



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**La consolidación de la democracia en los espacios regionales.
Miradas cruzadas: América Latina y Europa**

Editora invitada: Elena Tarditi

Colaboradores:

Brigitte Weiffen, Jorge Heine, Lincoln Bizzozero, Ana María Moure,
Marcelo Mondelli, Miguel Ángel Contreras Natera, Pía Riggirozzi,
Jean Grugel, Cecilia Alemany y Bruno Theodoro Luciano

43

ENERO-JUNIO 2016 / AÑO 21

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La consolidación de la democracia en los espacios regionales.
Miradas cruzadas: América Latina y Europa

Editora invitada: Elena Tarditi

43

ENERO-JUNIO 2016 / AÑO 21

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2016 / VOLUMEN 21

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Diseño Gráfico: Laura Toso

ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Universidade Federal ABC, São Paulo, Brasil
professor@gilberto.adv.br

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Vocal
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y
el Hombre. La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

MSc. Daniel Matul
Vocal
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica,
San José Costa Rica
danmatul@yahoo.com

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Ana Bourse
Directora Ejecutiva
abourse@cries.org

MSc. Andrei Serbin Pont
Director de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.
Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.
Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de São Paulo.
Dr. Mario Bronfman, Ford Foundation.
Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.
Prof. Eric Hershberg, CLALS, American University.

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Association of Caribbean Economists (ACE), Kingston, Jamaica.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB), Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Panamá, Panamá.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael, San Rafael, Mendoza, Argentina.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Foro Social para la Transparencia (FST), Buenos Aires, Argentina.
- Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), Rio de Janeiro, Brasil.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia (en proceso de admisión).

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala en el Reino de los Países Bajos.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, Secretaría General de FLACSO, Costa Rica.

José Briceño, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernández, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Indice / Contents



Mensaje del Director / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Introducción

La consolidación de la democracia en los espacios regionales.

Miradas cruzadas: América Latina y Europa

ELENA TARDITI / 9

La protección de la democracia en los espacios regionales

¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática

Interamericana a los 15 años

BRIGITTE WEIFFEN Y JORGE HEINE / 19

El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR:

¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de calidad institucional y participación ciudadana?

LINCOLN BIZZOZERO / 65

El multilateralismo efectivo y su profundización en la Asociación

Estratégica Birregional entre Europa y América Latina

ANA MARÍA MOURE / 87

La dimensión social de la integración regional

MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social

MARCELO MONDELLI / 123

Democracia, ciudadanía y políticas sociales. Desafíos del MERCOSUR Social

MIGUEL ÁNGEL CONTRERAS NATERA / 155

Políticas de salud en UNASUR: legitimidad, democracia y legitimidad de resultado

PÍA RIGGIROZZI Y JEAN GRUGEL / 173

**La legitimación democrática de la integración regional.
¿Qué balance diez años después de la IV Cumbre de
las Américas y la creación del Parlamento del MERCOSUR?**

Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016
CECILIA ALEMANY / 203

Desafíos contemporáneos del PARLASUR y experiencias
comparadas – Europa y Latinoamérica
BRUNO THEODORO LUCIANO / 229

RESEÑAS/BOOK REVIEW

Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 257

La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato
HUGO ROGELIO SUPPO Y LEANDRO GAVIAO / 265

Buscando consensos al fin del mundo: hacia una política exterior
argentina con consensos (2015-2027)
MACARENA LUCÍA RIVA / 273

Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al kirchnerismo
VERÓNICA GIORDANO / 277

Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais
THIAGO LIMA / 281

Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el postconflicto
DIEGO VERA PIÑEIRO / 289

La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una
perspectiva sectorial y comparada
BÁRBARA TURNER Y MARÍA JESÚS VEGA VERA / 295

PULSO BIBLIOGRÁFICO/BIBLIOGRAPHIC PULSE / 303

REVISTA DE REVISTAS/REVIEW OF JOURNALS / 309

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 315

NORMATIVAS / NORMATIVES / 321

En portada / Cover: La rueda, 2001, plomo y
madera, dimensiones variables.
Autora: Aimée García Marrero (Matanzas, 1972)



Apreciad@s amig@s:

En continuidad con ediciones anteriores de Pensamiento Propio, este nuevo número de la revista tiene un foco temático de especial relevancia en la coyuntura que actualmente vive América Latina y el Caribe - la consolidación de la democracia en los espacios regionales, tomando en cuenta las experiencias de América Latina y Europa. En el marco del mandato de CRIES como *think tank* regional de promover la participación de la sociedad civil en la agenda regional, el tema ha tenido un abordaje sostenido por parte de las instituciones y miembros de la red, como un tema clave en el proceso de profundización de la democracia a nivel regional. En este marco, en mayo de 2015, el Instituto de las Américas, la Fundación Polo MERCOSUR, la Cooperación Regional Francesa para América del Sur, CRIES y la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR, organizaron, en la sede de MERCOSUR en Montevideo, un Coloquio Internacional sobre “La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa” con la participación de académicos, especialistas y funcionarios de la región. En función de la riqueza de las presentaciones y del debate en el transcurso de este coloquio, solicitamos a Elena Tarditi, joven organizadora y promotora de esta actividad, que editara un número especial de la revista con las contribuciones presentadas en dicha oportunidad. Aunque la mayoría

de éstas se focalizó en MERCOSUR y en la Unión Europea, nuestra editora invitada amplió el espectro geográfico con algunos aportes desde una perspectiva hemisférica. Como resultado, presentamos en esta ocasión un nuevo número de Pensamiento Propio cuya sección de **Investigación y Análisis**, incluye una introducción exhaustiva de la editora, una sección sobre la protección de la democracia en los espacios regionales, y otras dos sobre la dimensión social de la integración regional y sobre la legitimación democrática de la misma, analizando la situación regional luego de la IV Cumbre de las Américas y de la creación del Parlasur. Por otra parte, con la intención de mantener informados a nuestros lectores sobre las investigaciones y publicaciones recientes en la región, incluimos, en la sección **Reseñas**, siete de éstas de volúmenes recientemente publicados sobre temas de relaciones internacionales, integración regional y políticas exteriores de algunos de los países latinoamericanos, en anticipación del próximo número de Pensamiento Propio que abordará, bajo la edición del Profesor José Antonio Sanahuja, los cambios recientes en las políticas exteriores de los países de la región. Como es habitual, junto a esta sección incluimos, con la misma finalidad, las secciones de **Pulso Bibliográfico** y de **Revista de Revistas**.

Finalmente quiero agradecer de manera especial a Elena Tarditi por el esfuerzo realizado en la edición de este número y a Ana Bourse, Directora Ejecutiva de CRIES, por colaborar en la coordinación del mismo.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



La consolidación de la democracia en los espacios regionales Miradas cruzadas: América Latina y Europa

Elena Tarditi

La consolidación de la democracia: Piedra angular de los procesos de integración regional

El presente número de **Pensamiento Propio** da continuidad a la discusión académica y política iniciada en el marco del Coloquio Internacional “La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa” realizado el 6 y 7 de mayo de 2015 en Montevideo. Este encuentro fue organizado por el Instituto de las Américas / Fundación Polo MERCOUR junto con la Cooperación Regional Francesa para América del Sur y contó con el apoyo de CRIES y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

Esta edición de *Pensamiento Propio* analiza un tema actual y de interés común de ambas regiones: la consolidación de la democracia. Si bien la integración regional no siempre concierne a países democráticos, la democracia parecería ser una condición favorable al desarrollo de estas construcciones regionales. A su vez, la integración regional contribuiría a la consolidación y protección de la democracia. Esta correlación, se ha manifestado en Europa, así como en América Latina.

Con el fin de proteger la democracia, algunas organizaciones regionales han adoptado mecanismos tales como cláusulas democráticas de acceso y/o de suspensión.

La consolidación de la democracia no sólo implica la estabilidad del orden constitucional, sino también la calidad de la misma. Es por ello que este número de *Pensamiento Propio* analiza la consolidación de la democracia de manera integral y se focaliza en tres dimensiones. La primera sección se centra en el rol de las organizaciones regionales en la protección y fortalecimiento del orden democrático en los países miembros. La segunda sección abarca la dimensión social de la integración regional. Por último, esta colección ofrece un análisis de la legitimación democrática de las organizaciones regionales.

La protección de la democracia en los espacios regionales

La creación y evolución de varios procesos de integración en la región, se vieron inspirados por el principio de protección de la democracia. En un contexto de golpes de Estado y amenazas al orden democrático, se vio la necesidad de erigir espacios de integración regional fundados sobre los pilares de defensa de la democracia y respeto irrestricto de la soberanía nacional. Aunque la mayoría de las organizaciones regionales expresa su compromiso con los valores democráticos y la promoción de éstos, cabe señalar que la democracia no es un prerrequisito para la integración regional. Además, no todas las organizaciones regionales comprometidas con los valores democráticos cuentan con una cláusula democrática.

La democracia se asocia tradicionalmente con los asuntos internos de un país, con un bien nacional y al principio de no-intervención. Sin embargo, con la evolución de los procesos de integración, la democracia se convierte en un bien regional. Es en este carácter dual que reside la problemática de las políticas públicas relacionadas con la democracia, más específicamente de las cláusulas democráticas. Las políticas públicas regionales relacionadas a la democracia ilustran uno de los debates más importantes de la integración regional: ¿Qué tipo de integración para América del Sur? ¿Supranacional o intergubernamental?

El trabajo de Weiffen y Heine propone un estudio de la Carta Democrática Interamericana en su 15° aniversario. Los autores reconocen que si bien ha habido avances significativos tanto con respecto a la consolidación democrática en la región, como con respecto a la construcción de mecanismos para la defensa de la democracia, la OEA actualmente se encuentra en un impasse relativo a la aplicación y la posible actualización de la Carta Democrática.

El artículo de Bizzozero, nos ayuda a entender el vínculo entre democracia y el proceso regional del MERCOSUR. Se plantean para ello dos cuestiones: una referida al contenido que se le asigna al bien público protegido y otra al ámbito regional en que se protege la democracia. Un análisis comparativo de las cláusulas democráticas del MERCOSUR y de UNASUR, concluye que las cláusulas de segunda generación amplían y profundizan el camino de supervisión de los Estados, lo cual aparejará en perspectivas otras contradicciones y conflictos.

La asociación estratégica birregional entre Europa y América Latina es el tema que abarca el artículo de Moure. Este trabajo revela que para la UE, tanto en sus políticas internas como externas, siguen siendo claves los temas de la paz, la seguridad y la defensa, que están relacionados a su vez con el desarrollo económico y social. En cambio, en América Latina, la consolidación de un sistema multilateral más eficiente, transparente y constante, serán aspectos esenciales que deben ser tomados en cuenta para seguir profundizando los temas sobre gobernanza democrática y la cohesión social.

La dimensión social de la integración regional

A la preocupación de la estabilidad de la democracia, se ha sumado el interés por la calidad de la misma. Efectivamente, no sólo la participación de la sociedad civil y la opción parlamentaria nos permiten medir el nivel de consolidación democrática de un proceso de integración regional. Como lo subraya Dabène (2009), la teoría realista y pragmática de la democracia incita a poner al acento en el contenido de las decisiones. En el caso de las organizaciones regionales, esta teoría insiste en examinar en qué medida las políticas públicas producen el bienestar y sirven el interés general.

Carlos Álvarez (2008) nos recuerda que en los países del MERCOSUR, las reformas de los años '80 y '90 provocaron un aumento de la desigualdad así como un incremento en niveles de pobreza y exclusión. A inicio del siglo 21, debutó un proceso de cuestionamiento que cambió la manera de ver la integración regional: de una lógica comercial de la integración, se privilegió una perspectiva multidimensional. Este cambio implicó una tarea de profundización y ampliación del marco de la integración, pero también un esfuerzo de recarga de la legitimidad de los procesos de integración. Sin embargo, cabe recalcar que, a pesar de la adopción de un marco conceptual, las estructuras institucionales siguen encontrando obstáculos en su funcionamiento.

Ante estos desafíos, se impone una tarea de cuestionamiento: ¿el MERCOSUR debería facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas o asumir la ambiciosa tarea de elaborar e implementar políticas sociales regionales? ¿Qué innovaciones en materia de gobernanza serían necesarias para alcanzar estos objetivos?

Es menester profundizar las políticas sociales dentro del MERCOSUR si se quiere hacer de la dimensión social uno de los pilares de la integración suramericana. Teniendo en cuenta los desafíos del MERCOSUR y la voluntad de la UNASUR de luchar contra la pobreza y reducir las asimetrías en América del Sur, habría que reflexionar cómo este espacio regional ampliado puede alcanzar sus metas y cómo esta organización regional se articula con los dispositivos regionales existentes.

Por otro lado, la Europa Social funciona hace una década según el Método Abierto de Coordinación (MAC). El MAC representa una

respuesta pragmática a las ambiciones de armonización de las políticas sociales de la Unión Europea valiéndose de la *soft law* y de fondos estructurales para alcanzar sus objetivos. Considerando los desafíos futuros de las sociedades europeas tales como el envejecimiento de su población, el desempleo estructural y el bajo crecimiento económico, ¿la Unión Europea podría a través un mayor involucramiento en la dimensión social reforzar su legitimidad? La lucha contra la evasión fiscal anunciada por la Comisión Europea ¿podría recaudar los fondos necesarios para reforzar la dimensión social?

En este contexto de expansión de las temáticas de la integración, algunos proyectos de políticas sociales regionales emergen con el fin de reforzar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. En esta sección, nos interesamos en la amplitud de las políticas sociales regionales (¿cooperación técnica o políticas supranacionales?), así como en las diferentes modalidades de financiamiento.

Desde un enfoque multidimensional, Mondelli analiza la evolución de la dimensión social del MERCOSUR. El autor procede luego a un análisis sobre los desafíos que representa la discontinuidad en la convergencia de agendas: los problemas de heterogeneidad territorial; las asimetrías entre países y entre regiones; y los niveles de protección convergentes con las reglas. El artículo llega a la conclusión que los avances son mínimos en relación a los grandes desafíos planteados para la región.

Por otro lado, Contreras apunta a comprender el giro social de MERCOSUR a principios del siglo 21: efectivamente este significó un importante desplazamiento político-cultural. El autor concluye que la re-significación de las políticas sociales provocó mejoras progresivas y crecientes de la población en general, además, identifica los desafíos que presenta la región como consecuencia de la crisis global de 2008.

Con el trabajo de Riggiozzi y Grugel, pasamos al estudio de un espacio regional ampliado, la UNASUR, y de sus políticas sociales, particularmente en salud. Las autoras sugieren que la estructura normativa novedosa de UNASUR en salud, con énfasis en derechos y equidad, estructura nuevas prácticas y la reasignación de recursos materiales y de conocimiento que, a su vez, afectan positivamente el desarrollo social. Sin embargo, mientras la agenda social se define

como un ‘resultado’, existen tensiones en términos de una apertura hacia mayor participación social dentro de UNASUR, presentando un desfase entre la legitimidad democrática (*input*), y la legitimidad de resultado (*output*).

La legitimación democrática de la integración regional. ¿Qué balance diez años después de la IV Cumbre de las Américas y la creación del Parlamento del MERCOSUR?

Ningún proceso de consolidación estaría completo sin la participación de la sociedad civil. Ante las acusaciones de sufrir un déficit democrático, las organizaciones regionales recurren a mecanismos de participación de la sociedad civil y a parlamentos regionales como métodos paliativos. La legitimación democrática representa así un verdadero desafío para la integración regional. El regionalismo post-liberal tiene como objetivo ir contra la lógica de exclusión del Consenso de Washington. Sin embargo, Serbin (2012) señala que desde la IV Cumbre de las Américas del 2005, el déficit democrático ha aumentado. Si bien bajo el Nuevo Regionalismo, las políticas sociales eran marginales, la manifestación de las organizaciones de la sociedad civil era activa en las Cumbres Sociales. Con la llegada del Regionalismo Post-liberal se constata una centralización estatal de la implementación de las políticas públicas así como una estructura vertical de la participación, donde la independencia de las organizaciones de la sociedad civil es cuestionada.

Por otro lado, van Roozendaal (2007) añade que este déficit democrático es también el resultado de problemas de articulación dentro de las organizaciones de la sociedad civil, y falta de recursos y capacitación de las mismas.

En esta sección nos interesamos en los espacios, mecanismos e instrumentos de la participación de la sociedad civil, así como a sus financiamientos y culturas de participación.

El artículo de Alemany tiene como propósito realizar una evaluación de la participación ciudadana en el MERCOSUR. La autora concluye que si bien se han creado nuevos foros, ampliado funciones en los existentes

y han aumentado los foros de participación de la sociedad civil tanto en el MERCOSUR como en otros procesos de integración de la región, su incidencia en la toma de decisiones y negociaciones más duras sigue siendo muy limitada. Existe entonces el desafío de posicionar como tema prioritario de la agenda, las estrategias de desarrollo e inclusión de los propios países y atraer la atención de la sociedad en su conjunto. Desafío aún mayor, teniendo en cuenta el estancamiento generalizado del MERCOSUR en los últimos años.

Por otro lado, esta sección busca analizar los parlamentos regionales en América Latina. Malamud y de Sousa (2007) enfatizan la baja legitimidad de los parlamentos regionales en América Latina. En primer lugar, existe un problema de representación debido al hecho de que son pocas las elecciones populares directas de los parlamentarios regionales. Por consecuencia, los parlamentos poseen un “*input legitimacy*” bastante bajo. En segundo lugar, al no tener poder legislativo en la toma de decisiones, el nivel de “*output legitimacy*” es escaso. Por último, no existe ningún poder de control ni de monitoreo por parte del Parlamento a las otros órganos regionales, por lo que el “*control legitimacy*” es nulo.

Theodoro Luciano hace un análisis comparativo del modelo institucional del Parlamento del MERCOSUR. Si bien se puede constatar un incremento de la “*input legitimacy*” debido al rol de las elecciones directas, el autor concluye que no se llegó aún a un empoderamiento del Parlamento en el proceso decisorio regional. Efectivamente, en un contexto de parálisis institucional iniciado en 2010, el Parlamento no ha aún logrado posicionarse como un actor relevante en la integración del MERCOSUR.

Como balance de todos estos artículos, se puede concluir que las organizaciones regionales han contribuido a lo largo de los años a consolidar la democracia dentro de los países miembros. Sin embargo, es un proceso que ha conocido retrocesos y ha avanzado de manera dispareja a nivel regional. Es por ello que la consolidación de la democracia en los espacios regionales, no será nunca una finalidad, sino más bien un proceso en vía de construcción y redefinición constante que requiere vigilancia y compromiso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Carlos (2008). “Exposición del Sr. Carlos Álvarez” en ALADI (ed.), *Primer Foro sobre una Dimensión Social de la Integración en la ALADI*. Montevideo, ALADI: 140 – 147.
- Dabène, Olivier (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Malamud, Andrés y de Sousa, Luís (2007). “Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance” en Ribeiro Hoffmann, Andrea y van der Vleuten, Anna (eds.), *Closing or Widening the Gap?*. Cornwall: Ashgate: 85 – 102.
- Serbin, Andrés (2012). “New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?” en Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. London: Springer: 147 – 165.
- Van Roozendaal, Gerda (2007). “The Contribution of Non-state Actors to the Legitimacy of the Caricom” en Ribeiro Hoffmann, Andrea y van der Vleuten, Anna (eds.), *Closing or Widening the Gap?*. Cornwall: Ashgate: 135 – 154.



La protección de la democracia en los espacios regionales





¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años

Brigitte Weiffen y Jorge Heine

Durante mucho tiempo, se consideró que la transición y la consolidación democrática eran impulsadas principalmente por factores internos. Hace diez años, los estudiosos de las organizaciones regionales y la democratización todavía se sentían obligados a justificar por qué el multilateralismo debería ser considerado una influencia relevante sobre la democracia. Según ellos, las influencias internacionales sobre la democratización hasta entonces habían sido ignoradas o concebidas exclusivamente como factores estructurales (Pevehouse, 2005; Cooper & Legler, 2006). Sin embargo, esto ha cambiado. Hoy por hoy, el papel de los actores internacionales que promueven la democracia ha asumido un alto perfil. Gobiernos, agencias gubernamentales, organizaciones

internacionales y ONGs se involucran en la asistencia a la democracia y la promoción de la democracia. Ello también ha llevado a la creación de instrumentos regionales para promover y proteger la democracia. La mayoría de las organizaciones regionales, como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA) han adoptado acuerdos multilaterales para apoyar el fortalecimiento de la democracia y las normas y prácticas de los derechos humanos en sus Estados miembros. Organizaciones subregionales como el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), e incluso la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han seguido ese ejemplo (Börzel & van Hüllen, 2015; Genna & Hiroi, 2015; Heine & Weiffen, 2015: capítulo 1).

La OEA estuvo a la vanguardia en términos de mecanismos internacionales para la protección y defensa de la democracia. Es una de las pocas organizaciones que ya en su documento fundacional la respaldó formalmente. Junto con el Pacto Andino, fue la única que ya antes del final de la Guerra Fría incluía un compromiso con la democracia como objetivo de la organización. Sin embargo, la OEA fue pionera especialmente con respecto a los mecanismos de aplicación, esto es, las medidas concretas para defender y restaurar la democracia una vez que los Estados miembros violan las normas acordadas. A pesar de su papel protagonista en aquella época, la OEA como defensora de la democracia actualmente está bajo ataque. Esto se debe, por un lado, a la naturaleza ambigua de las crisis democráticas recientes, lo que hace difícil identificar un límite crítico de seriedad que justifique una intervención. Por otro lado, se ha producido un cambio desde la cooperación a nivel hemisférico al subregional, y las organizaciones subregionales compiten cada vez más con la OEA en sus esferas tradicionales. Especialmente la UNASUR intenta asegurar la supremacía en la defensa colectiva de la democracia en América del Sur y excluir a la organización hemisférica.

En la primera parte de este artículo se presenta una breve reseña de la evolución de las normas democráticas en el marco de la OEA. La segunda parte se centra en los orígenes y antecedentes de la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, así como sus

contenidos, particularmente, las provisiones para la defensa de la democracia. A los quince años de su creación, la tercera parte evalúa el desempeño de la Carta Democrática e identifica los principales problemas y desafíos que enfrenta.¹

Evolución histórica de las normas democráticas en la OEA

A diferencia de los documentos fundacionales de otras organizaciones regionales, la Carta de la OEA incluye referencias claras a la democracia. El preámbulo se refiere a la Declaración Americana de Derechos y Deberes de Hombre, diciendo que la solidaridad americana y la buena vecindad sólo pueden significar que se consolide en el continente, en el marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. Al enumerar sus principios, la Carta afirma que “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.”² Sobre esta base, se podría argumentar que cualquier golpe o interrupción ilegal del proceso democrático plantea un desafío a uno de los elementos esenciales de la organización y que la participación de gobiernos no democráticos en la organización sería incompatible con sus objetivos (Muñoz, 1998: 4).

Sin embargo, pese a las esperanzas generadas por tales aspiraciones, la OEA no cumplió con las expectativas que generó. Los gobiernos democráticos de la región a menudo eran derrocados por golpes de Estado, y muchos países vivieron durante años bajo regímenes autoritarios. A pesar de las reiteradas declaraciones de la OEA en favor de la democracia representativa (Ball, 1969: 485-498), en la práctica se consideró aceptable que un Estado miembro tuviese un gobierno autocrático, y que un Estado cuyo gobierno democrático hubiese sido derrocado por un golpe militar pudiese seguir siendo miembro pleno de la OEA.

Sólo en la década de los ochenta, con las transiciones a la democracia en América Latina, la gobernabilidad democrática pasó a ser un punto

central de interés interamericano. Las disposiciones de la OEA para promover y proteger la democracia fueron ampliadas y fortalecidas (Vaky & Muñoz, 1993; Farer, 1996; Cooper & Legler, 2001; Boniface, 2002; Parish & Peceny, 2002). Las reformas a la Carta de la OEA, englobadas en el Protocolo de Cartagena de 1985, hicieron hincapié en la centralidad de la democracia representativa como forma de gobierno y añadieron la siguiente frase al preámbulo de la Carta: “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.”³ También añadieron una frase adicional en el Capítulo I como uno de los propósitos esenciales de la organización: “Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.”⁴ Al ser declarado un propósito esencial, la democracia representativa se convirtió en una de las *raisons d’être* de la OEA.

Un primer paso para poner en práctica ese compromiso se dio en 1989. La Asamblea General aprobó la Resolución 991, que autorizaba a la OEA a llevar a cabo misiones de observación electoral en los países miembros a pedido del país anfitrión. Los esfuerzos para promover la democracia adquirieron un impulso especial con el fin de la Guerra Fría. También ayudó a ello la entrada de Canadá a la organización en 1990, ya que significó agregar recursos humanos y presupuestarios sustanciales a este esfuerzo. Ya en 1990, Ottawa proporcionó el liderazgo para la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD). Inicialmente, la UPD se enfocó en la observación electoral. Más tarde, su mandato fue ampliado para incluir el fortalecimiento de las instituciones políticas y procedimientos democráticos, actividades educativas y asistencia técnica para el proceso electoral (Gosselin & Thérien, 1999).⁵

El inicio de los noventa vio el final de la Guerra Fría, el retorno de la democracia en América del Sur, y el fin de las guerras civiles y las intervenciones externas en Centroamérica. Los temores de los Estados Unidos acerca de la “amenaza comunista” en el hemisferio disminuyeron y Washington finalmente aceptó la noción de la democracia como una norma para la región. A su vez, los países latinoamericanos que habían pasado por gobiernos militares y ahora tenían gobiernos electos estaban ansiosos de encontrar una manera de anclar sus sistemas democráticos frágiles y no consolidados (Pevehouse,

2005; Mansfield & Pevehouse, 2006). Por vez primera, todos los gobiernos tenían la aspiración de ser y de parecer democráticos y percibían todo lo que se haría en defensa de la democracia como en su propia defensa. Fue entonces que los políticos y los diplomáticos acreditados como Representantes Permanentes de sus gobiernos ante la OEA comprendieron que se debería hacer más para “amarrar” (Moravcsik, 2000) los logros democráticos alcanzados.

La adopción de mecanismos contra los intentos de golpe de Estado se inició en mayo de 1991 en la reunión del Consejo Presidencial del Pacto Andino organizada por el Presidente Carlos Andrés Pérez en Caracas. En la declaración final, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela acordaron que la Carta de la OEA debería modificarse para negarle el reconocimiento a gobiernos que llegasen al poder por la fuerza. Hasta entonces, los gobernantes de la región habían insistido en la soberanía del Estado y el principio de no intervención, lo que implicaba que cualquier gobierno en control del territorio nacional debería ser reconocido. Como la Asamblea General de la OEA en 1991 tuvo lugar en Santiago, el gobierno chileno recién electo aprovechó la oportunidad para mostrar al mundo su compromiso con la protección de la democracia. El 4 de junio de 1991, la Asamblea General aprobó el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Los Estados miembros declararon su “compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”⁶ y decidieron responder colectivamente a las amenazas al orden constitucional en los Estados parte.

El Compromiso de Santiago fue complementado por la Resolución 1080, adoptada el 5 de junio de 1991, y titulada “Democracia Representativa”, que estipulaba que en caso de “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por el gobierno democráticamente electo” en un Estado miembro, el Secretario General sería instruido para convocar una reunión del Consejo Permanente. Esta disposición estaba destinada a superar la reticencia de los Estados de interferir en los asuntos internos de los países vecinos y aliviar al Secretario General de la responsabilidad de justificar sus acciones. Además, la expectativa era que una reunión automática crearía presión para hacer algo, al margen

de qué país fuese el afectado.⁷ El Consejo Permanente examinaría la situación y decidiría sobre la convocatoria de una reunión *ad hoc* de los ministros de relaciones exteriores o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dentro de los diez días siguientes a la ruptura del orden constitucional, con el objetivo de analizar los hechos. La Resolución 1080 no contempló consecuencias específicas, pero dejó a la discreción de la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores o la reunión extraordinaria de la Asamblea General el adoptar las decisiones apropiadas para proteger al gobierno democrático.⁸

La Resolución 1080 fue un punto de inflexión en la historia de la OEA. Reflejó tanto el vuelco de América Latina hacia la democratización y el nuevo enfoque multilateral del gobierno de los Estados Unidos en las Américas. Por primera vez, la Resolución 1080 proporcionó a la OEA con un mecanismo colectivo, automático y rápido contra rupturas democráticas. La Resolución sentó las bases para el establecimiento de los parámetros legales para la promoción y defensa colectiva de la democracia en el hemisferio, permitió a la organización reaccionar en el caso de rupturas democráticas, definió el carácter de la defensa de la democracia y puso en marcha la construcción de una nueva norma hemisférica para proteger y estimular la democracia.

Sin embargo, la Resolución 1080 tenía limitaciones. Como mera resolución de la Asamblea General, no tenía fuerza obligatoria. Tampoco especificó las posibles sanciones a las interrupciones del proceso democrático. Así, en 1992 los miembros de la OEA firmaron el Protocolo de Washington, lo que permitió a la organización a suspender a un Estado miembro. El Protocolo, que entró en vigor en septiembre de 1997, añadió un nuevo artículo a la Carta de la OEA, que prevé la posibilidad de suspender la membresía de la OEA por mayoría de dos tercios si se ha producido la caída extra-constitucional de un gobierno democráticamente constituido.⁹ El Artículo 9 hizo de la democracia un requisito para la participación en cualquier órgano de la OEA. Esta fue también la primera vez que una organización regional estableció en un documento jurídicamente vinculante un mecanismo de sanción para los Estados miembros cuyo gobierno electo sea derrocado por la fuerza.

Durante la década de 1990, la Resolución 1080 se invocó en cuatro ocasiones: el golpe de Estado que tuvo lugar en Haití en 1991; dos autogolpes, en Perú en 1992 y Guatemala en 1993, y un intento de

derrocar al presidente de Paraguay en 1996. En los cuatro casos, el Consejo Permanente se reunió en una sesión de emergencia, aprobó una resolución que condena la violación del orden institucional democrático y convocó una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Los cancilleres decidieron entonces las medidas a tomar.

Presentación de la Carta Democrática Interamericana

Orígenes y antecedentes

La Carta fue el producto de la confluencia de un conjunto único de factores al comienzo del nuevo siglo. Esta fue una época de notable consenso sobre el significado de la democracia, sus valores e instituciones. Tras el final de la Guerra Fría, la transición de América Latina a la democracia, el Consenso de Washington como programa económico único, y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como proyecto panamericano dominante, había un acuerdo generalizado sobre la democracia y el libre mercado como paradigmas dominantes. Así como el ALCA fue diseñado para formalizar el compromiso con un cierto tipo de economía de mercado, la Carta Democrática Interamericana (CDI) surgió como marco y conjunto de principios comprometidos con un cierto tipo de democracia. Esta era la democracia representativa en su expresión clásica, liberal, con su énfasis en la separación de poderes, elecciones libres y libertad de prensa. Si bien la OEA desde su creación había respaldado la democracia representativa, ello fue olvidado durante la larga y oscura noche de dictaduras militares que se dio en gran parte de la región entre los sesenta y los ochenta.

Una vez superadas las tensiones de la Guerra Fría y con las Fuerzas Armadas de vuelta en sus cuarteles, la diplomacia colectiva en el hemisferio se centró en la erradicación de la posibilidad de golpes militares. Las Fuerzas Armadas seguían siendo influyentes, y golpes de Estado, intentos de golpes y amenazas de golpe todavía eran una preocupación. Por ende, lo que los redactores de la Resolución 1080 tenían en mente eran reversiones claras y abruptas del orden constitucional, como el derrocamiento repentino de un gobierno

democrático por la fuerza, por lo general, un golpe militar. El golpe militar en Haití contra el presidente Jean-Bertrand Aristide en 1991, el fallido golpe de estado en Paraguay contra el presidente Juan Carlos Wasmosy en 1996, y el golpe militar de corta duración contra el presidente Jamil Mahuad en Ecuador en 2000 fueron casos en los que este compromiso con las normas democráticas se puso a prueba, saliendo bien parado. En ellos se demostró que los líderes recién elegidos estaban dispuestos a hacer lo que decían, y actuar como corresponde. Y aunque los militares de América Latina seguían siendo una fuerza a tener en cuenta, la impunidad como respuesta al golpismo dejó de existir.

Pero si la vuelta de las dictaduras militares se hizo cada vez más remota, surgió un nuevo tipo de amenaza a la democracia en los noventa. Presidentes democráticamente elegidos, como Fernando Collor de Mello en Brasil (1989-1992), Carlos Menem en Argentina (1989-1999), y, sobre todo, Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), encarnaron una nueva versión del caudillo latinoamericano. Una vez en el poder, trataron de elevarse más allá de las limitaciones de las instituciones democráticas y de eliminar, en la medida de lo posible, la *accountability* horizontal ante otras ramas del gobierno, y de acumular poder al máximo. Su modo preferido de gobernar fue a través de decretos ejecutivos, el famoso decretismo que les permitió saltarse las negociaciones y compromisos que son parte integral del proceso legislativo en el Congreso. En suma, estaban creando democracias delegativas, en la expresión de Guillermo O'Donnell (1994).

La forma más extrema de democracia delegativa tuvo lugar en Perú. En 1992, a escasos dos años de su elección, Fujimori llevó a cabo un autogolpe. Cerró el congreso, estableció un estado de emergencia, y en el nombre de la lucha contra el terrorismo, suspendió muchos derechos y libertades civiles. Así, los peruanos de súbito descubrieron que la principal amenaza a sus derechos no provenía de una junta militar, sino que de un líder electo que convirtió su gobierno en una dictadura (McClintock & Vallas, 2003; Conaghan, 2005; Carrión, 2006). Y no es casualidad que fue en Perú donde los esfuerzos para dar una respuesta regional a este tipo de regresión autoritaria se iniciaron y continuaron durante gran parte de la década.

El detonante de la creación de la CDI fue el resultado de las elecciones presidenciales peruanas de 2000. Fujimori fue reelegido para un tercer mandato, a pesar de lo que algunos consideraron graves irregularidades en la segunda vuelta del 28 de mayo. Como resultado, la misión de observación electoral de la OEA se retiró del país, lo que provocó extensas deliberaciones dentro de la OEA. La Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2000 en Windsor, Canadá, decidió enviar una delegación especial. Ella fue encabezada por el Secretario General de la OEA, César Gaviria, y el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy. La delegación propuso una Mesa de Diálogo con la participación del gobierno, la oposición y representantes de la sociedad civil para lograr un acuerdo entre el gobierno y la oposición, y exigió que el gobierno peruano pusiese en marcha un ambicioso programa de reformas. La OEA y la comunidad internacional jugaron un papel importante en el proceso que llevó a la renuncia de Fujimori y facilitó el paso de la democracia delegativa de Alberto Fujimori a la democracia representativa de Alejandro Toledo. Con su énfasis en el diálogo y el programa de cambio gradual que fomentó, la misión de la OEA también ayudó a reunir a las élites de una sociedad altamente dividida (Cooper & Legler, 2006: 62-83).

Fue como resultado de esa lucha prolongada por sus derechos democráticos que entre líderes e intelectuales peruanos surgió la idea de una carta democrática para el hemisferio. Su lógica era subrayar que las graves amenazas e interrupciones de la institucionalidad democrática van más allá de los golpes de Estado. Materializar esto en un documento ayudaría a otros a evitar una situación similar a la que ellos se enfrentaron cuando lucharon contra el fujimorismo. La noción inspiradora era dejar atrás los componentes fundamentales del sistema interamericano de la Guerra Fría, esto es, la soberanía del Estado y el principio de no intervención, o al menos lograr que fuesen más permeables a las preocupaciones sobre las normas democráticas.

Los líderes del gobierno interino que sucedió al de Alberto Fujimori, el Presidente Valentín Paniagua y el Canciller Javier Pérez de Cuéllar, tomaron la iniciativa e introdujeron la propuesta inicial de una carta democrática poco antes de la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001 en Ciudad de Québec, Canadá, como anfitrión de la conferencia, también jugó un papel importante. El embajador de

Colombia ante la OEA, Humberto de la Calle, así como el Secretario General, César Gaviria, también lo hicieron.¹⁰ En lo que se conoció como la cláusula democrática de la Declaración de Québec, los jefes de Estado del hemisferio declararon que un compromiso compartido con la democracia y el Estado de derecho eran una condición esencial para la participación en el proceso de Cumbres. Ello enfatizó la necesidad de fortalecer la capacidad de las naciones americanas para responder a las amenazas a la democracia.¹¹ Dos meses después, la Asamblea General de la OEA realizada en San José, Costa Rica, reiteró el consenso sobre el tema.¹² El texto final del documento se adoptó formalmente como CDI en una sesión especial de la Asamblea General celebrada en Lima, Perú, en el mismo día en que se llevaron a cabo los ataques terroristas en los Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001.

Una nueva carta para el nuevo siglo

La CDI es el documento más importante sobre la democracia como forma de gobierno en el hemisferio occidental.¹³ El núcleo y elemento más novedoso de la Carta reside en los capítulos I y IV. En ellos se plantean ciertos conceptos que, si bien reflejan los procedimientos ya existentes, encarnan un esfuerzo por lograr una mayor precisión semántica en la organización y aplicación de dichos procedimientos. Por el contrario, otras áreas conceptuales y procedimentales, como los capítulos II y III, ya eran parte de las actividades habituales de la OEA.

La médula conceptual respecto al significado de la democracia en el sistema interamericano se establece en el Capítulo I. En su primer artículo, la CDI identifica el “derecho a la democracia”—una idea planteada por Thomas Franck (1992)—como un derecho clave de los pueblos de las Américas, y define la democracia como requisito esencial para el “desarrollo social, político y económico” de los pueblos del continente. La carta luego procede a definir la democracia representativa, distingue entre “elementos esenciales” (Art. 3) y “componentes fundamentales” (Art. 4) de ella¹⁴ y subraya otros ingredientes del sistema político cuyo desarrollo son necesarios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Los elementos esenciales de la democracia representativa incluyen el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;

la celebración de elecciones periódicas libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el acceso a poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la separación y la independencia de los poderes públicos; y un régimen plural de partidos y organizaciones políticas. En la misma línea, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; y el respeto al Estado de derecho por parte de todas las entidades y sectores de la sociedad. Contrariamente a lo que a veces se dice, la CDI también hace hincapié en que la participación ciudadana no sólo fortalece la democracia, sino que es una “condición necesaria” para el pleno ejercicio de la democracia (Art. 2 y 6).

Como corresponde en este tipo de documento, el mismo incluye secciones completas sobre derechos humanos (Capítulo II, Art. 7 a 10) y sobre desarrollo integral y combate a la pobreza (Capítulo III, Art. 11 a 16). Por su parte, los Capítulos II y III tienen el propósito de reafirmar, en términos generales, el compromiso de la OEA y sus Estados miembros con los derechos humanos y la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y proporcionan un vínculo crucial entre la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico (Art. 11 a 16), así como la garantía, la supervisión y la defensa de los derechos humanos (Art. 7 a 10).

Sin embargo, la parte más innovadora de la carta radica en sus secciones operativas: aquella sobre la promoción y defensa de la democracia (Capítulo IV, Art. 17 a 22, la sección más larga del documento) y, en menor medida, aquella sobre la observación electoral (Capítulo V, Art. 23 a 25). Es aquí donde se da el difícil acto de equilibrio entre defender la democracia, por una parte, y no violar los principios cuasi sagrados de la OEA, la soberanía estatal y la no intervención, por otro. Si la democracia es un derecho de los pueblos de las Américas (Art. 1) y forma la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA (Art. 2), se deduce de ello que sus gobiernos tienen la obligación de promoverla, y que es necesario establecer mecanismos colectivos para la protección y defensa de la

democracia, que corresponden a la OEA. En consecuencia, el capítulo IV establece procedimientos para la respuesta colectiva a las diversas situaciones en las que la democracia en los Estados miembros de la OEA se ve amenazada, seriamente afectada o destruida.

El Capítulo V ofrece un nuevo marco institucional para la práctica ya establecida de la OEA de la observación electoral, inicialmente llevado a cabo por la Unidad para la Promoción de la Democracia y ahora administrada por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría de Asuntos Políticos.¹⁵ Finalmente, el capítulo VI define las directrices generales a ser adoptadas por la OEA y sus Estados miembros con el fin de fortalecer una cultura democrática y promover principios y prácticas democráticas. Si bien enfatiza la educación (Art. 27) y la participación de la mujer (Art. 28), no se definieron medidas específicas al respecto.

Mecanismos colectivos para la defensa de la democracia

Dijimos que la creación de la CDI se debió a dos factores: la persistencia de la inestabilidad política en la región a lo largo de la década de 1990, a pesar de los considerables avances realizados en la transición de la región hacia la democracia; y el hecho de que las amenazas a la democracia estaban tomando nuevas formas, diferentes de los golpes militares clásicos. En un esfuerzo por responder a los nuevos desafíos, el Capítulo IV distingue entre diferentes situaciones y establece mecanismos de acción específicos para cada una, haciendo una diferenciación inexistente en la concisa Resolución 1080. Provee cuatro modalidades en que la OEA puede defender la democracia cuando se considera amenazada. De este modo, los artículos 17-21 tratan de aplicar el principio de respuesta gradual y proporcionada. Las opciones disponibles a través de la CDI se pueden reducir a dos. El primer enfoque, de carácter preventivo, hace uso de los mecanismos de la diplomacia y la cooperación internacional para ayudar a superar y revertir una crisis democrática en curso. Para ello es necesario el consentimiento del gobierno en cuestión. El segundo enfoque, reactivo y punitivo, consiste en la amenaza o la aplicación de sanciones a un Estado en el que el orden democrático se alteró o rompió (Lagos & Rudy, 2004; Ayala Corao & Nikken Bellshaw-Hógg, 2006).

De acuerdo con el primer enfoque, el artículo 17 abre la posibilidad que el gobierno de un Estado miembro pueda solicitar la asistencia del Secretario General o el Consejo Permanente de la OEA si su proceso político institucional democrático está en riesgo. Esta es una propuesta relativamente sencilla que no debe prestarse a dificultades de interpretación. Si un gobierno pide ayuda a la OEA, difícilmente puede reclamar más tarde que su soberanía fue violada o que el principio de no intervención no fue respetado. Por otro lado, es poco probable que este artículo sea usado, por dos razones. Si una de las amenazas más graves a la democracia en la región a partir de 1990 en adelante ha sido la regresión democrática, es decir, tendencias autoritarias procedentes de la rama ejecutiva, es poco probable que los culpables de ese comportamiento se dirijan a la OEA para denunciarse a sí mismos. Si esto no es el caso, y es a su vez el poder ejecutivo que se encuentra bajo asalto por otras ramas del gobierno o por una insurrección no armada, una solicitud formal a la OEA (por definición un acto público) señala debilidad institucional, y puede envalentonar aún más las fuerzas de la oposición decididas a derrocar el gobierno. Por lo tanto, invocar el artículo 17 pone a los gobiernos en un dilema, ya que la invocación significaría admitir que el propio gobierno está “en riesgo”. También existe el peligro de que las medidas para la preservación de la institucionalidad democrática tomadas por la OEA puedan ser interpretadas como injerencia indebida en la política interna. Así, desde la perspectiva de los opositores del presidente, la OEA podría ser percibida como partidaria del gobierno, lo que limitaría el margen de maniobra de la organización en sus esfuerzos de mediación.

