

Democracia e Integración Regional: perspectivas del Parlasur

*Janina Onuki**

En los últimos años, el debate en torno a la consolidación de la democracia en América del Sur, pasó a ser asociado directamente a la ampliación de los procesos de integración regional. De cierta forma, la cooperación establecida entre los países representaba un compromiso mayor con el mantenimiento de las instituciones, con el cumplimiento de las reglas internacionales, además de significar una alternativa de los países menos desarrollados de buscar una forma de relacionarse mejor con el resto del mundo.

En el caso de Mercosur, creado en el inicio de la década del 1990, la integración de hecho no era comprendida solamente como una forma de incrementar el comercio interregional, y atraer más inversiones externas. Pero indicaba, sobretodo, que los países pretendían dar una señal al mundo, de que la región era estable y podría ser considerada confiable. La alternativa de la “democracia a través de la integración” parecía ser uno de los pilares de los recientemente instaurados regímenes democráticos, a medida que el acuerdo en torno a reglas comunes garantizaba un estándar de comportamiento más regular, y ampliaba la credibilidad de los países en el sistema económico internacional.

A lo largo de más de quince años, desde el surgimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, se fue observando que la señal positiva externa había sido dada, pero faltaba una señal interna. Es decir, el déficit democrático aún existente dentro del bloque empezaba a tornarlo cada vez menos atractivo e irrelevante, incluso para sus mismos socios. Hacía mucho tiempo se esperaba un reinicio del bloque, lleno de idas y venidas a lo largo de diferentes gobiernos.

A medida en que la integración se tornaba más compleja, ya sea desde el punto de vista del número de acuerdos comerciales firmados con otros países y bloques y de la mayor intensificación de los ejes económicos involucrados, o en lo que se refiere a las presiones de

* Janina Onuki es profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI-USP) e investigadora del Centro de Estudios de las Negociaciones Internacionales (CAENI).

la sociedad, reglas más claras, y una mayor capacidad de *enforcement* en su cumplimiento, pasaban a hacer aún más falta.

Al final de los años 90, aunque aún prevaleciese la discusión en torno a cuál modelo – supranacional o intergubernamental – sería más adecuado para los países de América del Sur, crecía el acuerdo en torno al argumento de que faltaba, por lo menos, el establecimiento de reglas institucionales que pudiesen suministrar al bloque la capacidad de resolución de los litigios entre sus miembros, y a darles más seguridades de que era posible plantear escenarios más optimistas a medio plazo.

Subordinadas a las más diversas crisis domésticas y a la percepción de asimetría de prioridad atribuida por sus liderazgos, Mercosur pasa a sufrir de una combinación de falta de resultados y ausencia de expectativas. Intentando evitar un fracaso, con la reducción de la integración a un Mercosur “retórico”, los gobiernos pasan a empeñarse en su revitalización (no importa si preservando el cálculo racional, o evaluando un costo de imagen internacional).

El hecho es que los gobiernos, en una etapa más avanzada de consolidación de sus instituciones democráticas, así como de sus relaciones políticas, y de más madurez con relación al Mercosur, vienen intentando superar el déficit democrático del bloque. Es necesario destacar en este contexto de revitalización, la creación del Parlamento del Mercosur (Parlasur). Hace exactamente un año, el 7 de mayo de 2007, tuvo lugar la sesión inaugural del Parlamento, en Montevideo, que reunió a dieciocho representantes de cada Estado miembro (nueve senadores y nueve diputados) indicados por los respectivos Legislativos nacionales.

Éste fue, sin duda, un hito en la historia de la integración regional sudamericana, pues representó no sólo un avance institucional del bloque, sino también un primer paso para la representación de la población. Hasta el momento, la expectativa gira en torno a lo que puede representar este Parlamento para el porvenir de la integración del Mercosur, y a quien esta institución efectivamente representará.

En ese sentido, la propuesta del Protocolo que crea el Parlasur es que hasta 2010 se realicen elecciones directas para sus representantes. Por otro lado, aún se pueden notar algunas deficiencias que implican en incertidumbres sobre la eficacia del Parlamento en la resolución

de conflictos entre los miembros y en su efectiva capacidad de ampliar la transparencia de las decisiones tomadas por el bloque, elemento fundamental para pensar la democratización.

Esa democratización implica el aumento de la capacidad del bloque de atender a las exigencias oriundas de la sociedad civil organizada. A medida en que los actores sociales sintieron impactos – positivos o negativos – provenientes de decisiones tomadas en el plan regional, donde el alcance de sus exigencias es mucho más restricto, pasaron a buscar un espacio mayor ante el proceso decisorio regional.

