

¿PUEDE UNA MAYOR INSTITUCIONALIZACIÓN AYUDAR AL MERCOSUR?

BRUNO AYLLÓN



BENECKE, Dieter W. & LOSCHKY, Alexander (editores). *Mercosur, desafío político*. Buenos Aires: CIEDLA/Fundación Konrad Adenauer, 2001. 464p.

La experiencia histórica demuestra que los procesos de integración regional no son, en general, fruto de la pasión de los pueblos sino de la voluntad política de sus gobernantes. Es precisamente esta firme voluntad política la que guió hacia la institucionalización a la Unión Europea, referencia inevitable de cualquier experiencia integradora. En este caso, cualquier análisis medianamente riguroso deberá reconocer el papel fundamental que en las idas y venidas de la integración en Europa han jugado las instituciones como instancias a través de las cuales se ha avanzado en el proceso, se han consolidado las conquistas obtenidas y se ha apuntado el camino a seguir.

La experiencia integradora en América del Sur presenta características diferenciadas respecto al proceso de integración que condujo a la constitución de una *Unión Europea*. Es destacable la tradicional resistencia a crear instituciones comunes y a transferir hacia las mismas, parcelas de soberanía o competencias explícitas que impliquen una reducción de márgenes en políticas y áreas de actuación normalmente vinculadas a la acción exclusiva de los Estados. El Mercosur es un buen ejemplo de ello, y parte de las dificultades experimentadas en el proceso así como la existencia de un cierto estancamiento pueden ser achacables a la ausencia, precisamente, de instituciones que intermedien en los conflictos y asuman el coste que la diplomacia presidencial ha tenido que cargar cada vez que ha estallado una crisis. Como recordaba el ex-presidente español, Felipe González, "todos os sistemas complexos requerem fusíveis. Se o primeiro falha, sempre se pode acionar o segundo ou o terceiro. Mercosul precisa de instâncias intermediárias que busquem chegar a acordos, permitindo aos presidentes decidir, porém somente como último recurso". (*Pública Externa*, vol. 8, número 2, setembro 1999, pp. 42-43)

La obra que comentamos intenta incidir exactamente en la importancia de las instituciones en cualquier proceso de integración que se precie de buscar la integración real, más allá de rótulos y retóricas efectivistas que bajo la etiqueta de *integrar* en realidad se limitan a ser arreglos de carácter intergubernamental.

Podemos dividir la obra *Mercosur, desafío político* en dos grandes bloques temáticos. El primero - objeto de esta reseña - estaría compuesto por las aportaciones de aquellos autores e institutos de

investigación que presentan argumentos sólidos y convincentes a favor de una mayor integración en el Mercosur. Ya el segundo bloque se dedica a examinar lo que deberían ser algunas políticas comunes del Mercosur como la política de competencia o las políticas de integración fronteriza. En el primer bloque, Raul Bernal-Meza presenta la aportación más sólida y argumentada de la necesidad de una profundización en la institucionalización del Mercosur, y ello porque en su opinión la creación de órganos supranacionales es precisamente uno de los componentes estructurales de un proceso de integración. Tras una primera parte de carácter más teórico-abstracto centrada en la categorización del Mercosur como un subsistema internacional a partir de los presupuestos de *la teoría de los sistemas internacionales* y en consideraciones sobre la necesaria diferenciación entre *cooperación e integración*, Bernal parte para el abordaje de la *institucionalidad*. La voluntad política de los Estados que forman parte del proceso de integración considerado se manifiesta en algún momento en la opción a favor de la creación de una estructura institucional constituida por órganos supranacionales u órganos intergubernamentales. Esta necesidad de institucionalización parte de la constatación de que ésta es "fundamental para la integración y la cooperación macroeconómica" generando a su vez lo que Bernal denomina "el círculo virtuoso que vincula integración con interdependencia económica". En otras palabras, sin institucionalización no hay integración o por lo menos hay carencia de voluntad política de integrarse. Fundamentada la necesidad de establecer estructuras institucionales sólidas y analizada la importancia de éstas en algunos bien sucedidos procesos de integración se procede a aplicar estas realidades al caso del Mercosur, y es aquí donde encontramos el meollo de la cuestión: puede una mayor institucionalización ayudar al Mercosur? Existe voluntad política de crear órganos con algunos rasgos supranacionales? Cuáles son los impedimentos de orden constitucional interno que obstaculizan este tipo de institucionalización? Algunas respuestas encontramos en las últimas páginas del estudio del profesor Bernal que nos dejan como conclusión una mirada prospectiva hacia el futuro del Mercosur y la inquietante cuestión de los límites de un proceso de integración donde - como ya señaló algún analista - "dos y dos no son cuatro", es decir, donde Uruguay y Paraguay se

muestran más dispuestos a caminar hacia la supranacionalidad, en cuanto Brasil y Argentina se aferran al mantenimiento del *status quo*.

Desde una perspectiva diferente, ya sea por su enfoque metodológico, ya sea incluso por tratarse de un instituto de investigación que hasta su extinción reciente fue auspiciado y mantenido por la Comisión Europea, IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) completa el análisis con un estudio pormenorizado a partir de un enfoque comparativo de las estructuras institucionales de la Unión Europea y del Mercosur. Considerando el proceso de formación del Mercosur y la opción intergubernamental elegida para - a partir del Protocolo de Ouro Preto - consolidar su actual estructura institucional, IRELA llega al análisis de la crisis actual del Mercosur extrayendo interesantes reflexiones sobre su manifestación en el funcionamiento de las instituciones. El diagnóstico es claro según este estudio pues la escalada de conflictos argentino-brasileños vivida a lo largo del año 1999 fue favorecida por la existencia de déficits en el nivel institucional. Cúal sería la mejor alternativa para Mercosur? Con intención propositiva, IRELA presenta algunas sugerencias de reforma que podemos condensar en la idea del necesario gradualismo como premisa de dos reformas:

1.- Fortalecimiento de los mecanismos de negociación y toma de decisiones, sea en el nivel gubernamental sea en el nivel interno de cada país.

2.- Huir de planteamientos maximalistas a la hora de introducir modificaciones estructurales que introduzcan tensiones como consecuencia de cesiones forzadas de soberanía en grados de supranacionalidad no deseados.

Con estos presupuestos, IRELA propone tres planos de reforma que podemos sintetizar en la conducción estratégica e impulso político, en iniciativa, preparación técnica y ejecución de lo acordado y en la solución de controversias e interpretación normativa acordada. El resultado sería un diseño institucional equilibrado, funcional a los intereses de las partes y con capacidad instrumental de limitar acciones unilaterales discrecionales que socavan el proceso y minan la intrínseca necesidad de coordinación y unión que deben estar en la base de cualquier iniciativa de integración.

Mercosur presenta hoy varios nudos gordianos, uno de ellos el de la mayor institucionalización. La tentación puede ser cortarlos irreflexivamente en vez de proceder a la minuciosa tarea de desanudarlos.

Bruno Ayllón es politólogo y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (España).