Una segunda arma en el arsenal de la CDI es su artículo 18, que alienta al Secretario General de la OEA o al Consejo Permanente a tomar la iniciativa en casos en que la democracia esté en peligro. Ayala y Bellshaw-Hógg (2006) ven otra distinción entre los artículos 17 y 18, una del momento apropiado. Considerando que la utilización del término “riesgo” en el artículo 17 implica que el problema aún no se ha producido, el artículo 18 habla de una situación ya existente que puede afectar el proceso democrático o el legítimo ejercicio del poder. En tales casos, la tarea de la organización consiste en organizar visitas de inspección, preparar informes, evaluar situaciones, y tomar decisiones sobre cómo enfrentar tales amenazas. Una vez más, el requisito del consentimiento del gobierno en cuestión se convierte en un tema

crítico. Esto puede llegar a ser un obstáculo que haga imposible que la OEA adopte medidas para proteger la democracia, sobre todo si son las acciones del mismo gobierno que están debilitando las instituciones democráticas. Según un punto de vista, se trataría de una deficiencia fundamental de la Carta Democrática, a ser remediada dando mayor libertad de acción al Secretario General para enviar delegaciones e investigar lo que está sucediendo en el país. En esto, hubo diferencias entre los ex-Secretarios Generales José Miguel Insulza y César Gaviria, con el primero abogando por mayores poderes para la Secretaría, y el último afirmando que esto sería innecesario, ya que las reglas actuales proporcionarían suficiente espacio para actuar (Gaviria Trujillo, 2012; Insulza, 2012).

Los verdaderos “dientes” de la carta, sin embargo, están en de los artículos 19-22, que especifican las sanciones a los Estados miembros en los casos de transgresión de las normas democráticas. El artículo 19 es la cláusula democrática central de la CDI y tiene un estatus especial como un principio relacionado a las disposiciones de los artículos 20 y 21. En ella se estipula que una “ruptura del orden democrático” (Art. 21) o una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático” (Art. 20) son, mientras persistan, un “obstáculo insuperable” para la participación de un Estado miembro en los órganos de la OEA. De acuerdo con el artículo 20, una alteración provocaría la convocatoria del Consejo Permanente y gestiones diplomáticas para la normalización de la institucionalidad democrática. Si los esfuerzos diplomáticos no logran alcanzar la normalización de la situación, se debe convocar una sesión especial de la Asamblea General, cuya tarea es decidir si la gravedad de la situación ha cruzado el límite de una ruptura del orden democrático, por lo que se debería aplicar el artículo 21. Si es así, la Asamblea General está autorizada a suspender la membresía del Estado en cuestión, con una mayoría de dos tercios de los Estados miembros. Sin embargo, el artículo 21 también estipula que la suspensión no impide la continuación de las gestiones diplomáticas.¹⁶ Por último, el artículo 22 contiene instrucciones sobre cómo proceder una vez que la situación que llevó a la suspensión ha sido resuelta. Hasta el momento, la primera (y única) vez que artículo 21 se ha aplicado fue en 2009. En esa ocasión, el voto unánime de la Asamblea General llevó a la suspensión de Honduras después del derrocamiento del

presidente Zelaya del 28 de junio. Tuvieron que pasar dos años hasta que Honduras fue readmitida a la OEA.¹⁷

Es fácil subestimar la importancia de la CDI. Una comparación del número de crisis democráticas en América Latina en la década anterior y la posterior a la aprobación de la CDI permite concluir que no hay una baja significativa (McCoy, 2012). La aparente escasez de invocaciones de la CDI podría llevar a la conclusión de que no ha cumplido una función útil. Sin embargo, Graham (2002), observa que la carta tiene valor como herramienta diplomática para estigmatizar Estados recalcitrantes y que podría ser un elemento de disuasión creíble para detener la escalada de amenazas a la democracia. Además, desde el punto de vista del ex-Secretario General de la OEA Insulza, la CDI tiene dos dimensiones: por un lado, proporciona un conjunto de reglas sobre la manera de defender y promover la democracia en las Américas; por otro, constituye una declaración de intenciones, un programa para avanzar y acercarse al ideal democrático.¹⁸ A su vez, Peter Hakim, del Diálogo Interamericano, ha caracterizado la CDI como un “documento aspiracional.”¹⁹ Es en esta doble condición, como manual y como manifiesto, que la CDI tiene que ser evaluada.

Así, la Carta ha creado normas democráticas nuevas y más rigurosas que los países de las Américas deben cumplir (Boniface, 2002). También ha establecido la idea de que la comunidad internacional, y en particular la comunidad hemisférica, tiene un papel más importante que antes en hacer cumplir esas normas. Y en términos de los mecanismos para hacer cumplir esas normas, la idea inspiradora es la de una respuesta gradual a acontecimientos complejos. En otras palabras, tanto las gestiones diplomáticas como las sanciones desempeñan un papel clave en el tratamiento de amenazas autoritarias (a menudo sutiles) a las instituciones democráticas. Estos son muy diferentes de los golpes militares de antaño, y exigen respuestas y herramientas más matizadas para enfrentarlos. Es en la búsqueda de un equilibrio entre respuestas firmes que transmitan la preocupación de la comunidad hemisférica acerca de amenazas inminentes a la integridad de las instituciones democráticas, por un lado, e intervenciones demasiado agresivas, por otro, donde se encuentra gran parte del arte y la ciencia de la implementación de la CDI.

Problemas y desafíos

La CDI aborda muchas de las deficiencias identificadas durante la década de 1990 en el debate sobre el régimen emergente para la defensa de la democracia. Sin embargo, la OEA se enfrenta a un desafío permanente en aplicarla de forma oportuna y eficaz. Si bien el Consejo Permanente y la Asamblea General se refieren regularmente a la CDI al emitir comunicados sobre la democracia, las disposiciones del capítulo IV sólo se han utilizado en unos pocos casos.²⁰ Aparentemente, los Estados miembros se encuentran en un punto muerto en cuanto a la aplicación de la CDI. Esto es atribuible a deficiencias en el diseño de la Carta, a las controversias sobre el concepto de la democracia y la naturaleza cambiante de las crisis democráticas que la CDI tiene que abordar, así como a los desafíos provocados por la transformación del entorno regional.

Deficiencias en el diseño de la Carta

Desde sus inicios, algunos defectos inherentes en el diseño de la CDI se hicieron evidentes (Cameron, 2003a; Pastor, 2003, 2004; Legler, 2007). Estos defectos se reducen a tres cuestiones fundamentales: la condición jurídica del documento; el rol del ejecutivo en su uso; y su enfoque gradual y proporcionado. Son estas tres áreas que el proceso de revisión interna de la OEA ha mencionado como las limitaciones principales.²¹

En cuanto a la condición jurídica del documento, cabe notar que la CDI es un acuerdo político, no un tratado. Tiene vigencia política, pero carece de la precisión y el rigor de un tratado y no es jurídicamente vinculante. Este es, sin duda, un aspecto negativo de la CDI en comparación con el artículo 9 de la Carta de la OEA (la cláusula democrática creada por el Protocolo de Washington), a pesar de que la primera es más amplia que el artículo 9, limitado a un cambio de régimen por la fuerza.²² La Carta Democrática es la expresión de un consenso entre los Estados miembros de la OEA para llevar a cabo acciones colectivas prestando apoyo si la democracia está en peligro y penalizando su quiebre. Ahí reside su fuerza y al mismo tiempo su debilidad, pues su invocación depende de la voluntad política (Rudy, 2005). Como instrumento político, se ve afectado por las tensiones

entre las nuevas normas pro-democracia y la posibilidad de proteger la democracia mediante mecanismos colectivos, por un lado, y las normas de soberanía más establecidas, por el otro. A diferencia de lo que estaba previsto por sus autores intelectuales, la CDI no ha sido capaz de superar el principio de no intervención.

La segunda manzana de la discordia es el hecho de que el proceso de juzgar si existe una amenaza a la democracia, es controlado por el ejecutivo. Esto causa problemas de acceso para otros actores tratando de hacer uso de los mecanismos de la CDI. La decisión de aplicar la CDI en forma preventiva o en casos de una alteración o interrupción del orden democrático depende del consentimiento del Estado miembro en cuestión y de las mayorías generadas entre los otros Estados miembros. Ninguna otra rama del gobierno que no sea el ejecutivo puede activar la CDI para evitar una crisis de la democracia; y mucho menos pueden hacerlo las organizaciones de la sociedad civil (Sundstrom, 2003; Hubert, 2009). El requisito del consentimiento del gobierno en cuestión, incluso para evaluar una amenaza a la democracia, ha sido caracterizada como un principio de “intervención sólo por invitación” (Legler, 2007, 2012). A menos que el mismo gobierno del Estado miembro considere que está siendo amenazado (cuando se está intentando un golpe de Estado o cuando protestas opositoras están ganando fuerza), será improbable obtener su consentimiento para una investigación externa. Especialmente si la conducta del propio ejecutivo constituye el peligro para la democracia, la OEA está condenada a la inacción, ya que es poco probable que el gobierno recurra al artículo 17 o que otorgue el consentimiento para recurrir al artículo 18 (Sundstrom, 2003).

Para recurrir a los mecanismos reactivos de los artículos 20 y 21, la valoración de la gravedad de una situación dada va a depender del juicio por los otros Estados miembros. El Consejo Permanente se compone de embajadores que, antes que nada, siguen instrucciones de sus capitales. Esto no es atípico para la toma de decisiones a nivel multilateral, dado que la OEA es una organización intergubernamental y los gobiernos tomaron la iniciativa en la creación del régimen para la defensa de la democracia.²³ Con todo, esto limita la posibilidad de una intervención, ya que los diplomáticos son reacios a formular acusaciones. Incluso si el Secretario General insistiese en una respuesta de la OEA en una

determinada situación, el consentimiento de los demás representantes de los gobiernos, ya sea en el Consejo Permanente o en la Asamblea General, no se puede dar por descontado. En un escenario de democracias incompletas o imperfectas, y, en ocasiones, de gobiernos débiles, la posibilidad de establecer un precedente negativo que podría invocarse en el futuro en contra de ellos es algo que los gobernantes tienen muy presente. Y puede ser lo suficientemente potente como para socavar la voluntad política necesaria para emprender una acción colectiva bajo la CDI.

Después de todo, la razón original para establecer medidas para la defensa de la democracia fue la protección de los presidentes en ejercicio para asegurar su supervivencia política frente a las amenazas antidemocráticas.²⁴ Ergo, en caso de una conducta cuestionable de un presidente electo, los demás Estados miembros no irían al extremo de presionar a un colega a dejar el cargo. Es por ello que, para algunos críticos, el objetivo real de la defensa del régimen de la democracia es la preservación de la estabilidad.

La tercera limitación se refiere a la ausencia de un límite claro para determinar en qué momento la OEA debería intervenir de acuerdo con las cláusulas de acción en los artículos 17 a 21. Si bien el problema de la “soberanía del ejecutivo” (Cooper & Legler, 2006) ya existía antes de la adopción de la Carta Democrática, la posibilidad de respuestas diplomáticas graduales y proporcionales a los diferentes tipos de desafíos a la democracia fue una de las principales innovaciones de la CDI. El Capítulo IV de la Carta es un intento por refinar las medidas y procedimientos que se puedan aplicar a los diferentes escenarios de la alteración del orden constitucional democrático. Tras una ruptura o un deterioro inminente del orden democrático, el Secretario General y/o el Consejo Permanente pueden decidir investigar el asunto. En ese sentido, la CDI es un avance en comparación con la Resolución 1080. Sin embargo, los críticos señalan la imprecisión de términos claves y la falta de claridad en los criterios para definir cuándo y en qué medida se han alterado las instituciones democráticas de un país, cuándo la OEA se enfrenta a una situación de alteración o interrupción inconstitucional del orden democrático, y cuándo hay una crisis (Sundstrom, 2003; Fabry, 2009). Con excepción de los casos de un colapso total y absoluto de las instituciones democráticas (Art. 21)

y de la solicitud de un gobierno para obtener asistencia (Art. 17), es difícil delimitar cada escenario del Capítulo IV de manera precisa.²⁵

Muchas discusiones sobre la aplicabilidad de la CDI, por tanto, giran en torno a qué tipo de comportamiento antidemocrático es lo suficientemente grave como para justificar la acción de la OEA. Por un lado, la OEA no puede responder a cualquier infracción menor de la CDI, sino que sólo a las amenazas inmediatas y tangibles. Por otra parte, una serie de transgresiones menores hacen que se corra el riesgo de que escalen a una erosión gradual de la democracia. Al mismo tiempo, manifestaciones menos claras de violaciones de normas democráticas no son fácilmente identificables. A menudo hay una escasez de información confiable para evaluar la magnitud de una alteración. Por otra parte, diferentes observadores pueden sacar conclusiones contradictorias de la evidencia. La OEA carece de un mecanismo de revisión para supervisar el cumplimiento de la CDI, así como un sistema de alerta temprana que ayude a determinar alteraciones inconstitucionales (Cameron, 2003a).

A su vez, las medidas destinadas a responder a las crisis democráticas se consideran débiles. Esto vale en particular para las medidas preventivas que dependen del consentimiento previo del gobierno afectado. Sin embargo, incluso las medidas reactivas dejan mucho margen de maniobra para los que tengan derecho a iniciar una respuesta. El lenguaje suave de los artículos 18 y 20 que dicen que se “podrá” hacer algo en respuesta a las crisis democráticas, contrasta con el lenguaje preciso de la Resolución 1080, según la cual el Secretario General es instruido a llamar a una reunión de emergencia del Consejo Permanente como reacción a una interrupción inconstitucional del orden democrático.²⁶ Por lo tanto, una mayor flexibilidad —la expansión y la posible aplicación de la protección de la democracia a más tipos de situaciones— fue introducida a expensas de la automaticidad.

Estas críticas generaron una discusión en torno a una posible reforma de la Carta Democrática. Una propuesta de los Amigos de la Carta Democrática (una red de ex jefes de Estado y funcionarios públicos de alto rango asesorados por un grupo de académicos)²⁷ preveía una definición más clara de alteración del orden constitucional, así como un mecanismo para una mayor participación de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de los Estados miembros con la CDI.

Durante la Asamblea General de la OEA de junio de 2005 en Fort Lauderdale, el gobierno estadounidense planteó una propuesta para establecer un mecanismo preventivo a ser activado por iniciativa de la sociedad civil de una democracia amenazada y así permitir una supervisión más continua de potenciales amenazas a la democracia.²⁸ Esto fue rechazado por los Estados latinoamericanos, que temían que su soberanía se viera socavada si se le concedían tales medios de intervención a la OEA.²⁹ En cambio, instruyeron al Secretario General Insulza a presentar un informe al Consejo Permanente sobre la forma en que la CDI se había aplicado hasta entonces así como sobre sugerencias para perfeccionarla³⁰.

El informe fue presentado en abril de 2007,³¹ y fue seguido por dos informes actualizados en 2010 y 2011.³² El Comité Jurídico Interamericano llevó a cabo su propia investigación sobre la CDI y produjo un informe exhaustivo (Hubert, 2009). En la ocasión del décimo aniversario de la CDI, el Consejo Permanente llevó a cabo una serie de reuniones para examinar las distintas secciones de la Carta Democrática. Se propusieron varias soluciones para hacer frente a sus limitaciones. Para algunos, ello requeriría enmiendas al texto de la CDI; para otros, un uso más eficaz de los instrumentos existentes sería suficiente.³³

Controversias sobre la democracia y la naturaleza de las crisis democráticas

Si bien se han dado enormes avances en materia de democratización en el curso del último cuarto de siglo, las debilidades y deficiencias de la democracia en América Latina son más que evidentes. Sin el paraguas de la Guerra Fría para justificarlos, se ha vuelto más difícil realizar golpes militares. Esto no significa que las instituciones democráticas no enfrenten otros peligros. La naturaleza de las amenazas a la democracia en la región ha cambiado, y el escaso uso de la CDI también puede ser atribuible a la situación confusa dentro de los países frente a una crisis democrática.

En la época en que la Resolución 1080 de 1991 y el Protocolo de Washington de 1992 fueron redactados, lo que sus creadores tenían en mente era la sanción de los golpes (e intentos de golpe) de Estado.

Diez años después, la CDI de 2001 surgió como una reacción a un tipo diferente de amenaza, los llamados autogolpes y otras instancias de retroceso autoritario en los noventa. Para enfrentar esos desafíos, se introdujo la distinción sutil, pero crucial entre “rupturas” del orden democrático y “alteraciones” del orden constitucional. La primera categoría incluye el clásico golpe militar, así como su nueva variante, el autogolpe. La segunda categoría, a su vez, se refiere a los intentos más insidiosos de presidentes electos para torcer la voluntad del pueblo— mediante el robo de las elecciones, la usurpación de los poderes de una o varias ramas del gobierno, el silenciamiento de los medios de comunicación u otras infracciones reiteradas y sistemáticas de la libertad de expresión.

Sin embargo, si bien durante los noventa los presidentes fueron los principales culpables en esta materia, nuevos tipos de amenazas han surgido desde que se adoptó la CDI en 2001.³⁴ Mientras que los golpes militares están en retirada, Boniface (2009: 186) sostiene que en vista de las normas internacionales que apoyan la democracia los militares y otros actores políticos no electos han adaptado sus estrategias y utilizan formas más discretas para amenazar la democracia. En así llamados “golpes bajo la mesa”, presionan a presidentes electos mientras proclaman públicamente su respeto a la Constitución.

Una nueva amenaza a la democracia ha sido el advenimiento del “golpe de la sociedad civil”, en el que presidentes electos se ven forzados a abandonar su cargo ante protestas masivas que exigen su dimisión (Legler, 2007; Boniface, 2009). La protesta popular ha sustituido la injerencia militar como fuente extra-institucional de las crisis democráticas (Pérez-Liñán, 2007). En Argentina (2001), Bolivia (2003, 2005), Ecuador (2000, 2005) y Venezuela (2002) la caída de presidentes electos ocurrió en medio de movilizaciones populares. Este tipo de crisis es ambigua, por dos razones. En primer lugar la movilización como tal no es ilegal, ya que está protegida por la libertad de reunión y el derecho a manifestarse. La protesta social podría incluso mejorar la calidad de la democracia cuando articula la demanda de los sectores marginados de la población a jugar un papel más central en la política y abre nuevos canales de participación política. Sin embargo, ello tiene que sopesarse con el peligro de que la protesta violenta sea instrumentalizada como una alternativa a un proceso de destitución

formal. En segundo lugar, es difícil separar estas movilizaciones de otros acontecimientos que amenazan la democracia, ya que a menudo se ven reforzadas por alegaciones de golpe de Estado o coinciden con divisiones intra-gubernamentales.

El conflicto entre ejecutivo y legislativo es otra de las causas de crisis democráticas recientes. Ello jugó un papel en Ecuador (2005), Nicaragua (2005), Honduras (2009), Paraguay (2012) y actualmente, Brasil (2016). Fortalecidas por un gobierno dividido, la falta de una base de poder del ejecutivo en el parlamento o cambiantes coaliciones legislativas, diversas facciones parlamentarias han tratado de destituir a diversos presidentes (en algunos casos, con éxito) para promover sus propios objetivos político-partidistas.

Y hay un grado de traslape entre los diferentes tipos de crisis. Por ejemplo, la capacidad de la asamblea legislativa para remover al presidente de su cargo depende en última instancia del grado de movilización popular contra el gobierno (Hochstetler, 2006; Pérez-Liñán, 2007). Conflictos entre las ramas del gobierno en Ecuador que resultaron en la caída de presidentes (1997, 2005), así como el conflicto entre el presidente y los prefectos regionales sobre el estado de la autonomía en Bolivia (2008) también fueron acompañados por movilizaciones de masas. Incluso cuando los militares fueron parte de coaliciones que derrocaron a un presidente democráticamente elegido, como en Ecuador (2000), Venezuela (2002) y Honduras (2009), diversas manifestaciones populares respaldaron la acción militar. Una vez que una coalición social amplia sale a las calles para exigir la renuncia presidencial, la caída del gobierno se hace posible. La mayoría de las crisis democráticas han sido el resultado de una combinación de factores institucionales, las maquinaciones de una contra-élite (en algunos casos, con el apoyo de los militares) y la protesta social.

Por todo ello, ha sido muy difícil para la OEA acudir a la defensa inmediata de la democracia representativa. Los nuevos desafíos no siempre pueden ser tratados con las mismas medidas utilizadas para contrarrestar desafíos anteriores. Los mecanismos institucionalizados para la defensa de la democracia por la OEA se han quedado atrás en relación a la evolución de las amenazas a la democracia. Cuando la CDI—que había sido creada en respuesta a la conducta de los

presidentes en los noventa—entró en vigencia, la naturaleza de las amenazas ya había cambiado.

Las controversias en torno a la aplicación de la CDI también son el resultado de divisiones ideológicas. En lugar de una confrontación entre actores pro-democráticos y anti-democráticos, las crisis democráticas actuales reflejan un choque de visiones acerca de lo que es la democracia. Cada vez más, el régimen regional de promoción de la democracia choca con los proyectos políticos de gobiernos reformistas. Lo que para algunos son medidas que profundizan la democracia, para otros la hacen retroceder.

Mientras que la adhesión al mercado libre y la democracia representativa habían reflejado el consenso de los noventa, estos valores fueron cuestionados por la ola de gobiernos de izquierda, de orientación nacionalista y, en algunos casos, anti-Estados Unidos, que llegaron al poder en muchos países de la región a fines de esa década y en los 2000. Hugo Chávez, un militar que pocos años atrás había participado en un golpe de Estado fallido, ganó las elecciones presidenciales de Venezuela en 1998. Gracias al aumento de los ingresos del petróleo, inició ambiciosos programas sociales. Con el paso del tiempo, logró un control cada vez más autoritario del aparato político del país y su discurso se volvió más y más radical—anti-*establishment*, anti-globalización y anti-estadounidense. Anunció su intención de crear “el socialismo del siglo XXI” y forjó una estrecha alianza con la Cuba de Fidel Castro. En la década siguiente, presidentes que se identifican a sí mismos y son ampliamente considerados como parte de la izquierda han sido elegidos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Los más radicales de estos gobiernos de izquierda que se convertirían en aliados de Hugo Chávez fueron los de Evo Morales, un líder indígena de los cocaleros rurales, elegido presidente de Bolivia en 2005; Rafael Correa, un economista de izquierda, en Ecuador, y Daniel Ortega, el ex líder del gobierno revolucionario sandinista, en Nicaragua, ambos elegidos en 2006.

El giro a la izquierda fue una expresión de descontento de amplios sectores de la sociedad latinoamericana con el neoliberalismo, que no había cumplido su promesa de traer prosperidad a los sectores populares y había exacerbado problemas de larga data, como el empleo

informal. Esto refleja una creciente distancia ideológica de gran parte de América Latina de los discursos asociados con el libre mercado, así como también con la democracia representativa, y un giro hacia proyectos económicos alternativos y experimentos de democracia directa, participativa y plebiscitaria.³⁵

El proyecto continental del ALCA, programado para entrar en vigor en 2005, fue una de las víctimas de estos cambios. Nunca logró superar la resistencia que provocó en el nuevo entorno del nuevo siglo. La aparición de concepciones alternativas de la democracia se antepuso así al consenso hemisférico logrado en cuanto a la defensa de la democracia. Las primeras indicaciones de un fin del consenso sobre la democracia representativa ya se dieron en la fase preparatoria de la CDI. En la Declaración de la ciudad de Québec de abril de 2001, Venezuela expresó sus reservas con respecto a los párrafos en el documento donde se menciona el fortalecimiento y la defensa activa de la democracia representativa.³⁶ Desde entonces, el gobierno de Hugo Chávez y los países aliados de Venezuela expresaron reiteradamente su escepticismo acerca de la democracia representativa y plantearon una visión alternativa, la de la democracia participativa.

Debido a estas divergencias ideológicas, el significado de la democracia y su defensa en tiempos de crisis aparece cada vez como un objeto contencioso entre los Estados miembros de la OEA. Como ha señalado Schnably (1994), las afirmaciones acerca de la necesidad de un gobierno constitucional no nos dicen ellas mismas cuál es el contenido del constitucionalismo. Incluso el modesto objetivo de mantener la continuidad de los gobiernos constitucionales sigue abierto a la manipulación. En el contexto de las divisiones ideológicas, la promesa de una mayor aplicación de las normas democráticas a través de organizaciones regionales se pone en peligro por la actitud vacilante de los gobiernos por proteger a los gobiernos de adversarios —y la indulgencia hacia el debilitamiento democrático bajo gobiernos afines. Los casos de Venezuela en 2002, Haití en 2004, Honduras en 2009 y Paraguay en 2012 se citan como precedentes de una doctrina de los Estados Unidos sobre líderes electos fallidos, a los cuales se les permitió caer, con la esperanza de que sucesores más dóciles tomaran su lugar (Shamsie, 2004; Shaw, 2007). Por otro lado, los líderes latinoamericanos también mostraron una evaluación parcial de las crisis democráticas.

Ataques directos a los gobiernos de izquierda gatillaron los mecanismos de la defensa de la democracia, mientras que la erosión gradual de la democracia bajo regímenes de izquierda ha sido tolerada.

Contexto geopolítico y regionalismo superpuesto

El contexto histórico y geopolítico poco propicio de su adopción planteó otro desafío a la aplicación de la CDI. Cuando ésta se firmó, el 11 de septiembre de 2001, una serie de cuestiones más urgentes estaban a punto de copar la agenda política interamericana. Los ataques terroristas del 9/11 impulsaron un cambio en la política exterior estadounidense, orientándola a otras regiones del mundo. Desde la perspectiva de América Latina, la así llamada guerra global contra el terrorismo se asemejó a la obsesión de Washington con la lucha contra el comunismo durante la Guerra Fría y fue percibida como una reversión del multilateralismo al unilateralismo (Weiffen, 2012).

De hecho, con la guerra de George W. Bush contra el terrorismo, los Estados Unidos perdieron interés en la cooperación regional multilateral. Sin embargo, Washington siguió ampliando su presencia en la región en muchos frentes, sobre la base de acuerdos bilaterales. Se firmaron una serie de acuerdos de libre comercio, y los Estados Unidos renovaron su presencia militar en América Latina con el fin de abordar temas pertinentes para su seguridad nacional, como la migración ilegal, el tráfico de drogas, el crimen organizado y las amenazas terroristas. Estos temas dominaron el debate en las instituciones interamericanas en los 2000. En contraste, la protección de la democracia fue percibida como un problema de otra época, a saber, la transición a la democracia y el final de la Guerra Fría.³⁷

A su vez, América Latina pasó, de tener un papel marginal, a uno cada vez más asertivo en los asuntos internacionales. Los Estados latinoamericanos comenzaron a liberarse de la interferencia norteamericana y europea tradicional, y a reforzar su identidad latinoamericana o suramericana. Brasil, como uno de los países BRICS, pasó a ser una potencia regional con aspiraciones globales. Durante el mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) la política exterior de Brasil adquirió un nuevo ímpetu sobre la base de dos objetivos: la integración regional y el multilateralismo (Soares de Lima y Hirst,

2006; Grabendorff, 2010; Villa & Viana, 2010). Mientras tanto, Estados como Argentina, Chile, México y Venezuela se convirtieron en “potencias regionales secundarias” (Flemes y Wehner, 2015; Lobell, Jesse & Williams, 2015).

El unilateralismo estadounidense y la aparición de poderes regionales en América del Sur llevaron a una creciente desafección de América Latina con las instituciones hemisféricas y un cambio desde la cooperación al nivel hemisférico al subregional. En el pasado, la OEA y las organizaciones sub-regionales como la CAN y el MERCOSUR habían tenido tareas claramente distintas. Mientras la primera lidiaba con seguridad y otros asuntos políticos, las últimas se focalizaban en el comercio. Entretanto, las organizaciones políticas de más reciente creación, como ALBA, UNASUR y CELAC, se establecieron, entre otras razones, para desafiar el papel de la OEA en las Américas, y excluyen a los Estados Unidos.

Brasil considera el dominio estadounidense en el sistema interamericano, así como la continuación de la presencia de Estados Unidos en algunos países de América del Sur, como una interferencia indebida en la región. Un elemento importante de la nueva orientación de la política exterior de Brasil fue su propuesta de crear una Comunidad de Naciones Suramericanas, que se convirtió en la UNASUR en 2008.³⁸ UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano se basan en la noción de que la región debe enfatizar su identidad sudamericana y desarrollar una agenda más autónoma. El proyecto regional de Venezuela, ALBA, fue fundado en 2004.³⁹ Diseñado como alternativa solidaria al modelo de integración del ALCA, le permite a Venezuela canalizar parte de sus petrodólares hacia los países miembros de la organización. México, frustrado por un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estancado, propuso la creación de la CELAC como un organismo regional latinoamericano. En resumen, para los líderes de América Latina, mecanismos de cooperación regional y subregional que subrayan la identidad latinoamericana o sudamericana han pasado a ser la regla.

Estas organizaciones subregionales entran a competir cada vez más con la OEA en sus esferas tradicionales. Casi todas ellas ya han emitido comunicados respaldando la democracia; muchas han ido más allá, adoptando declaraciones o acuerdos que crean mecanismos

institucionalizados para la defensa de la democracia. Mientras que algunos autores han sostenido que los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil que precedieron a la fundación del MERCOSUR fueron motivados no sólo por el impulso para fortalecer la cooperación económica, sino también para consolidar la democracia (Gardini, 2010; Dabène, 2012), el MERCOSUR contemplaba en su diseño original sólo un esquema de integración económica para crear un mercado común. La palabra democracia no se mencionó al firmar el Tratado de Asunción (1991), y sólo surgió con ocasión de la crisis democrática en Paraguay en 1996. Fue entonces que los presidentes reaccionaron rápidamente con una “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático”, con sanciones varias a un Estado cuyo orden democrático ha sido alterado o interrumpido por la fuerza (Ribeiro Hoffmann, 2007). Dos años más tarde, la idea de la defensa de la democracia se convirtió en un documento jurídicamente vinculante con el Protocolo de Ushuaia. Fue invocado en crisis políticas posteriores en Paraguay en 1999/2000 y 2012. En 2011, el MERCOSUR adoptó una versión actualizada y ampliada, el Protocolo de Montevideo, también conocido como Ushuaia II, aún por ratificar.

La Comunidad Andina se adhirió a la democracia ya en su tratado fundacional, el Acuerdo de Cartagena de 1969, así como en acuerdos posteriores. Pero sólo en 1998, una “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático” planteó por vez primera el establecer la democracia como requisito esencial para la participación en el proceso de integración y planteó medidas para defender la democracia en tiempos de crisis. En 2000, un protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, creó una serie de instrumentos para reaccionar a las interrupciones del orden democrático en un Estado miembro. Sin embargo, hasta ahora no se han aplicado.

La defensa de la democracia había sido una prioridad de las cumbres sudamericanas iniciales que precedieron a la creación de la UNASUR, pero el tema perdió relevancia a mediados de la década de 2000. El Tratado Constitutivo de UNASUR 2008 incluye sólo una muy breve mención al fortalecimiento de la democracia.⁴⁰ Lo que llevó a la creación de la UNASUR en ese momento fue la cooperación sectorial, especialmente en el ámbito de la infraestructura y la integración física.

Unos meses más tarde, sin embargo, la crisis en Bolivia (gatillada por demandas secesionistas por parte de los departamentos orientales) obligó a UNASUR a tomar medidas, en una cumbre realizada en Santiago de Chile en septiembre de 2008. En septiembre de 2010, la UNASUR de nuevo se vio obligada a reaccionar cuando un motín policial en Ecuador pareció amenazar al presidente Rafael Correa. Durante la siguiente cumbre de la UNASUR en noviembre de 2010, se adoptó el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, de hecho creando una Carta Democrática para América del Sur con el peso de un tratado internacional (entró en vigencia en marzo de 2014).

Estas disposiciones adaptaron elementos del régimen para la defensa de la democracia de la OEA, aunque sin hacer referencia explícita a la CDI. Los instrumentos más recientes de MERCOSUR y UNASUR en parte van más allá de la CDI, mediante la creación de un conjunto de herramientas para sancionar interrupciones constitucionales—tales como el cierre de las fronteras, la interrupción de las relaciones comerciales, o la promoción de la suspensión de otras organizaciones internacionales.⁴¹ La CELAC siguió la tendencia y emitió una “Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional” en 2011, sólo un año después de su fundación. Sin embargo, su concepto de democracia es más bien impreciso, y no dispone de mecanismos de aplicación.

Con la aparición de nuevos actores regionales que siguen una estrategia de distanciamiento de la OEA, hay instancias de una competencia entre esas nuevas organizaciones regionales y la OEA en la resolución de las crisis democráticas (Weiffen, Wehner & Nolte, 2013; Nolte, 2015). Cuando el congreso paraguayo condujo el proceso de destitución del presidente izquierdista Fernando Lugo el 16 de junio de 2012, la OEA y sus contrapartes sudamericanas llegaron a conclusiones divergentes. UNASUR y MERCOSUR interpretaron el procedimiento de juicio político expreso como una ruptura del orden democrático y decidieron suspender a Paraguay. Además, en una medida polémica, los países miembros del MERCOSUR aprovecharon la suspensión de Paraguay para admitir a Venezuela, un importante proveedor de petróleo, cuya adhesión al MERCOSUR había sido bloqueada por el Senado de Paraguay desde 2006. A su vez, la OEA no pudo encontrar

una posición coherente de si los principios democráticos básicos y la Constitución de Paraguay habían sido ignorados. Por lo tanto, la OEA no invocó la CDI y no sancionó al gobierno paraguayo. En cambio, optó por enviar una misión de observación para ayudar al país en su camino hacia las elecciones en 2013, a fomentar el diálogo político, e informar a los Estados miembros sobre la situación en Paraguay. El gobierno de Estados Unidos apoyó esta decisión. Justificada o no, la rápida decisión tomada por MERCOSUR y UNASUR obligó a otros actores a responder no sólo a la situación en Paraguay, sino también a la definición de la situación por las organizaciones de América del Sur.

Otro ejemplo es la actual crisis política en Venezuela. El resultado de las elecciones presidenciales el 14 de abril de 2013, ganadas por un pequeño margen por el sucesor designado de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, fue cuestionado por la oposición. Desde entonces, la polarización política se intensificó y la violencia entre ambos bandos ha escalado. Los debates en el Consejo Permanente de la OEA sobre la situación de Venezuela en febrero y marzo de 2014 enfrentaron a 29 países de América Latina, preocupados por otro intento orquestado de golpe de Estado dirigido a desestabilizar el régimen en Venezuela, en contra de los Estados Unidos, Canadá y Panamá, que denunciaron el manejo de las manifestaciones por el gobierno venezolano e insinuaron que las libertades civiles y la libertad de expresión estaban restringidas por el gobierno chavista. Los intentos posteriores de replantear la cuestión de la situación en Venezuela en la OEA no tuvieron éxito.

Mientras tanto, el 12 de marzo de 2014, los ministros de relaciones exteriores de UNASUR aprobaron una resolución apoyando el diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición. En seguida, UNASUR participó en varios intentos de mediación. El gobierno de Maduro rechazó la mediación de la OEA, pero aceptó la de UNASUR. Asimismo, la OEA, a pesar de su larga experiencia en observación electoral, no fue invitada a supervisar las elecciones presidenciales del 2013 ni las elecciones parlamentarias de 2015. Sólo UNASUR fue admitida para ello. En noviembre de 2015, el nuevo Secretario General de la OEA, Luis Almagro, envió una carta abierta al Consejo Nacional Electoral de Venezuela, en la que afirmó que el Partido Socialista de gobierno tenía ventajas injustas por su uso de recursos públicos en la campaña, su acceso a la prensa, confusiones en las tarjetas de votación

y la descalificación de figuras clave de la oposición. Pidió nivelar el campo de juego entre el gobierno y la oposición en vísperas de las elecciones, y reiteró la oferta de la OEA de observar las elecciones de Venezuela. A pesar de que UNASUR no ha sido capaz de resolver la crisis venezolana, en este caso, hasta ahora, ha ganado la competencia con la OEA, excluyéndola una vez más de los asuntos de América del Sur.

Conclusión

La CDI llenó muchas de las lagunas en el régimen preexistente de defensa de la democracia. Las cláusulas de acción del Capítulo IV ampliaron las opciones al pasar de una mera norma anti-golpe de Estado hacia una norma anti-regresión autoritaria. Ellas contienen no sólo disposiciones reactivas sino que también preventivas. El artículo 1 formalmente establece la democracia como un derecho, que los Estados miembros tienen la obligación de promover y defender. Los artículos 3 y 4 proporcionan una definición detallada, o un conjunto de criterios para la democracia representativa, que ayudan a aclarar qué es exactamente lo que los Estados miembros y entidades de la OEA están defendiendo y promoviendo. Sin embargo, poco después de su adopción se hizo evidente que la CDI no deja de tener limitaciones. Las acciones colectivas en apoyo de la democracia van en contra de las normas regionales establecidas en materia de soberanía y no intervención. La debilidad de las nuevas normas de intervención en defensa de la democracia se expresa también en el hecho que la CDI carece de la condición de un tratado internacional.

El hecho de que el poder de decisión recaer en el ejecutivo mitiga la eficacia de la CDI en la defensa y promoción de la democracia, ya que muchas de las medidas dependen del consentimiento expreso o pasivo del gobierno en cuestión. En algunos casos, se requiere expresamente esta autorización (Art. 17 y 18), mientras que otros mecanismos conllevan implícitamente un cierto grado de aquiescencia de parte del gobierno afectado, sin la cual cualquier iniciativa diplomática de la OEA (Art. 20) estaría condenada al fracaso. Para defender la democracia, esto podría ser beneficioso o perjudicial, dependiendo de la naturaleza de la amenaza. La tendencia creciente de que las

crisis ya no se originen en los presidentes, podría hacer que éstos estén más dispuestos a recurrir a actores externos, haciendo más probable la invocación de la CDI. Sin embargo, ello podría reforzar el sesgo pro-presidencialista de la CDI, en el sentido de que la CDI sirve principalmente para la protección de ellos, pero es menos útil para hacerlo con otros componentes del sistema político.

La flexibilidad de los instrumentos de la CDI también tiene consecuencias positivas y negativas. El enfoque ampliado de la CDI se ocupa de las rupturas y alteraciones del orden constitucional, y establece mecanismos preventivos y reactivos. Sin embargo, como un resultado inevitable de la flexibilidad necesaria para los mecanismos colectivos destinados a salvaguardar la democracia, hay un cierto grado de imprecisión en los conceptos de la alteración y la ruptura del orden democrático y en el establecimiento de un límite crítico de seriedad que tiene que ser superado. Esta imprecisión ofrece amplios márgenes para interpretaciones subjetivas, en alguna medida inevitables, pero que se beneficiarían de una grado menor de latitud.

Además, la aplicabilidad de la CDI se ve afectada por el carácter cada vez más opaco de las crisis democráticas y la creciente falta de correspondencia entre las situaciones estipuladas en la CDI y la naturaleza de los eventos reales. Esto podría conducir a un “estiramiento conceptual” de la terminología de la CDI, que no ayuda a enfrentar los desafíos emergentes. Por ejemplo, el término “golpe” se ha utilizado para casos que no corresponden a un clásico golpe de Estado. Por ende, la norma anti-golpe de Estado se ha erosionado. Por una parte, no hay consenso acerca de lo que constituye un golpe de Estado ilegal, en contraste con una renuncia forzada que podría tener cierta legitimidad si fuese impulsada por protestas masivas. Por otro lado, golpes clásicos a veces son bienvenidos por razones ideológicas por parte de Estados poderosos que, de acuerdo a la solidaridad democrática, tendrían la obligación de intervenir en respuesta a lo que normalmente se consideraría un cambio ilegal de régimen.

Para algo tan sensible como la evaluación de la trayectoria democrática en los países del continente americano, se necesita un consenso mínimo y una perspectiva compartida de cómo definir la democracia. Mientras que la OEA siempre ha sido afectada por la diferencia de poder entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, la década de los noventa

fue un período de auge del multilateralismo en las Américas. También hubo consenso en torno a la noción de la democracia representativa como punto de referencia para la construcción y consolidación de las nuevas democracias en la región. Esto culminó con la adopción de la CDI en 2001, generando expectativas sobre el tipo de bonanza democrática que provocaría.

Más de una década después, la cuasi-unanimidad de la década de 1990 dio paso a la división y la fragmentación. La primera década del nuevo milenio vio cambios clave en el ámbito regional en el que la OEA y sus Estados miembros operan. El regionalismo hemisférico ya no tiene influencia, dado que nuevas organizaciones regionales y sub-regionales han puesto en duda el papel de la OEA como principal organización regional. El hemisferio ha visto el surgimiento de nuevas potencias regionales. Varios países de América Latina comenzaron a relacionarse con el resto del mundo de una manera más proactiva y asertiva. La relativa prosperidad y la diversificación de sus relaciones económicas han hecho a los países de la región menos dependientes que nunca de los Estados Unidos. Esto fue de la mano con una disminución del poder estadounidense – indicada por los acontecimientos del 9/11 primero, y de la crisis financiera de 2008/2009 después.

Como consecuencia del auge de los gobiernos de izquierda, la ideología de libre mercado dominante de los años noventa comenzó a ser desafiada por los paradigmas económicos alternativos. Tampoco hay un solo proyecto democrático que una a los países de la región. Más bien, al menos dos visiones rivales de democracia –representativa versus participativa – compiten entre sí. La falta de un entendimiento común de lo que constituye la democracia hace que la defensa colectiva de la democracia sea más problemática. Un número creciente de organizaciones subregionales, incluyendo UNASUR y CELAC, pero también MERCOSUR y CAN, ponen en duda la autoridad de la OEA con respecto a cómo se debe promover y defender la democracia. La defensa del régimen de la democracia se ha visto debilitada por la decadencia del panamericanismo en el curso de este nuevo siglo.

Así, las discusiones dentro del sistema interamericano acerca de qué manera mejorar el texto o la aplicación de la CDI han llegado a su fin. Hay un *impasse* en relación a las perspectivas del perfeccionamiento del régimen por la defensa de la democracia. Cualquier propuesta de

reforma, por razonable que parezca, tiene pocas posibilidades de ser adoptada. En cualquier caso, sería miope concentrarse en la evolución de las normas democráticas sólo dentro de la OEA. En un mundo multipolar, de diferentes organizaciones internacionales y regionales, así como de poderosos Estados nacionales, una organización regional no puede resolver problemas por sí sola, sino que necesita coordinar sus políticas con respecto a un país en crisis con otros actores regionales e internacionales.

Los acontecimientos actuales apuntan hacia una competencia abierta entre la OEA y otros actores regionales como UNASUR y MERCOSUR en la protección y defensa de la democracia. Ello podría potencialmente llevar a una dilución y subversión de las normas democráticas si diferentes organizaciones divergen en su evaluación de una crisis democrática. Sin embargo, también es posible que una invocación tanto de la CDI como de la cláusula democrática de una organización subregional pudiera reforzar y elevar los estándares normativos. Por ende, las perspectivas futuras de la protección y defensa de la democracia en América Latina en gran medida dependerán de si la superposición de las organizaciones regionales es perjudicial o beneficiosa para la cooperación regional.