La creación del Parlasur es, sin duda, una iniciativa importante para dar las primeras respuestas a esos actores y para retomar las bases para el fortalecimiento del bloque, a través de su mayor institucionalización. Pero, aún así la institución sigue involucrada a un conjunto de problemas estructurales, y el desafío inicial es dar mayor transparencia a todo el proceso, y aproximarlos de sus sociedades.

El Parlamento surgió en un momento crucial del Mercosur, en que era necesario recobrar su imagen – ahora no tan bien visto externamente como lo era a mediados de los años 90 – e intentar hacer convergir las visiones que cada miembro tenía sobre el modelo de integración que se debería adoptar. Aunque aún no se había superado la discusión en torno de la supranacionalización, el Parlasur representó, en principio, una reconquista del proceso integracionista a partir de la implementación de un ordenamiento jurídico más estable, buscando no dejarlo restricto a disputas comerciales, reforzando también la expectativa de “desideologizar” las posiciones acérrimas en torno, especialmente, de la entrada de Venezuela (aún no ratificada por todos los países).

Pero el riesgo mayor será la reproducción de los problemas domésticos en el ámbito regional. En la estructura actual, el Mercosur tiende a reforzar el estándar de los regímenes presidencialistas de sus países, manteniendo la centralización de poder ante el Ejecutivo. En este caso, el Parlamento, tal como constituido en su Protocolo, no posee poder decisorio, teniendo carácter meramente consultivo. Además de no tener capacidad de interferencia en las decisiones de los órganos máximos (ejecutivos), el Consejo y el Grupo Mercado Común.

Por lo tanto, el riesgo se encuentra en el hecho del mantenimiento del formato intergubernamental del proceso de negociación interregional, relegando al Parlamento, en la práctica, a una posición totalmente secundaria y, a medio plazo, irrelevante. Se suman a esa

estructura “presidencialista”, dos factores que se deben tener en cuenta en la consolidación de lo que sería nuestro poder legislativo regional: (I) en primer lugar, su efectiva capacidad de representación y defensa de los intereses sociales (teniendo en cuenta todas las asimetrías existentes entre los perfiles de cada sociedad); (II) un segundo punto, se trata del mismo proceso electoral, pues la elección presupone no solamente el conocimiento de las propuestas de los candidatos, pero el conocimiento de los electores con relación a los objetivos de la elección. No será nada fácil (por lo menos en Brasil) convencer al electorado de la relevancia del voto en parlamentares que estarán distantes de nosotros, dado que gran parte de la población no comprende la relevancia misma de Mercosur.

Por estas razones, esta iniciativa aún enfrenta grandes desafíos. El principal de ellos es la aproximación del mismo bloque, no sólo de sus electores, sino de sus ciudadanos. A pesar de las dificultades institucionales y, en algunos momentos, de entendimientos entre los gobiernos nacionales, la integración adquirió “vida propia” y dio claras señales de un *spill over* en el campo de la participación de sectores de la sociedad civil.

En momentos considerados como de retroceso, en que se colocaba como tema central de la pauta de discusión gubernamental, la flexibilización de la TEC (Tarifa Externa Común) y el cambio de la unión aduanera (ya imperfecta) para una zona de libre comercio, las iniciativas no gubernamentales continuaban ampliándose y fortaleciendo lazos propios, aunque sin poder decisorio. Acciones de la sociedad civil organizada, en sus más diversas dimensiones (empresarial, subnacional, académica y del tercer sector) ganaron vida a lo largo de los años (tales como Red Mercociudades, Foro Universitario Mercosur, Grupo Brasil, entre otras iniciativas), y se convirtieron en una referencia para la continuidad de la integración del Mercosur.

Son esos grupos de la sociedad civil (varios de ellos actuando en redes regionales) – aún tratados como iniciativas puntuales y específicas, ciertamente incapaces de alterar completamente el rumbo del proceso – que amplían la demanda por una participación más asertiva en el proceso, y presionan por un Parlamento más activo, por más transparencia en las decisiones y por un mayor compromiso de los respectivos gobiernos en su cumplimiento.

Es decir, aún pende sobre el Parlasur la falta de articulación entre el gobierno y la sociedad y el desafío no sólo de contestar a las exigencias organizadas. Pero también mostrar a la

población, cómo la integración puede traducirse en desarrollo, reducción de asimetrías y cumplir el papel de mejora de la vida de los países, especialmente aquellos menos desarrollados. Cabrá a los representantes de los países en el nuevo Parlamento de Mercosur, mostrar una postura responsable y participativa, aportando para la consolidación del proceso de integración, tornándolo más efectivo y democrático.