

Integración y democracia

¿Qué rol cumple la democracia hoy en el MERCOSUR?

Grando, José Horacio de Jesús y Garavaglia, Georgina María Itatí

Introducción

Las relaciones entre estado, democracia y desarrollo implican un complejo marco de variables sociales, políticas, económicas, institucionales y culturales.

Dentro de estas variables, hallamos un elemento sociopolítico que no puede ser soslayado en el análisis y que se nos presentará necesariamente al momento de replantear tales relaciones. Nada más y nada menos que la quasi-novedosa conformación de bloques de integración regional, entendidos estos como entes de naturaleza política supranacional que nacen como consecuencia de la necesidad de supervivencia de las naciones, sean ellas desarrolladas o todavía en desarrollo¹. Ej. del primero, la Unión Europea; del segundo, el MERCOSUR.

Así, nos encontramos con que al finalizar la Guerra Fría se estableció un nuevo orden mundial. La victoria del capitalismo sobre el comunismo facilitó la expansión de las ideas de la economía de mercado ante la ausencia de un opositor de talla. De este modo se empieza a promover el libre comercio entre los países² y aparece el tan actual fenómeno de la *globalización*.

El mismo constituye ante todo un proceso económico, que busca armonizar las reglas del comercio internacional basándose en los preceptos del neoliberalismo. El objetivo es lograr la armonización de los mercados a nivel mundial con el fin de poder vender los productos en cualquier rincón del planeta³.

Como corolario de este fenómeno, apareció el otro que particularmente nos interesa: la *integración* que, en términos generales, persigue la misma meta, pero a escala regional.

Así, la integración implicó en varias partes del orbe la formación de nuevos espacios económicos integrados por un conjunto de Estados. Es, como sabemos, el caso de Europa, pionera en esta materia y, en nuestras latitudes, del MERCOSUR.

Como concepto de proceso de integración regional, nos parece adecuado el siguiente: es el proceso convergente, deliberado, voluntario, fundado en la solidaridad, gradual y progresivo, entre dos o más estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etc⁴.

Establecer estos procesos de integración tiene por finalidad mejorar la inserción de los Estados Partes en el ámbito internacional (más mercados, incremento del comercio y mayor poder de negociación) y asegurar a sus habitantes un mayor bienestar general (aumento del empleo, mejor calidad de vida, progreso social).

¹ OSMAR DE PAULA CONCEIÇÃO Jr., “Direito da integração: o Mercosul e Alca”, Revista de Derecho del MERCOSUR; LALEY; Año 4, Nº 3, Junio de 2000; p. 50-57.

² SÁNCHEZ AVNDAÑO, Gabriel: “Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización”, en Nueva Sociedad, marzo-abril 2000; p. 97.

³ SÁNCHEZ AVNDAÑO, ob.cit.; p. 97.

⁴ MARIÑO FAGES, Jorge R. J., “La Supranacionalidad en los Procesos de Integración Regional. Estado-Nación-Soberanía. Futuro del Estado- Nación. Procesos y Derecho de la Integración, Clasificación según sus grados. Supranacionalidad: en las Comunidades Europeas, en la Comunidad Andina, en las perspectivas del MERCOSUR. Constitución y Supranacionalidad”, *maVe* Mario A. Viera Editor; Buenos Aires, 1999; p. 112.

Ahora bien, el objeto de esta ponencia es poner de resalto la importancia que tiene el concepto de democracia dentro de los procesos de integración.

Esta importancia la podemos desglosar en dos puntos de vista. El primero, dentro de los Estados Partes. El segundo, dentro de las instituciones propias del proceso de integración.

Esto último se conoce específicamente como la temática de la democratización de los bloques regionales.

Especialmente, abordaremos la problemática de la democratización en el caso del MERCOSUR.

Es decir, trataremos de dar respuesta a cuestiones como: ¿qué rol cumple hoy la democracia en el MERCOSUR?, ¿qué alcances presenta? y, una vez contestadas las mismas, aportar ciertas ideas para su futura democratización.

El actual rol de la democracia en el MERCOSUR

El primer punto de vista

El renovado interés en la integración (en la última década en Latinoamérica) obedeció en parte a la ola de gobiernos democráticamente elegidos en la región. Acertadamente o no, la integración se ha adoptado como instrumento destinado a fortalecer la democracia y los vínculos entre los gobiernos democráticamente elegidos⁵.