NOTAS

1. Este artículo se basa en el libro de los autores, *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity* (Heine & Weiffen, 2015).
2. Carta de la OEA, Capítulo II, Artículo 5 (d) en su versión original de 1948, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad062.asp. En la versión actual de la Carta, esta provisión se encuentra en Capítulo II, Artículo 3 (d), http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm.
3. Carta de la OEA, Preámbulo.
4. Carta de la OEA, Capítulo I, Artículo 2 (b).

5. En el curso de la reestructuración de la Secretaría General de la OEA en 2005, la UPD se convirtió en lo que ahora se llama el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) bajo el techo de la Secretaría de Asuntos Políticos (ver <http://www.oas.org/es/sap/deco/>).
6. Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, 4 de junio de 1991, Declaración de la Asamblea General, <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>.
7. Entrevista personal con Luigi Einaudi, ex Representante Permanente de los Estados Unidos ante la OEA, ex Secretario General Interino (2004-2005), Washington, DC, 23 de mayo de 2013.
8. Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA, 5 de junio 1991, <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>.
9. Carta de la OEA, Capítulo III, Artículo 9.
10. Entrevista personal con Luigi Einaudi, Washington, DC, 23 de mayo de 2013; ver también de la Calle (2003).
11. “Declaración de la ciudad de Québec,” Tercero Cumbre de las Américas, 22 de abril de 2001, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericas_Quebec_Declaracion.pdf; ver también Lagos y Rudy (2002).
12. “Resolución de San José, Costa Rica: Carta Democrática Interamericana,” Resolución de la Asamblea General de la OEA 1838 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001; ver también Lagos y Rudy (2002).
13. Una evaluación inicial de la CDI se encuentra en un número especial de 2003 de la revista *Canadian Foreign Policy Journal* (Cameron, 2003b). Para un tratamiento más reciente, consulte el número especial de 2012 de la revista *Latin American Policy* (Legler et al., 2012).
14. Sobre esta distinción y sus implicaciones ver Ayala Corao y Nikken Bellshaw-Hógg (2006).
15. En 2015, la Secretaría de Asuntos Políticos fue rebautizada Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD).
16. Ayala Corao y Bellshaw-Hógg (2006) sugieren que la interrupción del orden democrático de acuerdo con el artículo 21 no se limita a un escenario en el que el gobierno legítimo es derrocado. Esto marca una diferencia importante entre la CDI y el Protocolo de Washington.

Según ellos la provisión sobre “ruptura del orden democrático” debe entenderse de manera amplia y en relación con el artículo 3 de la CDI – lo que significa que todos los casos en que se infringen “elementos esenciales de la democracia representativa” podrían constituir una ruptura democrática.

17. “Ousted ex-President Zelaya returns to Honduras”, CNN.com, 30 May 2011, <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/americas/05/28/honduras.zelaya/>.
18. Entrevista personal con José Miguel Insulza, Washington, DC, 19 de junio de 2013. También ver *Actualización del Secretario General de la OEA a los informes sobre la Carta Democrática Interamericana presentados ante el Consejo Permanente en abril de 2007 y mayo de 2010*, documento del Consejo Permanente, CP/INF. 6222/11 corr. 1, 12 de abril de 2011, que dice que la CDI “como todo programa político...es un objetivo que se quiere alcanzar y probablemente nunca se obtenga por completo. Sin embargo, la Carta permite, a quienes tenemos la obligación de vigilar su cumplimiento, usarla como paradigma para ver cuánto han avanzado nuestros países en esa dirección.”
19. Entrevista personal con Peter Hakim, Washington, DC, 28 de mayo de 2013.
20. Para una descripción más detallada de las reacciones de la OEA frente a las crisis democrática bajo la CDI, ver Heine y Weiffen (2015: capítulos 4 and 5).
21. *La Carta Democrática Interamericana – Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVIO/06)*, documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP doc. 4184/07, 4 de April de 2007; ver también Hubert (2009).
22. Es sorprendente que artículo 9 de la Carta de la OEA ni siquiera fue utilizado en reacción al golpe de Honduras en 2009, a pesar de que claramente hubiera sido aplicable.
23. Entrevista personal con Carlos Portales, ex Representante Permanente de Chile ante la OEA, Washington, DC, 24 de mayo de 2013.
24. Entrevista personal con Theodore Piccone, Senior Fellow, Brookings Institution, Washington, DC, 24 de mayo de 2013; ver también Legler (2007).

25. Una vez más, esta dificultad se presta para que prevalezcan los intereses políticos de los estados miembros encargados de evaluar una crisis en otro estado miembro que requeriría la activación de los mecanismos de acción colectiva establecidos en la CDI.
26. Entrevista personal con Luigi Einaudi.
27. El grupo está coordinado por el Carter Center, con sede en EEUU, con un largo historial en materia de observación electoral.
28. “Proyecto de Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” documento de la Asamblea General AG/doc.4476/05, 1 de junio de 2005. Ver también Hawkins y Shaw (2008).
29. La versión final diluyó la propuesta original autorizando el Secretario General a consultar con el Consejo Permanente y luego elaborar propuestas de “iniciativas graduales de cooperación, según sea apropiado” y por casi no mencionar la contribución de la sociedad civil. Estas medidas fueron debilitadas aún más por una frase pidiendo respeto al principio de no intervención y el derecho a la autodeterminación, dos conceptos que no fueron mencionados en la parte operativo del proyecto de resolución. Ver “Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” Declaración 41 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005.
30. “Promoción de la cooperación regional para la aplicación de la Carta Democrática Interamericana,” Resolución 2154 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; “Declaración de Florida: Hacer realidad los beneficios de la democracia,” Declaración 41 de la Asamblea General de la OEA (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005.
31. El informe examina la CDI “en acción” a lo largo de tres dimensiones: (a) monitoreo de la situación de las democracias; (b) promoción de la democracia; y (c) aplicación de la Carta Democrática en situaciones de crisis. Ver *La Carta Democrática Interamericana – Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVIO/06)*, documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP doc. 4184/07, 4 de abril de 2007.
32. *Informe de Secretario General sobre cumplimiento del resolutivo 3 de la resolución AG/Res.2480 (XXXIX-O/09) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana”*,

- documento del Consejo Permanente OEA/Ser.G., CP/doc.4487/10, 4 de mayo de 2010; *Actualización del Secretario General de la OEA a los informes sobre la Carta Democrática Interamericana presentados ante el Consejo Permanente en abril de 2007 y mayo de 2010*, documento del Consejo Permanente, CP/INF. 6222/11 corr. 1, 12 de abril de 2011.
33. Para un tratamiento detallado del debate sobre la reforma, consulte Heine y Weiffen (2015: 146-151). Una propuesta amplia de cómo fortalecer la CDI fue compilado por el ex funcionario de la OEA Rubén Perina (2012).
 34. Para una taxonomía de crisis democráticas ver Heine y Weiffen (2015: capítulo 4).
 35. Las características de concepto de democracia propuesta por las fuerzas de la izquierda son descritos por Ellner (2012) y Wolff (2012, 2013).
 36. “Declaración de la ciudad de Québec,” Tercero Cumbre de las Américas, 22 de abril de 2001, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/CumbreAmericas_Quebec_Declaracion.pdf.
 37. Entrevista personal con Theodore Piccone; entrevista personal con Carlos Portales.
 38. UNASUR representa todos los 12 estados soberanos de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, y Venezuela.
 39. En diciembre de 2013, los estados miembro de ALBA en América del Sur eran Venezuela, Bolivia y Ecuador; miembros de América Central y del Caribe eran Nicaragua, Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, y San Vicente y Granadinas.
 40. Tratado Constitutivo de la Unión Suramericana de Naciones, Art. 2.
 41. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, Art. 4; Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), Art. 6.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Corao, Carlos & Nikken Bellshaw-Hógg, Pedro (2006). *Collective Defense of Democracy: Concepts and Procedures*. Lima: Andean Commission of Jurists.
- Ball, M. Margaret (1969). *The OAS in Transition*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Boniface, Dexter S. (2002). “Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States”, *Global Governance* 8 (3), pp. 365-381.
- Boniface, Dexter S. (2009). “Dealing With Threats To Democracy”, Cooper, Andrew F. & Heine, Jorge (ed.): *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*. Tokyo: United Nations University Press, pp.182-201.
- Börzel, Tanja A. & van Hüllen, Vera (ed.) (2015). *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cameron, Maxwell A. (2003a). “Strengthening Checks and Balances: Democracy Defence and Promotion in the Americas”, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 101-116.
- Cameron, Maxwell A. (ed.) (2003b). Número especial sobre la Carta Democrática Interamericana, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3).
- Carrión, Julio (ed.) (2006). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Philadelphia: Penn State University Press.
- Conaghan, Catherine M. (2005). *Fujimori’s Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cooper, Andrew F. & Legler, Thomas (2001). “The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership”, *Latin American Politics and Society* 43 (1), pp. 103-126.
- Cooper, Andrew F. & Legler, Thomas (2006). *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dabène, Olivier (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repolitization”, in: Riggiozzi, Pia & Tussie, Diana (ed.): *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer, pp.41-64.

- de la Calle, Humberto (ed.) (2003). *Carta Democrática Interamericana: documentos e interpretaciones*. Washington DC: Organization of American States.
- Ellner, Steve (2012). “The Distinguishing Features of Latin America’s New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments”, *Latin American Perspectives* 39 (1), pp. 96-114.
- Fabry, Mikulas (2009). “The Inter-American Democratic Charter and Governmental Legitimacy in the International Relations of the Western Hemisphere”, *Diplomacy & Statecraft* 20 (1), pp. 107-135.
- Farer, Tom (ed.) (1996). *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Flemes, Daniel & Wehner, Leslie (2015). “Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America”, in: *International Politics* 52 (2), pp. 163-177.
- Franck, Thomas M. (1992). “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law* 86 (1), pp. 46-91.
- Gardini, Gian Luca (2010). *The Origins of Mercosur. Democracy and Regionalization in South America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gaviria Trujillo, César (2012). “The Inter-American Democratic Charter at Ten: A Commitment by the Americas to the Defense and Promotion of Democracy”, *Latin American Policy* 3 (1), pp. 18-25.
- Genna, Gaspare M. & Hiroi, Taeko (2015). *Regional Integration and Democratic Conditionality. How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening*. London/New York: Routledge.
- Gosselin, Guy & Thérien, Jean-Philippe (1999). “The Organization of American States and Regionalism in the Americas”, Mace, Gordon & Bélanger, Louis (ed.): *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.175-193.
- Grabendorff, Wolf (2010). “Brasil: de coloso regional a potencia global”, *Nueva Sociedad* 226, pp. 158-171.
- Graham, John W. (2002). *A Magna Carta for the Americas. The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections*. FOCAL Policy Paper FPP-02-09, Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.

- Hawkins, Darren & Shaw, Carolyn M. (2008). "Legalising Norms of Democracy in the Americas", *Review of International Studies* 34 (3), pp. 459-480.
- Heine, Jorge & Weiffen, Brigitte (2015). *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. London/New York: Routledge.
- Hochstetler, Kathryn (2006). "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics* 38 (4), pp. 401-418.
- Hubert, Jean-Paul (2009). *Follow-up on the Application of the Inter-American Democratic Charter*. Inter-American Juridical Committee document 317/09, corr. 1, 19 March 2009, <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP22837E-1.pdf>.
- Insulza, José Miguel (2012). "Message from the Organization of American States Secretary General", *Latin American Policy* 3 (1), pp. 13-17.
- Lagos, Enrique & Rudy, Timothy D. (2002). "The Third Summit of the Americas and the Thirty-First Session of the OAS General Assembly", *The American Journal of International Law* 96 (1), pp. 173-181.
- Lagos, Enrique & Rudy, Timothy D. (2004). "In Defense of Democracy", *University of Miami Inter-American Law Review* 35 (2), pp. 283-309.
- Legler, Thomas (2007). "The Inter-American Democratic Charter: Rhetoric or Reality?", in: Mace, Gordon, Thérien, Jean-Philippe & Haslam, Paul (ed.): *Governing the Americas. Assessing Multilateral Institutions*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.113-130.
- Legler, Thomas (2012). "The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion", *Politics & Policy* 40 (5), pp. 848-870.
- Legler, Thomas, Insanally, Riyad, Mariani, Santiago & Shaw, Timothy M. (ed.) (2012). Número especial sobre el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, *Latin American Politics* 3 (1).
- Lobell, Steven E., Jesse, Neal G. & Williams, Kristen P. (2015). "Why Do Secondary States Choose to Support, Follow Or Challenge?", *International Politics* 52 (2), pp. 146-162.
- Mansfield, Edward D. & Pevehouse, Jon C. (2006). "Democratization and International Organizations", *International Organization* 60 (1), pp. 137-167.

- McClintock, Cynthia & Vallas, Fabian Vallas (2003). *The United States and Peru: Cooperation—at a Cost*. New York: Routledge.
- McCoy, Jennifer L. (2012). “Challenges for the Collective Defense of Democracy on the Tenth Anniversary of the Inter-American Democratic Charter”, *Latin American Policy* 3 (1), pp. 33–57.
- Moravcsik, Andrew (2000). “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization* 54 (2), pp. 217-252.
- Muñoz, Heraldo (1998). “The Right to Democracy in the Americas”, en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40 (1), pp. 1-18.
- Nolte, Detlef (2015). “Regional Pluralism in Latin America: Risks and Benefits of Overlapping Intergovernmental Organizations”. Ponencia preparada para el 26 Congreso de la Asociación Alemana de Ciencia Política, Duisburg, 21 a 25 de septiembre de 2015.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 55-69.
- Parish, Randall & Peceny, Mark (2002). “Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America”, *Journal of Peace Research* 39 (2), pp. 229-250.
- Pastor, Robert A. (2003). “A Community of Democracies in the Americas’ - Instilling Substance into a Wondrous Phrase”, *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 15-29.
- Pastor, Robert A. (2004). “Collectively Defending Democracy: The Inter-American Model”, *Brown Journal of World Affairs* XI (1), pp. 90-97.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Perina, Rubén M. (2012). “Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana”, *Estudios Internacionales* 173, pp. 7-36.
- Pevehouse, Jon C. (2005). *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ribeiro Hoffmann, Andrea (2007). “Political Conditionality and Democratic Clauses in the EU and Mercosur”, en Ribeiro Hoffmann, Andrea & Van der Vleuten, Anna (ed.): *Closing or Widening the Gap?*

Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations. Aldershot: Ashgate, pp.173-189.

Rudy, Timothy D. (2005). "A Quick Look at the Inter-American Democratic Charter of the OAS: What is it and is it 'Legal'?", *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 33 (1), pp. 237-248.

Schnably, Stephen J. (1994). "The Santiago Commitment as a Call to Democracy in the United States: Evaluating the OAS Role in Haiti, Peru, and Guatemala", *University of Miami Inter-American Law Review* 25 (3), pp. 393-587.

Shamsie, Yasmine (2004). "Building 'Low-Intensity' Democracy in Haiti: The OAS Contribution", *Third World Quarterly* 25 (6), pp. 1097-1115.

Shaw, Carolyn M. (2007). "The United States: Rhetoric and Reality", in: Legler, Thomas, Lean, Sharon F. & Boniface, Dexter S. (ed.): *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp.63-84.

Soares de Lima, Maria Regina & Hirst, Mónica (2006). "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs* 82 (1), pp. 21-40.

Sundstrom, Lisa M. (2003). "Carrots and Sticks for Democracy in the OAS: Comparison with the East European Experience", *Canadian Foreign Policy Journal* 10 (3), pp. 45-60.

Vaky, Viron P. & Muñoz, Heraldo (1993). *The Future of the Organization of American States*. New York: Twentieth Century Fund.

Villa, Rafael Antonio Duarte & Viana, Manuela Trindade (2010). "Security Issues During Lula's Administration: From the Reactive to the Assertive Approach", *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (special issue), pp. 91-114.

Weiffen, Brigitte (2012). "Persistence and Change in Regional Security Institutions: Does the OAS still have a Project?", *Contemporary Security Policy* 33 (2), pp. 360-383.

Weiffen, Brigitte, Wehner, Leslie & Nolte, Detlef (2013). "Overlapping Regional Security Institutions in South America: The case of OAS and UNASUR", *International Area Studies Review* 16 (4), pp. 370-389.

- Wolff, Jonas (2012). “New Constitutions and the Transformation of Democracy in Bolivia and Ecuador”, en: Nolte, Detlef & Schilling-Vacaflo, Almut (eds.): *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Farnham: Ashgate, pp.183-202.
- Wolff, Jonas (2013). “Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia”, *Journal of Latin American Studies* 45 (1), pp. 31-59.

RESUMEN

¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años

Con el fin de proteger la democracia, algunas organizaciones regionales han adoptado cláusulas democráticas y mecanismos correspondientes para regular el acceso o la suspensión de los Estados miembros. La Organización de Estados Americanos (OEA) fue pionera en incluir un compromiso con la democracia como objetivo de la organización, y especialmente con respecto a los mecanismos de aplicación en reacción a violaciones de las normas acordadas. El foco principal de este artículo es la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, el instrumento hemisférico más reciente para la protección y defensa de la democracia. La primera parte de este artículo presenta una breve reseña de la evolución histórica de las normas democráticas en el marco de la OEA. La segunda parte se centra en la creación y el contenido de la Carta Democrática. Hace referencia a los momentos claves de su concepción y aprobación, así como sus contenidos—particularmente, las provisiones para la defensa de la democracia. La tercera parte evalúa el desempeño de la Carta Democrática e identifica los principales problemas y desafíos que enfrenta. Si bien ha habido avances significativos tanto con respecto a la consolidación democrática en la región y con respecto a la construcción de mecanismos para la defensa de la democracia, la OEA actualmente se encuentra en un *impasse* respecto a la aplicación y la posible actualización de la Carta Democrática. Esto es atribuible a deficiencias en el diseño de la Carta, a las controversias sobre el concepto de la democracia y la naturaleza cambiante de las crisis democráticas que la Carta tiene que abordar, así como a los desafíos provocados por la transformación del entorno regional, sobre todo el fenómeno del regionalismo superpuesto.

ABSTRACT

Effective Shield or Paper Tiger? The Inter-American
Democratic Charter at Fifteen

In order to protect democracy, some regional organizations have adopted democracy clauses and corresponding mechanisms to regulate access and/or suspension of member states. The Organization of American States (OAS) was at the forefront in terms of commitments stipulating democracy as an objective of the organization, and especially with respect to enforcement mechanisms in response to violations of the mutually agreed-upon norms. The main focus of this article is the Inter-American Democratic Charter, adopted in 2001, the most recent hemispheric instrument for the protection and defense of democracy. The first part of this article provides a brief overview of the historical evolution of democratic norms in the framework of the OAS. The second part focuses on the creation and content of the Democratic Charter. It makes reference to key moments in its conception and approval as well as its content – in particular, the provisions for the defense of democracy. The third part evaluates the performance of the Democratic Charter and identifies the main problems and challenges. While there has been significant progress both with respect to democratic consolidation in the region and with respect to the construction of mechanisms for the defense of democracy, the OAS currently finds itself at an *impasse* concerning the application and a possible update of the Charter. This is attributable to shortcomings in the Charter's design, to contestations about the concept of democracy and the changing nature of the democratic crises the Charter has to address, and to challenges triggered by the transformation of the regional environment, especially the phenomenon of overlapping regionalism.

SUMMARIO

Escudo eficaz ou tigre de papel? A Carta Democrática Interamericana aos quinze anos

A fim de proteger a democracia, algumas organizações regionais adotaram cláusulas democráticas e os mecanismos correspondentes para regular o acesso e/ou a suspensão dos Estados membros. A Organização dos Estados Americanos (OEA) estava na vanguarda em termos de compromissos que estipulam a democracia como um dos objetivos da organização e, especialmente, no que diz respeito a mecanismos de aplicação em resposta a violações das normas acordadas. O foco principal deste artigo é a Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001, o instrumento hemisférico mais recente para a proteção e defesa da democracia. A primeira parte deste artigo fornece uma visão geral da evolução histórica de normas democráticas no âmbito da OEA. A segunda parte centra-se na criação e conteúdo da Carta Democrática. Faz referência a momentos-chave na sua concepção e aprovação, bem como o seu conteúdo – em particular, as disposições relativas à defesa da democracia. A terceira parte avalia o desempenho da Carta Democrática e identifica os principais problemas e desafios. Embora tenha havido progressos significativos, tanto em termos de consolidação democrática na região e com respeito à construção de mecanismos para a defesa da democracia, a OEA atualmente se encontra em um impasse a respeito da aplicação e eventual atualização da Carta. Isto pode ser atribuído a deficiências no desenho da Carta, a contestações sobre o conceito de democracia e a natureza mutável das crises democráticas que a Carta tem de abordar, e aos desafios desencadeados pela transformação do ambiente regional, especialmente o fenômeno do regionalismo sobreposto.



El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR: ¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de calidad institucional y participación ciudadana?¹

Lincoln Bizzozero

En el presente existe un mayor consenso en la relación entre los objetivos políticos y económicos en los procesos de integración regional. También hay acuerdo en que el régimen de los países no es irrelevante para un proceso de integración regional entre los mismos. Sin embargo, el tema del vínculo entre la democracia y un proceso de integración regional, se encuentra abierto por varios factores que hacen al contexto internacional presente y a la coyuntura que viven los países europeos por una parte y los países de América Latina y en particular de América del Sur por el otro.

En el contexto internacional las negociaciones de mega-acuerdos se mueven por motivos geopolíticos y geoeconómicos y no parecen incluir como requisitos temas de régimen político y de derechos humanos. Podría entenderse que algunos países ya tienen regímenes democráticos y que respetan los derechos humanos, pero al confrontar los derechos requeridos y los derechos reivindicados en algunos casos, puede verse la distancia que existe entre el realismo de los avances y resultados y las reivindicaciones concretas y demandas de algunas organizaciones políticas y sociales por la ausencia, insuficiencias y mismo violaciones en materia de derechos políticos, económicos y sociales.

En cuanto a la coyuntura, los procesos en Europa y en América del Sur, abren diversos frentes de reflexión en el vínculo democracia-proceso de integración regional. En el caso europeo, Grecia constituye el ejemplo de un proceso en el que la legitimidad del pronunciamiento popular no se vio reflejada en las condiciones en que se deben honrar las deudas contraídas. En esas condiciones, la institucionalidad europea y el concepto mismo de democracia regional y nacional han sido puestos en la agenda por el movimiento político y social. En el caso de América del Sur, la aprobación del Protocolo de Guyana por parte de los países sudamericanos que integran la UNASUR y del Protocolo de Montevideo por parte de los Estados-Parte del MERCOSUR, que no está ratificado, y la suspensión de Paraguay en aplicación del Protocolo de Ushuaia, deja entrever la disyuntiva en la defensa de la democracia entre el realismo de los Estados para el contralor del orden democrático y el potencial de expresión de otros órganos de representación política como ser el Parlamento del MERCOSUR.

Este trabajo no pretende agotar todos estos temas, que están abiertos en el sistema internacional y en los distintos ámbitos geográficos y regionales. El trabajo se enfocará en el vínculo entre la democracia y el proceso regional del MERCOSUR. Se buscará dilucidar dos cuestiones que importan para la protección de la democracia por parte del MERCOSUR. Una atañe al contenido que le da el MERCOSUR al bien público protegido. La otra cuestión se remite al ámbito en que se protege como tal la democracia, como contenido que se le otorga a nivel regional. Estas cuestiones son relevantes para saber de qué se está hablando a nivel regional, cuando se trata de la protección de la

democracia. También posibilita comprender las diferencias en ese tema que se tiene con el proceso europeo.

El Protocolo de Ushuaia formaliza la respuesta a ambas cuestiones. El Protocolo fue una respuesta regional a un intento de golpe de Estado en Paraguay en 1996. Aún cuando factiblemente un Protocolo de protección a la democracia se hubiera aprobado en el MERCOSUR, ese hecho desencadenó la aprobación del Protocolo de Ushuaia. El Protocolo posibilitó que los Estados pudieran poner en aplicación los procedimientos previstos, en caso de ruptura del orden democrático. De esta manera se inició una nueva etapa en la vinculación democracia-MERCOSUR, culminando la etapa anterior de convergencia política entre los países en los procesos de transición y posteriormente consolidación democrática.

Como el proceso regional europeo sirvió de referente modélico de construcción novedosa en el sistema internacional, el próximo apartado se centrará en explicitar esa construcción, diferenciándola del proceso latinoamericano. Para ello se tomará en consideración la trilogía integración-democracia-desarrollo, lo cual posibilita ubicar el desarrollo como variable diferenciadora, que se plasma en las prioridades de cada bloque en relación a la democracia.

En el siguiente punto se expondrá el vínculo que establecieron los países de la región entre la democracia en la transición de las dictaduras y las instancias y ámbitos de cooperación regional entre los países, como antecedentes del MERCOSUR. Ello posibilitará visualizar cómo se fue estructurando el vínculo democracia – cooperación regional y los alcances que le dieron los gobiernos en ese momento.

El siguiente apartado tratará específicamente de los antecedentes del Protocolo de Ushuaia y de la aplicación en el caso de Paraguay. Los sucesos de Paraguay fueron los desencadenantes para que el vínculo democracia-integración regional tuviera otro alcance, en la medida que ya no se trató de la convergencia política, sino de que los Estados pudieran supervisar la plena vigencia de las instituciones democráticas de los otros Estados. Finalmente, se planteará la evolución del MERCOSUR en ese tema y se expresarán algunas conclusiones.

Antecedentes: La trilogía integración–democracia–desarrollo

La vinculación entre regímenes democráticos y procesos de integración regional post-segunda guerra mundial no fue siempre evidente. El hecho de que confluyeran dos variables de distinto ámbito de referencia para el orden westfaliano, una interna referida al régimen y otra que implicaba un acuerdo de Estados con objetivos definidos en el marco de un régimen internacional, planteó de por sí dificultades importantes, en los inicios del proceso europeo.

Un primer paso para vincular esos distintos ámbitos –interno e internacional– fue el reconocimiento de objetivos políticos de los Estados para impulsar un proceso de integración (Pelkmans, 1993). Es lo que señalaron en su momento los padres fundadores de la integración europea al dar los primeros pasos para que se constituyera la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA). La declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 dejaba en claro que el camino para la paz pasaba por realizaciones concretas entre Francia y Alemania, comenzando por poner la producción de carbón y acero de ambos países bajo la competencia de una autoridad común.

Ese primer paso vinculó asuntos internos de cada Estado como ser la producción de un sector, la planificación y la defensa con la paz en Europa. La construcción europea en su dimensión política permitió vincular la economía, primero en un sector clave y luego más ampliamente, con el objetivo de la unión económica, con la seguridad y la paz en el continente. Como no había antecedentes político-institucionales, de un ámbito regional específico, entre la soberanía estatal y el dominio internacional, la construcción comunitaria fue como señala Bino Olivi una invención que se fue realizando paso a paso (Olivi, 1999).

Un segundo paso para vincular el orden interno e internacional en el proceso de integración europea fue la construcción de una asociación de derecho comunitaria, un “estado de derecho” europeo (Chevallier, 1994; Rousseau, 1987). A eso se llegó no solamente formalmente, por las competencias asignadas por los Estados-parte de la Comunidad europea a la Corte de Justicia, sino también por la propia práctica de la Corte, al declararse competente en asegurar el respeto de los derechos fundamentales, sobre la base de los principios generales del

derecho comunitario (Bribosia - Delcourt, 2000). Esta afirmación de competencia de la Corte no se concretó en forma inmediata, sino que fue consolidándose en la medida que los fallos fueron sentando jurisprudencia.

Las transiciones democráticas en España y Portugal en la década del setenta posibilitaron las condiciones necesarias para que pudiera iniciarse el proceso de adhesión a la Comunidad Europea (O'Donnell, Whitehead y Schmitter 1988). La inclusión formal de los principios del Estado de derecho y de los derechos fundamentales como principios fundamentales sobre los cuales se funda la Unión Europea fue consagrada como una piedra angular de la integración y como objetivo propio europeo en el Tratado de Ámsterdam, aun cuando ya se encontraba potencialmente en tratados anteriores (Lenaerts, 1999).

Una tercera etapa en vincular el orden interno e internacional, en la integración europea, fue el de imponer determinadas condiciones a otros Estados referidas a la legitimidad democrática (Salmon, 1993; Telò, 2000). Esa etapa estuvo asociada a la caída del Muro de Berlín y a la reconfiguración del sistema internacional post-caída del Muro de Berlín. El reconocimiento por parte de la Unión Europea en las relaciones con Estados en desarrollo comenzó a incluir cláusulas de condicionalidad democrática, al principio vinculadas a los aspectos formales, aunque posteriormente pasaron a tomar en cuenta aspectos institucionales de funcionamiento, protección de derechos fundamentales e incluso participación de la sociedad civil. Además se pasó en pocos años de la cláusula democrática a la condicionalidad asociada a la buena gobernanza en un formato específico referido al modelo europeo (Teló – Santander, 2000).

Es en esta última etapa, asociada ya con los nuevos regionalismos, que la Unión Europea en las relaciones con América Latina plantea la condicionalidad democrática en los acuerdos de cooperación de tercera generación. La cláusula democrática fue una cláusula gatillo que implicaba la finalización de la cooperación por parte europea en caso de caída del régimen democrático. De esas cláusulas de condicionalidad en los acuerdos de cooperación de la Unión Europea con los países, se pasó a incluir la democracia y los derechos humanos en el Diálogo Político entre ambas regiones y entre la UE y los distintos procesos regionales, incluyendo al MERCOSUR.

El vínculo democracia – integración regional en América Latina, se construyó de manera diferente, planteándose claramente la diferenciación interno-internacional en cuanto al régimen político, aunque no fuere así en materia de política de desarrollo. Esta diferenciación se afirmó en dos pilares definidos: el primero referido al pluralismo ideológico se afirmó en la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el segundo planteó el desarrollo (periférico) como un asunto de interés nacional. La integración regional planteada de esta manera se sustentó en los intereses nacionales con vistas al desarrollo. El ejemplo más acabado de esta ecuación entre los tres componentes –régimen-integración – desarrollo- fue el Pacto Andino. El Pacto Andino adoptó algunas decisiones referidas a la relación Estado – inversor extranjero, que configuraron en su momento un modelo pasible de ser aplicado desde la periferia latinoamericana.

Los países de América Latina consideraron la integración regional como un resguardo (periférico) frente a los países desarrollados y la economía mundial. El Estado fue el principal y exclusivo articulador de respuestas que involucraban la política económica y de desarrollo de cada país. Como el Estado representaba el interés nacional, asimilado al conjunto de la sociedad, la aceptación a participar en un proceso de integración económica vinculó al Estado con los mismos de manera tal que el proceso de integración constituyó una respuesta y al mismo tiempo era parte de la política de desarrollo.

De esta forma, durante la década del sesenta y setenta del siglo XX, en América Latina como región periférica, la participación en un proceso de integración regional aproximó a los países en sus políticas de desarrollo (económicas). Esto surge de la investigación exhaustiva realizada por Gordon Mace en su trabajo sobre el Pacto Andino. En su trabajo Mace analiza la compatibilidad de las estrategias de desarrollo económico y la compatibilidad del régimen político de los países andinos con el esquema de integración y sobre todo con las decisiones comunitarias. En sustancia Mace llega a la conclusión para el período analizado que va hasta pocos años después del retiro de Chile del Pacto Andino en 1976, de que el pluralismo ideológico es posible en cuanto al régimen, pero no así en cuanto a las políticas de desarrollo de los países (Mace 1981).

Una perspectiva contraria asume Vacchino al cuestionar el “pluralismo ideológico” en su vertiente facilitadora de procesos de integración que combinen países con regímenes autoritarios y democráticos. Como los regímenes autoritarios son de por sí cambiantes en sus políticas, era impensable para el autor que pudiera plantearse un proceso de integración sostenible en esa época, aun cuando fueron los únicos posibles de acuerdo al grado de consolidación institucional y político que tenían muchos países latinoamericanos en esa época (Vacchino, 2002).

En esa trilogía entre la integración – la democracia y la política económica, la variable que no tuvo cabida en esa época, en América Latina, fue la democracia, ya que el imperativo de crecimiento económico de los países planteaba necesidades a resolver y la herramienta de cambios profundos para responder a los cambios externos. Las dictaduras que asolaron a los países de América del Sur buscaron también una nueva interpretación de funcionamiento del Estado y de las instituciones en función de la doctrina de seguridad nacional. Las dictaduras de la década del setenta y que continuaron hasta el ochenta no contribuyeron al avance de los procesos de integración existentes en esa época. Solamente puede consignarse que los países con dictadura acompañaron el proceso que derivó en la formación del Consenso de Cartagena, uno de los antecedentes del proceso de convergencia regional en América Latina, que posibilitó la conformación del Grupo de Río.

El vínculo entre la democracia y los procesos de integración regional se comenzó a articular en América Latina, hacia mediados de la década del ochenta, por medio de los procesos de transición democrática. Los gobiernos de transición democrática que se iniciaron en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, en la década del ochenta, fueron los que sentaron las bases de los procesos de cooperación y concertación política entre países de la región. Es en esa relación entre los procesos de transición y posteriormente de consolidación democrática y los acuerdos de cooperación entre países, que se irá gestando una dinámica de apoyo mutuo. En esa dinámica, la consolidación democrática sirvió para afianzar la cooperación regional y los acuerdos regionales sentaron las bases para la consolidación de la democracia.

Paraguay fue la excepción en ese proceso de convergencia política regional a mediados de la década del ochenta, porque la transición democrática comenzó después. No se trató solamente del momento,

porque la dictadura paraguaya estuvo varias décadas y tuvo otras características. Lo que importa para la consideración del tema es que el proceso de transición democrática en Paraguay se fue dando concomitantemente con las negociaciones en los inicios del MERCOSUR y la etapa de transición. De esta manera puede entenderse que al no acompañar el proceso de convergencia político entre los otros países, fuera el catalizador del Protocolo de Ushuaia.

Esta diferencia entre el proceso europeo y el latinoamericano en las etapas y en el establecimiento del vínculo entre la democracia y la integración regional, se expresó particularmente en el MERCOSUR. Ello es debido a que el MERCOSUR surgió en el contexto de los nuevos regionalismos como una respuesta periférica regional a los mismos. En cambio la Europa comunitaria ha sido impulsora de los nuevos regionalismos como respuesta-impulso a la nueva fase de la mundialización. Por otra parte el MERCOSUR fue una respuesta regional construida desde los Estados, mientras Europa ya tenía un proceso regional comunitario y una identidad europea con instituciones, reglas y principios de funcionamiento. Son estas consideraciones sobre los distintos puntos de partida, los que posibilitan diferenciar el vínculo democracia – integración regional en ambos procesos y por ende ello repercute en los mecanismos regionales instituidos para la protección de la misma.

Democracia, cooperación y eje argentino-brasileño:

Las transiciones democráticas que se sucedieron a mediados de la década del ochenta en la región plantearon desde sus inicios el vínculo con los procesos de cooperación e integración regional. El vínculo democracia – procesos de cooperación regional fue un instrumento al que recurrieron habitualmente los Jefes de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores entre mediados y fines de la década del ochenta. Esta alusión al vínculo democracia-cooperación regional fue realizada con vistas a apoyarse mutuamente en el emprendimiento de reinserción en el sistema internacional de cada país y para marcar distancia de los procesos nacionales todavía con vestigios del período dictatorial. Los dos acontecimientos que marcaron un punto de inflexión en la relación entre las transiciones democráticas de los países y los procesos

de cooperación regional fueron la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, iniciativa en que tuvo un papel protagónico el Canciller uruguayo en ese momento, Enrique Iglesias, y la Declaración de Iguazú, que rubricaron los Presidentes Alfonsín y Sarney (Bizzozero, 2008).

El Grupo de Apoyo a Contadora, buscó revitalizar el grupo de Contadora, conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, que tuvo como objetivo la paz en América Central y evitar que la región ingresara en la dinámica bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Se reivindicó el principio de no injerencia como una plataforma sobre la cual los países de América Latina podían ir delimitando, definiendo y arreglando los temas concernientes a la paz, la seguridad y el régimen de gobierno.

La conformación de dos niveles de concertación política regional a mediados de la década del ochenta -uno articulado sobre el conflicto de América Central y el otro sobre la deuda externa- derivó finalmente en la concreción del Grupo de los Ocho y posteriormente el Grupo de Río, que pasó a representar políticamente la región latinoamericana en el sistema internacional (Tomassini, 1988). El aspecto que interesa resaltar es que el Grupo de Río en su primera etapa, que va desde 1986 hasta los inicios de los noventa, enfatizó el tema de la consolidación democrática como aspecto fundamental para la paz y seguridad regional y además como pilar básico para el funcionamiento de la cooperación regional². En otras palabras, durante ese período se fue gestando el proceso que terminaría consagrando el principio de legitimidad democrática como principio regulador de los distintos ámbitos de cooperación y concertación política de América Latina (Bustamante, 1996).

Paraguay no estuvo presente en esa etapa fundacional de los acuerdos de cooperación política entre países y de definición de la legitimidad democrática como principio regulador de los distintos ámbitos. De esta manera no fue parte del objetivo de convergencia política entre los países y no estuvo involucrado políticamente en esas definiciones. Si bien el proceso de cooperación regional y convergencia política fue flexible en la aceptación del momento, formas y características de las transiciones democráticas de los países de la región, esos antecedentes de convergencia derivaron en que los inicios del MERCOSUR tuvieran a Paraguay en otro escalón institucional y político.

El hecho de que varios países de América Latina hubieran pasado por dictaduras, llevó a considerar la democracia como un bien público en sí en contraposición a la dictadura, es decir que se priorizó la reivindicación de la democracia como régimen y no por los contenidos que pudiera tener o por la calidad de la misma. Esta consideración sobre la reivindicación y defensa de la democracia en tanto régimen se mantuvo en los inicios del MERCOSUR y conformó uno de los pilares para la consideración del contenido del bien público a defender.

En la Declaración de Iguazú, de noviembre de 1985, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, expresaron: “...los éxitos recientemente alcanzados por las dos naciones en sus respectivos procesos de consolidación democrática han creado condiciones particularmente propicias para el perfeccionamiento de sus vínculos en los más variados sectores...” (Punto 16), para luego enfatizar que “dentro de ese espíritu, expresaron su firme voluntad política de acelerar el proceso de integración bilateral, en armonía con los esfuerzos de cooperación y desarrollo regional” (punto 18). Al final de la Declaración los presidentes señalaron que, “el proceso de democratización que vive el continente deberá conducir a una mayor aproximación e integración entre los pueblos de la región” (punto 32).

La declaración de Iguazú confirmó el espíritu general de considerar la democracia y el proceso de democratización del continente como factores esenciales para el proceso de aproximación política y de integración entre los pueblos. El vínculo democracia – cooperación e integración es de causalidad, lo cual da a entender que más democracia posibilitará una mayor aproximación y también mejores niveles de integración.

El vínculo entre la democracia, la política exterior, los objetivos de paz y de una mayor aproximación en la región y la profundización de los procesos de cooperación e integración regional fue reafirmado en las distintas declaraciones que se sucedieron en la década de los ochenta. En el ámbito del Grupo de Río, la democracia pasó a ser un requisito de base de pertenencia y además pasó a integrar con otros componentes el patrimonio regional. Por otra parte el eje de cooperación argentino-brasileño se desarrolló sobre la base de la voluntad política de los presidentes Alfonsín y Sarney de impulsar el proceso, de las agendas convergentes de política exterior, de los acuerdos gestados en materia de comercio bilateral, de los intereses sectoriales favorables al proceso,

de las condiciones positivas gestadas para la aproximación en la región y de la elaboración de medidas de confianza en temas estratégicos (Hirst, 1992). Los protocolos que se fueron rubricando y los distintos acuerdos bilaterales fueron conformando las bases sobre las cuales se asentó el eje bilateral con vistas a impulsar un proceso en la región.

A pesar de la importancia que se le otorgó a la democracia en tanto régimen, en ese período, se mantuvo una diferenciación entre la integración económica, que debía posibilitar una mejor inserción internacional, y el proceso de concertación y cooperación política. Esta diferenciación llevó a que la reivindicación de la democracia quedara limitada en su condicionalidad a ser un componente importante del proceso regional, pero no a ser un requisito del mismo. Esta diferenciación se trasladó a los inicios del MERCOSUR. El Tratado de Asunción no hace ninguna mención a la democracia en los considerandos, que tienen una impronta económica casi exclusiva con dos ejes como referencia, la integración y la inserción internacional.

De esta manera los Estados – Partes del MERCOSUR mantuvieron el proceso de convergencia política con el compromiso democrático en un carril paralelo al de la respuesta regional a la inserción internacional, en los inicios del MERCOSUR. Los sucesos en Paraguay en 1996, con un intento de golpe de Estado, llevaron a que se definiera un nuevo contenido al vínculo democracia – MERCOSUR.

El Protocolo de Ushuaia: Nuevas definiciones en la protección de la democracia

El Tratado de Asunción no hizo mención a la democracia en los considerandos, siguiendo con el camino iniciado por los gobiernos de transición democrática a mediados de la década del ochenta. Las declaraciones de las Cumbres del MERCOSUR reafirmaron el vínculo entre la democracia y el proceso de integración regional. En la Cumbre de Las Leñas de junio de 1992, la declaración presidencial señala explícitamente que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR”. Esta consideración le otorgó un contenido concreto a la democracia como condición para el proceso regional y también

para su desarrollo. Sin embargo, esa fórmula quedó en ese momento sin un ámbito que procediera a definir el vínculo o bien una instancia de supervisión o de articulación entre el orden regional y el interno.

La Declaración Presidencial de Las Leñas quedó como un antecedente en el proceso del MERCOSUR del Protocolo de Ushuaia. Sin embargo, no alteró en lo sustancial el proceso de convergencia político en paralelo con el de cooperación e integración regional entre los Estados. El intento de golpe de Estado en Paraguay, en abril de 1996, provocó una aceleración del tiempo histórico, en lo que concierne la definición del vínculo democracia-integración regional, como también fue la intervención de Uruguay en el surgimiento del MERCOSUR.

De esta manera, el factor clave para comprender la inflexión que llevó a los Estados Partes a suscribir primeramente el Compromiso Democrático y posteriormente el Protocolo de Ushuaia, fue el intento de golpe de Estado por parte de Lino Oviedo en Paraguay. El intento quedó en eso por la intervención de Embajadores de varios países de la región y fuera de la misma, que posibilitaron que Wasmosy no firmara la renuncia y se mantuviera como Presidente³ (Bizzozero, 2012).

Lo que importa como resultado es que pocos meses después del intento de golpe de Estado, los Presidentes suscribieron la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. En el Compromiso se define el objeto jurídico a proteger en el ámbito del proceso regional (Tratado de Asunción, Protocolos y demás actos subsidiarios tal cual señala el primer punto del Compromiso), que es el orden democrático. El Compromiso identifica además a los Estados Partes como encargados de supervisar que el bien protegido no sufra ninguna alteración, ya sea por ruptura o amenaza de ruptura. De esta manera, el Compromiso primero y posteriormente el Protocolo de Ushuaia definen las dos cuestiones que atañen el vínculo democracia-integración regional: el referido al alcance que se le otorga al bien regional que se protege y al ámbito o instancia regional que se ocupa de proteger o supervisar esa protección.

