

Gerardo CAETANO y Rubén M. PERINA (eds.). *La encrucijada política en el Mercosur. Parlamento y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, Organización de los Estados Americanos. UPD, 2003. 332 pp.

Los procesos de integración regional aparecen con el convencimiento de los países que los conforman que su integración conllevará niveles de crecimiento y desarrollo más altos para sus sociedades. Además, los países aspiran a lograr un mejor posicionamiento económico y político en el escenario internacional. A pesar de esta motivación en su génesis, una gran parte de los procesos se han basado exclusivamente en el comercio y la macroeconomía, dejando de lado otros aspectos relativos a la política, la sociedad y su relación con la economía. El libro que se presenta centra su atención en una de las cuestiones que, tradicionalmente, cobran menos atención, pero que es de gran relevancia en los procesos de integración. Así, se analiza en profundidad el papel que han jugado y, en términos propositivos, deben jugar las instancias parlamentarias,

tanto nacionales como la supranacional creada en el marco de la integración en el caso del MERCOSUR.

La compilación realizada por Gerardo Caetano y Rubén Perina aparece como el resultado de un conjunto de investigaciones realizadas como parte del Programa de Estudios Legislativos del MERCOSUR (PEL), coordinado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y apoyado técnica y financieramente por la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La hipótesis central que une los artículos de la edición es que «el fortalecimiento de la dimensión parlamentaria en el organigrama MERCOSUR configuraría una opción acertada, tanto para superar su constante déficit democrático como para mejorar los desempeños del bloque regional en los campos económico y social». Esta cuestión es especialmente relevante en una región caracterizada por la persistencia del peso del Ejecutivo en las prácticas políticas.

Los textos giran en torno a tres cuestiones: el tema de la internalización de normas generadas en el marco del proceso de integración por parte de los países miembros; de forma menos profunda también se examinan las relaciones entre las instituciones parlamentarias y de la sociedad civil a escala nacional y regional y, un último punto, es la visión genérica de la dimensión parlamentaria dentro de un nuevo formato de institucionalidad mercosureña.

Desde que se creó el MERCOSUR a pesar de sus ambiciosos objetivos, no ha ido más allá de una unión aduanera con un arancel externo común que aún tiene extensas listas básicas de excepciones nacionales. Con relación a los otros fines, se ha avanzado menos. Filizzola y Vial sostienen que el carácter intergubernamental de los organismos del MERCOSUR y la necesidad de contar con unanimidad de votos para todas las decisiones resta capacidad de decisión a las instituciones de la comunidad. Además, los poderes ejecutivos que lideran el proceso de integración, se encuentran más interesados en resolver los problemas cotidianos, el día a día que preocupa más a la opinión pública que asuntos que pueden traer beneficios en el mediano e inclusive largo plazo. En lo que respecta al órgano parlamentario del MERCOSUR todos los trabajos que aparecen en el libro coinciden en señalar que ha sido relegado al ejercicio de meras recomendaciones, al no haber atribuido efecto jurídico a las normas dictadas por los órganos a los que confirió potestades decisorias ni haber previsto mecanismos de aplicación de sus normas en los ámbitos nacionales.

Este hecho tiene consecuencias en la internalización ya que, tal como señalan Geneyro y Mustapic, se observa el incumplimiento de los Estados de su obligación de incorporar la normativa MERCOSUR a sus ordenamientos jurídicos nacionales. La respuesta del MERCOSUR ante este incumplimiento ha sido débil ya que tampoco se han generado mecanismos de sanción. Estos autores en su artículo sugieren la necesidad de avanzar en la creación de instrumentos jurídicos que habiliten el juzgamiento de esas conductas y el resarcimiento de los daños que produzcan ya que «un esquema de integración que sólo descansa en la confianza entre los Estados tiene horizontes limitados».

Monteiro Soares y Drummond, analizando el caso brasileño y siguiendo con el tema de la internalización, destacan el peso de los *lobbies* que, a menudo, detienen la sanción de proyectos acordados a nivel regional y los problemas emergentes en el mismo sentido a partir de la complejidad en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo en un país con tanta fragmentación política. Estas autoras además, analizan las relaciones del Parlamento con la sociedad civil, considerando que se ha dado un progreso especialmente en el acceso de ésta al foro consultivo económico. Sin embargo, se observan deficiencias en atraer las demandas de la sociedad al escenario público. Por último, advierten respecto a la transferencia tácita de competencia legislativa propia de los Congresos a foros intergubernamentales ya que puede ocasionar déficit democrático.

Carlos Mateo Balmelli y Rosa M. G. de Scavone repasan las distintas claves de la formación del Derecho en el MERCOSUR y detallan el estado actual de las ratificaciones efectuadas por Paraguay de los tratados y protocolos. Plantean la necesidad de transferir facultades ejecutivas, jurisdiccionales y legislativas a organismos supranacionales, al tiempo que en la misma dirección abogan por la creación de un Tribunal de Justicia para el MERCOSUR. Destacan también la falta de respuesta a las demandas socioeconómicas impuestas al Parlamento, lo que alimenta el desencanto de la sociedad civil en su relación con éste. A la incapacidad para cumplir con «funciones infraestructurales» se agrega el hecho de que una de las formas a través de las cuales tiene lugar la relación entre el Parlamento y la sociedad civil es por los medios de comunicación.

Otro de los problemas de la institución parlamentaria supranacional citado en el libro es su carencia de debate y pluralidad representativa, tal como señalan Caetano, Pérez y Coronel. Esta carencia vuelve unimodal la negociación, que sólo se cumple entre Estado y en el estilo diplomático, faltando la negociación entre visiones y tradiciones político partidistas. Estos autores advierten sobre las consecuencias negativas de un MERCOSUR «sin certezas jurídicas y portador de un ejecutivismo que acarrea escasa ejecutividad». En este sentido, Rodolfo R. Geneyro enfatiza la necesidad de elaborar una definición del interés regional que permita superar la lógica de confrontación de intereses nacionales por una lógica de articulación de intereses para definir objetivos comunes.

Por lo tanto, el libro aboga por la necesidad de reforzar el papel de la instancia parlamentaria dentro del proceso de integración ya que el MERCOSUR necesita ir generando una auténtica legislación, que le confiera transparencia y certeza. Para Caetano y Pérez este reforzamiento sería apreciado por los distintos actores, tanto nacionales como internacionales, que verían en el bloque regional un agente con el que negociar con menos incertidumbres de las actuales.

Si bien los procesos de integración y, en concreto el MERCOSUR, han sido objeto de análisis por sus implicaciones económicas, tanto para los países que los conforman como para la comunidad internacional son muchos más deficitarios los estudios que pongan el foco de atención, salvo los referidos a la Unión Europea, en las instituciones políticas que éstos generan. Por ello, se considera a este trabajo relevante.

Además, es destacable la valentía del libro en dos cuestiones. La primera por fijar el foco de atención en la instancia parlamentaria y proclamar su reforzamiento como un

camino positivo en el contexto actual en el que abundan las críticas realizadas a los órganos legislativos latinoamericanos en el cumplimiento de sus funciones y la crisis de legitimidad por la que éstos atraviesan. La segunda cuestión es que el libro no sólo se centra en el análisis sino que propone soluciones para subsanar las carencias encontradas.

MERCEDES GARCÍA MONTERO