Es que, al menos por lo acaecido en el MERCOSUR, la integración es (además de muchas de las ventajas conocidas que hemos puesto de resalto en párrafos anteriores) realmente beneficiosa para la instauración y el mantenimiento de la democracia en los Estados Partes, dado que sólo a partir de esa base éstos pueden integrarse. Los países componentes no podrían socavar el régimen democrático y establecer uno autoritario so pena de ser expulsados del MERCOSUR. Esto ha sido probado no sólo por las normativas (en Latinoamérica son insuficientes) sino en el plano de los hechos (intento de golpe de estado en Paraguay).

Existen ataduras, lazos de conveniencia (amén de otras razones) conducentes a contar con Estados democráticos; exigiéndose previsibilidad y seguridad jurídica en los procesos de integración, donde hay gran movilidad de capitales entre los países miembros y también con otros. Ello llevó a que todos los Estados integrantes del MERCOSUR (más Bolivia y Chile) dictaran el PROTOCOLO DE USHUAIA sobre compromiso democrático en el MERCOSUR (es parte integrante del Tratado de Asunción).

Lo referenciado no tiene incidencia sólo para los Estados Partes sino que se extiende al Mercado Común. Desgraciadamente el sistema no es extensible a las Instituciones del MERCOSUR porque la estructura institucional del mismo no es el reflejo de los Estados Miembros.

Entonces, tenemos que, el MERCOSUR, tuvo de loable ser el primero de los procesos de integración que han tenido lugar en Latinoamérica que se ha comprometido con el orden democrático, a través, principalmente del PROTOCOLO DE USHUAIA y, asimismo, por ello, constreñir a los Estados Partes al mantenimiento de dicho orden, desde el ámbito jerárquicamente superior del derecho comunitario, ya que los mismos lo estaban, con anterioridad, por sus respectivas Constituciones y por el orden internacional.

⁵ FUENTES, Juan Alberto: "El regionalismo abierto y la integración económica", en Revista de la CEPAL 53; Agosto, 1994.

No obstante, si bien esta circunstancia constituyó un gran avance, no fue ni es suficiente para el proceso de integración iniciado, debido a que no resuelve el todavía insipiente problema de su democratización.

Es que, cómo pueden los organismos mercosureños exigir el cumplimiento de algo que ellos mismos no cumplen en su organización institucional. ¿Estarían legitimados para hacerlo?.

La integración (entiéndase en el caso del MERCOSUR) va a enfrentar diversos retos en este nuevo contexto de democracia que se despertó en Latinoamérica, en el que los conceptos que veníamos manejando a este respecto para los Estados, van a resultar inadecuados a los fines integracionistas.

Así, a la larga lista de conceptos clásicos que el fenómeno de la integración ha hecho añicos desde su aparición (Estado, Soberanía, etc.), podemos agregar el de democracia.

Entonces, a continuación, abordaremos las diferentes cuestiones que se van presentando en la temática de la democratización del MERCOSUR, es decir, el segundo punto de vista que planteamos.

El segundo punto de vista

Este punto de vista, es el realmente problemático, debido a que el MERCOSUR presenta un gran vacío o déficit en este área.

Como el mismo, más bien todavía exhibe mayores características de intergubernamentalidad que de supranacionalidad, por su conformación institucional, el planteo de su democratización sólo podría darse en un estado embrionario.

No obstante, creemos que constituye una problemática sumamente trascendente por constituir, a nuestro entender, uno de los obstáculos en el avance de este proceso.

Es más, en este sentido, sería un gran paso, incluir su análisis dentro de la nueva etapa en la que se encuentra el MERCOSUR, esto es, la de Relanzamiento. Así, podría subsumirse dentro de una de las temáticas que acordaron sus socios como prioritarias en la agenda de esta nueva etapa: el fortalecimiento institucional del MERCOSUR.

Entonces para futuros avances del proceso de integración se debe tener presente el déficit democrático en las Instituciones del MERCOSUR

Antes de entrar de lleno al nudo de este planteamiento, trataremos ciertos conceptos y aspectos generales sobre integración y democracia.