Hasta dicho Protocolo, la democracia en el proceso de integración regional estaba implícitamente considerada como un requisito esencial para el proceso y a su vez tenía un significado promotor del mismo. Sin embargo, fue el Protocolo de Ushuaia el que consagró en el ámbito de

los países del MERCOSUR y Bolivia y Chile como asociados, la posibilidad de suspender a uno de los Estados-Partes del proceso siempre que se produjera una ruptura o alteración del orden democrático, lo cual habilita un procedimiento que incluye al resto de los Estados – Partes y que prevé la promoción de consultas entre los mismos por una parte y con el Estado afectado y decisiones sobre el alcance de las medidas a tomar.

El Protocolo de Ushuaia marcó un punto de inflexión en la vinculación orden interno – orden regional en lo que concierne la protección del orden democrático, por parte de los Estados partes y asociados. El Protocolo viabilizó la supervisión de los Estados entre sí en relación al orden democrático, como expresión de la plena vigencia de las instituciones. Si bien puede decirse que se plantea una continuidad en relación al periodo anterior, al menos hasta 1996, en que sean los Estados los garantes de la democracia, el Protocolo inició una fase en que se legitima el control mutuo de los Estados del bien protegido. Si bien el Protocolo define el procedimiento en caso de *ruptura del orden democrático*, y la toma de decisión que es por consenso entre todos los Estados (incluyendo Chile y Bolivia como asociados en el momento de la ratificación), salvo el Estado afectado (art. 6), las medidas que se toman no están vinculadas con un órgano del MERCOSUR. Como los Estados están representados por los Jefes de Estado, salvo delegación expresa, deberíamos entender que la decisión tomada por los Jefes de Estado es vinculante para el Consejo del Mercado Común, que es el órgano político.

El Protocolo de Ushuaia fue una respuesta al intento de golpe de Estado en Paraguay y quedó como un resguardo frente a la posibilidad de una ruptura del orden democrático. Las manifestaciones nuevas de golpes de Estado en su cobertura de institucionalidad formal cubierta, como en el caso de Honduras en el año 2009 y posteriormente el intento en Ecuador en el año 2010, fueron factores determinantes para ir más allá en la cobertura del bien protegido. Es así que se suscriben en poco tiempo de diferencia el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR de Compromiso con la Democracia en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas en noviembre del 2010, en vigor desde marzo del 2014 y el Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en diciembre del 2011.

El Protocolo de Guyana y el de Montevideo, amplían el contenido del bien público a salvaguardar de acuerdo al artículo primero, en el cual definen el ámbito de aplicación. El artículo primero de ambos Protocolos señala que se aplicarán en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. La ampliación del contenido del bien a salvaguardar incluye no solamente la ruptura del orden democrático como era el caso en el Protocolo de Ushuaia, sino también la amenaza de ruptura. Por otra parte, se incluyen dos posibilidades: la violación del orden constitucional y cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos. Este último agregado resulta demasiado amplio y el extremo de una situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder puede darse a partir de manifestaciones masivas de la sociedad por temas presupuestales, demandas de calidad democrática o de mejor ejercicio del poder.

Los Protocolos han definido la instancia desde la cual se inicia el procedimiento. En el caso del Protocolo del MERCOSUR son los Presidentes de las Partes, o en su defecto los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en sesión extraordinaria ampliada del Consejo Mercado Común (art. 2). Esta definición responde a una de las críticas al Protocolo de Ushuaia, que solamente se refería a los Estados sin especificar el representante mismo, encargado de tomar la decisión. Por otra parte, el Protocolo de Montevideo, así como el de Guyana precisan más exhaustivamente la serie de medidas que pueden adoptarse.

Estos Protocolos fueron suscritos con anterioridad a que se produjeran los sucesos en Paraguay que derivaron en el juicio político del Presidente Lugo, que llevó al cambio en la titularidad del Poder Ejecutivo. Paraguay no ratificó esos Protocolos por razones que según varios parlamentarios, sobre todo del Partido Colorado, atentan contra la soberanía y cercenan la libre determinación de los pueblos (González Núñez, 2012). Aún cuando puedan comprenderse las razones esgrimidas para no ratificar los dos Protocolos, la cuestión que atañe el garante en supervisar el bien regional, sigue estando en los Estados. Sin embargo, resulta de interés el hecho de que en su momento, el Protocolo de Ushuaia no fue objeto de cuestionamiento, aún cuando podrían haberse esgrimido

los mismos argumentos. Estas consideraciones resultan de importancia por el momento político que estaba viviendo Paraguay y que derivaron en los sucesos que llevaron al juicio político a Lugo.

La suspensión de Paraguay se realizó primeramente en UNASUR y posteriormente en el ámbito del MERCOSUR en la Cumbre de Mendoza de junio del 2012. En UNASUR se resolvió crear un Grupo de Alto Nivel para el seguimiento de la situación en Paraguay y para abogar por la pronta normalización del orden democrático institucional. En la Cumbre del MERCOSUR, que se realizó en Mendoza con posterioridad a la reunión de UNASUR, el mandatario de Chile, propuso que fuera el MERCOSUR el que encabezara el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para evaluar la evolución de la situación en Paraguay con vistas a las elecciones. La suspensión generó debates regionales y nacionales referidos a si efectivamente había o no ocurrido un golpe de Estado en Paraguay y si se cumplían las condiciones para la suspensión (Abreu, 2012; Botinelli, 2012). En Paraguay se rememoró la Triple Alianza y todo ese episodio marcó las relaciones del país mediterráneo con el resto de los países sudamericanos. El punto fundamental que varios analistas no consideraron y que algunos doctrinarios subsumieron en los principios de funcionamiento de los Estados, es que el Protocolo viabilizó la supervisión de los Estados Parte y Asociados del orden democrático en los otros Estados.

Perspectivas: Hacia nuevas contradicciones en la protección de la democracia

El MERCOSUR inició la segunda década del siglo XXI con una presentación y alcances diferentes a la que tuviera en la primera década. El bloque regional completó la red de Estados Asociados en América del Sur con la inclusión de la República de Guyana y Surinam. De esta manera, todos los Estados sudamericanos que no son parte del bloque, participan como Estados asociados y además están ligados por una telaraña de acuerdos de cooperación y económicos en diferentes formatos. Otro elemento a señalar como derivación del anterior, es la complementariedad MERCOSUR-UNASUR en los temas de la agenda regional, lo cual posibilita en un nivel la convergencia y cooperación política. Por otra parte, el Protocolo de Ushuaia, y desde el año 2014,

el Protocolo de Guyana conforman una plataforma común para los Estados, aun cuando como ya fuera indicado, Paraguay no ratificó el Protocolo de UNASUR.

El Protocolo de Guyana de UNASUR y el Protocolo de Montevideo amplían el contenido del bien público a salvaguardar, lo cual puede dar lugar a confusiones. El artículo primero señala que los Protocolos se aplicarán en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (art. Primero de los ambos Protocolos). La ampliación del bien a salvaguardar con la inclusión de *cualquier situación que ponga en riesgo el ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos* de por sí deja la puerta abierta a la supervisión continua de los Estados. La indeterminación frente a cualquier situación que pueda poner en riesgo el poder y la vigencia de los valores y principios democráticos es demasiado extensa y laxa, por lo que potencialmente deja una vara frente a posibles desbordes en las expresiones de la sociedad.

Por otra parte el MERCOSUR ha iniciado la segunda década del siglo XXI con algunas decisiones que apuntan a la prioridad social y ciudadana, como ser el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR planteó como meta la conformación progresiva del Estatuto sobre la base de derechos fundamentales y objetivos que se van trazando. En ese sentido se planteó la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del bloque y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación. El Plan de Acción prevé un programa de trabajo de 10 años con el objetivo de llegar al 30 aniversario del MERCOSUR con un Protocolo Internacional “Ciudadano MERCOSUR”. El Consejo Mercado Común podrá ampliar o actualizar el Plan de Acción, cuyo seguimiento es realizado por el Alto Representante General.

Por otra parte, el MERCOSUR cuenta con el Parlamento del MERCOSUR, que es el órgano de representación de los pueblos. Si bien todavía no se han realizado elecciones directas para el Parlamento en todos los países, las competencias del Parlamento apuntan a velar

por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes en conformidad con las normas MERCOSUR y el Protocolo de Ushuaia.

En perspectiva del proceso regional surgirán nuevas contradicciones en la protección de la democracia. Algunas de las contradicciones surgirán del camino tomado en el que los Estados han legitimado potencialmente la supervisión de los procesos políticos y la posibilidad de poner en marcha los procedimientos frente a determinadas situaciones, que se han hecho más amplias e indeterminadas en los Protocolos de Guayana y de Montevideo. Por un lado, esa propia amplitud de situaciones en que pueda ponerse en peligro el ejercicio del poder da lugar a distintas interpretaciones de los hechos en sí, contraviniendo el camino tomado de convergencia de toda la primera etapa. Por otro lado, resulta difícil de imaginar la puesta en marcha del procedimiento en países como Argentina y Brasil, sin contar otros como Colombia y Venezuela. La situación institucional que todavía está viviendo Brasil, ¿hubiera dado lugar a poner en marcha el procedimiento?

La evolución regional está abriendo también otras contradicciones potenciales como ser el referido a las competencias de los órganos y en concreto al papel del Parlamento en tanto órgano de representación de los pueblos. El papel del Parlamento regional en situaciones de crisis institucional, de posible ruptura del orden democrático y sobre todo para dar la voz de los pueblos en situaciones que pongan en riesgo el legítimo ejercicio del poder resulta de suma importancia. Ahora bien, si nos atenemos a la experiencia pasada, en el caso de la suspensión de Paraguay, los parlamentarios paraguayos no pudieron ejercer el derecho de expresar su opinión, contrariando de esta manera la posibilidad de que los parlamentarios regionales pudieran intercambiar ideas y opiniones.

Otra fuente de contradicciones resulta del Estatuto de Ciudadanía regional, ya que abrirá nuevas posibilidades de expresión regional sobre derechos políticos, económicos y sociales en el bloque regional. Desde una perspectiva ciudadana es factible que se busquen mejoras en la calidad de la democracia regional y en la expresión nacional de la misma. Este foco regional a la ciudadanía generará también contradicciones y factibles conflictos en perspectiva, ya que la lógica ciudadana tiende a demandar mejores desempeños institucionales y atiende a la calidad de la democracia, lo cual no se condice necesariamente con la protección tal cual está manifestado en los Protocolos.

NOTAS

1. Este trabajo se inspira del que presentara en el Coloquio Internacional *La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas América Latina-Europa*, los días 6 y 7 de mayo en Montevideo, cuya organización correspondió al Institut des Amériques, Fundación Polo MERCOSUR y Cooperación Regional Francesa, con el apoyo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el CRIES y la Embajada de Francia en Uruguay.
2. El numeral 20 del llamado “Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia” que fue el resultado de la primera reunión del Grupo de los Ocho, antecedente del Grupo de Río, se menciona como uno de los desafíos en el esfuerzo de “concertación y desarrollo”, la “consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos”.
3. La falta de información y las características específicas del desarrollo de la situación en Paraguay no obsta que hubo una crisis institucional que fue solucionada en buena medida por la intervención de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, España, el parlamento uruguayo y el apoyo de la OEA. La evolución de los hechos puede ser consultada en Juan Carlos Yuste – Hugo Valiente (1996) Fuerzas Armadas y derechos humanos. Informe sobre los Derechos humanos en Paraguay- Año 1996. SERPAJ – Paraguay. Acceso: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/ffaa.html>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, S. (2012). “Una herida letal al MERCOSUR” *Estudios del CURI* n° 6. Montevideo: CURI. Acceso: <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri06del12Abreu.pdf>
- Bizzozero, L. (2012). Democracia y regionalismo en el MERCOSUR. ¿Cómo se sigue ahora con Paraguay? *Vadenuevo* año 5 n° 50, noviembre.
- Bizzozero, L. (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR. Un cambio en la política exterior?* Montevideo: CSIC – Universidad de la República.

- Bottinelli, O. (2012). "Paraguay. No hay dudas: fue un golpe de Estado" *El Observador* 24/6/2012
- Bribosia, E. y Delcourt, B. (2000). "L'Union Européenne et « l'État de Droit ». Portée et limites d'une notion à géométrie variable" en P. Magnette y E. Remacle (ed.). *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 207-219.
- Bribosia, E. y Weyembergh, A. (1998). "La consolidation de l'Etat de droit européen" en Telò, M. y Magnette, P. (Dir.) *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*. Bruselas: Ed. Complexe. Pp. 69-87.
- Bustamante F. (1996). "La promoción de la democracia en América Latina y el Grupo de Río" en Raúl Barrios (Ed.) *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Exterior.
- Chevallier, J. (1994). *L'Etat de Droit*. 2. Paris: ED. Montchrestien.
- González Núñez, A. (2012). "Gobierno debe agilizar rechazo de Ushuaia II" *Delegación de Paraguay. Parlamento del MERCOSUR*. Acceso: http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/6751/1/paraguay_exige_rechazo_de_ushuaia_ii.pdf
- Hirst, M. (1992). "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración". *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) n° 46.
- Lenaerts, K. (1999). "Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union Européenne" en *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruselas: Bruylant. Pp. 423-457.
- Mace, G. (1981). *Intégration régionale et pluralisme idéologique au sein du Groupe Andin* Québec: Université Laval.
- Magnette, P. (2004). "Constitutionalising the European Union. Big Bargains and Formal Reasoning" en Magnette, P. (Ed.) *La Grande Europe*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 41-60.
- O'Donnell, G. – Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) (1988). *Transições do regime autoritário - Sul da Europa*: San Pablo: Vértice, 1988
- Olivi, B. (1998). *L'Europe difficile. Histoire politique de la Communauté Européenne*. Paris: Gallimard.
- Pelkmans, J. (1993). "Comparando las integraciones económicas: prerrequisitos, opciones e implicaciones." *Integración Latinoamericana* n° 191. Buenos Aires: INTAL. Pp. 3-17.

- Roche, J.-F. (1996). *Un empire sans rival. Essai sur la pax democratica*. Paris: Vinci.
- Rousseau, D. (1987). “De l’Etat de droit à l’Etat politique” en Colas, D. (Dir.) *L’Etat de Droit*. Travaux de la mission sur la modernisation de l’Etat. Paris: PUF.
- Salmon, J. (1993). “Internal Aspects of the Right to Self-determination: towards a Democratic Legitimacy Principle?” En Tomuschat, Ch. (ed.) *Modern Law of Self Determination* Dordrecht/Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers. Pp. 259-265.
- Santander, S. – Telò, M. (2000). “Le néo-régionalisme et l’UE dans le cadre de la globalisation” en P. Magnette y E. Remacle (ed.) *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas: IEE. Ed. ULB. Pp. 153-166.
- Telò, M. (2000). “L’evoluzione de l’Union Européenne comme entité internationale” en P. Magnette y E. Remacle (Ed.) *Le nouveau modèle européen. Volume 2. Les politiques internes et externes*. Bruselas. IEE. Ed. ULB. Pp. 129-140.
- Tomassini, L. (1988). “Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana” *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile) n° 83.
- Vacchino, M. (2002). “Son democráticos los procesos de integración en América Latina?” en SELA XII Congreso Nacional de la Asociación Latinoamericana de Egresados y Estudiantes de Ciencias Políticas y Carreras Afines. Caracas. Acceso en línea: http://www.sela.org/media/267600/t023600002232-0-son_democr%C3%A1ticos_los_procesos_de_integraci%C3%B3n_en_am%C3%A9rica_latina.pdf
- Yuste, J. C. y Valiente, H. (1996). Fuerzas Armadas y derechos humanos. Informe sobre los Derechos humanos en Paraguay- Año 1996. SERPAJ – Paraguay. Acceso: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/ddhh1996/ffaa.html>

RESUMEN

**El vínculo democracia – integración regional en el MERCOSUR:
¿hacia un control mutuo de Estados o hacia mejores niveles de
calidad institucional y participación ciudadana?**

El trabajo tiene como objetivo analizar el vínculo entre la democracia y el proceso regional del MERCOSUR. Se plantean para ello dos cuestiones: una referida al contenido que se le asigna al bien público protegido y otra al ámbito regional en que se protege la democracia. Para dilucidar estas cuestiones y comprender el estado actual del vínculo se analizan los antecedentes, las diferencias con el modelo europeo y el proceso de convergencia político que propició el inicio del MERCOSUR. Se analizan los antecedentes del Protocolo de Ushuaia, y el papel determinante que jugó el intento de golpe de Estado en Paraguay. Se explicita que el Protocolo inició una nueva etapa en el vínculo democracia-integración regional con la posibilidad de supervisión por parte de los Estados de la democracia, como sucedió con Paraguay. Finalmente se señala que los nuevos Protocolos, el de Guyana de UNASUR y el de Montevideo del MERCOSUR, amplían y profundizan el camino de supervisión de los Estados, lo cual aparejará en perspectivas otras contradicciones y conflictos.

ABSTRACT

**The Democracy-Regional Integration link within MERCOSUR:
towards mutual control by the States or enhanced institutional
quality and citizen participation?**

The work aims to analyze the link between democracy and the regional process of MERCOSUR. This raises two questions: one concerning content that is assigned to the protected public good and the other at the regional level that protects democracy. To clarify these issues and understand the current state of the link the background, differences from the European model and the political process of convergence that led to the start of the MERCOSUR. The history of the Ushuaia Protocol is analyzed, and the decisive role played by the coup in Paraguay. It is explicit that the Protocol initiated a new stage in the link between democracy - regional integration, with the possibility of supervision by the democratic States, as happened with Paraguay.

Finally it points to new protocols, the Guyana of UNASUR and the MERCOSUR Montevideo, and how they broaden and deepen the way of supervision by the States which introduces other contradictions and conflicts.

SUMMARIO

O vínculo democracia–integração regional no Mercosul: rumo a um controle mútuo de Estados ou a melhores níveis de qualidade institucional e participação cidadã?

O trabalho tem como objetivo analisar o vínculo entre a democracia e o processo regional do MERCOSUL. Para tanto, colocam-se duas questões: uma refere-se ao conteúdo atribuído ao bem público protegido e a outra ao âmbito regional no qual protege-se a democracia. Para dilucidar estas questões e compreender o estado atual do vínculo, são analisados os antecedentes, as diferenças com o modelo europeu e o processo de convergência política que propiciou o início do MERCOSUL. São analisados os antecedentes do Protocolo de Ushuaia, e o papel determinante que teve a tentativa de golpe de Estado no Paraguai. Explicita-se que o Protocolo deu início a uma nova etapa do vínculo democracia-integração regional com a possibilidade de supervisão pelos Estados da democracia. Finalmente, destaca-se que os novos Protocolos, o de Guiana de UNASUL e o de Montevideú do MERCOSUL, amplificam e aprofundam o caminho de supervisão dos Estados.



El multilateralismo efectivo y su profundización en la Asociación Estratégica Birregional entre Europa y América Latina

Ana María Moure

Introducción

En el contexto actual de las relaciones exteriores entre la Unión Europea (UE) y América Latina, y tal como en otras regiones del mundo la demanda de un nuevo multilateralismo surge en los diversos procesos de integración (abierta, revisionista o anti-sistémica), los que a pesar de sus divergencias, dan cuenta de los alcances que se han logrado en diversos procesos de integración, regionales y multilaterales.

La antesala de la dimensión multilateral de las relaciones internacionales tuvo lugar a principios del siglo XIX, cuando a la perspectiva bilateral

de las relaciones internacionales, se agregó una nueva dimensión que preveía la existencia de intereses compartidos entre algunos grupos de Estados, que para alcanzarlos de mejor manera era necesaria la consiguiente cooperación entre unidades políticas, reconociéndose de este modo la interdependencia y el desarrollo de la dimensión cooperativa. Ello tuvo como efecto una nueva forma de diplomacia: la multilateral.¹

En efecto, el multilateralismo concebido como acuerdo voluntario entre 3 o más Estados, que garantiza una mejor articulación interinstitucional, en base a un acuerdo incluyente, todo ello en un plano de igualdad en la coordinación y contemplando una unidad de acción sobre diversos propósitos acordados. Para la consecución de sus objetivos se requiere de mecanismos de control que puedan garantizar la efectividad de estos acuerdos.

Algunos politólogos consideran que el multilateralismo es, efectivamente, esa acción concertada de varios países, pero materializada a través de organizaciones internacionales o multilaterales. Por otra parte, hay quienes ponen el énfasis en la necesidad de que los actores compartan unos principios generales de actuación, incluso en la exigencia de que esos principios sean de naturaleza democrática.²

En este sentido, en un sistema internacional que aún posee raíces westfalianas, la diplomacia bilateral es el mecanismo tradicional y más comúnmente aplicado, tanto en la búsqueda de armonía de intereses como en la resolución de los conflictos. Pero, como el multilateralismo es una realidad histórica distinta de sus instituciones, es posible crear relaciones multilaterales desde la bilateralidad.³

En este contexto, se decidió la creación de una Fundación EU-LAC, concebida como estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de la asociación birregional y aumentar su visibilidad, asunto que, se concretó en la Cumbre de Madrid. Sin embargo, no hubo avances en el ámbito de las negociaciones birregionales para la firma de los Acuerdos de Asociación de la UE con la CAN y el MERCOSUR, sino al contrario, los avances se producen en las relaciones bilaterales entre la UE y países como México, Chile y Brasil, algunos otros —como Perú y Colombia— que empezaron a avanzar solos en su relación con la UE.⁴

La Fundación EU-LAC, ha indicado que la Asociación Estratégica birregional sigue siendo un instrumento relevante para ambas regiones para actualizar y reafirmar aquellos valores compartidos que los distinguen en el sistema internacional, al ser un instrumento para una mejor gobernanza de la globalización, en un mundo de interdependencias más intensas y de riesgos globales de creciente importancia. Paralelamente, existe una demanda para aumentar el contexto internacional de la política regional de la UE y para una mayor cooperación con terceros países.⁵ Además, en un mundo propenso a ver rápidos procesos de desplazamiento del poder y la riqueza, es un instrumento propicio para el desarrollo y la mejora de la inserción internacional de ambas regiones; y para una cooperación avanzada en ámbitos en los que existen estos intereses y valores comunes.

Efectivamente, los procesos de integración birregional que han sido fruto de conversaciones bilaterales y regionales, constatan la necesidad de seguir profundizando reformas a nivel estructural e institucional, tales como una mayor integración política y económica. Asimismo, se hace necesario el establecimiento de nuevos estilos de gestión más transparentes y sistemáticos, que superen la preeminencia de la dimensión intergubernamental de estos procesos más susceptibles a las contingencias políticas e impliquen más activamente a la ciudadanía, en cuanto al compromiso común con la democracia y el multilateralismo, elementos que han sido promovidos en forma constante en ambas regiones, tanto en sus políticas internas como en sus relaciones exteriores acrecentando su legitimidad democrática.

Desarrollo del Multilateralismo en la Unión Europea y América Latina

Las misiones diplomáticas y la representación de la UE y de sus Estados miembros en las organizaciones internacionales son diversas. Si bien, los países miembros de la UE se encuentran asociados con finalidades comunes de carácter complejo, conservan su personalidad jurídica para celebrar acuerdos internacionales o convenios y para participar en diversos foros semi-institucionales de gobernanza mundial. La presencia y la condición de la UE en las organizaciones internacionales están estrechamente ligadas a la historia, la tradición y la forma de

gobierno de cada organización en particular. Su propia experiencia de integración regional es vista como una contribución a un orden multilateral –un *building block*, más que un *stumbling block*– que ha de resolver necesidades crecientes de gobernanza del sistema internacional y de provisión de bienes públicos globales, entre ellos, y de manera especial, la paz y la seguridad internacionales.⁶

Desde esta perspectiva, en los niveles multilateral, regional, subregional y nacional, implica introducir de manera explícita y sistemática la gestión de la interdependencia en la arquitectura del sistema de la ONU: ampliar el campo de acción de sus organismos para que se ocupen de manera explícita y sistemática de los temas que constituyen preocupaciones globales. El establecimiento de agentes u organismos de base para temas globales dentro del sistema multilateral podría alentar la creación de pares institucionales en los niveles nacionales y regionales, lo cual facilitaría a su vez la coordinación y la cooperación entre distintos niveles de gobernanza.⁷

Debemos destacar que la UE y las Naciones Unidas comparten los mismos valores fundamentales y también una multitud de objetivos, por lo que la UE tiene un estatus de observador en varios de sus organismos, y a partir de 2011 también un estatus consultivo ampliado ante la Asamblea General, pero sin derecho a voto. Como principio general, las Naciones Unidas continúan siendo para la UE la fuente principal de legitimidad internacional, lo que a su vez explica el interés de la UE por hacer que el sistema de las Naciones Unidas sea más eficaz. En muchos apartados, el Tratado de Lisboa afirma expresamente que la UE se guiará, entre otros, por los principios de la Carta de las Naciones Unidas (artículo 21 del TUE)⁸ y que buscará soluciones multilaterales dentro del marco de dicha organización. También, dicho Tratado menciona expresamente a las Naciones Unidas y sus agencias especializadas como organizaciones con las que la UE debe desarrollar una cooperación adecuada.⁹

En las relaciones con terceros, dicho objetivo de cooperación se ha fomentado de manera deliberada, como puede observarse en las declaraciones emanadas tanto del diálogo transatlántico UE-Estados Unidos, en las cumbres UE-América Latina y el Caribe, o el proceso Cumbre Asia-Europa (ASEM). Además, el multilateralismo como principio político y legal, es particularmente visible en América Latina,

para la que el compromiso con el multilateralismo va más allá de un mero compromiso retórico. Ello se puede evidenciar en la muy elevada tasa de participación de los países de la región en los regímenes y los tratados internacionales en vigor, sus importantes aportes doctrinales al derecho internacional –en particular, los principios de soberanía y no intervención, que se afirmaron a través del marco panamericano y posteriormente en la Carta de Naciones Unidas–, y su participación en procesos de integración regional, lo que, como ocurre en la UE, es un rasgo constitutivo de la identidad internacional de la región y un importante vector de sus políticas exteriores.¹⁰

Del mismo modo, salvo algunas excepciones, no existen elementos de supranacionalidad en nuestros procesos de integración, sino que las relaciones entre la UE y América Latina se han estructurado en tres pilares principales, que interactúan con el mismo nivel de relevancia y son los siguientes:

i) la Cooperación al desarrollo, ii) el Diálogo Político, y iii) el Intercambio Comercial.

Sobre esta base se fijaron los avances a partir del proceso de cumbres que en 1999 determinó entre sus objetivos el establecimiento de una Asociación Estratégica Birregional.¹¹ Esta primera e histórica Cumbre, fue convocada en virtud de la voluntad política de fortalecer las relaciones birregionales, basadas en valores compartidos y heredados de una historia común. El objetivo de esta primera Cumbre fue fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas.¹²

En el ámbito del diálogo político esto significó entre otros propósitos, los siguientes:

Fortalecer las acciones individuales y conjuntas contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por tratarse de actos que erosionan la paz, el Estado de derecho y la democracia.

Fortalecer las acciones individuales y conjuntas e incrementar la colaboración entre gobiernos para hacer frente a la corrupción en sus diversas expresiones, teniendo en cuenta los importantes

instrumentos adoptados recientemente en ambas regiones, dado que este grave problema erosiona la legitimidad y el funcionamiento de las instituciones y representa una amenaza para la democracia, la sociedad, el Estado de derecho y el desarrollo.

Fortalecer las instituciones multilaterales como instancias para la resolución internacional de controversias y la promoción del desarrollo. En este sentido, el bloque apoya en forma conjunta la intensificación de las relaciones multilaterales, incluyendo el avance de la reforma del sistema de las Naciones Unidas y la búsqueda de un nuevo equilibrio entre sus órganos principales, de manera de mejorar su eficacia.

Las relaciones entre la UE y América Latina, se basan en una determinación común para promover la paz y estabilidad, compartiendo también un compromiso con los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo. Al lanzar la asociación estratégica birregional, ambas regiones emprenden decididamente la vía del multilateralismo (Protocolo de Kioto, Tribunal Penal Internacional, lucha contra la pena de muerte, etc.). Es éste un imperativo que se ha ratificado ya desde la Cumbre de Guadalajara en el año 2004 en materias primordiales para la gobernanza local.

Para la Comisión Europea, en esta Cumbre se planteaba avanzar en la consecución de los tres objetivos específicos, que fueron la cohesión social, la integración regional y el multilateralismo efectivo, considerado esencial para el desarrollo de otros procesos de integración entre la UE y regiones concretas de América Latina, como el MERCOSUR¹³, la Comunidad Andina de Países (CAN) y Centroamérica. Para ello, la Comisión definió en la Cumbre como una de las prioridades que los países de América Latina alcanzaran la cohesión social entendida como la oportunidad de que todos sus ciudadanos tuvieran acceso a los beneficios de la democracia, incentivando a los Estados a tomar medidas para la reducción de la pobreza y de las causas de exclusión social.

La segunda prioridad fijada por la Comisión Europea, fue la integración regional para asegurar la paz y también el crecimiento. Este propósito no es nuevo, puesto que fue evocado desde la primera reunión entre América Latina y UE en Río de Janeiro, en 1999. Ya entonces, la UE advirtió que para que pudiese existir una verdadera y efectiva

cooperación regional entre los dos lados del Atlántico, era necesario que los países suramericanos se esforzaran a su vez en la integración regional.¹⁴

El tercer y último pilar, que trataron los países de América Latina y la UE en Guadalajara, fue precisamente el multilateralismo efectivo, centrado en las Naciones Unidas, y enfocado en profundizar conjuntamente en los foros internacionales en la búsqueda de soluciones a los diversos problemas mundiales actuales. Este compromiso en política exterior que tienen ambas regiones, fue calificado por la Comisión, como la mejor manera de prevenir la pobreza, el VIH, el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva.

De este modo, se ha hecho evidente que los proyectos de integración regional exigen y promueven acciones que el mercado por sí sólo no impulsa suficientemente. En este marco, nuevos temas ganan centralidad en la agenda regional, como la cuestión de la integración de la infraestructura, los temas de seguridad y defensa, la integración financiera, la integración productiva, entre otros. Ellos plantean nuevos desafíos para la región, en áreas que abordan una nueva fase de regionalismo desde una perspectiva conceptual y teórica, vinculando los temas de regionalismo, multilateralismo, concertación política y sociedad civil, y aportando argumentos para calificar este “nuevo” momento del regionalismo latinoamericano, que en el transcurso de la década han conformado en la región una nueva arquitectura de iniciativas multilaterales innovadoras de espacios de articulación regional, en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos en América Latina y el Caribe.¹⁵

En el año 2005, la Comisión presenta elementos de respuesta y propuestas para dar un nuevo dinamismo a la Asociación entre la UE y América Latina:

(1) Propone intensificar y canalizar el diálogo político; (2) desea crear un entorno propicio a los intercambios y a las inversiones; (3) se propone respaldar los esfuerzos de los países de la región para contribuir a la estabilidad y a la prosperidad; y (4) propone una mejor cooperación para mejorar el entendimiento mutuo. El primer objetivo sobre el diálogo político, se consideró imprescindible para aproximar las posiciones de ambas regiones en las cuestiones de interés común.¹⁶

Por otra parte, el contexto internacional da cuenta de las tensiones que se han producido entre el regionalismo y el multilateralismo en sus dimensiones política, económica y social, donde coexisten y se contextualizan a partir de una perspectiva más amplia que tiene en consideración otras variables. Dentro de los diversos desafíos de desarrollo que enfrenta esta región destaca la cohesión social, un fenómeno que se relaciona con deficiencias en los regímenes democráticos, una ciudadanía social apenas incipiente, una desigualdad aparentemente estructural y una incapacidad de sus economías de despegar y de generar suficientes empleos.¹⁷

No obstante, de acuerdo con las estimaciones del último informe del Banco Mundial¹⁸ se identifica a la región de América latina y el Caribe como menos abierta que otras regiones emergentes, con vínculos económicos regionales moderados a pesar de la multitud de acuerdos comerciales. Además, en cuanto al desarrollo del comercio mundial y financiero, se constatan diferencias importantes en la integración regional y global, que se divide a su vez en tres sub- regiones. Entre las tres subregiones, América del Sur es considerada como la más dependiente del mercado mundial de materias primas, mientras que sus socios comerciales y financieros están ampliamente diversificados. En contraste, el principal socio del desarrollo económico de América Central y de Norteamérica, es Estados Unidos. Por tanto, las economías de América Central, México y el Caribe están más estrechamente vinculadas a los Estados Unidos, en cambio América del Sur está más estrechamente vinculada a Europa y otros países dentro de la región. Si bien, la región de América Latina y el Caribe logró avances notables en los últimos años: ha incrementado el tamaño de su clase media y ha reducido la cantidad de pobres. Pero los niveles de desigualdad siguen siendo elevados, y es posible que el ritmo de la reducción de la pobreza haya comenzado a estancarse. Unos 75 millones de personas aún viven con menos de US\$2,50 al día, y casi las dos terceras partes de la población de la región son pobres o pertenecen a sectores vulnerables, que pueden caer en la pobreza.¹⁹

En este marco, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha indicado que sigue siendo urgente profundizar la integración económica regional, porque avanzar hacia un espacio integrado y con reglas comunes es indispensable para promover los

encadenamientos productivos, aumentar la resiliencia del comercio intrarregional y favorecer la diversificación productiva y exportadora. También, destaca como uno de los efectos más evidentes de la integración regional, la posibilidad que ésta ofrece a las economías de los países más débiles de intentar ponerse a una altura que les permita participar de los movimientos de la economía mundial.²⁰

La CEPAL ha identificado que en América Latina y el Caribe existen al menos 25 instancias institucionales (conferencias, reuniones, foros y consejos intergubernamentales) de nivel regional y subregional que complementan los acuerdos internacionales y han permitido coordinar esfuerzos para mejorar la política social y sus instituciones. Al margen de su carácter regional o subregional, todas evidencian la necesidad que existe de profundizar la colaboración entre los países y compartir tanto objetivos como logros y dificultades en el desarrollo de la política social. Una de las dificultades más notorias, se refiere a la multiplicidad de instancias, lo que conlleva también un alto grado de fragmentación y la potencial dispersión de compromisos que se adquieren.²¹

En este escenario de instancias de integración no vinculadas entre sí y las dificultades que se producen entre los diversos bloques se destacan temas como la preocupación por la persistencia de la pobreza, la desigualdad, la violencia así como el incremento de la migración y los derechos de protección social. En esta línea, para apoyar técnicamente a los gobiernos y dar seguimiento a los compromisos adquiridos, en la región se han posicionado instancias complementarias, entre las que destacan diversos organismos de integración regional (ALADI, CELAC, OEA, OIJ, OISS, SEGIB, entre otros) y subregional (ALBA²², CAN²³, CARICOM, MERCOSUR, SICA, UNASUR), junto con la CEPAL y los demás organismos de las Naciones Unidas.²⁴

A diferencia de otros experimentos integracionistas en América Latina, UNASUR no ha iniciado su proceso haciendo énfasis en la integración económica y comercial y con la esperanza de que este tipo de integración se traslade en el futuro a otras áreas donde se supone los acuerdos en materia de cooperación son más difíciles de lograr. Así, UNASUR se ha ido consolidado como una organización donde los acuerdos sobre asuntos políticos, de seguridad y de defensa se han logrado primero, han sido más sobresalientes y ha habido menos preocupación en avanzar en las áreas económica y comercial.²⁵

En la medida en que la UNASUR no intenta consolidarse como un organismo supranacional de integración económica y/o comercial, no se encuentra en competencia con otros sistemas como la CAN o el MERCOSUR que sí fueron diseñados para lograr este objetivo, el proyecto se consolidó alrededor de tres ideas centrales: la concertación y coordinación de políticas exteriores, la convergencia de la CAN, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un ALCSA; y, la integración física a través del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana).²⁶

En este sentido, se observa un aumento de la visibilidad internacional de América Latina, simultáneo a un paulatino declive europeo que exige una nueva mirada a las relaciones birregionales (demasiado focalizadas, hasta ahora, en la cooperación e iniciativas europeas). En este contexto, también debe tenerse en cuenta la existencia de terceros actores interesados en participar del crecimiento y auge económico de esta región, así como aumentar su presencia en algunos países y sectores como China o EEUU.²⁷

A este respecto, las iniciativas de integración profunda en Asia, Europa y América del Norte se han sumado más recientemente iniciativas transregionales de vasto alcance, conocidas como “megarregionales”. Este es el caso en particular de las negociaciones en curso del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP) y del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Japón. Estas negociaciones megarregionales tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo. Las redes internacionales de producción basadas en América del Norte, Europa y Asia oriental son uno de los ejemplos más visibles de dichas transformaciones. Sin embargo, la integración productiva es mucho menor entre los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, los acuerdos de integración económica entre estos suelen ser menos profundos que los existentes en esas regiones y, por ende, menos adecuados para gestionar cadenas de valor modernas. En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial. En

dicho proceso, la gradual convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR resulta ineludible y no sólo traería aparejados beneficios para sus países miembros, ella constituye una oportunidad histórica de avanzar hacia una integración de verdadero alcance regional.²⁸

Sobre la Alianza del Pacífico, se destaca su trabajo en función de dos perspectivas: los acuerdos comerciales que intenta armonizar entre sus miembros y la cooperación en temas de movilidad estudiantil, cambio climático, emprendimiento e innovación, entre otros. Este segundo enfoque alude a una agenda transversal que podría resultar beneficiosa para forjar sinergias con la región, generando su inclusión desde otra perspectiva del proyecto. Sin embargo, en este punto se debe ser cauteloso: la idea sería dialogar respecto de esta segunda aproximación, con la finalidad de permitir que este proyecto trate de materializar sus objetivos iniciales, por ejemplo, en lo concerniente a la extensión de prerrogativas entre sus miembros para evaluar cuál será el resultado concreto que lo distinguirá respecto de la profundización bilateral de larga data ya existente entre sus firmantes, separado de las actividades netamente de cooperación que podrían ser más visibles. De esta manera, podría evitarse entrampar este prospecto, vinculando dos proyectos que distan en cuanto a la concepción de desarrollo.²⁹

Por lo tanto, siguen pendientes desafíos para la promoción de una prosperidad compartida entre los países que conforman la región, así como el aumento de su productividad y el incremento de la eficiencia del Estado en cuanto al acceso a servicios públicos para la población, entre otros. Estos objetivos se mantienen desde la creación del Grupo de Río en 1986 y en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el año 2010, que se ha transformado en un mecanismo de Consulta y Concertación política de reuniones anuales y en la construcción incipiente de una nueva institucionalidad. Ello, ha permitido un intercambio de información en distintas materias de interés mutuo para los países de la región en un proceso de convergencia en el que la integración no sólo se circunscribe a aspectos económicos y comerciales sino que incluye temas políticos, sociales, migratorios, que permiten una acción global en temas que inciden de forma estratégica en la competitividad regional a mediano y largo plazo.

Nuevos actores en la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina

Tanto a nivel interregional como subregional, nuevos actores están interviniendo en las relaciones internacionales multilaterales. Los Estados, los gobiernos y los poderes ejecutivos, ya no son los únicos actores que se relacionan con los pueblos, ya que existen nuevas alianzas parlamentarias, alianzas judiciales, al servicio de una cooperación entre sus miembros, a efectos de la satisfacciones de intereses comunes. De igual forma, en las relaciones internacionales contemporáneas nuevos sujetos de derecho internacional han surgido y se han diversificado, así los Estados ya no son los únicos titulares de derechos y obligaciones en el ordenamiento internacional sino que interactúan con otras organizaciones internacionales, ONGs y otros actores sociales, lo que aporta una amplia y variada temática que profundiza el desarrollo de estos procesos.

Esta proliferación de sujetos, también contribuyen al éxito de la asociación estratégica birregional, la cual radica no sólo en el diálogo político, la asociación económica y la cooperación entre los gobiernos, sino en una densa red de contactos entre los parlamentarios, los empresarios, los académicos, los artistas y demás miembros de la sociedad que dan sustento a dicha asociación. Esto explica que la incidencia de los actores no estatales (partidos, organizaciones empresariales, universidades y organizaciones de la sociedad civil, entre otros) constituya un elemento esencial de la asociación birregional América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE).³⁰

El Acuerdo de Asociación celebrado entre Chile y la Unión Europea (UE) en el 2002, constituye el marco jurídico principal de regulación de las relaciones políticas y comerciales entre ambas partes. En este tratado internacional, se ha considerado también un mecanismo institucionalizado de diálogo con la sociedad civil, y se crea un Comité Consultivo Conjunto cuya función consiste en asistir al Consejo de Asociación para promover el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil de la Unión Europea y de Chile. Además, el diálogo y la cooperación abarcan todos los aspectos económicos y sociales de las relaciones entre la UE y Chile.

Estos actores que se relacionan en instancias de trabajo multisectorial, que ha permitido a la UE desarrollar en su acción exterior sus competencias y una amplia gama de instrumentos de política y reglamentos y directivas para profundizar su compromiso con los derechos humanos, junto a otras organizaciones internacionales globales y regionales, desarrollando una estrategia y definiendo prioridades frente a temas como: la pena de muerte, la lucha contra la tortura, la protección de los defensores de los derechos humanos, la libertad de religión o creencia, los derechos del niño, los derechos de las mujeres, derechos de personas LGBT la democracia de poner en práctica, trabajando conjuntamente con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, así como la sociedad civil y terceros países, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el G-8 y el G-20, en múltiples conferencias internacionales y foros intergubernamentales.

La cooperación institucional de la Unión Europea es responsabilidad de la Comisión Europea (CE), y es implementada a través del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Este Servicio es el encargado de entregar los lineamientos políticos y estratégicos de las programaciones de cooperación regional, subregional y bilateral.

La UE ha tenido especial interés en alinear las prioridades nacionales latinoamericanas con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), prestando asistencia para el desarrollo en los ámbitos de la salud, la educación y la inversión en capital humano. Otra de las particularidades de las prioridades de la cooperación europea es el énfasis que se pone en la integración regional, tanto política como económica, además de considerarla el mejor medio para asegurar la estabilidad política y el dinamismo económico, crear mercados más amplios y armonizados, facilitar la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, permitir economías de escala y estimular las inversiones, y al mismo tiempo, asegurar una mayor cooperación entre países vecinos de cara a los retos transnacionales, como la seguridad alimentaria, los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, el cambio climático y la lucha contra el narcotráfico.³¹

Precisamente, tal como lo indica la UE, la participación del Parlamento Europeo en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ha contribuido a mejorar la responsabilidad democrática de

esta política. El artículo 7 del TUE retoma una disposición del anterior Tratado de Niza por la que se establece un mecanismo preventivo para el caso de que exista «un riesgo claro de violación grave» por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, así como un mecanismo de sanción en caso de que se constate «una violación grave y persistente» por parte de un Estado miembro de esos valores.³² El Parlamento Europeo cuenta a la vez con un derecho de iniciativa que le permite poner en marcha el primero de estos mecanismos y con un derecho de control democrático, ya que debe dar su aprobación a la ejecución de los mismos.

El Parlamento además, apoya el rol que debe desempeñar el SEAE, y a los Representantes Especiales de la UE (REUE), en una política más coherente y una PESC más eficaz, con el fin de evitar las duplicaciones y la ineficiencia. También ejercen como principales puntos de contacto del Parlamento con las estructuras de gobernanza mundial (incluidas las Naciones Unidas), otras instituciones de la UE, las presidencias del Consejo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

En el marco del “nuevo regionalismo”, la integración latinoamericana asumió una agenda más amplia, con objetivos políticos, ambientales, de seguridad y de gestión de otras interdependencias regionales. Al reforzarse el papel internacional de América Latina y sus distintas subregiones, ésta podría convertirse en un socio relevante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y ello exigiría fortalecer el diálogo y la concertación política birregional.³³

Las delegaciones parlamentarias también llevan a cabo trabajo relacionado con la PESC. Su papel es mantener y desarrollar los contactos internacionales del Parlamento (en especial mediante la cooperación interparlamentaria), fomentar los valores fundacionales de la Unión, entre ellos la libertad, la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

Entre los ejemplos destacados de estas delegaciones interparlamentarias se incluyen:

La Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, creada para reunir a diputados al Parlamento Europeo y a los representantes electos de aquellos países de África, Caribe y Pacífico (ACP) que han firmado el

Acuerdo de Cotonú. Consta de 78 eurodiputados y 78 parlamentarios de países ACP, y se reúne dos veces al año. Una parte sustancial de su labor se dedica a cuestiones de cooperación al desarrollo, y al fomento de la democracia y los derechos humanos, de la que se desprenden compromisos conjuntos.

La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Asamblea EuroLat), es una asamblea multilateral conjunta que tiene su origen en la Asociación Estratégica Birregional establecida en 1999 entre la UE y América Latina y el Caribe. Está compuesta por 150 miembros, 75 del Parlamento Europeo y 75 de Parlamentos regionales de América Latina, entre ellos el Parlatino (el Parlamento Latinoamericano), el Parlandino (el Parlamento Andino), el Parlacen (el Parlamento de América Central), el Parlasur (el Parlamento del Mercosur) y los congresos nacionales de Chile y México.³⁴

La composición de la Asamblea es paritaria y birregional y refleja en toda su complejidad y diversidad los mapas de la integración en Europa y en América Latina. La Asamblea está abierta además a futuros desarrollos parlamentarios, puesto que por definición mantiene un espíritu integrador y de apertura. La fortaleza política e institucional que le confiere la participación de una nutrida y bien organizada Delegación por parte del PE contribuye a cohesionar y reforzar la menos homogénea composición del componente latinoamericano, que presenta en cambio la fortaleza de agrupar al conjunto de los parlamentos de integración en toda la región y a sus veintidós Congresos nacionales.³⁵ Su valor añadido como institución parlamentaria de la Asociación depende de su capacidad real para influir y coadyuvar a la solución de los retos políticos, comerciales y sociales que enfrentan ambas regiones

La contribución de la Unión Europea y de América Latina a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Desarrollo Sostenible

En el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se fijaron para 2015, la UE asumió compromisos concretos y destacamos a efectos de éste análisis el octavo propósito que a partir del año 2000

fue fomentar una asociación mundial para el desarrollo, objetivo que se tradujo en lograr una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Durante la Cumbre del Milenio de 2000 y para cumplir con estos objetivos, la Comisión señaló que la Comunidad y los Estados miembros ya han aportado una contribución sustancial a los esfuerzos de la comunidad internacional. La UE se ha convertido en el proveedor de fondos más importante (55% de la ayuda oficial al desarrollo del mundo).³⁶

Con posterioridad y en el marco de la preparación de la contribución de la UE a la Cumbre de las Naciones Unidas de septiembre de 2005, el Consejo instó a la Comisión a preparar propuestas de acción ambiciosas con la perspectiva de 2015, para acelerar el avance en el cumplimiento de los ODM, en particular la financiación para el desarrollo, la coherencia de las políticas en favor del desarrollo y la prioridad a África, lo que se tradujo en la evaluación respecto al estado de la progresión en la consecución de los ODM fijados para 2015. A pesar del crecimiento económico experimentado por algunos países y la reducción de la pobreza mundial desde 2000, el avance de los países en desarrollo ha sido dispar. El atraso de determinados países en materia sanitaria y de educación resulta especialmente alarmante.³⁷

De acuerdo con los compromisos de la UE y la comunidad internacional, es preciso aumentar rápidamente el nivel de ayuda pública al desarrollo. Los países destinatarios de esta ayuda deben comprometerse a mejorar su gobernanza económica e institucional.³⁸

Al respecto, se destaca también el papel de ambas regiones en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual los temas sociales y su desarrollo se consideran aún más relevantes en el presente siglo y frente a los desafíos para su consecución, el nivel de las capacidades institucionales de los países son claves para alcanzar los resultados esperados. La CEPAL destaca 3 aspectos principales: En primer lugar, se resalta la importancia que tienen en la nueva agenda los objetivos sociales y su relevancia para la región, añadiendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la que se hace un llamado a poner fin a todas las formas de pobreza. En segundo lugar, además de esta visión más amplia de la pobreza, la reducción de la desigualdad entre

los países y dentro de ellos emerge como fundamental para el desarrollo sostenible, a la vez que se enfatiza la generación de instrumentos para combatir la discriminación en todas sus formas y promover la garantía de niveles universales de bienestar y de mayor inclusión social. En tercer lugar, de los 17 objetivos que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al menos nueve son prioritarios para avanzar en el campo social y el objetivo 10 sobre la desigualdad, es uno de los grandes retos de la región y esta es la primera vez que su reducción se incluye como un objetivo en sí mismo.³⁹

Por otra parte, la Declaración del Milenio y los ODM fijados para 2015, han contribuido enormemente a sensibilizar al público, a reforzar la voluntad política y a movilizar recursos para acabar con la pobreza. También abordará las temáticas de la Declaración del Milenio que no estaban en los ODM, tales como la eficacia de las instituciones, la buena gobernanza, el Estado de derecho y las sociedades pacíficas.⁴⁰

Por otra parte, a pesar de los avances logrados, todos los informes de Naciones Unidas en el proceso Post 2015, muestran que la discriminación contra las mujeres y las niñas sigue siendo la más amplia y universal de todas las desigualdades, agravada por dobles y múltiples discriminaciones cuando se cruza con otras variables como edad, raza, etnia u orientación sexual, discapacidades, trata y explotación sexual, o condiciones de trabajo y situaciones de extrema pobreza y dificultad. En consecuencia, la Agenda Post 2015 y los ODS suponen una oportunidad para hacer balance de los logros y de los retos que quedan pendientes en la definición de una nueva agenda para las próximas décadas, en la construcción de políticas de desarrollo inclusivas, democracias igualitarias y procesos de paz con equidad entre los géneros.⁴¹

En la actualidad, la UE plantea contribuir a modificar las políticas en relación a América Latina hasta el año 2021, en tres ámbitos prioritarios: Política social, gobernanza democrática e igualdad de género, ya que a pesar de los avances en este campo, se considera todavía a América Latina como la región con mayor desigualdad del mundo⁴², no sólo en términos de nivel de ingresos, sino también en el acceso a los servicios públicos, la discriminación de grupos vulnerables y el ejercicio de los derechos humanos.⁴³

En un principio, la estrategia que desarrolló la Comisión Europea durante los años 2007-2013, estuvo referida al impulso de la democracia, la justicia y el medio ambiente, y la lucha contra la inseguridad, las desigualdades y la pobreza. En esta misma línea, la estrategia de la Comisión para América latina, tuvo como destinatarios todos los países en desarrollo, y subraya la importancia de la cooperación con estos países, además de fomentar la buena gobernanza, los derechos humanos, la democracia y la globalización equitativa. Propone un enfoque diferenciado en función de los contextos y las necesidades, así como un marco temático común que incluía la cohesión social, las condiciones de trabajo y el empleo, el comercio y la integración regional entre las prioridades de la cooperación europea.⁴⁴

En este sentido, se postula el fomento de la cohesión social como principio básico para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, el apoyo a la integración regional y la cooperación económica, como la promoción del entendimiento entre las culturas y de los derechos humanos, y el desarrollo sostenible.

Los mecanismos de financiación del desarrollo de la UE pueden tener alcance temático o geográfico y para el período 2014-2020 se diseñaron los siguientes instrumentos temáticos y geográficos:

- El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de ayuda a los países de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP) y los países y territorios de ultramar.
- El Instrumento de Cooperación al Desarrollo permite cooperar con los países de América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África Austral. Consta de cinco programas temáticos para hacer frente a los desafíos mundiales: protección del medio ambiente, papel de los agentes no estatales, seguridad alimentaria, migración, y desarrollo humano y social.⁴⁵

Luego de estos primeros esfuerzos, ambas regiones necesitan seguir perfeccionando la institucionalización del diálogo político en su relación estratégica birregional. Si bien entre la Unión Europea y América Latina, se comparte una comunidad de valores, no sólo en cuanto a la promoción de la paz y la estabilidad, sino también en el respeto a los derechos humanos, la democracia y el imperio

de la ley, sigue predominando su dimensión intergubernamental en contraposición a la supranacional, elemento bastante más débil en la construcción de los diversos procesos y bloques de integración latinoamericanos.

En este sentido, se han esbozado como obstáculos que se presentan en los procesos de integración latinoamericana, entre otros, la falta de liderazgo para la conducción de las relaciones exteriores de manera más prioritaria, la falta de unificación de criterios para determinar qué tipo de integración pretenden los distintos Estados latinoamericanos, el exceso de nacionalismo, la inoperancia de los mecanismos de solución de controversias que existen tanto en la CAN, el MERCOSUR y otros procesos, así como también el escaso volumen de comercio intrarregional, particularmente en relación al fortalecimiento de la democracia en la región.

Se ha señalado que el tema de la legitimidad tiene que ver con la necesidad de rediseñar el multilateralismo que cuestiona todavía, desde diferentes miradas, la incorporación de las sociedades civiles a estos espacios de toma de decisiones, de inclusión ciudadana en espacios multilaterales.⁴⁶ Este déficit democrático, es un común denominador dentro de los procesos de integración en la región y se explica por un amplio rango de factores que van desde la falta de una verdadera participación de la sociedad civil hasta la presión autoritaria que existe en algunas de las sociedades. Sin duda, uno de los aspectos claves para profundizar en la integración está relacionado con el fortalecimiento de la democracia y la participación, así como el fomento de instituciones como el parlamento donde se representa por excelencia a la población de los Estados.⁴⁷

Particularmente en el caso del MERCOSUR, se ha concluido que la interacción entre los Estados, las organizaciones y movimientos sociales, y las instituciones académicas se ha transformado en un elemento decisivo para el avance de los DDHH en la región. Al respecto, es importante notar que las organizaciones sociales han contribuido a la extensión y el reconocimiento de derechos y ciudadanía, involucrándose frecuentemente en las políticas de DDHH y participando en la definición y seguimiento de los asuntos públicos. Además, los actores académicos, han promovido debates, reflexiones, investigaciones y conocimientos que han nutrido al activismo social

y a la función pública, que han articulado y coordinado iniciativas para mejorar la situación de los derechos humanos en ciertas áreas, apuntando a mejorar la infraestructura pública y social para una mayor integración de las políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR.⁴⁸

Específicamente, en cuanto a las inversiones y el emprendimiento para el desarrollo sustentable, la Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC-UE y el plan de acción desarrollado para 2013-2015 tenía entre sus objetivos principales: i) promover inversiones birregionales de calidad social y medioambiental para lograr un crecimiento económico sostenido, además de promover la inclusión social y la protección del medio ambiente. Dichas inversiones contribuyen, entre otros a: i) mayores flujos comerciales, creación de trabajo, transferencia de tecnología, fomento de la innovación, ingresos fiscales, apoyo y desarrollo de industrias auxiliares; ii) promover el emprendimiento como fuerza motriz del desarrollo económico y social, y iii) facilitar las condiciones que propicien el emprendimiento y la innovación, remover obstáculos, desarrollar capacidades y aumentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPYME) y nuevos actores de la economía.⁴⁹

Conclusión

El contexto en que funciona la Asociación entre la UE y América Latina ha cambiado y desde 2005 hasta la fecha, los escenarios se han vuelto más complejos, y han aparecido nuevos desafíos globales que enfrentar, ya que ambas regiones han experimentado los graves efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos y los productos básicos, agravados por la crisis económica y financiera. El impacto negativo del cambio climático se siente ya en América Latina y es probable que su importancia aumente durante la próxima década, lo que podría dificultar considerablemente las perspectivas de desarrollo sostenible. La rica biodiversidad y la productividad agrícola de América Latina corren grave peligro, el impacto negativo del cambio climático, la lucha contra la delincuencia, la migración, el aumento del multilateralismo efectivo es tanto un desafío para la Asociación, como solución a muchos problemas globales en los que las políticas convergen.⁵⁰

La Cumbre CELAC-UE de 2013, fue la Cumbre que más ha abordado las cuestiones de seguridad desde que se inicia la Asociación Estratégica. Si bien el tema principal de la cumbre celebrada en Santiago de Chile fue la promoción de las inversiones atendiendo a criterios de calidad social y ambiental, el capítulo tercero de la declaración final, recoge varios asuntos vinculados con la seguridad internacional, concepto que de acuerdo a la Declaración de la Cumbre de Santiago, implicaba cuatro cuestiones o amenazas relacionadas con la seguridad internacional:

(i) La proliferación de armas de destrucción masiva, (ii) el narcotráfico, (iii) el tráfico de armas y (iv) la delincuencia y el crimen organizado. En este sentido, las amenazas identificadas no varían y existe una continuidad en las cuestiones a abordar en los más de diez años de asociación estratégica.⁵¹

Además ambas regiones comparten desde el inicio los fundamentos de esta Asociación, en una comunidad compartida de valores, arraigada en los profundos vínculos históricos y culturales, el respeto al Derecho Internacional, a la Carta de Naciones Unidas, a los derechos humanos, la promoción a la democracia, el Estado de Derecho y la cooperación para el desarrollo económico y social, que hoy requiere del impulso de un nuevo multilateralismo institucional más afianzado, que garantice su perfeccionamiento y consolide los Objetivos del Milenio, así como los Objetivos de Desarrollo Sustentable hacia el año 2030, que incluye también un compromiso con el sistema multilateral de protección y promoción de los derechos humanos, que esté reforzado con un marco normativo nacional adecuado que incentive las acciones tendientes a un sólido diálogo político birregional.

En América Latina las características de este nuevo multilateralismo regional, que sobresalen son las siguientes: algunas organizaciones regionales operan como foros para el diálogo y la concertación política entre los líderes latinoamericanos. Instancias como UNASUR y CELAC han sido útiles para establecer un clima de confianza entre los gobernantes de la región; El nuevo multilateralismo se caracteriza por la participación directa y protagónica de los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, pero persisten debilidades institucionales y limitaciones a la participación de la sociedad civil, en las instancias multilaterales tradicionales.⁵²

Hemos identificado que para la UE tanto en sus políticas internas como externas, siguen siendo claves, los temas de la paz, la seguridad y la defensa, que están relacionados a su vez con el desarrollo económico y social. En cambio, en América Latina, la consolidación de un sistema multilateral más eficiente, transparente y constante, serán aspectos esenciales que deben ser tomados en cuenta para seguir profundizando los temas sobre gobernanza democrática y la cohesión social. En este sentido, siguen pendientes soluciones a la gran desigualdad existente en la región, que todavía genera altos niveles de exclusión, pobreza, un limitado acceso a la educación y a la salud, lo que en los diversos procesos de integración, afecta la confianza en la legitimidad democrática de sus instituciones que debe favorecer una participación activa de sus ciudadanos junto a los múltiples actores que forman parte de esta Asociación Estratégica y que puedan contribuir a la consolidación de una integración convergente.

NOTAS

1. Sanhueza Carvajal, Raúl (2003). *“Las Cumbres Iberoamericanas ¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?”*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria y FLACSO Chile, p. 13.
2. Caamaño Aramburu, Luis (2014). *“La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales”*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 3.
3. Oviedo, Eduardo (2005). *“Crisis del Multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China”*, Buenos Aires: Banco Interamericano del Desarrollo (BID), p. 3.
4. Garcia Rodríguez, Lourdes [y] Jiménez Valderrama, Fernando (2014). *“Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. La nueva agenda”*, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Año VIII N°33, Enero-Junio, 2014, pp. 7-33 (p. 7). México.
5. Innopro Global Services S.L. Alias, Allied to grow, S.L. (2015). *“Cooperación UE América Cooperación UE-América Latina en*

- estrategias regionales de Innovación en el marco de la política regional*
Hamburgo: Fundación EU-LAC, p. 23.
6. Sanahuja, José Antonio (2013) “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.101, p. 27-54. (p. 29)
 7. Ocampo, José Antonio (2015). “Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional”, 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 19.
 8. Mangas Martín, Araceli (2010). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Madrid: Editorial Tecnos.
 9. Parlamento Europeo (2011). “La Unión Europea como Actor Global: El Reforzamiento de su papel en las Organizaciones Multilaterales”, Bélgica, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, pp. 13 y 15. En general, a menudo se considera que la UE no dispone de un estatuto acorde con sus competencias. A modo de ejemplo, la UE carece de rango institucional en las Naciones Unidas y el Banco Mundial, aún cuando estas instituciones tienen actividades comprendidas en ámbitos de competencia comunitaria, que, además, ha ejercido la UE. Otro ámbito en el que la UE debería mejorar su representación es el de las organizaciones euro-atlánticas que el propio Tratado de Lisboa menciona expresamente. Es el caso de la OCDE, la OSCE o el Consejo de Europa, en los que de momento la UE es un mero observador.
 10. Sanahuja, José Antonio (2013) “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *op.cit.* p. 30.
 11. La Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, se celebró en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, durante los días 28 y 29 de junio de 1999, bajo la Copresidencia del Presidente de la República Federativa de Brasil, del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del Canciller Federal de Alemania, en su calidad de Presidente del Consejo Europeo.
 12. Parlamento Europeo (1999). América Latina/Caribe/Unión Europea: Primera Cumbre DECLARACIÓN DE RIO; Press Release: Brussels (29-06-1999).

13. Aquí Europa. *Negociaciones con Mercosur*, Bruselas -11 diciembre 2015. El brasileño Armando Monteiro, Ministro de Industria y Comercio Exterior, ha atribuido el retaso en las negociaciones para el acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur a la “expectativa” por las elecciones en Argentina, celebradas el 22 de noviembre pasado. Ambos bloques acordaron intercambiar sus ofertas antes de final de año, pero todavía no han definido una fecha para ello.
14. Aquí Europa. *Cohesión social e integración regional, las prioridades de la UE para la Cumbre de Guadalajara*, Bruselas -25 Mayo 2004.
15. Serbin Andrés [et al] (2012). “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, Buenos Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, p. 15.
16. Comisión Europea (2005). “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, [COM(2005) 636 final], Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas p.10.
17. Freres, Christian [y] Sanahuja, José Antonio (2006). *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea – América Latina*, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), p. 23.
18. World Bank Group. 2016. *Global Economic Prospects*, January 2016: Spillovers amid Weak Growth. Washington, DC: World Bank, doi: 10.1596/978-1-4648-0675-9.
19. Banco Mundial (2015), *Informe anual 2015*, Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-0581-3.
20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2650-P), Santiago de Chile, CEPAL, p. 7.
21. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), “*Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*”, Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas, p. 95.

22. Respecto a los países pertenecientes al ALBA-TCP, han encontrado en la organización una importante plataforma para establecer programas intergubernamentales que les permitan dinamizar las estrategias de desarrollo nacional y locales, con intención de reducir las asimetrías sociales existentes entre los diferentes estratos, así como también fortalecer el comercio y la cooperación como mecanismos de concertación y potenciación de las relaciones Sur-Sur. Si bien entre la mayoría de los países miembros existen coincidencias ideológicas de carácter contra-hegemónico, también se debe considerar que estos siguen manifestando una notable dependencia económica y comercial con respecto al principal mercado mundial, los Estados Unidos. En: De la Puente Abreu, Carlos (2014). “*Neorrealismo político vs multilateralismo democrático: un estudio comparado entre las organizaciones alternativas ALBA-TCP y la Organización de Cooperación de Shanghai*”, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), p.4.
23. Desde el año 2001, las exportaciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a la Unión Europea (UE) han crecido sostenidamente. Esta se ha convertido en el segundo socio comercial de los países andinos, después de EEUU, y es una importante fuente de inversiones, en especial para Colombia y Perú. Se destacan entre los factores de cohesión la incorporación de dimensiones de Cooperación y Diálogo Político, y entre los factores de fragmentación, la propiedad intelectual. En: Fairlie Reinoso, Alan (2010). *Del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN) al Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú: ¿Qué escenarios para la integración regional?*, Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea - América Latina, p. 4.
24. *Ibid* p. 96.
25. Borda, Sandra “*Multilateralismo en transición: La UNASUR*”, en: Serbin Andrés, [et al] (2014). “*¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*” Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp.227- 228.
26. *Ibid*. pp.237-238.

27. García Rodríguez, Lourdes [y] Jiménez Valderrama, Fernando (2014) “*Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. La nueva agenda*”, *op.cit.* (p. 24).
28. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas, p. 25 y 70.
29. Cepeda Aced, Monce (2015). “*Alianza del Pacífico: Desafíos como vía hacia la Integración*”, Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung, N° 13, p. 43.
30. Bárcena Coqui Martha (2004). “*Nuevos actores en la construcción de la asociación estratégica birregional ALC-UE: la importancia de las reuniones previas*”, México: Revista Mexicana de Política Exterior, pp. 49-71.
31. Durán Lima, José [et. al] (2013). “*La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*”, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Impreso en Naciones Unidas, p. 10.
32. Parlamento Europeo (2015). “*El respeto de los derechos fundamentales en la Unión Europea*”, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, p. 2. También se hace referencia a los derechos humanos y las libertades fundamentales en las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión (artículo 21 del TUE). El artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que «*la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros*».
33. Sanahuja, José Antonio (2006). “*Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*”, Bruselas: Parlamento Europeo, p. 3.
34. Parlamento Europeo (2016). “*La política exterior: Objetivos, mecanismos y resultados*”, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, p. 3.
35. Fernández, José Javier (2010). “*La Asamblea parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) y la dimensión parlamentaria de la asociación estratégica birregional UE-ALC: evolución y perspectivas*”

- (Axe IX, Symposium 34). Independencias - Dependencias – Interdependencias VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. <halshs-00503915> p.25.
36. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005 - *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - La contribución de la Unión Europea* [COM(2005) 132 final].
 37. Comisión Europea (2005). “*La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005 - *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - La contribución de la Unión Europea* [COM(2005) 132 final].
 38. El informe europeo sobre el desarrollo identificó la necesidad de contribuir sobre todo al cumplimiento del Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés) para la calidad y la eficacia de la ayuda pública (armonización de los procedimientos públicos y de contratación pública, coordinación de los donantes, transparencia y mecanismos de responsabilidad recíproca). En: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 9 de abril de 2008 - *La UE como socio global para el desarrollo - Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio* [COM(2008) 177 final].
 39. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). “*Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*”, *op. cit.* p. 14.
 40. Comisión Europea (2015). *La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos resultados clave de los programas de la Comisión Europea*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. El estudio añade que la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 se construirá basándose en estos éxitos. Las temáticas abordadas en los ODM estarán incluidas en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Pero la agenda irá más allá. La nueva agenda incluirá el seguimiento de la Conferencia Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible, y abordará la erradicación de la pobreza junto con la dimensión económica, la social y la medioambiental del desarrollo sostenible.

41. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, (2015), *“Compromiso Universal por un desarrollo humano y sostenible: posición española para la Agenda Post2015”* Madrid: Cooperación Española, p. 30.
42. En 2015, el producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe se contrajo un 0,4%, lo que se tradujo en una reducción del 1,5% del PIB por habitante de la región. Este resultado corresponde a la tasa de expansión más baja registrada desde 2009. Al igual que en 2014, se observan diferencias muy significativas en la evolución de la actividad económica entre subregiones y también entre países. La contracción de la actividad económica regional fue consecuencia del menor dinamismo exhibido por las economías de América del Sur, que pasaron de una expansión promedio del 0,6% en 2014 a una caída del 1,6% en 2015. A su vez, este resultado subregional estuvo muy influenciado por el crecimiento negativo registrado en el Brasil y en la República Bolivariana de Venezuela. En: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas, p. 8.
43. Aquí Europa. *Arranca el programa de la UE para incrementar la cohesión social en América Latina*, Bruselas -19 Octubre 2015.
44. Comisión Europea. Chile Documento de Estrategia País 2007-2013; 11.04.2007 (E/2007/615).
45. Comisión Europea (2014). “Comprender las políticas de la Unión Europea: Cooperación internacional y desarrollo” Bruselas: Comisión Europea, p. 7.
46. Villanueva, Ulfgard, Rebecka [y] Alejo Jaime Antonio (2013). “El diálogo entre México y la UE: un análisis desde el nuevo multilateralismo”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.101, pp. 124-125.
47. INSIGNARES CERA, Silvana (2015), *“Integración Latinoamericana, su construcción jurídico –política”*, México: Editorial Porrúa, p. 343.
48. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, Mercosur (2012); “Construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el Mercosur”, Buenos Aires: MERCOSUR, p. 3.

49. CELAC- UE (2013). Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015. Nuevos capítulos, Consejo de la Unión Europea- CELAC, Santiago de Chile.
50. Comisión Europea (2009). “*La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*”, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, [COM(2009) 495/3], Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, p.6
51. Verdes Montenegro, Francisco (2014). “*Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: Más problemas que política*”, en: Serbin Andrés, [et al] (2014), “*¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*” Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, p. 297.
52. Gerbasi, Fernando (2012). “*El nuevo multilateralismo regional, Venezuela y los cambios geopolíticos en América Latina*”, Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, (ILDIS), p. 3.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquí Europa (2004). *Cohesión social e integración regional, las prioridades de la UE para la Cumbre de Guadalajara*. Bruselas.
- Aquí Europa (2015). *Negociaciones con Mercosur*. Bruselas.
- Aquí Europa (2015). *Arranca el programa de la UE para incrementar la cohesión social en América Latina*. Bruselas.
- Banco Mundial (2015). *Informe anual 2015*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bárcena Coqui, Martha (2004). *Nuevos actores en la construcción de la asociación estratégica birregional ALC-UE: la importancia de las reuniones previas*. Revista Mexicana de Política Exterior, México.
- Borda, Sandra (2014). *Multilateralismo en transición: La UNASUR*. en: Serbin Andrés, [et al] (2014). *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10,

Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Caamaño Aramburu, Luis (2014). *La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

CELAC – UE (2013). PLAN DE ACCIÓN CELAC-UE 2013-2015. Nuevos capítulos. Santiago de Chile: Consejo de la Unión Europea- CELAC.

Cepeda Aced, Monce (2015). *Alianza del Pacífico: Desafíos como vía hacia la Integración*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung.

Comisión Europea (2009). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2005). *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - La contribución de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2008). *La UE como socio global para el desarrollo - Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2005). *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2005). *La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2007). *Chile Documento de Estrategia País 2007-2013*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Cooperación internacional y desarrollo*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

De La Puente Abreu, Carlos (2014). *Neorrealismo político vs multilateralismo democrático: un estudio comparado entre las organizaciones alternativas ALBA-TCP y la Organización de Cooperación de Shanghái*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Durán Lima, José [et. al] (2013). *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Naciones Unidas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Impreso en Naciones Unidas.
- Fairlie Reinoso, Alan (2010). *Del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN) al Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú: ¿Qué escenarios para la integración regional?*, Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea - América Latina.
- Fernandez, José Javier (2010). *La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) y la dimensión parlamentaria de la asociación estratégica birregional UE-ALC: evolución y perspectivas*. Independencias - Dependencias – Interdependencias VI Congreso CEISAL 2010, Toulouse, France.
- Freres, Christian [y] Sanahuja, José Antonio (2006). *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea*. América Latina, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- García Rodríguez, Lourdes [y] Jiménez Valderrama, Fernando (2014). *Balance de la asociación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. La nueva agenda*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México.
- Gerbasi, Fernando (2012). *El nuevo multilateralismo regional, Venezuela y los cambios geopolíticos en América Latina*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Innoprop Global Services S.L. [y] Alias, Allied to grow, S.L. (2015). *Cooperación UE América Cooperación UE-América Latina en estrategias regionales de Innovación en el marco de la política regional*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Insignares Cera, Silvana (2015). *Integración Latinoamericana, su construcción jurídico – política*. México: Editorial Porrúa.
- Mercosur, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (2012). *Construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el Mercosur*. Buenos Aires: MERCOSUR.

- Mangas Martín, Araceli (2010). *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, Hacia la convergencia en la diversidad*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- Sanahuja, José Antonio (2013). *Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder*. Revista CIDOB d’Afers Internacionals.
- Sanahuja, José Antonio (2006). *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Sanhueza Carvajal, Raúl (2003). *Las Cumbres Iberoamericanas ¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?* Santiago de Chile: Editorial Universitaria y FLACSO Chile.
- Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (MAEC) (2015). *Compromiso Universal por un desarrollo humano y sostenible: posición española para la Agenda Post-2015*. Madrid: Cooperación Española.
- Serbin, Andrés [et al] (2012). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

- Ocampo, José Antonio (2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Oviedo, Eduardo (2005). *Crisis del Multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China*. Buenos Aires: Banco Interamericano del Desarrollo (BID).
- Parlamento Europeo (1999). *América Latina/Caribe/Unión Europea: Primera Cumbre Declaración de Río*. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo, Press Release.
- Parlamento Europeo (2011). *La Unión Europea como Actor Global: El Reforzamiento de su papel en las Organizaciones Multilaterales*. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores.
- Parlamento Europeo (2015). *El respeto de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea.
- Parlamento Europeo (2016). *La política exterior: Objetivos, mecanismos y resultados*. Bruselas, Bélgica: Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea.
- Verdes Montenegro, Francisco (2014). *Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: Más problemas que política*. en: Serbin, Andrés, [et al] (2014). *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: CRIES.
- Villanueva Ulfgard, Rebecka [y] Alejo Jaime, Antonio (2013). *El diálogo entre México y la UE: un análisis desde el nuevo multilateralismo*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals.
- World Bank Group (2016). *Global Economic Prospects, January 2016: Spillovers amid Weak Growth*. Washington, DC: World Bank.

RESUMEN

El multilateralismo efectivo y su profundización en la Asociación Estratégica Birregional entre Europa y América Latina

La Asociación Estratégica Birregional hace necesario el establecimiento de nuevos estilos de gestión más transparentes y sistemáticos, que superen la preeminencia de la dimensión intergubernamental de estos procesos, que son más susceptibles a las contingencias políticas e impliquen más activamente a la ciudadanía, en cuanto al compromiso común con la democracia y el multilateralismo, elementos que han sido promovidos en forma constante en ambas regiones, tanto en sus políticas internas como en sus relaciones exteriores acrecentando su legitimidad democrática.

ABSTRACT

Effective multilateralism strengthened through the Europe-Latin America Bi-Regional Strategic Partnership

The bi-regional strategic partnership between Europe and Latin America requires the establishment of new styles of management more transparent and systematic, exceeding the pre-eminence of an intergovernmental dimension within these processes, which are more susceptible to political contingencies and needs to involve citizens more actively, in commitment with democracy and multilateralism, elements that have been promoted steadily in both regions, not only in its internal policies but also in its external relations, increasing its democratic legitimacy.

SUMMARIO

O multilateralismo efetivo e seu aprofundamento na Associação Estratégica Birregional entre a Europa e a América Latina

A Parceria Estratégica Bi-regional requer o estabelecimento de novos estilos de gestão mais transparentes e sistemáticas, superando a primazia da dimensão intergovernamental desses processos, que são mais suscetíveis a contingências políticas e envolvem cidadania mais ativa, quanto ao compromisso comum com a democracia e multilateralismo, elementos que foram promovidos de forma constante em ambas as regiões, tanto nas suas políticas internas e as relações externas aumentando a sua legitimidade democrática.



La dimensión social de la integración regional





MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social¹

Marcelo Mondelli

Introducción

El camino recorrido por MERCOSUR ha sido original y forma parte de un proceso de integración regional que se extiende a escala continental vinculando a sus tres principales cuencas (cuena del Plata, Cuenca Amazónica y la Cuenca del Orinoco). A pesar de haber tenido democracias que vieron truncadas sus aspiraciones integradoras durante varias décadas -a causa de las dictaduras cívico-militares que se sucedieron en los países de la región- la consolidación democrática y republicana se sigue profundizando desde los países del Cono Sur a escala hemisférica.

La suma de voluntades durante los últimos 25 años - tras sucesivas Cumbres de Jefes y Jefas de Estados (XLV) MERCOSUR- dio origen a un extenso número de protocolos, actas y declaraciones que han

fortalecido la condición democrática. Sin embargo, el acumulado regional está siendo cuestionado por la falta de mecanismos institucionales que respondan de manera efectiva al cumplimiento de programas acordados a nivel inter-gubernamental.

Se torna cada vez más necesaria la disponibilidad de herramientas de cooperación y de recursos que multipliquen las acciones de carácter transfronterizo. En tanto la consolidación del MERCOSUR se hace más difusa y cargada de retórica, la dimensión social del bloque requiere mayor resiliencia ante la necesidad de reducir las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía dentro del bloque. Esto se explica a partir de factores políticos, institucionales, estructurales, e ideológicos que son los elementos que han marcado la tendencia emergente para la región.

Desde un enfoque multidimensional este documento analiza la evolución de la dimensión social e identifica aquellos los mecanismos que promueven su implementación a nivel político-institucional. El segundo segmento conecta los desafíos que representa la discontinuidad en la convergencia de agendas: los problemas de heterogeneidad territorial; las asimetrías entre países y entre regiones; los niveles de protección convergentes con las reglas.

Finalmente, el documento reflexiona sobre la estrategia desarrollada para la consolidación del MERCOSUR Social y concluye que la estrategia es cada vez más difusa y la retórica integracionista está quedando vacía de contenidos. Por otra parte, aboga por un cambio conceptual e ideológico sobre los niveles de acción con relación a lo social y la equidad; reafirmando la necesidad de desarrollar una transformación conceptual efectiva con relación a la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de mayor ciudadanía regional.

1. Transformaciones en el MERCOSUR en materia social

Esta sección analiza la evolución en la integración regional del MERCOSUR Social. A través de una descripción de las tendencias regionales se analizan acciones vinculadas al abordaje de las asimetrías socio-económicas y las consecuencias para la región y se reflexiona

sobre el rol de los actores institucionales como encargados de conducir el proceso de integración.

A pesar de contar con grandes avances en términos de reducción de la pobreza y de la indigencia en algunos Estados del bloque, el acuerdo original que dio origen al proceso de integración del MERCOSUR –resumido en el *Tratado de Asunción TOA (1991)*– no estableció en sus inicios el tratamiento específico para disminuir las asimetrías socio-económicas de la región.

En ese momento el auge expansivo neoliberal dejó de lado ese aspecto relevante para todo proceso de integración regional por considerarlo innecesario frente la ampliación de los mercados del Cono Sur. De acuerdo al racionalismo liberal se argumentaba que la integración comercial brindaría, *per se*, beneficios a todos los países participantes. Sin embargo, en el segundo párrafo del Tratado de Asunción (TOA) -se incluyó una visión más amplia del proceso de integración y se estableció un aspecto vinculado con lo social: “considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”¹.

El énfasis en la reducción de las asimetrías socio-económicas se vinculó con la justicia social para el MERCOSUR y con la construcción de ciudadanía regional y tomó impulso recién a partir del año 2006, desde la reunión de Córdoba y durante la XXX Cumbre del bloque. En ese momento los mandatarios reafirmaron “la prioridad de definir una Agenda Social Integral y Productiva”², que fuera orientada para desarrollar iniciativas y políticas activas para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva”³.

La política sobre la cuestión social del MERCOSUR fue planteada finalmente como elemento transformador para la integración regional. Dicha Cumbre marcó un momento de inflexión para el bloque, ya que a partir de ese giro regional se esperaba generar una base más amplia a nivel intergubernamental que se complementara con una visión del proceso de integración regional. Se dieron entonces algunos pasos de forma sostenida a nivel intergubernamental hacia una nueva etapa, promoviendo a la integración como instrumento fundamental para el desarrollo económico y la justicia social en América del Sur.⁴

Desde un enfoque multidimensional y revisando los avances en la integración social en torno a la economía política para MERCOSUR surgen otros elementos relacionados con “una lógica intrínseca de la disciplina que abarca la política y la economía, la racionalidad del poder y la de los negocios” (Tussie y Trucco, 2010). Esta particularidad al abordar lo regional abre también la posibilidad de incorporar espacios y “otras dimensiones relevantes, cuya racionalidad se fundamente en valores sociales, culturales e ideológicos” (Tussie y Trucco, 2010).

En tal sentido se ha demostrado que tales dimensiones son relevantes y logran incidir sobre los procesos de integración y sobre los agentes que la conducen (en este caso los Estados) ya que tienen detrás –o reproducen *per se*– una serie de conflictos políticos y de intereses asociados a las idiosincrasias nacionales de cada Estado. Esto forma parte de los resultados mixtos del MERCOSUR que ha cosechado desde sus inicios en otras áreas tradicionales (Económica, Comercial, Ambiental, Productiva, Representativa, etc.).

Esto tal vez pueda explicarse por la falta en la convergencia de intereses o por el modelo de desarrollo que sido adoptado por cada uno de los Estados en cada una de las etapas, y que los identifica como miembros de un mismo bloque. Los más escépticos del MERCOSUR dicen que esto tiene una relación directa con el comportamiento entre sus socios y lo identificaron como *síndrome de Rashomon*⁵ (Malamud, 2013); argumentando que se despliegan estrategias muy dispares en torno a la convergencia de sus socios. Por lo tanto, MERCOSUR estaría cumpliendo una función diferente para cada Estado miembro y careciendo de una identidad institucional común (Oelsner, 2013). Como consecuencia, se complejizan las instancias de coordinación que lo conforman y aumentan los desafíos para profundizar y cohesionar una Agenda Social del MERCOSUR que sea sustantiva.

Por otro lado, las dificultades estructurales son una de las principales expresiones de desigualdad de la región y están constituidas por disparidades territoriales que marcan las diferencias en una misma la región (de hecho, la mayor concentración del producto se reproduce también en el interior de los esquemas de integración). Por ejemplo, para los países del Mercosur, “la región de la Pampa Argentina y las zonas Sur y Sureste del Brasil concentran más del 65% de la población, y más del 75% del PIB subregional”⁶. Las disparidades territoriales

expresan entonces una gran parte de “las desigualdades sociales, productivas y laborales, entre otras, y constituyen el fundamento de la acción coordinada del Estado entre los niveles nacionales y sub-nacionales para la promoción de un desarrollo territorial más equilibrado” (CEPAL / SEGIB, 2011). En el caso del MERCOSUR, esto se refleja también en las líneas estratégicas que se adoptan por los Estados de cada región y las iniciativas que se han promovido han tratado de conciliar o armonizar alcances y expectativas muy distintas.

De acuerdo a los indicadores revisados, las condiciones socio-económicas para la región del Cono Sur respecto a niveles de pobreza e indigencia han mejorado solo en países costeros y con acceso al mar del Atlántico; coincidiendo en tal caso con los aspectos concretos vinculados a la “justicia social” (aspecto comprometido originalmente en el TOA). A modo de ejemplo, entre 2005 y 2013 Brasil redujo su pobreza a la mitad (pasando de 36% a 18 %) y Uruguay en el mismo período pasó del 18 al 5.7% (Cepal, 2014). Por el contrario no se observaron mayores derrames esperados en las regiones de frontera y Estados mediterráneos, ni en las zonas de frontera que han sido las menos favorecidas históricamente como Paraguay, que mantiene niveles que rondan el 40% en pobreza y la indigencia el 20% (Cepal, 2014).

En el ámbito multilateral se ha conservado el compromiso general que fuera asumido por países del MERCOSUR al suscribir la Declaración del Milenio en el 2000. Sin embargo, los resultados parciales no han sido auspiciosos ya que en los avances de los ODM (2007-8).⁷ Paraguay aparece con un rezago permanente (y excluyente) en casi todos los indicadores. En comparación con el resto de países de la región, se mantiene fuera del rango de alcance de esas metas (pobreza extrema, mortalidad infantil, salud materna, VIH/Sida y paludismo)

Según Draibe (2007) los riesgos para MERCOSUR son enormes cuando se promueve el desarrollo de una estrategia maximalista, en la que se apunta a un nivel superior o supranacionalidad de “unificação das políticas da proteção social” y cuando se pretenden desarrollar en espacios territoriales con grandes asimetrías. El mapa regional muestra una correlación territorial que afecta de forma estructural a los segmentos de la población que se identifican con zonas de frontera y al interior de cada uno de los Estados; correspondiendo así con las

asimetrías socio-económicas anunciadas y que en muchos casos se profundizan (Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur IDHM, 2009-2010)⁸.

A pesar de que Bolivia ha tenido importantes avances y ha reducido a la mitad su pobreza e indigencia entre 2005 y 2012, Paraguay mantiene indicadores de no han variado significativamente (Cepal, 2014). El nivel de vulnerabilidad que se percibe ha aumentado con relación a sus pares de la región: la población no vulnerable a la pobreza en Paraguay alcanza solamente al 20%, mientras que en Uruguay ronda el 70% (Costa Lima, 2011).

Además de los aspectos estructurales y económicos, se deben considerar los riesgos políticos de consolidar una efectiva Agenda Social Regional. En tal sentido las dificultades fueron aún mayores durante la última década a causa de las debilidades institucionales y su relación con la estabilidad democrática. La coyuntura política regional que viene afectando al MERCOSUR tras el quiebre institucional y democrático del Paraguay, significó también su aislamiento temporal del bloque MERCOSUR (y también de UNASUR entre el año 2012 y 2013). Esto ha teniendo importantes efectos en la continuidad de programas regionales vinculados a los temas de pobreza e indigencia, principalmente desde el FOCEM (asociados también a la continuidad interna de las políticas del Gobierno del Ex Presidente Lugo).

Todas estas alteraciones en las condiciones democráticas del mencionado Estado mediterráneo no ayudaron a fortalecer el trabajo de coordinación y de cooperación en el ámbito regional, ni a cambiar la relación histórica particular, agobiante y asimétrica que se mantiene con Paraguay desde mucho antes de la creación del MERCOSUR.

Haber logrado cierta afinidad ideológica compartida entre los socios de la región durante gran parte de la última década no fue suficiente para lograr transformaciones profundas; algo que en otras épocas se proclamó como un factor convergente y que “forzaría al MERCOSUR en re-configurarse como una ‘unidad política’, con el objetivo de ‘compensar las divisiones internas al convertir a las negociaciones externas en ‘el nuevo pegamento’ del MERCOSUR” (Carranza, 2011). Las contramarchas sobre dicha tendencia provienen de condiciones estructurales -que se argumentaron en la sección inicial- dado que las

vulnerabilidades con relación a la pobreza y la indigencia se mantienen con pocas alteraciones desde Córdoba 2006, especialmente con relación a las regiones más desfavorecidas: las regiones mediterráneas y las fronterizas.

1.1. Instituciones Sociales y agendas de la última década

La relevancia del MERCOSUR Social ha estado marcada por una fuerte tensión entre lo nacional y lo regional. Tal como lo alertó Draibe las instituciones creadas burocráticamente para desarrollar una efectiva Agenda Social Regional son minimalistas.