¿Qué entendemos por democracia en la integración?

Primeramente, diremos que la democracia es un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos (sus valores fundamentales). Ese ideal pretende hacerse efectivo, en la práctica, a través de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando origen así a los sistemas políticos democráticos⁶.

Ahora bien, en la actualidad justamente se presenta, como consecuencia de la aparición del fenómeno integracionista, la incapacidad de los actuales sistemas democráticos (con sus normas e instituciones propias) para adecuarse a esta nueva realidad.

⁶ JÁUREGUI, Gurutz: "Problemas actuales de la democracia", Universidad del País Vasco, Working Paper n. 119; Barcelona, 1996.

Por ello, consideramos aceptable la idea de que un proceso de integración que pretenda ser democratizado, tendría que satisfacer, en principio, las cualidades genéricas de cualquier democracia política moderna.

Así, una *Democracia Política Moderna* es un régimen o sistema de gobernabilidad en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el dominio público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes⁷.

Según esta definición, la democracia no consiste en ninguna configuración específica de instituciones, ni está confinada a ningún nivel específico de agregación. Es una propiedad que surge de la relación de tres conjuntos de actores bien diferenciados, sin importar su tamaño, escala o alcance: los gobernantes, los ciudadanos y los representantes⁸. Por ello, la consideramos adecuada para el tema que nos ocupa.

Entonces, hay que repensar esta definición en la integración. Dilucidar cómo podríamos lograr esto en el ámbito del MERCOSUR. Analizar con qué herramientas ya contamos para ello, cuáles faltan aún y cómo llegar a que funcionen armónicamente.

¿Cómo se influyen mutuamente integración y democracia?

La integración, tiene un efecto negativo sobre el concepto de democracia directa, ya que la toma de decisiones se desplaza del nivel nacional al supranacional, alejando así aún más el ente con poder de decisión del ciudadano. Aumenta el debilitamiento del concepto de democracia directa en el seno de los Estados y para suplir esta carencia es necesario pensar en nuevas formas de participación ciudadana. Los procesos de integración afectan directamente la estructura de los Estados, y por lo tanto involucran también directamente los intereses de los individuos, ya que deberes y derechos que antes se veían cobijados por el Estado, ahora pasarán a serlo por los procesos de integración. El concepto de ciudadano deja de manejarse en el nivel nacional para trasladarse al nivel supranacional. En Europa, por ejemplo, se habla de ciudadanía europea (no de española, francesa, etc.), que en muchos casos ofrece mayores garantías que las nacionales, lo cual hace que la participación del ciudadano sea de vital importancia, no solo porque contribuye a la democratización de los procesos de integración, o porque amplía el conocimiento de sus efectos sobre los sectores sociales, y acrecienta así el apoyo ciudadano a aquellas iniciativas gubernamentales que consolidan dichos procesos, sino porque además está directamente implicado por cuanto se modifica el mecanismo de garantías de sus deberes y derechos. Se debe por lo tanto elaborar una integración cercana a los ciudadanos fomentando su participación, o de lo contrario corremos el riesgo de construir estos procesos reproduciendo los mismos esquemas erróneos que se cometieron al hacerlo con los Estados⁹.

Por ello, debemos buscar los mecanismos o, introducir los cambios necesarios en las instituciones mercosureñas, de manera de hacerlas más alcanzables a los ciudadanos de los Estados Miembros.

⁷ SCHIMITTER, Philippe: "Una estrategia alternativa para el futuro de la Integración Europea: La Democratización" en www.

⁸ SCHIMITTER, Ob.Cit.-

⁹ SÁNCHEZ AVENDAÑO, Ob. Cit.; p. 102.

Debemos tener siempre presente que, si bien los procesos de integración son exclusivos, en su etapa de nacimiento, de ciertas élites políticas de los países integrantes y, para el pueblo de los mismos es algo muy lejano, complejo e incomprensible; con el transcurso del tiempo, a medida que el fenómeno se va introduciendo en sus vidas cotidianas, modificándolas, ya sea para bien o para mal, los habitantes van tomando conciencia del mismo y de sus implicancias.