En sentido opuesto las estrategias desplegadas por MERCOSUR “tratan de conciliar ou harmonizar duas estratégias de escopo ou ambição distintas. No plano das instituições da política social da integração, opera com uma *estratégia minimalista*, de baixa efetividade, enquanto que no plano dos conceitos e objetivos da integração, opera com uma *estratégia maximalista*, apontando para um nível supranacional de unificação das políticas da proteção social” (Draibe, 2007). O sea que...MERCOSUR...en gran medida acepta o “propõe o máximo em termos de conteúdo (a cidadania social sob políticas sociais unificadas) e o mínimo de instituições (ou nenhuma, na prática), que viabilizariam tal conteúdo” (Draibe, 2007).

El rol desplegado por las instituciones responsables de llevar adelante las agendas regionales –en cada semestre y en cada Pro Tempore– ha sumado grupos y encuentros frecuentes en todos los espacios y áreas del MERCOSUR Social (como es el caso de RMADS-Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y otros instancias⁹). Desde ese ámbito –por ejemplo– se han acordado una serie de medidas y declaraciones para fortalecer la integración social desde su creación en el año 2000. Esto incluyó una serie de ideas maximalistas y agendas convergentes con las iniciativas postuladas, que fueron refrendadas al más alto a nivel intergubernamental (CMC, GMC, CCMAS, etc.).

Las cuestiones planteadas en torno a los desafíos en el MERCOSUR Social permanecen en discusión y distan de ser implementadas tal

como fueron inicialmente concebidas. Lo que sucede a nivel territorial demuestra una evidencia a nivel empírico sobre el rezago permanente de Paraguay (y también de Bolivia); y que se contradice –en términos regionales– en una larga serie de voluntades, actas evocativas y de grandes resoluciones en cada Cumbre. A pesar de que se trata de agendas, declaraciones y decisiones realizadas al más alto nivel del MERCOSUR (firmadas por Presidentes/as del bloque) no fueron suficientes para cambiar las condiciones estructurales ya planteadas en la sección anterior de este documento.

Tras haber cumplido casi una década de trabajo de forma frecuente sobre la nueva agenda social y productiva –anunciada en Córdoba (2006) se tomar a nivel regional dos decisiones importantes que permitieron avanzar en objetivos similares: la aprobación y puesta en marcha del PEAS (Plan Estratégico de Acción Social, CMC N° 08/11) y la aprobación del Estatuto de Ciudadanía (CMC 64/10) del año 2010.

Asimismo, los compromisos asumidos y las metas planteadas en la previa de cada Cumbre, forman parte de *la utopía mercosureña* en el horizonte de la integración. A saber:

- a) Declaración Socio-Laboral MERCOSUR(1998, 2015);
- b) Decisión N° 61/00- creación de la RMADS;
- c) Acuerdo Tránsito Vecinal Fronterizo del MERCOSUR (Dic. 1999);
- d) Carta Social del MERCOSUR (2000);
- e) Declaración de Asunción (Junio 2005) *Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región.*
- f) Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social”. Acta 1/06 X RMADS. AnexoVI.
- g) Carta de Montevideo¹⁰-XIII RMADS MERCOSUR Nov. 2007.
- h) Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (2008) XV RMADS.
- i) Declaración sobre mecanismos de coordinación & articulación en materia de desarrollo social y salud. Asunción (Jul. 2009).¹¹
- j) Estatuto de Ciudadanía (Foz de Iguazú, Dic. 2010).
- k) PEAS Plan Estratégico de Acción Social (Asunción, Junio 2011).

Entre las instancias y los acuerdos enumerados en materia social, destacamos dos acuerdos importantes por su alcance y por su contenido. Por un lado la Declaración de Asunción 2005¹³ marcó el camino *Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región* y reivindicó la necesidad de que cada Estado adquiriera una Estrategia Oficial de Lucha Contra la pobreza. A partir de un encuentro –desarrollado en Paraguay– se acordó la necesidad imperiosa sobre “la creación del Fondo Social Especial (FSE) con el objetivo de destinar recursos a la incorporación plena de los sectores afectados por la pobreza extrema y la exclusión al aparato productivo de cada uno de los países miembros”¹⁴.

Por otro lado, la Declaración de Buenos Aires (2006) planteó asumir definitivamente la dimensión social de la integración basada en “un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos”. De esta forma, la *Dimensión Social* de la integración regional se configuraba a partir de ese momento como espacio inclusivo que fortalecería los derechos ciudadanos y la democracia.

Ambas declaraciones presentaron –con alguna variante– gran convergencia en los lineamientos generales sobre la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía regional. De esta forma lo social pasó a estar presente discursivamente en las todas las declaraciones regionales –al más alto nivel– y gradualmente se transformó en un “*nuevo gran pilar*” de la integración (dejando de lado la profundización de temas comerciales u otras necesidades de larga como la libre circulación de bienes y servicios).

Con el objetivo de trazar un horizonte común en materia social -y en la consolidación de derechos hacia el año 2020- fueron anunciados nuevos planes y declaraciones desde una perspectiva de agenda maximalista, tal como lo había resumido Draibe (2007). Se planteó entonces la necesidad de una mayor convergencia de agendas en materia social a partir de la XL Cumbre del CMC del MERCOSUR realizada en de Foz de Iguazú (Dic. 2010). Sin embargo, las capacidades institucionales permanecieron limitadas y precarias a pesar de las nuevas normativas creadas.

Allí se aprobó el Estatuto de Ciudadanía que estableció un plan de acción (u hoja de ruta) para consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios, en materia de circulación de personas, fronteras, identificación, documentación, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte y defensa de consumidor. La Decisión CMC 64/10 ha surgido a partir de una propuesta brasileña, estableciendo un plan de acción para la conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, a ser coordinado en su implementación mediante el ARGM (Alto Representante General del MERCOSUR).

De acuerdo con esta norma se verificaron un conjunto de derechos fundamentales y de beneficios para los nacionales de los Estados Parte. Tales avances fueron conformados en base a los objetivos inicialmente trazados en los Tratados fundacionales del MERCOSUR y con las siguientes características: implementación de una política de libre circulación de personas en la región; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación. También se hizo hincapié en profundizar la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR¹⁵ –acordada en 1998 –reafirmada en 2015– y también se puntualizó en aspectos relevantes en torno a la Educación (mediante la validez del Arcu-Sur –Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR– Acuerdo Marco de Movilidad. Otros aspectos incluidos fueron los temas transporte (creación de un sistema informaciones vehiculares entre autoridades de los Estados Partes) y dos apartados sobre Comunicaciones (reducción de precios y tarifas para comunicaciones entre los Países del MERCOSUR) y sobre Defensa del consumidor.

Se puede afirmar entonces que Estatuto de Ciudadanía ha generado una base común de incentivos para la ampliación de los derechos a nivel regional. De hecho a nivel inter-regional fue calificado positivamente por los espacios más progresistas dentro de Naciones Unidas (UNRISD, 2012) en lo que tiene que ver con los temas sociales y los derechos a la libre circulación.

1.2. Factores emergentes y viejas debilidades del bloque

En los festejos de sus primeros 20 años tras la firma del Tratado de Asunción, los Presidentes del MERCOSUR se congratularon con los avances alcanzados en la definición y impulso mancomunado en torno a los 10 Ejes, 26 Directrices y 101 Objetivos de prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)¹⁷. En tal sentido reafirmaron que “las políticas sociales son políticas de Estado que tuvieron como resultado la disminución de las desigualdades sociales y la reducción significativa de la pobreza en los países de la región en la última década”¹⁸.

A pesar de haber sido una decisión acordada a nivel Presidencial, el PEAS ha tenido desde sus inicios dificultades tangibles para la implementación –similares que al Estatuto de Ciudadanía. Esto implica también que hay ciertas complejidades emergentes del bloque MERCOSUR, que reproducen tendencias comunes en los diferentes espacios del proceso de integración regional, y que “avanza en algunas direcciones y retrocede en otras de acuerdo a la coyuntura política, económica y social prevalecientes al interior de cada país, y de las condiciones existentes en el escenario internacional“. Por lo tanto... “el regionalismo se presenta como un fenómeno multifacético, en donde la economía política se constituye en un elemento de extrema utilidad para el análisis“ (Tussie y Trucco, 2010).

La línea maximalista fue invocada nuevamente durante la Presidencia Pro-Tempore Argentina –por su canciller Héctor Timmerman– y generó una mayor expectativa durante la Segunda Sesión Ampliada de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS). En dicho evento el canciller reconoció que “los temas sociales ya no son un apéndice de la agenda del MERCOSUR sino que son prácticamente el corazón del MERCOSUR”¹⁹.

Desde sus inicios MERCOSUR contó con las mega-declaraciones que fueron siempre acompañadas por una forma de diplomacia presidencial o “*interpresidencialismo*” (Malamud, 2005). Dicha característica histórica, en el desarrollo de acciones y decisiones *políticas* del MERCOSUR, ha sido sustentada por sus Estados fundadores (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) con una fuerte tendencia hacia el *intergubernamentalismo*. En ese contexto forma parte de un largo camino

de acercamiento regional, y en donde se han sumado nuevas voluntades de adhesión.

MERCOSUR alcanzó rasgos atractivos y mostró factores emergentes para otros Estados del continente, con planteamientos que fueron considerados como alternativa de inserción internacional (como es el caso de Ecuador). Venezuela por su parte planteó su voluntad de ingreso como miembro pleno del bloque MERCOSUR desde el año 2006 y concretó recién en el año 2012 –tras superar los reparos del Parlamento Paraguayo– su aceptación como socio regional/comercial. Poco después Bolivia formalizó su deseo de ingreso al bloque, en este caso como miembro pleno (a partir de la Cumbre de Brasilia, Dic. 2012)²⁰.

En ese contexto MERCOSUR acumula diagnósticos variados sobre “las capacidades del bloque, en poder superar su persistente crisis con el diseño institucional actual; esto ha permanecido en el centro del debate entre los merco-pesimistas y merco-optimistas” (Carranza, 2011). Las reflexiones más escépticas sobre la consolidación del MERCOSUR le atribuyen que sus logros más importantes no se dieron en el área de la integración regional sino que fueron “la paz interestatal y la democracia nacional” (Malamud, 2013).

2. La derivada *lampedusiana* del MERCOSUR

Los dilemas planteados a nivel de los intereses de los actores, de las agendas y de las instituciones –tras una década de elocuentes declaraciones– han producido una suerte de *impasse en la región* con relación a los procesos de integración.

De la misma manera que se identificó un negativismo acentuado acerca del MERCOSUR por parte de los liberales –que postularon por la apertura y liberalización– se encuentran otras visiones más prospectivas. Algunas de ellas postulan a la integración como el gran instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico y la justicia social en América del Sur. A modo de ejemplo, la actitud de Enrique Iglesias (Ex/Presidente del BID) en la última década

-reivindicó la jerarquía del espacio regional, por tratarse del lugar donde se construyen los grandes acuerdos al plantear a “la geografía como la madre de la historia” (Brecha, 04/09/2015).

Por otro lado, los alcances de las decisiones –a la luz de los objetivos del Tratado de Asunción– requieren que la evolución normativa sea reconocida como una de las áreas más relevantes y se lo ha vinculado con las instituciones y los principios a ser evaluados²¹ en el MERCOSUR. Por ello se ha pautado un amplio interés en la libre circulación, el tratamiento de las asimetrías y los asuntos sociales a partir de reconocer que el libre comercio es insuficiente para promover el regionalismo. En su lugar se promueven programas no comerciales, incluidas las cuestiones de producción, de cooperación en materia de política social y de acuerdos de defensa que reflejan la ampliación de la agenda MERCOSUR que comenzó en el año 2000 y es concomitante con la creación de UNASUR (Briceño-Ruiz, 2010, Diamint, 2013).

Otros autores han alertado sobre los caminos de la integración del Cono Sur, planteando dilemas que tienen que ver con los siguiente: o bien el “processo de construção institucional conta com a mobilização social desses atores, ou as instituições criadas burocraticamente seguirão proliferando sob o signo da fragilidade, senão da ilegitimidade” (Draibe, 2007). La autora concluyó que ambas son “condições decididamente negativas para o processo de integração com a equidade que se pretende fazer avançar no espaço social do MERCOSUL”²².

Además de agendas maximalistas en torno al contenido -señaladas por Draibe-, se ha planteado el dilema “lampedusiano”, puesto que ha generado “una profusión de instituciones burocráticas sin eficacia” (Costa Lima, 2011). A partir de los resultados reducidos en términos de proyectos sociales regionales implementados “la pompa institucional (ha tenido) un efecto meramente retórico y político en el peor sentido (Costa Lima, 2011).

En lo sustantivo los rasgos del *modus operandis* acerca de las instituciones del Mercosur no han cambiado demasiado –desde el año 2004– cuando Nicola Phillips lo describió en su trabajo “*El Modelo del Cono Sur*” y argumentó sobre un “proceso muy politizado en la toma de decisiones”, que deja un amplio espacio para “caprichos políticos, acción unilateral e incumplimiento de los compromisos acordados”

(Phillips, 2004). Esto generó históricamente una serie de situaciones de alta tensión a nivel sectorial (comercial, unión aduanera, etc.). Poco a poco se transformó en un bloque relevante a nivel geopolítico, pero que –si bien acordaba grandes desafíos comunes, en la práctica no estaba dirigido de forma estratégica o al menos no mitigaba lo suficiente sus desviaciones por intermedio de mecanismos institucionalizados y/o procedimientos formales para la solución de diferencias.

En el contexto actual es posible cuestionarnos “si es que MERCOSUR puede sobrevivir sin una ‘amplia reforma institucional’ que no se encuentre apoyada en una agenda positiva de integración sub-regional” (Carranza Mario, 2011). En efecto, el proceso de construcción institucional del MERCOSUR social funcionó con relativa agilidad y flexibilidad, aunque los avances fueron parciales “é verdade que não somente os resultados concretos da integração se mostram modestos e limitados, também suas instituições não parecem adequadamente desenhadas e capacitadas para tratar dos problemas centrais e não burocráticos da integração” (Draibe, 2007).

Por un lado se confirmó que *el dilema lampedusiano* anunciado por Costa Lima (2011) fue una suerte de visión auto-cumplida; las instituciones creadas no parecen adecuadamente “desenhadas e capacitadas” para llevar adelante un proceso de integración profunda. Por consiguiente permanece un escaso cumplimiento de lo acordado en las actas, y esto se ha caracterizado originalmente como el “déficit institucional” del MERCOSUR (Motta Veiga, 2003). Según el autor el desencuentro entre las expectativas creadas a nivel regional y la eficiencia institucional a nivel inter-gubernamental del MERCOSUR, son causados por varios factores.

Entre ellos se destaca una profunda “falta de credibilidad del proyecto, la ineficiencia de su sistema de producción de normas, la fragilidad de los mecanismos que ‘obligan’ a los Estados nacionales a cumplir las reglas acordadas”. Esto repercute en el ‘grado de efectividad’ y en los compromisos asumidos en el ámbito subregional; afectando sensiblemente el ‘nivel de pertenencia’ de estos compromisos para la actuación de los agentes públicos y privados en los países miembros” (Motta Veiga, 2003).

En los últimos años, sin embargo, avances importantes fueron percibidos con relación al bajo grado de efectividad pautado hace una década. Las demandas recurrentes que fueron presentadas por los Estados más pequeños –tanto a nivel bilateral como dentro del propio bloque– se hicieron eco en las decisiones al más alto nivel del MERCOSUR. Tal como ha sido señalado Doctor (2012) las buenas voluntades e iniciativas identificadas, atenuaron parcialmente la brecha creciente entre las declaraciones y/o decisiones tomadas por el CMC en materia de institucionalidad social. Según la autora “desde el año 2008, lo que es más coherente se hicieron esfuerzos para resolver las asimetrías, compartir conocimientos y fomentar la creación de redes entre los funcionarios” (Doctor, 2012).

La conformación de estructuras y órganos del bloque ha incluido al Instituto Social MERCOSUR (ISM); Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH); ODM –Observatorio de la Democracia (DEC. N° 05/07); la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS, Decisiones 39/08 y 45/10); el Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM); y la Unidad de Participación Social (UPS).

Actualmente las capacidades institucionales y estrategias intergubernamentales de respuesta frente a los desafíos asignados por el CMC siguen siendo limitadas. En algunos casos, los órganos encuentran grandes dificultades en el funcionamiento y las revisiones²³ de los programas de acción son permanentes –causados por incumplimiento anual por parte de los Estados. En suma, las capacidades para profundizar las agendas e impactos en temáticas específicas por parte de los órganos del bloque permanece aún muy limitada (Briceño Ruiz, 2011). La creación del Fondo Social Especial (FSE) anunciada –desde el año 2005– nunca se implementó de forma efectiva y solo se ha contemplado un mínimo de financiamiento para temas sociales dentro del programa III del FOCEM. Sin embargo, la implementación de proyectos sociales se encuentra sujeto a la disponibilidad de fondos; anualmente -una vez cumplidos los requerimientos prioritarios de cada Estado- que tienen una fuerte dependencia del programa I de Infraestructura²⁴.

Se trata entonces de un viejo tema que es estructural al funcionamiento del propio MERCOSUR. Puesto en perspectiva, el tema institucional

“es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR... institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional: este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración” (Motta Veiga, 2003).

Uno de los ejemplos vinculados a la descoordinación y con la falta de estrategia en relación a las instituciones da política social da integración –dado que se sigue operando con una estrategia minimalista, la brindó el ex-Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM). Con un presupuesto muy limitado²⁵ y con amplias potestades para incidir en varios temas de la agenda MERCOSUR lo expresó en su carta de renuncia entregada a los Cancilleres en la Cumbre de Mendoza (Junio 2012).

Tras una análisis completo de la situación del MERCOSUR en la región –y en el mundo, Pinheiro Guimaraes lamentó “la falta de apoyo político”²⁶ para impulsar la integración. Por otra parte, señaló lo complejo de las condiciones institucionales en las que ha desarrollado sus tareas y destacó las dificultades para el cumplimiento de su mandato; incluyendo una serie de solicitudes realizadas para el financiamiento en la participación de Ministros en Reuniones del Mercosur; la creación de Fondos Sectoriales –a ser administrados por las Reuniones de Ministros, y otros recursos específicos solicitados para Planes, Proyectos y estudios de Interés Nacional y Regional²⁷ que no han podido materializarse. La síntesis presentada por Guimarães –accesible a través de la carta de renuncia– detalla más de 40 puntos que se encuentran vinculados con alternativas globales y regionales para el MERCOSUR.

En su contenido final Guimaraes indicó la necesidad imperiosa de ampliar los mecanismos de financiamiento hacia la estructura MERCOSUR; en particular, los fondos destinados a la Secretaria Mercosur y su relación con porcentajes o aportes efectuados por Brasil al bloque regional con relación a los socios menores²⁸. En suma, la cuestión crucial para el futuro del MERCOSUR es de carácter re-fundacional, y proviene de superar las asimetrías como objetivo supremo en la promoción del desarrollo económico y social equilibrado para todos Estados de forma de preservar su unión y profundizarla.²⁹

3. Desafíos y discontinuidad de la agenda Social

El siguiente segmento analiza los desafíos que representa la discontinuidad en la convergencia de agendas constatando la importancia de que los niveles de protección deben ser convergentes con las reglas Draibe (2007) y de la forma de compatibilizar dichos niveles en el MERCOSUR teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial y las asimetrías –entre países y entre regiones.

Estos elementos son considerados como los grandes desafíos que condicionan la estrategia integracionista pues, en gran medida, la situación asimétrica a nivel social aumenta los problemas de la integración (Costa Lima, 2011). Ante las dificultades anunciadas en el capítulo anterior –con relación a la fragilidad en términos de vulnerabilidades sociales– y también sobre la institucionalidad del bloque, se suman otros factores paradigmáticos que aumentan la complejidad del análisis.

Entre las características del proceso de integración, algunos autores sostienen que los formuladores de políticas del Cono Sur “están atrapados en un discurso populista que promete cuidar de la deuda social y promulgar un modelo económico que reproduce la pobreza y la marginalidad” Margheritis (2012). Es decir que el modelo de desarrollo implementado en la región forma parte de una sección ampliada de viejos temas que no se encuentran aún resueltos: excesiva concentración de la renta y alta desigualdad y precariedad de los salarios en los países que constituyen el bloque. Las implicancias que esto genera a nivel político y también los resultados de estas tensiones –en lo que respecta con la cohesión social, el orden y los resultados políticos– del proceso de integración, están “aún están por verse, así como la sostenibilidad de un proyecto de integración regional que sólo avanza en forma fragmentaria” (Margheritis, 2012).

Por otro lado, la incidencia de la precariedad laboral entre los asalariados del MERCOSUR reviste un aspecto significativo para la estructura ocupacional en su conjunto y es muy dispar entre los países del MERCOSUR. Para entender las asimetrías en este aspecto particular, con referencia reciente vinculada al año 2008, la relación sobre el porcentaje de asalariados sin cobertura es un indicador que ejemplifica sobre la vulnerabilidad de la fuerza laboral en su conjunto.

En términos porcentuales, se alcanzó la falta de cobertura en 19,8% de los asalariados en Uruguay, 27,1% en Brasil, 34,2% en Argentina y 64,8% de los asalariados de Paraguay³⁰. De modo que existe una incidencia significativa y heterogénea en los distintos países de la región con relación a sus asalariados y sus beneficios sociales mínimos: Uruguay es donde el fenómeno se encuentra más acotado, Brasil y Argentina comparten una situación intermedia (aunque mayor en el segundo país) y en Paraguay la problemática se agudiza.

En ese campo las diferencias históricas plantean ambivalencias y limitaciones para las políticas sociales y en particular sobre la naturaleza de los Estados, con aspectos relacionados con “la focalización y la universalidad como asuntos que se mantienen en tensión, la relación entre desigualdad estructural y el ejercicio de los derechos de ciudadanía, la democracia y las opciones políticas que definen el proyecto neoliberal y el democrático-participativo” (Adelantado y Scherer, 2008). Es decir, lo que tiene que ver con la construcción del desarrollo nacional, y principalmente –según Bértola– en aquellos países que “tienen que apostar por un cambio en la matriz productiva” (Brecha, 04/09/20015).

A la vez, existe el gran desafío de generar acciones conjuntas para la inserción regional en el escenario de la globalización. En tal sentido Aldo Ferrer ha recordado que “en América latina la integración está condicionada por las diversas estrategias de los países respecto de su inserción con el resto del mundo” (Ferrer, 2008). Sin embargo, las fracturas sociales y también la subordinación económica al pensamiento y a los modelos oriundos de los países del centro son históricas para la región Sudamericana.

Sobre ese punto, existen coincidencias en torno a que la alternativa para la estrategia social del Mercosur “no puede ser reducida a la fijación de reglas institucionales para la integración, ni al establecimiento de políticas públicas de alcance comunitario” (Costa Lima, 2011). En esa línea se encuentra el pensamiento de quiénes sostienen que “elegir proyectos de unificación de políticas como objetivo central –en la estrategia aparentemente maximalista da Agenda Social do MERCOSUL– revela su verdadera faceta minimalista e institucionalmente débil, dada su inviabilidad” (Draibe, 2007). Por lo tanto, ante los posibles espacios de convergencia (como es el caso del

MERCOSUR Social) en los niveles de protección se plantean diversos cuestionamientos y grandes desafíos.

El primer gran desafío implica cuestionar la pertinencia del modelo socio-económico implementado para alcanzar los objetivos de bienestar e integración social e a nivel regional. La importancia de reconocer al Estado como el espacio en donde se lleva adelante un entendimiento mayor sobre las diversas formas de capitalismo que existen en América Latina, ha sido puntualizado por Sheahan (2002). Lo que se ha discutido sobre las variedades de capitalismos en toda la región, tiene que ver con tres características principales. En tal sentido la naturaleza de cada Estado promueve e implica una distinción promovida entre regímenes: *liberal*, *activista* y *populista* (Sheahan, 2002). Dependiendo de estos tres regímenes distribuidos a nivel geográfico y pueden ser identificados bajo tres grandes zonas del continente con características definidas. Por un lado sobre el eje pacífico y en Paraguay se desataca *el liberal*; en el conjunto de países andinos, existe una versión de *regímenes populista*; y para los países del cono sur, se puede decir que estaría asociado al *activista*.

En sus variantes se trabaja con los elementos incorporados de forma paulatina al MERCOSUR, que forman parte del proceso de consolidación democrática de la región y que se han venido desarrollando en todo el continente. Así fue resumido para la región del Cono Sur, en cuanto ha generado transformaciones. De acuerdo al impulso de “alargamento intelectual e valorativo da agenda social real do MERCOSUL foi dado, da metade dos noventa em diante, pela incorporação de alguns dos temas centrais da agenda internacional: o compromisso, ou a referência da integração aos valores do Estado de Direito e, mais amplamente, da democracia, e também a perspectiva dos direitos humanos, no quadro mais amplo de um modelo de desenvolvimento econômico regional, pautado pela justiça e pela equidade” (Draibe, 2007).

3.1 Rol del Estado en el Regionalismo Sudamericano

El rol del Estado ha sido discutido a nivel de la agenda social por varias décadas, particularmente, aquellos defensores del paradigma neo-estructuralista. De acuerdo a los aportes de autores que vienen

trabajando en los temas de desarrollo, los Cepalistas no han podido resolver hasta el momento algunas de las principales cuestiones institucionales y políticas acerca de: ¿qué tipo de Estado debería aplicarse a qué tipo de proyecto de desarrollo? (Kirby, 2009). Es decir, mantener la perspectiva del paradigma neo-estructuralista, que busca alcanzar el doble objetivo de la transformación productiva junto con la inclusión social; ambas cuestiones (institucionales y políticas) son muy importantes. Esto ha sido en parte el resultado de una firme expresión de la nueva literatura sobre la reforma del estado de América Latina. En ese sentido han existido amplios cuestionamientos sobre la naturaleza de esas fuerzas nacionales y regionales, para preguntarse acerca de “qué fuerzas sociales podría alcanzar tal Estado y bajo qué condiciones” (Kirby, 2009).

Es aplicable para los Estados del MERCOSUR, la pregunta –tanto a nivel nacional como también a nivel regional– sobre cómo seguir y acerca del modelo de Estado que puede llegar a prevalecer en la región. Especialmente y dependiendo cada vez más, de su análisis más empírico y menos ideológico, en torno a de qué capacidades de acción. Es decir, de qué forma en la praxis –y no en la retórica– se “combina un Estado activo con una economía dependiente de las inversiones extranjeras y vulnerables a las fluctuaciones de las demandas externas”, por un lado según Grugel y Riggirozzi, (2007). Y por otra parte, cuál es la “manera de promover un programa de inclusión social (para la región) en una situación en la que se tiene a la ciudadanía separada de los conceptos de derechos sociales y bienestar universal” (Grugel y Riggirozzi, 2007).

El actual modelo del MERCOSUR augura que las estructuras socio-económicas se mantienen. Sin embargo hay nuevas visiones y conceptos asociados a que, vale más para el desarrollo económico y social de los países miembros “un modelo que, a diferencia del escenario actual, incluya y privilegie el progreso social en sus propias metas económicas” (Briceño Ruiz, 2011).

Esto tiene varias formas de interpretarlo. De acuerdo a los programas de reducción de la pobreza organizada tradicionalmente por las instituciones regionales en América Latina y el Caribe –como en otras regiones de la periferia global, se parte de la premisa de que “los procesos de revalorización económica y una mayor inclusión en

GPNs (Cadenas Globales de Producción) dará lugar a procesos de ascenso social, con el empleo como el mecanismo clave para sacar a la gente de las condiciones de pobreza” (Phillips, 2010). Para el caso del MERCOSUR ese debate ha estado escasamente presente en los círculos regionales de gobierno y de los “especialistas” cercanos al diseño e implementación de políticas regionales. Phillips en tal sentido promueve un enfoque diferente sobre sus efectos en la sociedad, acerca de la incorporación adversa, sosteniendo que la revalorización económica está al menos, asociada con “la degradación social como consecuencia de las desfavorables condiciones en las que los productores pobres y los trabajadores, se incorporen a mercados (de trabajo) asociados a determinados sectores” (Phillips, 2010). Esto lleva, según la autora a que las condiciones desde la periferia de la economía global (y mediante el “funcionamiento normal” de las cadenas de valor mundiales –CVG Cadenas Globales de Valor-) en que se lleva a cabo dicha incorporación adversa, tiene consecuencias importantes y decisivas en “la conformación de la relación entre reestructuración de la economía mundial y ascenso social, y la tarea sobre las agendas en reducción de la pobreza” (Phillips, 2010).

Todos estos elementos son relevantes para ser tenidos en cuenta, a la hora de promover un cambio de paradigma para la Agenda Social del MERCOSUR. Es algo sobre lo que hemos de reflexionar –en algún momento– en el MERCOSUR; especialmente cuando se trata de colocar en el centro de la Agenda Social del MERCOSUR un nuevo y virtuoso modo de articulación entre la política económica e la política social. Es decir, cuál es el punto de partida cuando se habla de una estrategia común, si se manejan niveles tan dispares en indicadores sociales. Y esto no solo se remite en términos de gastos social/habitante (ver cuadro anterior) en relación con el PIB entre cada uno de los países de un mismo bloque regional.

Los argumentamos que se necesitan tomar en cuenta o re-significar acerca de los derivados conceptuales de la política social, son también “de redistribución, justicia social y regulación de las instituciones del mercado y de las estructuras sociales para modificar la desigual distribución de la actividad económica los resultados” (Deacon, 2007; Ortiz, 2007). Es decir, que a nivel regional –existe también– existe una necesidad de cambiar el rol de los Estados que forman parte del bloque

MERCOSUR. Y asumir –de una buena vez y con responsabilidad– una política y ética con relación a “los mecanismos de redistribución que implican inversiones, transferencias o subvenciones cruzadas de algunos grupos socioeconómicos a los demás” (Deacon, Ortiz, Zeleney, 2007).

En síntesis lo que se busca por intermedio de mecanismos regionales que viabilizasen –y que puedan de forma más simétrica, es orientar a concretar transformaciones sociales a nivel regional en dos aspectos fundamentales. Por un lado, mediante un nuevo modelo de desarrollo social, y por otra parte, que la forma de la integración social regional sea genuina (y no retórica), que encuentre una forma política de estar interconectada de forma efectiva y sostenida entre los espacios sociales inter-gubernamentales identificados en el MERCOSUR Social.

Conclusiones

Este documento abordó la Agenda Social del MERCOSUR que ha tenido un desarrollo significativo en la última década resaltando las aristas que han estado vinculadas al alcance de las agendas formuladas sobre los temas sociales, a nivel institucional, a nivel político, social, económico, y cultural-ideológico.

En la primera parte se realizó una descripción sobre las tendencias regionales en materia social y se analizaron las consecuencias de las asimetrías para el espacio geográfico del Cono Sur, con relación a las poblaciones más vulnerables. Se reflexionó en torno a las asimetrías socio-económicas y sus implicancias para la integración regional del MERCOSUR.

A nivel político-institucional se revisaron de los contenidos de las agendas emanadas del bloque y se identificaron los actores institucionales encargados de conducir y liderar dicho proceso de integración, considerando que se trata de una estructura que depende de una capacidad “minimalista” para la implementación de lineamientos maximalistas sobre políticas regionales.

Se marcaron avances importantes con relación al acuerdo original del TOA (1991) y los compromisos asumidos a los efectos de disminuir las asimetrías socio-económicas recurrentes en la región. Se analizaron los riesgos de una agenda “maximalista” y los desafíos que representó una discontinuidad en la convergencia de agendas.

A la fragilidad en términos de vulnerabilidades sociales para la región se le sumaron los factores de la institucionalidad del bloque MERCOSUR. Dichos aspectos se vinculan con el rezago histórico de privilegiar el progreso social en sus propias metas económicas, mediante una mejor inserción internacional de los Estados de la región, y así no perder de alcance a los objetivos centrales de la integración: superar las complejidades que afectan las regiones menos desarrolladas y focalizar las asimetrías socio-económicas hacia la reducción de la pobreza en la región.

Se identificó el *dilema lampedusiano* que no ha permitido consolidar estructuras regionales para los espacios sociales, capaces de implementar acciones territoriales para modificar la desigual distribución de la actividad económica a nivel transfronterizo. Por otra parte, se cuestionó la necesidad de re-significar los derivados conceptuales de la política social, ya sea en sus variantes neo-estructuralistas -o neo-marxistas- que se encuentren asociados a la redistribución, la justicia social y regulación de las instituciones del mercado.

En ese contexto los avances del regionalismo para el bloque MERCOSUR se produjeron de forma fragmentaria, e incluso con voces que concluyen en que “la respuesta no es económica, sino política: ‘Regionalismo en América Latina puede entenderse mejor como al servicio de un conjunto de objetivos políticos, pero . . . ya no puede ser visto como que juegan un papel importante en la conducción de procesos de cambio estructural a nivel político-económico en la región’” (Phillips y Prieto, 2011).

Se cuestiona entonces la sostenibilidad y legitimidad de un proyecto de integración regional –en sus 25 años de vida– que no encuentra mecanismos adecuados para cumplir con el doble objetivo de transformación productiva junto con la inclusión social. Tampoco ha logrado una transformación profunda de sus Estados y constituir fuerzas sociales que puedan llegar a revertir las principales contramarchas que enfrentan los

miembros del bloque MERCOSUR en el proceso de construcción de *agendas, actores y estructuras* hacia un estadio superior que consolide la dimensión social a escala regional y también continental.

NOTAS

1. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR (2011) Informe SM. SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA. Montevideo, Oct. 2011.
2. <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematico10.pdf>
3. <http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematico10.pdf>
4. Acta. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07.
5. Según Malamud (2013) para Brasil constituye la principal herramienta para administrar sus relaciones con Argentina, amortiguando conflictos y apaciguando celos. Para Argentina, es un instrumento para sujetarse a Brasil y coparticipar de su protagonismo global. Para Paraguay resulta una fatalidad derivada de la historia y la geografía: los países mediterráneos no tienen alternativas a la cooperación con sus vecinos costeros. Para Uruguay, en cambio, fue una oportunidad que se transformó en carga, pero cuestiones ideológicas y de buena vecindad lo mantienen atado al bloque. Y para Venezuela, el Mercosur quizás constituya el último reaseguro contra la inestabilidad política y el colapso socioeconómico. Malamud, A. (2013) *Mercosur: misión cumplida*. Revista SAAP vol.7 no.2 Bs. As. nov. 2013.
6. http://www.comunidadandina.org/unasur/Documento_Asimetrias_cepai.pdf
7. La dimensión social del mercosur (2006). Las Políticas Sociales y su Impacto en el MERCOSUR: El valor de la Dimensión Social por Dr. Juan Carlos Nadalich, Ministro de Desarrollo Social, República Argentina.

8. Informe MERCOSUR PNUD. http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-para-mercosur.html
9. RME – Reunión de Ministros de Educación; RMS – Reunión de Ministros de Salud; RMT – Reunión de Ministros de Trabajo; y todos agrupados bajo la CCMASM – Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales.
10. http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion_de_principios_esp.pdf
11. <http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>
12. La Dimensión Social del MERCOSUR (2006:11) Las Políticas Sociales y su Impacto en el MERCOSUR: El valor de la Dimensión Social por Dr. Juan Carlos Nadalich, Ministro de Desarrollo Social de la República Argentina.
13. Por más detalles ver MERCOSUR/ RMADS / ACTA N° 01/ 05 VIII Reunión. Asunción 1°. Junio 2010.
14. Iniciativa de Asunción sobre lucha contra la pobreza extrema <http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>
15. Acuerdo de los Estados Partes de consolidar en un instrumento común sobre los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT. “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo” (1998).
16. PEAS. *Plan Estratégico de Acción Social*- Conjunto de propuestas (metas y objetivos) a ser implementadas durante 2012-2017, consiste en diez ejes fundamentales: Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales •Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género •Universalización de la salud pública •Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo •Valorizar y promover la diversidad cultural •Garantizar la inclusión productiva •Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social •Promover la sustentabilidad ambiental •Asegurar el diálogo social •Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.

17. Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Brasil. Dic. 2010.
18. Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Dic. 2010 http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4506&site=1&channel=secretaria&seccion=4
19. Información Prensa N° 186/12 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. B. Aires, 7 de Junio 2012. Timmerman concluyó en el cierre de dicha reunión que “no es casualidad sino que se debe a los factores políticos que dominan la escena en nuestra región, por la exigencia de nuestros pueblos para que transformemos al MERCOSUR en una institución que mejore la vida de la gente. No estamos para hacer acuerdos de cúpulas sino que debemos llevarle a la gente soluciones para su vida diaria. Esto es lo que desde 2003 tuvimos como visión de lo que debe ser el MERCOSUR, y en la próxima cumbre de Mendoza (Junio, 2012) pondremos un énfasis muy especial en las políticas sociales”.
20. Voluntad expresada en el Acta MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07. La creación del Grupo de trabajo *ad hoc* para la incorporación de la República de Bolivia como estado parte del MERCOSUR, y en respuesta a una solicitud dirigida por el Presidente Evo Morales.
21. DEC. N° 22/06 Evolución de la Integración Comunitaria
22. Draibe, Sonia. “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas”. En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Río de Janeiro, 2007, pp. 174-182.
23. MERCOSUR/LXXXVIII GMC/ DI N° 18/12 Informe Res. GMC n° 37/11 “Lineamientos p/ Revisión Estruct. Institú Mercosur” junio 2012 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4288/1/gmc_2012_acta02_ane21_dil8_es_relevamiento_estructura_institucional_gmc.doc.
24. La evolución de los últimos años muestra mayor concentración del financiamiento en proyectos de convergencia estructural, básicamente infraestructura. Hasta el año 2009 el Programa I representó el 61,8%

de los fondos aportados por el FOCEM, desde 2010 el porcentaje aumentó a 93% a partir de la aprobación de grandes proyectos de infraestructura, entre ellos la construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú- Villa Hayes, y de la ampliación de Subestación Itaipú (US\$ 555 millones) y el proyecto de interconexión eléctrica de 500 MW entre Uruguay y Brasil (US\$ 153,9 millones). Como contrapartida, disminuyó significativamente la participación de los programas II y III en el financiamiento del FOCEM, desde niveles cercanos al 20% (hasta 2009) a poco más del 3% (a partir de 2010). *Fuente BID-Intal Informe MERCOSUR N° 18 (julio de 2012 - junio de 2013).*

25. ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR Decisión CMC N° 63/10. Presupuesto anual RES. N° 41/11 US\$ 1.295.695,89.
26. Apuntes de integración en A.Latina # 7 – Ago. 2012 Nueva Sociedad <http://www.nuso.org/upload/articulos/in7-2012.pdf>
27. ACTACMC 2/11MERCOSUL/XLII CMC/DI N° 13/11 RESERVADO
28. <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes1206.pdf>
29. Ibid. Item 46.
30. Informe N° 6 sobre El Mercado de Trabajo del Mercosul - 2006-2008.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Briceño Ruiz (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. Estudios Internacionales 175 (2013) - ISSN 0716-0240 • 9-39 - Universidad de Chile.
- Briceño Ruiz (2011). Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Teseo.
- Briceño-Ruiz (2010). Latin American Policy Volume 1, Issue 2, pages 208–229, December.

- Carranza, Mario (2011). La Institucionalidad ligera del MERCOSUR en Libro. El Mercosur y las complejidades de la interacción regional Ed. Teseo. p. 32.
- CEPAL / SEGIB (2011). Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Chile.
- da Motta Veiga, Pedro (2003). MERCOSUR: En busca de una nueva agenda - agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis Diciembre, 2003 Documento de Trabajo -IECI- 06E.
- Deacon, Bob, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev (2007). Regional Social Policy DESA Working Paper No. 37 ST/ESA/2007/DWP/37 June 2007.
- Diamint, Rut (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.101, p. 55-79 ISSN:1133-6595 E-ISSN:2013-035X.
- Draibe (2007). "Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas" En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Río de Janeiro, pp. 177.
- Ferrer, Aldo (2008). "Densidad nacional y densidad regional". En: *Densidades*, nº 1, mayo 2008, Buenos Aires, pp. 7-11.
- Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, 26(7), 1061.
- Grugel, J. (2007). Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and the Concept of Social Citizenship. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 43-68.
- Grugel, Jean and Pia Ruggirozzi (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis Development and Change 43(1): 1-21.
- Malamud, Andrés (2013). El Mercosur: misión cumplida. Revista SAAP vol.7 no.2 Bs. As.
- Malamud & Gian Luca Gardini (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, *Italian Journal International Affairs*, 47:1, 116-133.
- Malamud, A.(2010). 'Latin American Regionalism and EU Studies'. *Journal of European Integration* 32, no. 6 (2010): 637-57.

- Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”. *Latin American Research Review* 40, no. 1 (2005): 138–64.
- Margheritis (2012). Piecemeal regional integration in the post -neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur, *Review of International Political Economy*, ISSN 0969.
- Martínez, Juliana, Molyneux Maxine and Diego Sanchez-Ancochea (2009). Latin American capitalism: economic and social policy in transition. *Economy and Society* Volume 38 Number 1 February 2009: 1-16.
- Oelsner, Andrea (2013). “The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur’s Identity Crisis”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.
- Peadar Kirby (2009). Neo-structuralism and reforming the Latin American state: Lessons from the Irish case. *Economy and Society* Volume 38, Issue 1, 2009.
- Phillips, N. and G.C. Prieto (2011). “The Demise of New Regionalism. Reframing the Study of Contemporary Regional Integration in Latin America”. In *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, by A. Warleigh-Lack, N. Robinson, B. Rosamond: 116–34. London: Routledge- ECPR, 2011.
- Phillips, Nicola (2010). Poverty Reduction and the Role of Regional Institutions in Latin America Working paper no.1 January 2010- ISSN1756-083 <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/cspe/publications/wp/index.html>
- Phillips, Nicola (2004). *The Southern Cone Model*. London and New York: Routledge.
- Sheahan, J. (2002). *Alternative models of capitalism in Latin America*. By Elaine Huber, Penn State University Press.

RESUMEN

MERCOSUR Continental y los espacios emergentes a nivel social

Las transformaciones en la región del MERCOSUR en materia social, económica y político-institucional fueron configuradas por iniciativas

que han estado orientadas hacia la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía. Sin embargo, la brecha entre las metas trazadas y los objetivos alcanzados por el bloque se han tornando menos efectivas, reduciendo así las posibilidades históricas de consolidar al MERCOSUR.

El documento presentado a Pensamiento Propio promueve el análisis de estrategias maximalistas que se proclamaron en diversos ámbitos del MERCOSUR. La agenda positiva en lo social ha sido jerarquizada durante la última década, mediante la identificación de planes acción como el PEAS (Plan Estratégico de Acción Social) y del Estatuto de Ciudadanía.

A partir de un enfoque analítico basado en experiencias teóricas referidas al Regionalismo Sudamericano y otras experiencias de trabajo a nivel técnico con los espacios de la institucionalidad social, el autor concluye que los avances son mínimos con relación a los grandes desafíos planteados para la región.

Finalmente se analiza el discurso social como “nuevo pilar” de la integración, en una región que es considerada como la más progresista en materia de libre circulación y derechos a migrantes (UNRISD, 2013) pero que en la práctica contrasta con el bajo grado de impacto de las acciones a nivel transfronterizo; aumentando así los riesgos de legitimidad institucional y la credibilidad del bloque que mantiene una agenda minimalista (Draibe, 2007).

ABSTRACT

Continental MERCOSUR and emerging social spaces

The transformations in the MERCOSUR region on social, economic and political-institutional level were configured by initiatives that have been geared towards the reduction of the conditions on socio-economic asymmetries and the construction of citizenship. However, the gap between the goals and objectives to be achieved by the regional block have been becoming less effective, thus reducing the historic momentum to consolidate the MERCOSUR.

The document submitted to *Pensamiento Propio* promotes the analysis of the maximalist strategies that were proclaimed in various areas of MERCOSUR. The positive agenda on social issues has been upgraded during the last decade, through the development of action plans like PEAS (Strategic Plan for Social Action) and the Statute of Citizenship (EC).

From an analytical approach -based on theoretical experiences- relating to the South American regionalism and other experiences of working at a technical level with the spaces of the social institutions, the author concludes that such advances are minimal in relation to the great challenges for the region.

Finally, the paper discusses the social discourse as a “new pillar” of the integration, in a region that is considered as the most progressive in the area of free movement and rights to migrants but in practice, shows low degree of impact at the border actions; thus, increasing the risks of institutional legitimacy and credibility of the block that maintains a minimalist agenda.

SUMMARIO

Mercosul Continental e os espaços emergentes no plano social

As transformações na região do Mercosul na área social, econômica e político-institucional foram configuradas por iniciativas que têm sido orientadas para a redução das condições das assimetrias sócio-econômicas e a construção da cidadania. No entanto, o fosso entre as metas e os objetivos a serem alcançados pelo bloco regional foram se tornando menos eficaz, reduzindo assim a dinâmica histórica para consolidar para o MERCOSUL.

O documento apresentado em **Pensamiento Propio** promove a análise dos posicionamentos maximalistas estratégias que foram proclamadas em diversas áreas do MERCOSUL. A agenda positiva sobre as questões sociais foi atualizada durante a última década, através do reconhecimento dos planos de ação como a ervilha (Plano Estratégico para a Ação Social e o Estatuto de Cidadania (CE)).

A partir de uma abordagem analítica -baseada em experiências teórico-relacionado com o regionalismo Sul-americano e outras experiências de trabalho a nível técnico com os espaços das instituições sociais, o autor conclui que tais avanços são mínimas em relação aos grandes desafios para a região.

Finalmente o artigo discute o discurso social como “novo pilar” da integração, em uma região que é considerada como a mais progressista em matéria de livre circulação e de direitos aos trabalhadores migrantes; mas que na prática, contrasta com o baixo grau de impactos nas fronteiras ações. Assim, aumentando os riscos de legitimidade e credibilidade do bloco a nível institucional que mantém uma agenda minimalista



Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. Desafíos del Mercosur Social

Miguel Ángel Contreras Natera

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI América del Sur experimentó un conjunto de transformaciones políticas, sociales y económicas que le dieron nuevos impulsos al proceso de integración regional. Una característica central de los cambios y mudanzas institucionales fue la crítica, el cuestionamiento y la búsqueda de alternativas a las políticas de ajuste estructural instrumentadas en la región desde la década de los setenta. En efecto, la ofensiva neoliberal había logrado colonizar teórica, política y culturalmente las orientaciones fundamentales en materia de política económica. El MERCOSUR como realidad geoestratégica (comercial) emerge en un contexto signado por la

hegemonía político-cultural del Consenso de Washington. Desde esta perspectiva, el mercado se convertía en un nuevo principio alocativo que otorgaba prioridades fundamentales al crecimiento económico, la desregulación financiera y la privatización. La desregulación de los mercados financieros, su liberalización, la des-intermediación y la creación de nuevos productos financieros (mercado de derivados) ha multiplicado las posibilidades de obtener beneficios puramente especulativos mediante los cuales se incrementa el capital sin que sea necesario la inversión de las actividades productivas. El Consenso de Washington como paradigma tecno-económico dominante en América Latina no concebía el diseño e instrumentación de políticas sociales que colindaran con la libertad de empresa. Este modelo de gestión empresarial se consolidó con un conjunto de cambios institucionales e innovaciones tecnológicas.

Al concebir la naturaleza humana como de preferencias ilimitadas, la libertad consiste en satisfacerlas, sin otras restricciones que las contraídas voluntariamente. En palabras Friedrich Von Hayek, uno de sus portavoces fundamentales, “tiene que ser la libertad de nuestras actividades económicas que con el derecho a elegir, acarrea inevitablemente el riesgo y la responsabilidad de este derecho” (Hayek, 1985: 135). Visto desde la óptica de Hayek las posibilidades de elección que se le abren a una persona carece de relevancia, ya que: “Por encima de todo, sin embargo, tenemos que reconocer que podemos ser libres y continuar siendo desgraciados. La libertad no significa la posesión de toda clase de bienes o la ausencia de todos los males. Es indudable que ser libre puede significar libertad para morir de hambre, libertad para incurrir en costosas equivocaciones o libertad para correr en busca de riesgos mortales” (Hayek, 1991: 35).

Según los portavoces del Consenso de Washington las consecuencias de la política macroeconómica, en un mediano plazo producirían el llamado *Trickle Down Effect* (Efecto Derrame). Según éste, el progreso económico se derramaría sobre la totalidad de la población, incluyendo a los sectores más pobres. De modo tópico, se consolidaba un proceso de des-institucionalización de la cuestión social en tanto se afianzaba un darwinismo social como nuevo mecanismo de regulación político-económico para la región. Entre las consecuencias previstas en la instrumentación de los programas de ajuste, estaba un rápido

restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y una reforma del Estado; cumplidos estos objetivos, se pasaría a un período de expansión productiva, según sus portavoces. Sin embargo, los programas de ajuste estructural no trajeron consigo el ansiado crecimiento económico, presentándose persistentes efectos regresivos. Teniendo entre sus efectos el llamado **círculo vicioso del ajuste**, a saber: una vez logrado el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, en ausencia de una propuesta real para reformar la economía, se perdían los equilibrios, y en consecuencia había que instrumentar un nuevo ajuste, y así sucesivamente.

En términos programáticos las políticas de ajuste estructural implicaban el desmontaje del Estado nacional-popular construido mediante luchas sociales y políticas desde la Segunda Posguerra. En este sentido, el desmantelamiento de los derechos sociales coincidía con la privatización de la salud, la educación y la vivienda y con el retorno de un discurso cimentado en el darwinismo social del siglo XIX. Los derechos sociales se convertían en cuasi-mercados en tanto se afianzaba el imaginario privatizador. A mediados de los noventa se acuña la noción de **pensamiento único** para referirse al dominio omnímodo del neoliberalismo como doctrina del capitalismo posmoderno. El conjunto de efectos de las políticas de ajuste estructural consolidó una geografía de la exclusión con sus concomitantes representaciones de la precariedad, la miseria, la desigualdad y la pobreza en la región.

En este marco las personas en situación de pobreza y la desigualdad social a lo interno de las sociedades nacionales crecieron como consecuencia de la instrumentación de las políticas de ajuste estructural. Acelerando los complejos procesos des-ciudadanización (pérdida de derechos individuales, políticos y sociales) y des-socialización de la población mayoritaria de la región. Este doble proceso profundizó la ruptura de vínculos axiológicos y materiales resquebrajando los tejidos sociales. Por un lado, la marginalidad es el efecto de procedimientos concertados de exclusión social y política. Por el otro, estigmatiza a la población más vulnerable que no puede encontrar un lugar en la organización social (Castel, 2010). En su conjunto las políticas de ajuste estructural apuntaban a la exclusión, precarización y segregación social. La cuestión social, en este contexto, radicaba en la emergencia de supernumerarios (inútiles para la sociedad capitalista), y alrededor

de ellos una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre respecto del futuro, que atestiguan el crecimiento de la vulnerabilidad social en las últimas décadas (Castel, 1997: 465).

En esta dirección, marginación, fragmentación y vulnerabilidad social son fenómenos concomitantes con la precarización de los mercados de trabajo, deterioro en los niveles de ingreso, progresiva indiferencia hacia las formas modernas de representación política -cuando no-des crédito de las instituciones que las encarnan-, abdicación de políticas estatales encaminadas a fomentar una cultura política coincidente con las expectativas creadas en torno al imaginario político moderno. La nueva cuestión social emergente profundizó los niveles de desigualdad, pobreza, desempleo y exclusión social en la región. “Ese es el caso de esas inmensas zonas de la vida social definidas por el trabajo informal, por el trabajo legal pero precario, por la falta de políticas habitacionales que regulen el mercado de alquileres o que propongan accesos alternativos a la propiedad individual de la vivienda y el de las débiles políticas familiares para el cuidado de la primera infancia” (Kessler y Merklen, 2013: 10). Pero, también, la violencia social, política y simbólica asumió novedosas dimensiones como elemento básico de estructuración de lo social y lo cultural en muchas ciudades de la región. Esta cartografía del desencanto fue desplazándose significativamente como consecuencia de la elección de nuevos gobiernos de carácter nacional, popular y progresista a partir del primer decenio del siglo XXI que consolidó lo que Enrique Dussel caracterizaba como una primavera política en la región.

En las evocadoras palabras de Luiz Inácio Lula da Silva,

El comienzo del siglo XXI ha sido testigo de cambios substanciales y de transformaciones políticas y económicas muy significativas en América del Sur: en Venezuela (1999), luego en Argentina y Brasil (2003), Bolivia y Uruguay (2005), más tarde en Ecuador (2007), Paraguay (2008) y Perú (2011), entre otros. En estos países los pueblos eligieron democráticamente nuevos gobernantes y decidieron de este modo señalar nuevos rumbos en las orientaciones políticas, económicas, sociales y culturales (Lula da Silva, 2012: 8).

Ciertamente, el desplazamiento de la agenda política estimuló nuevos trazados de fronteras en cuanto a la concepción de la cuestión social que

contrastaba con el **sino** eminentemente neoliberal de la década de los noventa. El nuevo conjunto de políticas sociales instrumentadas por los gobiernos de los países de MERCOSUR lograron contener los efectos regresivos de las políticas de ajuste estructural. En sentido estricto el giro social significó un deslizamiento perceptual y conceptual para pensar otro tipo de desarrollo en correspondencia con las demandas de inclusión social de los movimientos populares y de los sectores más desprotegidos de la región. La centralidad de la cuestión social en la agenda política revalorizó el rol del Estado en la configuración de horizontes normativos en cuanto garantizaba derechos sociales (ciudadanía social) en la misma medida que lograba reconstruir plexos de vida resquebrajados por los ajustes estructurales. Este giro paradigmático implicó la construcción de consensos políticos alrededor de la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la desigualdad y la pobreza en la región. A nivel MERCOSUR significó la incorporación de otros países de la región al proceso de integración iniciado en la década de los noventa que le dieron un nuevo impulso a la integración regional. “Con el ingreso de Venezuela, pasamos a representar más del 70% del territorio, de la población y del PIB de América del Sur” (Lula da Silva, 2012: 7).

Esta dimensión geoestratégica del MERCOSUR no se circunscribe estrictamente a la lógica comercial. Políticamente, los acuerdos de la Cumbre de Mar de Plata en 2005 se convirtieron en un punto de inflexión geopolítico al derrotar la agenda de los acuerdos de libre comercio (ALCA) promovidos por los Estados Unidos. Sobre todo, implicaron un desplazamiento de la agenda impuesta por el Consenso de Washington y una revalorización global de la región en los ámbitos social y político. La construcción de un horizonte pos-neoliberal fortaleció el carácter estratégico y geopolítico de la región logrando colocar la cuestión social en el centro del debate político global. El giro paradigmático hacia una política del desarrollo ha implicado una mayor distribución económica y un importante acceso al consumo de los sectores populares. Sobre todo, en tanto logró confrontar en el plano de las políticas públicas la separación radical entre la economía y el tejido social económico que es el fundamento de la doctrina neoliberal. Es decir, reorganizó las líneas de escisión entre economía y sociedad permitiendo avanzar en la construcción de una política social que establecía garantías fundamentales para la procura existencial.

Indudablemente, implicó un desplazamiento en las concepciones globales de la economía en la región en cuanto sirvió de suplemento a una revalorización de la persona. Principalmente, por los críticos cuestionamientos a la naturaleza posesiva del imaginario neoliberal. En palabras de Forsthoff, “el hombre desarrolla su existencia dentro de un ámbito constituido por un repertorio de bienes y servicios materiales e inmateriales, en una palabra, por unas posibilidades de existencia a las que Forsthoff designa como espacio vital” (García Pelayo, 1996: 27). Por un lado, el ámbito de acción donde el individuo puede controlar y estructurar intensivamente su existencia por sí mismo se denomina espacio vital dominado. Por el otro, el espacio vital efectivo constituido por la esfera en la que el individuo realiza fácticamente su existencia y constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirve, pero de las que no tiene control. “Esta necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que carece de poder de ordenación y disposición directa, produce la menesterosidad social, es decir, la inestabilidad de la existencia. Ante ello, le corresponde al Estado como una de sus principales misiones la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos (...) llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo” (García Pelayo, 1996: 28). En sentido estricto, la garantía de la procura existencial se convirtió en un objeto fundamental de política social en el marco del giro paradigmático.

La radical irrupción de mudanzas político-culturales en la región desplazó las visiones economicista-comerciales del Tratado de Asunción. Creando condiciones de posibilidad para la instrumentación de un nuevo consenso político que garantice la protección social y fomente la realización de formas de vida digna. En esta dirección, las transformaciones regionales se alinean con la búsqueda de sociedades justas e inclusivas y con la necesidad de repensar la integración social. En cierto modo, “concebir al MERCOSUR es repensarlo en el marco de un proyecto político-estratégico, que incluya tanto aspectos de integración económico-social como aquellos que implican seguir valorando las políticas sociales con perspectiva regional, a los efectos de seguir superando el enfoque utilitarista y economicista del bienestar” (PEAS, 2012: 14).

La necesidad de superar los enfoques utilitaristas del bienestar ha formado parte fundamental de los cambios en la concepción de las políticas sociales en la región. Los importantes aportes del Premio Nobel de la Economía Amartya Sen son esenciales en esta dirección reflexiva. Para él, podemos concebir la persona bajo dos perspectivas diferentes: la de bienestar y la de su condición de agentes. Desde esta perspectiva, la vida de una persona puede considerarse como un conjunto de funcionamientos interrelacionados consistentes en estados y acciones. La realización de una persona puede entenderse como vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar tópicos fundamentales como estar suficientemente alimentado, tener buena salud, hasta realizaciones más complejas como ser feliz, tener dignidad y participar en la vida de la comunidad. En consecuencia, los funcionamientos son constitutivos del estado de una persona y la evaluación del bienestar tiene que consistir en una estimación de estos elementos constitutivos (Sen, 1999: 53).

De tal manera, existe una justificación para relacionar la capacidad con el bienestar obtenido y no sólo con la libertad para alcanzar el bienestar. El bienestar de una persona está estrechamente relacionado con consecuciones de realizaciones refinadas. Esta concepción se relaciona con la idea de que la vida buena es también una vida de libertad. El conjunto de capacidades tiene otra función, si se considera que la capacidad de elegir entre alternativas sustanciales es una parte importante de una vida que valga la pena: puede influir directamente en la determinación del bienestar de una persona. En tal ampliación institucional, las interrelaciones entre libertad e igualdad, no pueden ser desplegadas sin incluir las formas institucionales que posibilitan su ejercicio.

La adopción de nuevos enfoques -en los países de la región- permitió poner el acento en políticas redistributivas que colocaban el énfasis en garantizar capacidades y funcionamientos. La cuestión social como nuevo centro de gravedad consolidó las mudanzas sociales y políticas. Y sobre todo, fortaleció la interrelación entre la participación social y la re-conquista de los derechos sociales y culturales. Al mismo tiempo, que ampliaba la agenda del debate regional. Principalmente, por la persistencia en nuestras sociedades de rémoras del racismo y el sexismo que conjuntamente con las históricas divisiones sociales del

trabajo colocaron el peso del ajuste en las mujeres, los jóvenes, los afrodescendientes, las poblaciones indígenas y los pobres. Este cambio paradigmático en la concepción de las políticas sociales interpeló significativamente la agenda e institucionalidad del MERCOSUR. El conjunto de políticas sociales destinadas a enfrentar las desigualdades sociales y la pobreza en la región abarcaban un arco de problemáticas que iban desde la reconstrucción de los tejidos sociales y culturales hasta garantizar ingresos mínimos básicos para el sustento de las familias. Pero, también, se inició un proceso de desmercantilización de los derechos sociales como consecuencia de la revalorización del Estado como garante de la universalidad de los mismos.

En esta dirección en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela se diseñaron políticas sociales y programas con el objeto de afrontar las dramáticas consecuencias de las políticas de ajuste estructural. En suma, algunas de las políticas y programas más relevantes de estos últimos años son las siguientes: en Argentina: el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, los Centros Integradores Comunitarios (CICs), y el Programa Nacional de Personas Mayores; y la Asignación Universal por Hijos; en Brasil: el Plan Brasil Sin Miseria, el Programa Bolsa Familia, y el Registro Único; en Paraguay: el Programa de Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad “Tekoporã”, el Programa “Tekoha” de Desarrollo y Apoyo a Asentamientos o núcleos Poblacionales urbanos o suburbanos, y el Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza; en Uruguay: las Asignaciones Familiares, Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social, Plan de Equidad, el Sistema Nacional de Comedores, y la Tarjeta Uruguay Social; en Venezuela: la Misión Alimentación, la Misión Barrio Adentro, y la Gran Misión Vivienda Venezuela; todas ellas se convirtieron en políticas sociales de amplio impacto.

En conjunto se avanzaba hacia un modelo democrático y participativo con inclusión social. Inclusive, se inició un proceso analítico y estadístico para sistematizar, medir y comparar los impactos de las políticas sociales. Este sistema coadyuvara en dos sentidos complementarios entre sí: al perfeccionamiento de las políticas sociales y al diseño de nuevas políticas públicas. El SIMPIS (Sistema de Políticas Sociales e Indicadores Sociales) es el primer Sistema de Información del

MERCOSUR sobre Políticas e Indicadores Sociales de los países de la región. Se propone como un espacio para la producción, sistematización y difusión de información en referencia a políticas e indicadores sociales de los países. El proyecto surgió como una necesidad de los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR reunidos en la RMADS, donde expresaron su preocupación e interés por generar mecanismos que permitan dar a conocer las diversas prestaciones en políticas sociales que llevan a cabo los países de la región –mediante planes, programas y proyectos, como así también la existencia de indicadores de medición adaptados a las políticas sociales- que puedan dar cuenta de los impactos sociales, económicos y culturales de las políticas públicas en la vida de la población.

En dicho contexto se promueve la construcción de un horizonte normativo, que ha sido trazado en el mandato asignado al Instituto Social de MERCOSUR (CMC No 03/07), de constituirse en una instancia científico-técnica de investigación, promoción, comparación e instrumentación de proyectos sociales regionales en el campo de las políticas sociales con relación a las asimetrías y desequilibrios regionales. Se pretende que en un mediano plazo el ISM se posicione como centro de referencia para el conocimiento sobre políticas e indicadores sociales de la región. A los efectos de establecer un sistema de información armonizado del MERCOSUR en materia social, que sea asistido con una metodología común y sobre la base del trabajo en red científico-técnica para la sostenibilidad de indicadores comunes, el ISM promoverá acciones orientadas a brindar soporte a la construcción y puesta en funcionamiento del SIMPIS. En esta dirección se fortalecerá la capacidad técnica del Instituto en dos áreas sustantivas: Indicadores y Políticas Sociales. El objetivo medular es definir una propuesta de metas e indicadores, acciones/actividades y sus plazos correspondientes para el periodo 2012-2017 del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).

Entre los objetivos del programa SIMPIS se encuentran:

Contribuir en la producción científica social para la investigación, comparación, sistematización y promoción de indicadores sociales.

Posicionar al ISM como un centro de referencia regional en materia de políticas sociales instrumentadas en la región.

Producir información sustantiva para el diseño e instrumentación de políticas públicas que fortalezcan un modelo de desarrollo democrático, participativo e inclusivo.

Desarrollar experiencias pilotos para mejorar el desempeño de las políticas públicas.

Generar espacios de intercambios de experiencias entre las unidades de diseño, investigación y evaluación de políticas sociales de los Estados partes.

Crear una biblioteca virtual de información analítica y estadística de interés regional y mundial.

Apuntes finales

La crisis social y política de finales del Siglo XX aceleró un conjunto de innovaciones globales en la región. Las mudanzas políticas crearon nuevos arreglos enunciativos que le otorgaron una prioridad fundamental a la **Cuestión Social**. En palabras de Celso Furtado, “cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política” (Cordera Campos, 2014: 10). En este sentido, las instituciones, sus prácticas y rutinas sociales cobran sentido normativo cuando sus miembros construyen objetivos cooperativos para la realización del desarrollo. En esta dirección, como consecuencia de las profundas transformaciones planteadas por la primavera política de la región, la combinación de políticas sociales focalizadas hacia los sectores más vulnerables conjuntamente con la universalización de los derechos sociales planteó nuevos desafíos a la democracia. La aparición del debate democrático sobre los derechos políticos y sociales para amplios sectores de la población históricamente excluida se posicionó como consecuencia de las luchas por el reconocimiento del derecho a tener derechos. En tanto se inició un proceso en toda la región de diseños alternativos de democracia y desarrollo. Las interrelaciones recíprocas entre los índices de crecimiento económico y las políticas redistributivas marcaron con su impronta la necesidad de una política del desarrollo, logrando superar

el funcionalismo teórico-práctico de autonomía de las esferas de la política económica y la política social. La construcción de políticas integrales contrastaba con las visiones compensatorias en materia de política social.

En términos institucionales, el MERCOSUR incorporaba la agenda social dentro de sus proyecciones político-económicas reconfigurando los alcances iniciales del Tratado de Asunción. Las innovaciones en el diseño de las instituciones emergentes suponían el fortalecimiento de la Cuestión Social como centro de gravedad político. Un corolario del nuevo paisaje del MERCOSUR, en sus prácticas, resoluciones y acuerdos lo tenemos en la creación del conjunto de instituciones que amplían y diversifican la trayectoria de la integración regional. En este sentido, el Instituto Social de MERCOSUR, la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) con la Unidad de Participación Social (UPS) como ente adscrito y en último término el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), forman parte simultáneamente de la nueva taxonomía conceptual y formal en materia de integración regional. La reconfiguración del proceso global de integración se ha venido consolidando con los arreglos institucionales vinculados a este cambio paradigmático. En términos programáticos, la Dimensión Social del MERCOSUR ha logrado que confluyan las demandas largamente postergadas de los movimientos sociales y populares en los temas de la agenda política de la integración regional. El camino recorrido ha permitido construir un sólido programa teórico-práctico que forma parte del acervo común de la región, al mismo tiempo que, contribuye en la conformación de un horizonte normativo democrático, participativo, justo e inclusivo.

Simultáneamente, los acuerdos políticos bosquejados en la “Declaración de Principios del MERCOSUR Social” firmada por los ministros en la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR el día 23 de Noviembre de 2007 en Montevideo delimitaron los contenidos fundamentales que deben adoptarse en materia de políticas sociales. El tránsito de políticas focalizadas, asistencialistas y compensatorias hacia un modelo universalista en cuanto a sus alcances supone la constatación fáctica del cambio

paradigmático. El programa político-económico del Consenso de Washington basado en una supuesta naturaleza humana egoísta, competitiva e individualista que contribuyó a la destrucción de plexos de vida ha perdido fuerza hegemónica en la región. Entretanto el crecimiento del consumo, la mayor igualdad de oportunidades, la extensión de la protección social, la mayor participación en la cultura y el tiempo libre, la redistribución como mecanismo de regulación social y política construyen los nuevos consensos de la Cuestión Social.

En palabras de Amartya Sen, “vivir en una sociedad que da derechos de acceso a recursos sociales – seguro de empleo, educación, atención sanitaria, servicios sociales, etc., hace que las personas tengan a su disposición un conjunto mayor de bienes que en aquellas sociedades cuyas estructuras no están así dispuestas” (Sen, 1997: 25). En todo caso, el bienestar social supone la capacidad real (libertad reflexiva) que ofrece el Estado y la sociedad a las personas para ejercer acciones que le permitan lograr funcionamientos dignos. Al incorporar, la dimensión de los derechos, las subjetividades y la ampliación de la esfera pública se manifiesta un vínculo constitutivo entre una democracia revisitada y una ampliación de la esfera de los derechos. En síntesis, el contenido del derecho a tener derechos se define como el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Este desplazamiento paradigmático en el campo de lo político-estratégico se evidenció con el conjunto de políticas sociales que impulsaron los gobiernos nacional, popular y progresistas para enfrentar las consecuencias políticas, sociales y económicas de los programas de ajuste estructural. Políticas que tenían como centro medular la garantía de derechos. La nueva cuestión social tenía una doble dimensión: por un lado, la garantía de los derechos sociales por la vía de una revalorización del Estado, por el otro, crear las condiciones políticas y subjetivas para el ejercicio de los derechos sociales. Es decir, la complementación entre derechos políticos y derechos sociales para la consecución de un enfoque integral de los derechos.

A finales del siglo XX, los Estados-nación de la región enfrentaban procesos de autodisolución, desintegración, violencia y desnacionalización consecuencia de la ofensiva neoliberal y posmoderna de la lógica competitiva del mercado. La globalización neoliberal apuntaba directamente a minar los principios de autodeterminación y soberanía nacional de inspiración westfaliana. Antes al contrario, a principios del Siglo XXI, un conjunto de procesos socio-históricos contribuyeron a producir un cambio paradigmático en el campo social y político resquebrajando la hegemonía del Consenso de Washington. La recuperación del rol del Estado en la definición de una política de desarrollo fortaleció el enfoque centrado en la garantía de los derechos como ejes transversales de la justicia social. La nueva agenda de la Dimensión Social del MERCOSUR se consolida en un contexto de profundas transformaciones globales. Por tanto, las acuciantes dinámicas geoestratégicas y geopolíticas que acontecen en el sistema histórico capitalista interpelan y desafían la política de integración regional. En consecuencia, las políticas sociales en sus definiciones programáticas, impactos y alcances societales están sujetas a tensiones y conflictos immanentes a su lógica interna en un ambiente estrictamente estocástico. De allí, la relevancia política que adquiere el proceso de integración regional con sus necesidades reflexivas, resolutorias y prácticas. Desde la perspectiva institucional, el MERCOSUR con su acumulación de fuerzas, aprendizajes y sus nuevos horizontes enfrenta una hoja de ruta que tiene en el Plan Estratégico de Acción Social¹ (PEAS), sus objetivos prioritarios, las garantías y directrices para materializar en el ámbito regional de la integración la cuestión social del MERCOSUR.

En términos programáticos, el PEAS como documento fundacional “es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR” (PEAS, 2012: 38). En sus artículos 1 y 2 se definen los objetos del Plan y sus agentes políticos y financieros. De modo tópico, constituye un avance en la construcción de un consenso social y político para la región en materia de inclusión social. La instrumentación del PEAS exige colaborar, complementar y construir sinergias institucionales a lo interno del MERCOSUR. La oportunidad estratégica de avanzar en la consolidación definitiva de la Cuestión Social es uno de los retos más acuciantes de la integración regional.

La revalorización de un Estado garante de derechos y justicia social supone un medio esencial para alcanzar sociedades democráticas, participativas, justas e inclusivas. La forma que imaginaron los próceres independentistas la **Patria Grande** sigue siendo un horizonte normativo necesario para las generaciones actuales y futuras.

En el ámbito de la dimensión social del MERCOSUR, se ha consolidado un compromiso mancomunado a nivel gubernamental, para transformar al MERCOSUR en un espacio inclusivo que fortalezca los derechos de ciudadanía en sus dimensiones individuales, políticas, económicas, sociales, culturales y territoriales. El desarrollo de las sociedades de la región exige una reforma profundamente social del Estado. Para reconstruir los tejidos y procesos sociales que implique un reacomodo radical de condiciones de vida axiológicas y materiales de dignidad. El derecho al desarrollo es anterior a la universalización de los derechos humanos. Solo, en este contexto, adquieren sentido los compromisos por construir sociedades democráticas, justas e inclusivas.

Este compromiso político-social se encuentra en un punto de inflexión como consecuencia de los efectos de la crisis del 2008, y sobre todo, por la irrupción de la crisis económica y política en el bloque. Ciertamente, los efectos de estos cambios económicos en los últimos años ha permitido la irrupción del discurso neoliberal con sus representaciones mercantilizadas de la realidad. El cambio de gobierno en Argentina y las crisis políticas en Brasil y Venezuela apuntan a reconfiguraciones a lo interno del bloque regional. Principalmente, por la emergencia de una Gestalt centrada en la restauración conservadora del programa económico del neoliberalismo con su retórica de austeridad fiscal. Independientemente de los fracasos políticos, económico y sociales de la doctrina neoliberal su retorno evidencia los agujeros de legitimidad que se fortalecieron con la crisis de 2008. El asedio del Tratado del Pacífico Norte y las negociaciones con la Unión Europea apuntan a tensionar al bloque regional con el fortalecimiento de fuerzas centrifugas que cuestionan los objetivos alcanzados como consecuencia del giro social en los últimos años. La crisis de 2008 redescubre la retórica neoliberal fortaleciendo a los agentes del capital transnacional en la región. La integración regional se encuentra en un punto de inflexión fundamental. Primero, a lo interno se consolidan fuerzas centrifugas que apuntan a fortalecer dinámicas externas al bloque.

Sobre todo, en cuanto el fracaso de la política del ALCA retorna con aliados internos del bloque en la forma del Tratado del Pacífico Norte con sus concomitantes consecuencias. Segundo, el resquebrajamiento de las correlaciones de fuerzas político-electorales desintegra la institucionalidad construida en los últimos diez años alrededor del giro social. Por último, la fraseología neoliberal implica el retorno en la forma de restauración conservadora del imaginario de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington.

Los retos fundamentales del MERCOSUR Social se encuentran en la necesidad de recuperar la senda de crecimiento económico, inversión productiva e inversión social. La ampliación y profundización de la cuestión social pasa por incorporar al empresariado en las dinámicas sociales y políticas de América Latina. Este objetivo es central en tanto la fiscalidad es un indicador fundamental de la justicia social, y por consiguiente, una palanca para la acción colectiva y la democracia. La fiscalidad justa es una condición indispensable para recuperar la senda del desarrollo regional. El objeto es fortalecer la interrelación institucional entre un modelo empresarial con el bienestar social de la sociedad pensada como un todo. En términos taxativos se hace necesario proyectar un modelo de desarrollo de mediano y largo plazo con mecanismos de profundización de la democracia. Desarrollo, derechos de ciudadanía y democracia se convierten en los tópicos centrales del debate político-social en la región. Indudablemente, los campos de fuerzas entre políticas de restauración neoliberal y las políticas de inclusión y desarrollo definirán las configuraciones, los conceptos y las representaciones de las sociedades de la región. De allí, la tarea urgente de trazar en la esfera del conocimiento científico la lucha por la democracia, los derechos y el desarrollo como una necesidad ineludible para construir sociedades justas, democráticas y plurales.

NOTAS

1. Disponible en sitio web del Instituto Social del MERCOSUR, <http://ismercosur.org/doc/PEAS-espanol-web.pdf>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: F.C.E.
- Cordera Campos, Rolando (2014). “El desarrollo ayer y hoy: Idea y Utopía” en *Revista CEPAL 113*, agosto, Santiago de Chile: CEPAL.
- García-Pelayo, Manuel (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Hayek, Friedrich (1985). *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de justicia y la economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, Friedrich (1991). *Los fundamentos de la libertad*. Madrid: Unión Editorial.
- Kessler, Gabriel y Merklen, Denis (2013). “Una introducción cruzando el Atlántico” en *VVAA Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Lula da Silva, Luiz Inácio (2012). “Prologo” en *La Dimensión Social del MERCOSUR*, ISM, Asunción.
- PEAS (2012). *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*, ISM, Asunción.
- Sen, Amartya (1997). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Sen, Amartya (1999). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.

RESUMEN

Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. Desafíos del Mercosur Social

De modo tópico el presente trabajo intenta reconstruir sucintamente el giro social de MERCOSUR a principios del siglo XXI. Inicialmente, presenta las coordenadas de las políticas de ajuste estructural inspiradas

en el Consenso de Washington con sus concomitantes consecuencias de exclusión social. Partiendo de las consideraciones teóricas de la obra de Friedrich von Hayek se establecen los elementos programáticos de la influencia neoliberal en la región. Posteriormente, se explora el desplazamiento político-cultural que significó el giro social en el continente. Signada por la elección de gobiernos de izquierda con los nuevos acentos en la inclusión, la democracia y la garantía de derechos sociales América Latina experimentó profundos cambios en el orden político, cultural, social y económico que fueron caracterizados como un cambio de época. La resignificación de las políticas sociales implicó entre otros aspectos medulares mejoras progresivas y crecientes de la población en general. Por último, se bosquejan los profundos dilemas y desafíos que presenta la región como consecuencia de la crisis global de 2008.

ABSTRACT

Democracy, Citizenship and Social Policies. Challenges of the Social MERCOSUR

This paper tries to briefly reconstruct the social shift of MERCOSUR in the early twenty-first century. Firstly, it presents the coordinates of the structural adjustment policies inspired by the Washington Consensus with its concomitant consequences of social exclusion. Based on the theoretical considerations of Friedrich von Hayek's work, programmatic elements of neoliberal influence are established in the region. Secondly, the political and cultural movement that marked the social shift in the continent is explored. Marked by the election of leftist governments with new accents on inclusion, democracy and guarantee of social rights, Latin America experienced deep changes in the political, cultural, social and economic order that were characterized as a change of era. Redefining social policies among other key aspects involved progressive and incremental improvements in the general population. Finally, deep dilemmas and challenges of the region as a result of the global crisis of 2008 are outlined.

SUMMARIO

**Democracia, Cidadania e Políticas Sociais.
Desafios do Mercosul Social**

Como maneira introdutória o presente trabalho intenta reconstruir brevemente o giro social do MERCOSUL a começos do século XXI. Inicialmente, apresenta as coordenadas das políticas do ajuste estrutural inspiradas no Consenso de Washington com suas conseqüências de exclusão social. Partindo das considerações teóricas da obra do Friedrich Von Hayek se estabelecem os elementos programáticos da influência neoliberal na região. Posteriormente, explora-se o deslocamento político-cultural que significou o giro social no continente. Assinada pela eleição dos governos de esquerda com os novos acentos na inclusão, a democracia e a garantia dos direitos sociais América Latina experimentou profundas mudanças de ordem político, cultural, social e econômico que foram caracterizadas como uma mudança de época. A resignificação das políticas sociais implicou entre outros aspectos medulares melhoras progressivas e crescentes da população em geral. Por último, se bosquejam os profundos dilemas e desafios que se apresentam na região como conseqüência da crise global de 2008.



Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado¹

Pía Riggirozzi y Jean Grugel

Introducción

Son varios y resonantes los argumentos, aún cuando controversiales y tal vez vacuos, que sugieren que el regionalismo en América Latina ha fracasado (Phillips 2003; Malamud 2013). Estos argumentos han sido comunes ya durante una década o más, esto paradójicamente en un contexto donde las iniciativas regionales han proliferado por lo menos desde la década de 1960 (Puntigliano y Briceño Ruiz, 2013). Aun así, el prisma dominante para evaluaciones binarias se ha estancado en cuestiones relativas a la medida y el grado en que los países ceden soberanía a instituciones supranacionales; mediciones de complementariedad económica, desvío o creación de comercio; la integración a través de la apertura del mercado, entendida muchas veces de la mano del poder económico global, y en resonancia de un proyecto

aperturista de economías y ‘regionalismo abierto’. El resultado, según Malamud (2013), es la ‘proliferación segmentada’ de modelos débiles e inestables en la construcción de la región, lo que lleva a algunos a concluir que el regionalismo en América Latina no es más que una serie de decepciones. Esta conclusión se sostiene sin duda si fuera que el regionalismo es una cuestión económica. Pero desde principios de década el renacimiento de liderazgos de nuevo cuño con vocación de autonomía y equidad dio paso a formas de concertación e instituciones regionales alternativas que emergieron con fuerza para reclamar la región y reconstruir las relaciones latinoamericanas desafiando incluso la relevancia organismos tal como la Organización de los Estados Americanos (OEA). De hecho, el regionalismo en América del Sur está lejos de estar al borde del colapso o extinción. América Latina enfrenta un cambio profundo ya que las mismas coordenadas de poder regional, diplomacia y cooperación están viviendo un proceso de transformación. La creación de la Alianza Bolivariana de las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004 liderada por Venezuela y Cuba, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, incluyendo las 12 naciones de América del Sur; y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), incluyendo todas las naciones de América Latina y el Caribe, son manifestaciones de esta vocación. Estas organizaciones excluyen los Estados Unidos y Canadá, y son una expresión de los compromisos cada vez más maduros y diversificados de los países de América Latina y el Caribe con los países fuera de la región, particularmente con China. Indican también la creciente importancia de la cooperación intrarregional a través de mecanismos alternativos de concertación política, de financiación y de cooperación en áreas como la seguridad, los derechos (políticos), el desarrollo, la energía, la infraestructura y la salud.

A diferencia de proyectos económicos de la década de 1990, nuevos arreglos y prácticas de gobierno, muchos de ellos asociados con la llamada nueva izquierda, en torno a objetivos para mejorar la redistribución de los ingresos y servicios sociales, dieron lugar a lo que se ha identificado como “integración positiva” (Scharpf, 1996). Sin duda persiste un indisputable énfasis comercial en muchos de los actuales proyectos de integración en la región, sin embargo un nuevo contexto de política económica en América Latina desde inicios de la presente década abrió un espacio para la emergencia de articulaciones políticas

que reclamaron, e incluso buscaron re-inventar, principios de solidaridad y acción colectiva a nivel nacional y regional que difieren fuertemente de previos proyectos de gobernanza en América Latina. Pero más allá del simbolismo político de una década que ha sido signada por el cambio político-económico y fundamentalmente ideológico, el regionalismo que representa por ejemplo UNASUR puede pensarse y evaluarse a partir de los espacios que ha generado y las políticas que se han fomentado en áreas de cooperación regional que previamente fueron o excluidos o truncados en sus experimentos. Fundamentalmente, lo que UNASUR ha restituido es la noción de que el regionalismo debe cumplir una función amplia en políticas de desarrollo, proporcionando un espacio diferente de intercambio de conocimientos y de fomento de nuevas prácticas y métodos de formación política en áreas como la salud, la educación, y el desarrollo social. En este sentido, UNASUR emerge como una novedosa articulación entre el nuevo esquema de gobernanza regional “post-hegemónica” (Riggiozzi y Tussie, 2012) con objetivos que abordan el desarrollo social, reducción de la pobreza, y la profundización de la democracia (UNASUR, 2009: artículo 3.1). En cierto modo, se recoge que la idea anterior del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) pero mientras que el MERCOSUR representa sólo cinco países de América del Sur (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela), UNASUR con doce, une el hemisferio sur precisamente en áreas en las que MERCOSUR ha llevado tibios o truncados experimentos de integración. Esto se vio reflejado en el Tratado Constitutivo de UNASUR, firmado en Brasilia en mayo de 2008, que declara explícitamente los derechos humanos como valor fundamental de la integración, y expresa que es necesario fomentar un proceso integrador en apoyo de la inclusión social y la erradicación de la pobreza.

La nueva configuración político-institucional del regionalismo sudamericano avanzado por UNASUR responde a un nuevo consenso regional que sostiene que las condiciones más apropiadas para afrontar muchos de los problemas sociales se consiguen a escala regional, buscando entonces sincronizar políticas de inclusión en escalas múltiples. No resulta sorprendente, por lo tanto, que en este marco un elemento novedoso sea la declaración en concreto del “derecho a la salud como la fuerza energética en el proceso de integración de América del Sur” (UNASUR, 2009a: 14). En este contexto vale preguntarse qué

significa UNASUR como vehículo capaz de mejorar las condiciones de inclusión y la promoción de derechos.

La medida en que las instituciones regionales pueden cerrar la brecha de desarrollo desigual en América del Sur todavía es incierta, sin embargo puede argumentarse que la UNASUR ofrece una nueva arquitectura institucional, políticas y planes de acción concretos que han abierto un nuevo espacio para la acción en un campo de alta sensibilidad social y prácticas de integración que pueden tener enormes consecuencias sobre el desarrollo social.

Sin duda existe aún una brecha de credibilidad en torno a lo que UNASUR en realidad puede ofrecer, incluso con un mandato limitado por un fuerte legado presidencialista. UNASUR necesita construir su legitimidad y demostrar su relevancia. A la luz de este desafío, el artículo explora aspectos claves sobre cómo UNASUR busca construir su legitimidad como actor regional a través de la promoción del bienestar. Este artículo busca definir la relación entre los cambios en la gobernanza regional en materia de políticas sociales, particularmente en salud, y legitimidad. El análisis busca responder a tres preguntas claves: ¿De qué modo y en qué medida las prácticas y proyectos de política social fomentados por organismos regionales representan vehículos y oportunidades para el desarrollo humano? ¿Cuáles son las posibilidades de UNASUR de proveer liderazgo y dirección en modelos de desarrollo alternativos? ¿Qué tipo de legitimidad otorga al regionalismo un nuevo enfoque social? El argumento presentado sugiere que la estructura normativa novedosa de UNASUR en salud, con énfasis en derechos y equidad, estructura nuevas prácticas y la reasignación de recursos materiales y de conocimiento que a su vez afectan positivamente el desarrollo social. Sin embargo, mientras la agenda social se define como un ‘resultado’ existen tensiones en términos de una apertura hacia mayor participación social dentro de UNASUR, presentando un desfase entre la legitimidad democrática (*input*), y la legitimidad de resultado (*output*).

Legitimidad y Democracia en la Gobernanza Regional

La región constituye un espacio importante para la socialización de los grupos e individuos mientras que las organizaciones regionales pueden

apoyar formas eficaces de asegurar la coordinación proyectos nacionales y transfronterizos en proyectos sociales como de empleo, protección social, fondos de mitigación de desastres, campañas de vacunación y programas de alimentos entre fronteras, etc. Las organizaciones regionales pueden también brindar marcos regulatorios para la armonización de políticas que apoyen el desarrollo de sistemas de salud integrales, superen la fragmentación institucional entre programas y enfaticen las necesidades de desarrollo a largo plazo. Al actuar como un centro de capacitación, las organizaciones regionales pueden juntar a los creadores de políticas, los negociadores y los profesionales, brindar asistencia técnica y crear capacidades y fortalecer las habilidades y la capacidad institucional mediante diferentes actividades. En tal calidad, las organizaciones regionales pueden apoyar de forma tangible esfuerzos nacionales para reformar mejorar prácticas y políticas para mejorar la legislación nacional (Pevehouse, 2005) o para combatir pobreza y condiciones de marginalización social (Deacon y otros, 2010; Riggiozzi, 2014; Yeates, 2014a y b). Las instituciones regionales incluso pueden mejorar la acción colectiva no sólo en el ámbito regional sino en ámbitos extra regionales e instituciones internacionales, apoyando políticas de gobiernos o mismo actuando como un actor 'corporativo' (Riggiozzi, 2015).