Es en ese preciso momento en el que comienzan los cuestionamientos hacia toda la estructura institucional del proceso de integración con el consecuente peligro de la pérdida de apoyo al mismo por parte de los ciudadanos de los Estados Miembros, si no se les da la debida participación.

Justamente, es el tiempo en el que hay que mostrarles las bondades de la integración, en el sentido, sobre todo, de posibilitar una mejor satisfacción de sus necesidades de todo tipo, que el Estado, con su vetusta estructura e instituciones, ya no puede hacerlo, hallándose desbordado en este cometido.

Debido a esto, entonces, otra de las condiciones para el avance de todo proceso de integración es el logro del consenso para su constitución en todos los niveles de la población de los Estados Miembros. Es necesario dar lugar a una mayor participación de los ciudadanos, en busca de la legitimidad de la idea integracionista.

La democratización del MERCOSUR: ¿una asignatura presente?

Como dijimos más arriba, el MERCOSUR presenta un grave déficit democrático a nivel institucional.

Como vimos, aunque sirve para afianzar el orden democrático a nivel de los Estados Partes, es incoherente en lo que a sus instituciones respecta, ya que a pesar de tener órganos que tratan de ser un reflejo de los poderes constituidos de los Estados, no presentan las características típicas de los mismos.

No existen órganos que hagan a sus veces de Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la manera que lo exigiría el orden democrático.

De esta manera, uno de los problemas más graves en este proceso en lo que a la democracia respecta es que, las decisiones de los Estados que son efectuadas por órganos elegidos por voto popular pueden ser dejadas de lado por funcionarios de los órganos decisorios del MERCOSUR (Consejo, Grupo y Comisión de Comercio del Mercado Común) que no son nombrados por sistemas de elección, ni siquiera dentro de sus respectivos países.

Estos órganos decisorios, incluso están integrados por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores o de Economía de los respectivos Estados Partes, que son sólo técnicos dentro de los Poderes Ejecutivos nacionales.

También, otro de los órganos, la Comisión Parlamentaria Conjunta (que constituiría un Poder Legislativo), es sólo de carácter consultivo o de asesoramiento y, por lo tanto, no tiene capacidad decisoria como los restantes. Además, sus parlamentarios no son representantes directos de los pueblos reunidos en la Comunidad (como se da en el Parlamento de la Unión Europea), sino de los Estados Partes.

Ante este panorama, podemos dar algunas sugerencias que representen un aporte a la futura democratización del MERCOSUR.

Obviamente, esta contribución es mínima, dado que hay muchas cuestiones que van a quedar por analizar.

Así, la propuesta para propender a una mayor democratización, sería la elección de los miembros de la Comisión por sufragio universal directo de los ciudadanos mercosureños.

Además, dotarla de poder de decisión. Es decir, que deje de ser sólo un órgano consultivo y forme parte de los que tienen carácter decisorio.

Con esta modificación, por un lado, se lograría mayor legitimidad y, por otro, las mismas razones de la conveniencia de democratizar los Estados le darían al MERCOSUR una seguridad jurídica adecuada, para que se produzcan las inversiones necesarias, que le permitan dar un salto cualitativo en la integración.

Así, tenemos el ejemplo de lo acaecido con el Parlamento Europeo. Su democratización era inevitable teniendo en cuenta el volumen de las competencias transferidas a la Comunidad. Los Parlamentos nacionales se vieron despojados de competencias en provecho de los ejecutivos nacionales reunidos en el seno del Consejo. La participación democrática que desaparecía de este modo a nivel nacional debía volverse a encontrar a nivel comunitario por medio de un reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo¹⁰.

Conclusiones

Aunque el MERCOSUR, como proceso de integración, contribuyó o favoreció a la adopción y mantenimiento del orden democrático en los Estados Partes, tiene una grave falencia en lo que se refiere a su propia democratización, como surge de todo lo expuesto.

Así, la idea de la presente ponencia es plantear la importancia de toda esta temática para incitar a su análisis, dado la fatalidad que podría implicar que el proceso de integración iniciado, por todo lo que significa, se vea obstaculizado por la misma. daremos nuestro parecer sobre ciertos conceptos y aspectos generales sobre integración y democracia.

¹⁰ JACQUÉ, Jean Paul: “Aspectos institucionales y jurídicos de la integración”, en ...