Pero como todo proyecto de gobierno democrático, las instituciones regionales también requieren legitimidad. Sin embargo, a diferencia de los gobiernos democráticos, el ámbito institucional regional, particularmente en esquemas intergubernamentales, se encuentra limitados en términos de representación directa. La legitimidad, entendida como un proceso de validación de las medidas adoptadas por líderes políticos (Reus-Smit, 2007: 158), es más difícil de definir en toda forma de gobierno por encima del Estado. El dilema que emerge de esta situación es que sin legitimidad la gobernanza es frágil e incluso disfuncional (Ribeiro Hoffmann y van der Vleuten, 2007). Por esta razón existe un considerable debate en cuanto a la forma en que los esquemas de formación regional, no sólo en el Sur sino incluso en la Unión Europea, sufren, en mayor o menor grado, de un déficit de legitimidad. La legitimidad en la integración regional es cuestionable precisamente porque no es capaz de concretar medidas institucionales de rendición de cuentas y evidencia directa sobre medidas adoptadas por instituciones inter y supra nacionales, aun cuando estas estén apoyadas por un mandato democrático (Serbin, 2012).

En términos generales, para los estudiosos de las relaciones internacionales los Estados democráticos pueden conferir legitimidad a organizaciones multilaterales cuya membresía recae en el Estado Nación, especialmente si esas organizaciones explícitamente “promueven valores fundamentales que subyacen a las demandas de la democracia” (Buchanan y Keohane, 2006: 417), desde los derechos humanos a la seguridad colectiva. Teóricos críticos por su parte destacan como punto de entrada al debate sobre legitimidad la activa participación de una ciudadanía, que incluso puede ser ‘global’ (Scholte, 2004; Serbin, 2012). En este sentido, los argumentos planteados no aceptan el nacionalismo metodológico implícito en la explicación de qué es lo que confiere legitimidad para re-enfocar la fuente de la misma en la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el punto de referencia para la acción social es el sistema de gobernanza política y económica, nacional o regional, y el grado en que la clase política está abierta o cerrada a las demandas presentadas por los actores sociales. Siguiendo esta línea de argumentos, Grugel (2006: 214) sugiere que la legitimidad de las organizaciones (regionales) se define por la medida en que la gobernanza regional crea oportunidades para, y fomenta, la participación y el activismo de actores sociales. Por supuesto, el modo en que las organizaciones de la sociedad se involucran en la política regional depende de cómo los movimientos de la sociedad civil interpretan y articulan sus reclamos dentro de los procesos de gobierno nacional y regional, pero oportunidades para el activismo, en particular, están determinadas por los ajustes institucionales y políticos sobre los que actúan los movimientos sociales (Tarrow, 2001). Diferentes marcos institucionales permiten diferentes tipos de acción colectiva y diferentes tipos de reclamos canalizados por grupos y movimientos, comunidades epistémicas y redes sociales transnacionales (Keck y Sikkink, 1998) que demandan cambiar las reglas establecidas a través de la acción política (Tarrow, 2011: 6). Experiencias de marginación o discriminación, así como la percepción de la injusticia a menudo canalizan muchas de estas demandas y luchas políticas concretas dentro de marcos de gobernanza específicos.

La legitimidad entendida como participación social denota una responsabilidad directa, de movimientos sociales a organizaciones no estatales transnacionales, ante los ciudadanos, que tratan de influir en las decisiones de los organismos internacionales. En tanto las

instituciones regionales asumen funciones reguladoras e intervienen directamente en la vida de los ciudadanos también quedan sujetas a la legitimidad social. Por esta razón, la UE respondió a su déficit democrático mediante la creación de un Parlamento elegido y la búsqueda para incluir redes de la sociedad civil en su estructura de gobernanza, un proceso que MERCOSUR intenta emular.

Si legitimidad, es entendida como participación directa, democrática, es considerada tradicionalmente como legitimidad ‘democrática’, relacionada con el proceso decisorio – quien participa, como organizaciones supranacionales, en este caso regionales, incorporan mecanismos de movilización y participación social en la discusión, formación y negociación de políticas regionales. Los estudiosos del enfoque legitimidad democrática afirman que mientras que las instituciones tienen el derecho de tomar decisiones vinculantes, la legitimidad debe ser conferida en tanto los afectados por las decisiones tienen la oportunidad de participar e influir directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones (Wallace, 1993:95-99). En otras palabras, la legitimidad de cualquier institución denota reconocimiento e involucramiento de aquellos que se ven afectados por las decisiones tomadas en virtud de ese marco y la creación de espacios autónomos para su participación. Esto también sugiere que activistas sociales, como grupos de la sociedad civil, definirán su identidad, autonomía y acciones utilizando la plataforma regional ya sea para demandar cambios en los gobiernos de los Estados miembros, o para presionar sobre políticas y reglamentos regionales.

En este sentido vale destacar como nota de precaución que las estructuras débiles de representación e inclusión social en instituciones decisorias regionales, así como patrones de inserción controlada de actores sociales por parte de gobiernos, y la heterogeneidad de la sociedad civil y sus intereses, afectan oportunidades de mayor legitimidad democrática en el regionalismo en las Américas. Además, en instancias regionales de deliberación o consulta, quién tiene derecho a decir lo que en el proceso se define como problemas comunes y cómo van a ser enfrentados pueden estar sesgados hacia actores con mayor capacidad de articular demandas agregadas e influir círculos de poder, o cuyos intereses se hacen eco de agendas de los gobiernos; un lugar que tiende a favorecer a grupos económicos y empresariales (Phillips, 2003;

Grugel, 2005). En vista de esto, la ausencia de canales institucionales de participación social en la toma de la política regional reduce las posibilidades de un regionalismo social y amenaza potencialmente el proyecto regionalista como una forma de gobernanza sustentada en la legitimidad (Serbin, 2012).

Existe sin embargo otra forma de entender los fundamentos de la legitimidad, particularmente en formaciones políticas que exceden límites de soberanía territorial, como son las formaciones regionales. Este forma de legitimidad se mide por “resultados”, o lo que Scharpf (1999) identifica como “legitimidad de eficiencia”. En este sentido, Risse (2006) sugiere que si la gobernanza por encima del Estado (sea regional, multilateral, internacional) contribuye a mejorar la calidad de las políticas nacionales y sus resultados, y si estos resultados benefician directamente a la ciudadanía y el “interés público”, entonces las instituciones regionales cumplen un rol delegativo que compensa la falta de participación directa en la toma de decisiones. Steffek (2014:8) argumenta:

Legitimidad democrática está presente cuando esta forma de gobernanza ofrece resultados que son de interés público para la comunidad respectiva; siempre que estén basados en conocimiento pertinente a la cuestión; y que no violen los derechos humanos y civiles de cualquier miembro de la comunidad.

Esta diferenciación entre argumentos de legitimación centrados en el proceso decisorio participativo, democrático (*input*), y aquellos argumentos que apuntan a los resultados (*output*) derivan de una distinción en el ejercicio del poder basado en las preferencias de los miembros de la comunidad; o el ejercicio del poder que promueve de manera eficaz la realización de los intereses de los miembros. Esta distinción alude a una diferenciación en la evaluación de quién participa, y para quién se legisla.

Esta diferenciación es controvertida y riesgosa, no menos aún por la separación de la democracia como proceso decisorio de la participación ciudadanía; y la reducción de la democracia a la ausencia de violaciones de derechos. Sin embargo, tanto Steffek como Risse plantean de modo persuasivo que la distinción entre la legitimidad de entrada, es decir legitimidad basada en la participación democrática en procesos

decisorios, y la legitimidad basada en resultados (o dicho de otra manera, democracia vs eficiencia) no siempre tiene sentido.

Ambos autores apuntan a formas de gobernanza internacional y regional que no son directamente democráticas en el sentido de incorporar canales de participación social directa, pero que sin embargo defienden consciente y activamente los valores democráticos y actúan por el bien colectivo a través de políticas que fomentan, por ejemplo, la inclusión social, el mandato democrático, y la ampliación de derechos en los Estados miembros (ver también Pevehouse, 2005; Ribeiro Hoffmann y van der Vleuten, 2007).

Sería una exageración afirmar que nuevas ambiciones relacionadas con temas pobreza, equidad, inclusión, u objetivos sociales de este tipo, tal como se manifiesta en programas, políticas y capacidades institucionales, tanto en la UNASUR como CELAC y en menor escala CAN y Mercosur, significa que estas organizaciones están jugando un nuevo rol. Sin duda hay un problema de credibilidad en relación con la actual brecha entre la retórica y la práctica. Ante la ausencia de mecanismos vinculantes de aplicación y cumplimiento de políticas (regionales) los organismos regionales juegan un papel mucho menor de lo que podían desempeñar. Reformar legislación a nivel nacional sigue siendo un desafío tanto la UNASUR como en general para organizaciones inter-gubernamentales ya que actualmente no hay condiciones institucionales para integrar normas y políticas regionales en la legislación nacional.

Sin embargo, sería un error pensar que la ausencia de la estructura supranacional excluye otras formas de avanzar modelos normativos que sustenten prácticas en apoyo de sociedades más inclusivas. Desde este punto de vista, entonces, proponemos seguir la diferenciación que se planteara entre legitimación de *input* y de *output* y pensar que la consolidación de espacios democráticos en la UNASUR puede derivar de manera indirecta, y su legitimidad de su accionar en pos del bien común y el fomento de la democracia en el espacio regional. Esta forma de entender legitimación, en resumen, estaría asociada con la capacidad de UNASUR de:

- (i) actuar como usina de conocimiento, asesoramiento y apoyo en la elaboración de políticas de bienestar, trabajando directamente con los gobiernos;

- (ii) asegurar cooperación transfronteriza para la redistribución de recursos materiales y de conocimiento;
- (iii) proveer marcos normativos que estructuran políticas, servicios y, potencialmente, prácticas que profundizan derechos en el ámbito social;
- (iv) apoyar y proteger transiciones democráticas en la región, que aún vienen periódicamente bajo presión y que son de vital importancia para la reputación y el prestigio internacional de la región en su conjunto.

Renovación del Regionalismo Sudamericano: Abordando la brecha de credibilidad

UNASUR cristalizó como un proyecto de integración ambiciosa con renovados compromisos de los principios democráticos, la inclusión y los derechos humanos, al tiempo que el programa del regionalismo “abierto” estrechamente ligado con la economía neoliberal y el liderazgo de EE.UU. fue perdiendo territorio y dinamismo tanto en su carácter ideológico-político como de fomento al desarrollo económico (Serbin, 2012). UNASUR emerge así en un contexto de crisis de legitimidad y credibilidad luego de dos intensas décadas de construcción regional basadas principalmente en principios de apertura comercial y mercado intra-regional/ inter-hemisférico. En este contexto, las expectativas en relación a una integración diferente por parte de responsables políticos y ciudadanos apuntaron a un regionalismo post-hegemónico, post comercial, diferenciado de la economía política neoliberal dominante en la década de 1990 (Sanahuja, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012).

Para recapitular un debate ya conocido, ya en 2005, durante la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en Buenos Aires, los Jefes de Estado y líderes de izquierda, junto con movimientos anti globalización, expresaron su rechazo a la continuación de la negociación del tratado constitutivo de una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) liderado por Estados Unidos - proyecto radical y controvertido, precisamente porque significaba la subordinación de América del Sur a los intereses económicos norteamericanos. Mar del Plata significó una reafirmación de América del Sur como espacio de integración incluso

diferente a la formación de Mercosur (Saguier, 2007; Serbin, 2012); un nuevo consenso sobre modalidades alternativas de gobernanza regional.

En medio de una reacción generalizada contra lo que fue visto como excesiva mercantilización de la democracia, nuevas formas de acción estatal permitieron la “recuperación” del Estado y del espacio regional. “Recuperar la región”, en efecto, no sólo se convierte en una manera de resistir el dogmatismo neoliberal, sino como una manera más compleja de acomodar políticas domésticas y formas de organizar la provisión de bienes públicos. Aunque la idea de una contra-hegemonía unificada para suplantarse el neoliberalismo en América Latina es claramente una exageración, a principios de la década de 2000 la región encauzó proyectos regionales alternativos con renovados compromisos discursivos sobre principios democráticos y un sentido más amplio del desarrollo en respuesta a la deuda social frente a las fallas del Consenso de Washington (Sanahuja, 2012; Riggiozzi y Tussie, 2012). El nacimiento de la UNASUR debe ser visto bajo esta luz.

Por supuesto, esto no es simplemente voluntarismo político, sino también una oportunidad dada por la redefinición de las coordenadas de comercio y poder en el escenario internacional, en particular el aumento sin precedentes de la demanda global de productos primarios relacionado con el ascenso de China como jugador fuerte en el corredor comercial internacional; los nuevos retos geopolíticos de Estados Unidos; y una renovada oportunidad en la cooperación Sur-Sur y vinculaciones alternativas al comercio y las finanzas. En otras palabras, nuevos catalizadores a nivel nacional e internacional han forjado oportunidades para redefinir objetivos de economía política regional y formas de acción colectiva. En este contexto, el proceso de construcción de región en las Américas encontró una ventana de oportunidad diferente para intentar modelos alternativos de desarrollo y política social, y de acción colectiva que reconecten el regionalismo y el desarrollo social.

UNASUR se ajusta al cambio de paradigma y a la nueva arquitectura de la democracia de centro-izquierda en América del Sur que se inicia en la década de 2000, acreditando, como argumenta Acharya (2003), que cambios en regímenes nacionales afectan profundamente la naturaleza de la gobernanza regional.

No es de extrañar, entonces, que si bien las nuevas formas de cooperación regional serían estrictamente intergubernamentales, resguardando la decisión soberana de los Estados, se desarrolló un propósito de responsabilidad colectiva a través del regionalismo en América del Sur. La UNASUR recoge esta propuesta en tres objetivos principales. Dos bastante estándar: la promesa de revitalizar el comercio intra-regional, y el compromiso con la creación de la infraestructura física (carreteras, energía y comunicaciones) para apoyar el desarrollo regional. Pero junto a ellos se emitió una promesa de mayor cooperación política con foco en la erradicación de la pobreza, sobre todo en la salud (Riggirozzi, 2014). De hecho, el Tratado Constitutivo de UNASUR declaró explícitamente la necesidad de fomentar la integración en formas que apoyen la inclusión social y la erradicación de la pobreza, y el apoyo a políticas sociales basadas en derechos humanos, entendido esto como una responsabilidad “regional”. Este reconocimiento abre interrogantes acerca de la (re)conexión entre el regionalismo y la política social y su resultado como forma de legitimación.

Legitimidad a través de la política social

UNASUR se ha comprometido a apoyar la política social más eficazmente en los Estados miembros desde su formación y sus documentos oficiales colocan un fuerte énfasis retórico en “derechos”. Esto se vio reflejado en el Tratado Constitutivo de UNASUR, firmado en Brasilia en mayo de 2008, que declara explícitamente los derechos humanos como un valor fundamental de la integración, y expresa la necesidad de fomentar un proceso integrador en apoyo de la inclusión social y la erradicación de la pobreza. En este marco, también se declara en concreto el “derecho a la salud como la fuerza energética de las personas en el proceso de integración de América del Sur” (UNASUR, 2009a: 14).

La escala de las necesidades de salud en América del Sur es inmensa, a pesar de tasas de pobreza que han caído en más de un 14 por ciento entre 2000 y 2014 (CEPAL, 2013). Los pobres de la región siguen en riesgo del (re)surgimiento de enfermedades infecciosas como el dengue, Chagas y enfermedades parasitarias. En algunas partes de la región, como Bolivia, Paraguay y Perú, las enfermedades transmisibles

siguen determinando la calidad y la esperanza de vida, mientras que el acceso a medicamentos básicos todavía es limitado en enfermedades de alto costo, y entre poblaciones olvidadas (Holveck et al, 2007). Esta sombría situación se ve agravada por la reducida capacidad técnica en sistemas de salud que a su vez cuentan con estructuras reguladoras nacionales ineficientes que afectan el acceso, la calidad y la equidad en la prestación de servicios de salud. Asimismo el gasto en salud pública se desplomó como consecuencia de las reformas neoliberales, los recortes presupuestarios y privatización de seguros médicos que directamente redujeron acceso a la salud y al ejercicio de derechos ciudadanos (Szekely y Birdsall, 2003). No es sorprendente que fracasos en la atención de salud decente hayan sido parte fundamental de la protesta contra el neoliberalismo en toda la región a través de la década de 1990 y los primeros años del nuevo milenio.

Hacer frente a los problemas de salud a través de la cooperación regional es una cuestión pendiente del regionalismo avanzado por UNASUR y también un movimiento acertado ya que este es un ámbito político donde no sólo existe un considerable conocimiento especializado dentro de la región, y donde ese conocimiento es realmente valorado, sino también una larga tradición de cooperación en salud. Por ejemplo, ha cooperado exitosamente en salud a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la cual ha sido fundada en 1902, mucho antes que la Organización Mundial de la Salud (OMS). También, MERCOSUR y la Comunidad Andina han trabajado para poner en marcha sistemas de controles transfronterizos y vigilancia epidemiológica en respuesta al aumento del tráfico del comercio y gente (SELA, 2010: 56). Mientras que experiencias en el campo de la cooperación en salud en MERCOSUR y la Comunidad Andina se vieron limitadas por necesidades, reales o percibidas, de ajuste estructural y reducción del gasto social en la década de 1990, UNASUR retoma políticas sociales en un espacio político-económico diferente. Asimismo, mientras que los anteriores acuerdos regionales abordaron salud como respuestas bilaterales para hacer frente a determinados problemas transfronterizos relacionados con control y vigilancia epidemiológica, el enfoque de UNASUR es más amplio en su alcance y misión (Buss, 2011). UNASUR recupera la salud no sólo como un problema sanitario y de políticas públicas, sino fundamentalmente como uno de derechos y de gobernancia (Buss y Do Carmo Leal, 2009)².

En otras palabras, UNASUR busca no sólo reducir riesgos sanitarios transfronterizos, sino también mejorar la capacidad de representación y negociación en espacio de diplomacia global para ejercer influencia en políticas de acceso a medicamentos.

El giro a la izquierda en América del Sur también retoma ideas basadas en los derechos ciudadanos y en el caso de Bolivia y Ecuador, el concepto de ‘buen vivir’, incorporado en las nuevas constituciones de estos países. Estos marcos abrieron discusiones en relación al carácter “universal” de la salud definiendo una agenda en América del Sur. En definitiva, UNASUR emerge como espacio diferente que responde a los debates actuales en la región vinculando el enfoque de la salud a la idea de un regionalismo democráticamente sensible, como vehículo para la inclusión social y extensión de la ciudadanía (UNASUR, 2011).

Por otra parte, la adopción de la salud como un área política clave para la UNASUR refleja las demandas de los profesionales y activistas de la salud que en la región han tenido un rol muy importante en la defensa de la agenda de justicia social y democratización en América del Sur desde mediados de la década de 1950 (Birn y Nervi, 2014). En Brasil, el *movimiento sanitarista* por ejemplo fue parte de los movimientos sociales que se organizaron para exigir redemocratización en el país en los años 1970 y 1980. También tuvo un papel en la reforma constitucional en 1988 que llevó a la introducción del sistema de salud pública universal en Brasil (De Mendonça et al, 2010). Movimientos sociales de base han hecho campaña en la región en torno al lema “Salud es democracia” y la promoción de la atención sanitaria como un elemento central de la equidad y la ciudadanía. Brasil - líder regional en este tema- también fue pionero de una forma de diplomacia distintiva en salud liderando demandas internacionales para el acceso a medicamentos en respuesta a la escalada de VIH en Brasil durante los años 90 y posteriormente para la reducción de precios en la adquisición de productos farmacéuticos de alto costo.

Capitalizando y sellando esta visión del regionalismo se crea el Consejo de Salud Suramericano en 2009, trazando los parámetros generales de la política de salud de UNASUR y asumiendo la responsabilidad para ello. El Consejo de Salud es un organismo intergubernamental, que está formado por los Ministros de Salud de los doce Estados miembros de UNASUR. La función del Consejo es establecer las prioridades de

política, trabajando en conjunto con Grupos Técnicos establecidos en torno a temas y redes de salud para la ejecución de políticas. En 2009 Consejo de Salud aprobó un Plan Quinquenal, que resume cinco áreas de acción: (1) la vigilancia, prevención y control de enfermedades; (2) el desarrollo de sistemas de salud universales para los países de América del Sur; (3) políticas de información para la implementación y seguimiento de la salud; (4) estrategias para aumentar el acceso, producción y comercialización de medicamentos genéricos; y (5) la profesionalización y creación de capacidades para responsables en la formulación, gestión y negociación de políticas de salud a nivel nacional e internacional (UNASUR, 2009). Por supuesto, los temas no fueron escogidos al azar. Ellos tienen sentido tanto epidemiológicamente en áreas donde la cooperación regional beneficia directamente a la población (control de la enfermedad, por ejemplo, o la perspectiva de una mayor disponibilidad de medicamentos), como en relación al fortalecimiento político de gobiernos, negociadores y sus objetivos de acceso y desarrollo de sistemas de salud universal. En suma, al abordar la salud, la Unasur se conecta directamente en sí con las luchas sociales por el acceso a la salud y la equidad sanitaria que se han desarrollado en el continente durante muchos años.

Un tema que rápidamente se hizo evidente es que, con el fin de hacer frente a las desigualdades en salud en la región, además de la cooperación transfronteriza y la vigilancia; la defensa de UNASUR del derecho a la salud también necesita del intercambio de conocimientos sanitario y técnico para poder ejecutar dichas políticas. Esto condujo a su vez a la creación de un grupo de expertos de salud regional, el Instituto Suramericano de Gobierno de la Salud (Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud (ISAGS), bajo los auspicios del Consejo de Salud y reportando directamente al mismo. ISAGS desarrolla tareas orientadas la investigación, el intercambio de formación y el desarrollo de capacidades profesionales y productivas para la negociación y reforma de políticas por parte de los Estados miembros. Sus principales funciones son:

- 1) identificar las necesidades, desarrollar programas en recursos humanos y fortalecer el liderazgo en materia de salud;
- 2) organizar conocimiento existente y llevar a cabo investigación sobre políticas y formas de gobernanza en la salud a petición del Consejo Suramericano de Salud o de los Estados miembros;

- 3) sistematizar, organizar y difundir información técnica-científica sobre salud regional y mundial con la intención de apoyar el proceso de toma de decisiones y la promoción de servicios de salud;
- 4) apoyar la formulación de políticas externas comunes de UNASUR para respaldar las negociaciones en ámbitos internacionales como la OMS;
- 5) prestar apoyo técnico para el fortalecimiento institucional a nivel nacional.

ISAGS es una institución innovadora, con sede en Río de Janeiro, actúa como foro de formación de consensos y discusión entre grupo de expertos, así como entre actores nacionales. También emerge como espacio de construcción y difusión de buenas prácticas para la creación y coordinación de políticas en el campo a través de la difusión de conocimientos y creación de capacidades. Ideológicamente, la creación de ISAGS se hace eco del repertorio histórico del Movimiento Sanitarista y los principios de la salud como los derechos defendidos por la medicina social (Buss y Do Carmo Leal, 2009).² Políticamente, el vínculo de salud con derechos, democracia e inclusión social también se entrelaza con la larga tradición de Estados de bienestar característicos en la región desde mediados del siglo pasado. En términos diplomáticos, capitaliza en el papel internacional de Brasil, que en el caso de la salud global, ha tomado una posición cada vez más protagonista en la última década.

ISAGS rápidamente se convirtió en un centro de discusión para actores regionales involucrados en la formulación de políticas, expertos y profesionales de los países miembros para compartir conocimientos y mejores prácticas, promoviendo y redistribuyendo recursos epistemológicos para la formación de capacidades para un mejor gobierno de la salud - como un objetivo nacional y regional, así como para mejorar profesionalmente investigación y desarrollo (ISAGS, 2013). ISAGS es, inevitablemente, más radical que el propio Consejo de la Salud. Su filosofía básica es que la provisión de salud no puede dejarse en manos del mercado y su posición dentro de la estructura de gobierno de la UNASUR significa que ha sido capaz de infundir la formulación de políticas con una retórica sobre derechos y universalismo.

El ISAGS ha desarrollado capacidades institucionales para capacitar a políticos y profesionales y acompañar a nivel nacional la creación y fortalecimiento de instituciones de la salud como la Escuela de Salud Pública en Perú, Uruguay, Bolivia y Guyana. Asimismo liderada por el Grupo Técnico de Recursos Humanos y Gestión, UNASUR ha fomentado la sistematización y difusión de las mejores prácticas y actividades de capacitación para apoyar a funcionarios de Ministerios de Salud, Escuelas de Salud pública y negociadores internacionales (Fiocruz Agencia de Noticias, 2012). ISAGS también ha proporcionado apoyo directamente a Ministerios de Salud de Paraguay y Guyana para la atención primaria y la elaboración de protocolos clínicos; así como reformas encaminadas a avanzar hacia la universalización de la provisión de la salud en Colombia, Perú y Bolivia (ISAGS, 2013). ISAGS ha sido activo en la difusión de información sobre la lucha contra el VIH / SIDA, la fiebre del dengue y otras enfermedades que afectan a la región (PAHO, 2010; UNASUR, 2011). ISAGS también trabaja en apoyo de redes de instituciones para implementar proyectos contra enfermedades no transmisibles, como el cáncer y la obesidad, y contra la propagación del VIH, malaria, dengue, tuberculosis, Chagas y otras enfermedades transmisibles, a través de la mecanismos de vigilancia, planes de vacunación y medicamentos (UNASUR, 2009).

Con el objetivo de fomentar acceso a vacunas y medicamentos, en la VII Reunión del Consejo de Salud en octubre de 2012, los países de UNASUR acordaron establecer un “mapa de las capacidades regionales para la producción de medicamentos”, aprobado por el Consejo de Salud, donde ISAGS coordina la identificación de capacidades industriales existentes en la región para definir políticas comunes para producción de medicamentos. Además, se propone elaborar conjuntamente listas de precios de los medicamentos para luego planificar mecanismos de compras unificadas, a fin de reducir costos. El “Banco de Precios de Medicamentos” constituye una base de datos informatizada con precios que los países de América del Sur pagan para la compra de medicamentos, proporcionando una herramienta de apoyo para la toma de decisiones en la adquisición de medicamentos *vis-à-vis* farmacéuticas. Estos marcos ayudan a mejorar la información y a generar condiciones para un mejor acceso a la salud y un uso más eficiente de recursos públicos, impactando consecuentemente en la gestión y servicio de salud.

Diplomacia Regional en Salud

Uno de los aspectos más novedosos de la UNASUR, y siguiendo la lógica de que es más difícil cambiar legislaciones nacionales que abogar por un cambio de horizontes políticos y prácticas profesionales, es la acción en el campo de la diplomacia regional. La lucha contra enfermedades, la negociación de normas internacionales, y el asegurar el acceso a medicamentos son retos persistentes que afectan de manera desproporcionada a la participación de los países en desarrollo en la gobernanza de la salud mundial. Por otra parte, en las últimas dos décadas, el excesivo énfasis en pandemias mundiales, muchas veces vinculadas a una retórica de seguridad, ha resultado en un retroceso en el énfasis en la diplomacia mundial de la salud hacia enfermedades periféricas que generalmente golpean a los más pobres y vulnerables, creando situaciones de marginación y desigualdad dentro de y entre sociedades. En otras palabras, lo que es “visible” y “urgente”, lo que define “riesgos” y “alta política” en salud para utilizar el lenguaje de Relaciones Internacionales, opera y se posiciona por sobre lo que es “marginal”. Por otra parte, qué es visible y urgente también depende de cómo los actores, incluidos los funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (Médicos sin Fronteras, Oxfam), instituciones (Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, UNICEF y ONUSIDA) y asociaciones público-privadas y filantrópicas (Fondo Mundial, GAVI, Fundación Gates), se posicionan y negocian intereses en la existente arquitectura de gobernanza mundial de la salud.

Desde 2010, la UNASUR recoge este guante y actúa como un correctivo frente al énfasis de lo urgente y lo visible para redefinir el lugar del derecho a la salud y lo que se considera ‘riesgo’ en política de salud internacional. Una de las primeras posiciones de la UNASUR en la OMS se refiere al impacto de la propiedad intelectual sobre los derechos y acceso a medicamentos. UNASUR denuncia la posición monopolista de empresas farmacéuticas en la fijación de precios y los genéricos y la necesidad de reorientar recursos de investigación y desarrollo. Asimismo, liderados por Ecuador y Argentina, UNASUR ha avanzado con éxito sobre el papel de la OMS en la lucha contra la falsificación de productos médicos proponiendo un ente intergubernamental en el seno de la OMS como agente de evaluación y seguimiento de protocolos de productos médicos sustituyendo en el rol al *International Medical*

Products Anti-Counterfeiting Taskforce (IMPACT), organismo dirigido por grandes empresas farmacéuticas y la Interpol, y financiado por los países desarrollados con particulares posiciones e intereses en relación a los derechos de propiedad intelectual. Algunas de estas controversias se centraron en la legitimidad de las acciones de IMPACT, percibido como un ente dirigido por intereses técnicos y no sanitarias, que en ocasiones avaló la restricción en la comercialización de productos genéricos en el mundo en desarrollo (Riggiozzi, 2015).

En la 63^a Asamblea Mundial de la Salud en 2010, la UNASUR celebró un éxito. Propuso que un grupo intergubernamental reemplazara a IMPACT para actuar en, y prevenir, la falsificación de productos médicos. Esta resolución fue aprobada en la 65^a Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 2012. En el transcurso de esta reunión, la UNASUR también presionó para la apertura de negociaciones para un acuerdo vinculante sobre el apoyo financiero y la mejora de la investigación para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. Más recientemente, dirigido por la delegación ecuatoriana, UNASUR presentó un plan de acción para el debate de la OMS cuyo objetivo es mejorar la salud y el bienestar de las personas con discapacidad. Este plan de acción fue tomado con éxito en la 67 sesión de la Asamblea Mundial de la Salud en Ginebra en mayo de 2014, cuando se aprobó el Plan de Acción de la Discapacidad 2014-2021 de la OMS. Este plan se centra en ayudar a los países miembros de la OMS regionales con programas de discapacidad y rehabilitación menos avanzados y se llevará a cabo por la OMS en colaboración con las organizaciones regionales, tales como: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el MERCOSUR y la UNASUR. Este no es un tema menor en los países que llevan una “doble carga” de la epidemia de las enfermedades transmisibles y las enfermedades no transmisibles crónicas. Estos acontecimientos, y la creación en 2008 del primer grupo de expertos de la salud regional, el ISAGS, proporciona pruebas de que la UNASUR puede llegar a ser el actor fundamental en la promoción de la salud y del derecho a la salud. Su trabajo es crítico a la luz de las discusiones sobre los objetivos de Desarrollo post 2015 y la Agenda de Desarrollo Sustentable.

La presencia de la UNASUR en este tipo de diplomacia de la salud, y sus esfuerzos coordinados para redefinir las reglas de participación y

representación en los esquemas de gobernanza mundial, son indicativos de una nueva razón de ser en la integración regional y la formulación de la política regional en América Latina. Estas acciones crean nuevos espacios para la coordinación de las políticas y la acción colectiva donde las instituciones regionales se convierten en una oportunidad para los profesionales, académicos y responsables de las políticas de colaboración y en una red de apoyo para mejorar el acceso a la salud, los servicios y la formulación de políticas.

Para los negociadores, las prácticas y las estructuras de la UNASUR tienen el potencial de mejorar oportunidades y capacidades en las negociaciones internacionales para facilitar el acceso a medicamentos y financiación para investigación y el desarrollo, así como una mejor representación de los países en desarrollo en la gobernanza internacional de la salud. Para actores sociales y activistas en defensa del derecho a la salud y la equidad, UNASUR representa una nueva plataforma normativa para reclamar y promover el derecho a la salud dentro de la región y, al mismo tiempo tratando de establecerse como un intermediario entre las necesidades nacionales y las normas globales, un camino político que difiere de la posición mantenida por América Latina en el pasado.

La medida en que las instituciones regionales pueden cerrar la brecha de desarrollo desigual en América del Sur todavía es incierta. Sin embargo, la nueva arquitectura institucional, políticas y planes de acción concretos han abierto una nueva novedosa plataforma para la acción colectiva en un campo de alta sensibilidad social, como es salud, con enormes consecuencias para el desarrollo social, inclusión y promoción de derechos.

Conclusión

UNASUR es una experiencia nueva para América del Sur. Se trata de un proyecto de gobernanza regional basado no en la integración económica, sino en las políticas sociales, la cooperación política. Los marcos normativos y las prácticas de UNASUR permiten reconectar motivaciones nacionales, modelos de economía política e integración regional, rompiendo con supuestos deterministas sobre la relación

regionalismo-globalización. Si bien no es un proyecto coherente en términos de ciudadanos regionales, principalmente porque hay un déficit en términos de participación en espacios decisorios, UNASUR emerge como un sitio para la construcción de consensos, foco para la formación de cuadros políticos y técnicos, y coordinador industrial, rompiendo con la tradicional transferencia pasiva de conocimientos y tecnologías desde países desarrollados hacia la región. Así mismo se abren nuevas oportunidades para enfrentar desafíos de la política global. En efecto, UNASUR puede convertirse en un sitio para la acción colectiva y defensa de los derechos (a la salud) por medio de opciones diplomáticas y estratégicas que permitan a actores estatales y no estatales avanzar objetivos de justicia social utilizando la región como plataforma y sus resultados como fuente de legitimación de organismos regionales.

Si bien ambiciones, agendas y formas institucionales de UNASUR apuntan a un cambio, este debe entenderse aun como una forma híbrida donde la capacidad técnica se mezcla con el compromiso institucional, y donde formas de intervención limitada en términos participativos, aun promueven compromisos de inclusión y democracia en espacios nacionales e incluso internacionales. La legitimidad de UNASUR, como tal, se basa en una combinación de un compromiso con la promoción del bienestar, y la búsqueda de bienes públicos colectivos en la región, junto con una defensa de normas mínimas de democracia regional.

Para ser claros, UNASUR no propone un cambio en términos de creación de canales institucionalizados para la participación democrática y de ciudadanía dentro de la misma gobernanza regional. Pero tampoco está, paradójicamente, totalmente divorciado de los procesos democráticos en América del Sur y se ha establecido para sí un papel en el apoyo al desarrollo social e incluso, a través de la aun tibia Cláusula Democrática, de la democracia en la región en momentos de crisis. Por este motivo, la literatura comparativa sobre gobernanza regional y legitimidad en procesos regionales debe prestar más atención a la UNASUR como un caso *sui generis*. UNASUR no se condice con la noción de ‘regionalismo como neoliberalismo’, ni con proyectos de ciudadanía centrada en una consolidación de la democracia en espacios decisorios regionales. Pero es precisamente porque es un proyecto

híbrido en términos de objetivos y legitimidad que UNASUR es un caso tan interesante.

Por supuesto futuras coyunturas podrían afectar las bases políticas y sociales de activismo regional, en la salud así como en otras áreas sociales. América Latina tiene una larga historia de aspiraciones regionales truncadas. Aun así, la combinación de su distintivo énfasis político y de derechos, junto a un paquete más innovador en términos de acción colectiva y diplomática, podría incluso llegar a ser un reflejo de lo que Scharpf (1996) ha llamado “integración positiva”.

NOTAS

1. Este trabajo se llevó a cabo en el marco del proyecto ‘Reducción de la Pobreza e Integración Regional: análisis de las políticas en salud de SADC y UNASUR’ con el apoyo del Economic and Social Research Council (ESRC), Ref. ES/L005336/1, y no refleja necesariamente las opiniones del ESRC.
2. Entrevistas con Jefe de Gabinete de ISAGS, 10 de noviembre de 2014; y con el ex oficial de OPS, 12 de Junio de 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Fiocruz de Noticias (2012). ‘Unasur promotes health systems in South American nations’. Disponible en http://isags-unasul.org/noticias_interna.asp?lang=2&idArea=2&idPai=4387 (27 Septiembre 2015).
- Amitav Acharya (2003). ‘Democratization and the prospects for participatory regionalism in Southeast Asia’, *Third World Quarterly* 24:2, 2003, pp. 375-390.
- Birn, A. y L. Nervi (2014). ‘Political roots of the struggle for health justice in Latin America’, *The Lancet*, [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61844-4/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61844-4/fulltext), accessed 17 February 2015

- Buchanan, A. y R. Keohane (2006). 'The legitimacy of global governance institutions', *Ethics and International Affairs*, 20:4, pp. 405-37, 417.
- Buss, P. y M. do Carmo Leal (2009). "Global Health and Health Diplomacy", en *Cadernos da Saúde Pública*, 25 (12).
- CEPAL (2013). *Panorama Social de America Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- De Mendonça, P; M. Aquino Alves, and L. Campos (2010). 'Empreendedorismo Institucional na Emergência do Campo de Políticas Públicas em HIV/AIDS no Brasil', *FundacionGetulio Vargas, RAE-eletrônica*, 9(1). Available at <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=5590&Secao=ARTIGOS&Volume=9&Numero=1&Ano=2010> (7 May 2015)
- Deacon, B., Macovei, M., Van Langenhove, L. y Yeates, N. (2010). *World-regional social policy and global governance: New research and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. London: Routledge.
- Grugel, J. (2005). "Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda", *Third World Quarterly*, 26:7, pp. 1061-1076.
- Grugel, J. (2006). 'Regionalist governance and transnational collective action in Latin America', *Economy and Society*, 35:2, pp. 209-231.
- Holveck J., Ehrenberg J., Ault S., Rojas R., Vasquez J. (2007). 'Prevention, control and elimination of neglected diseases in the Americas: Pathways to integrated, inter-programmatic, intersectoral action for health and development', *BMC Public Health* 7. Disponible en <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/7/6/>. (30 Marzo 2013).
- ISAGS (2013). Report January 2013, disponible en http://issuu.com/isagsunasur/docs/informe_ing (13 March 2013).
- Keck, M. and Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Malamud, A. (2013). 'Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences', EUI Working Paper, RSCAS 2013/20, Florence: European University Institute.
- Pan American Health Organization (PAHO) (2010). "UNASUR's Role in the Vaccination Against Pandemic Influenza", PAHO Immunisation Newsletter, 32(4), disponible en <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2011/SNE3204.pdf> (12 marzo de 2015).

- Pevehouse, J. (2005). *Democracy from above: Regional organizations and democratization* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Phillips, N. (2003). "The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America", *Third World Quarterly*, 24 (2), pp. 217-234.
- Reus-Smit, C. (2007). 'International Crises of Legitimacy', *International Politics*, 44, pp. 157-174.
- Ribeiro Hoffmann, A., y A. Van der Vleuten (eds) (2007). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*. Aldershot: Ashgate.
- Riggirozzi, P. (2014). 'Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America', *Economy and Society*, 43:3, pp.432-454.
- Riggirozzi, P. (2015). 'Regionalism, activism, and rights: new opportunities for health diplomacy in South America', *Review of International Studies*, 41: 2, pp. 407-428.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Netherlands: Springer.
- Risse, T. (2006). 'Transnational governance and legitimacy', in Arthur Benz and Yoannis Papadopoulos (eds) *Governance and democracy: Comparing national, European and transnational experiences* Abingdon: Routledge, pp. 179-199.
- Rivarola Puntigliano, A. y J., Briceño Ruiz. (eds.) (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: development and autonomy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Saguier, M (2007). 'The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: the Challenges and Opportunities of Transnational Coalitions against Neoliberalism', *Globalizations*, 4 (2), pp. 251-265.
- Sanahuja, J. A. (2012). "Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR", Robert Schuman Centre for Advance Studies, EUI Working Paper 2012/05.
- Scharpf, F. (1996). 'Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States', in G. Marks et al., *Governance in the European Union*. London: Sage, pp. 15-39.

- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Scholte, J. A. (2004). 'Civil society and democratically accountable global governance', *Government and Opposition*, 39:2, pp. 211-33.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (2010). Bulletin 150 on Regional integration in Latin America and the Caribbean. Disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/07/T023600004239-0-Boletin_150_MAYO_2010_Ingles_.pdf (13 Mayo 2014)
- Serbin, A. (2012). 'New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?', in Tussie (eds) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Netherlands: Springer.
- Steffek, J. (2014). 'The Democratic output legitimacy of international organizations', Discussion Paper, SP IV 2014–101, February, Social Science Research Center, Technische Universität Darmstadt, Berlin.
- Szekely, M. y N. Birdsall (2003). 'Bootstraps not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America', Working Paper 24, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2766.7> (23 Enero 2012).
- Tarrow, S. (2001). 'Transnational Politics, Contention and Institutions in International Politics', *Annual Review of Political Science*, 4(1): pp. 1–20.
- UNASUR (2009). *Plan Quinquenal, 2010-2015* Disponible en http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/rins_documentosunasur/PO%20UNASUR%20Salud.pdf (20 Marzo de 2013).
- UNASUR Salud (2011). *Informe de la Secretaria Pro Tempore*. Disponible en <http://isags-unasul.org/site/wp-content/uploads/2011/12/Informe-2011.pdf> (28 Marzo de 2014).
- Wallace, H. (1993). 'Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC.' in S. Garcia (ed.) *European Identity and the Search for Legitimacy*. London: Pinter.
- Yeates, N. (2014a). 'The Socialization of Regionalism and the Regionalization of Social Policy: Contexts, Imperatives, and Challenges', in A. Kaasch and P. Stubbs (eds.) *Transformations in Global and Regional Social Policies*. Basingstoke: Palgrave.
- Yeates, N. (2014b). *Global Poverty Reduction: What can regional organisations do?*, PRARI Policy Brief No 3, The Open University, Milton Keynes. Available at [http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/\(26 November 2015\)](http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/(26%20November%202015))

RESUMEN

Políticas de salud en UNASUR: Legitimidad, democracia y legitimidad de resultado

La integración regional es una característica establecida en el contexto político económico contemporáneo global. Durante muchos años las organizaciones regionales devinieron y fueron estudiadas, como entidades principalmente orientadas a reforzar políticas de ampliación y liberalización del comercio y en ciertos casos, de creación de medidas de confianza mutua para robustecer la seguridad. A partir de la década de 1990 muchas organizaciones regionales ampliaron sus mandatos para incorporar enfoques coordinados dentro de un espacio geográfico determinado para hacer frente a los retos trasfronterizos como la salud, la infraestructura, la energía, el medio ambiente y la educación; ejercicios que se vieron restringidos en contextos de austeridad económica. Sin embargo, desde finales de década el espacio regional, en particular en América del Sur, se ha convertido en una forma de acción colectiva cada vez más importante para perseguir objetivos definidos de políticas públicas. Este artículo busca definir la relación entre los cambios en la gobernanza regional en materia de políticas sociales, particularmente en salud, y legitimidad. El análisis busca responder a tres preguntas claves: ¿De qué modo y en qué medida las prácticas y proyectos de política social fomentados por organismos regionales representan vehículos y oportunidades para el desarrollo humano? ¿Cuáles son las posibilidades de UNASUR de proveer liderazgo y dirección en modelos de desarrollo alternativos? y ¿Qué tipo de legitimidad otorga al regionalismo un nuevo enfoque social? El argumento presentado sugiere que la estructura normativa novedosa de UNASUR en salud, con énfasis en derechos y equidad, estructura nuevas prácticas y la reasignación de recursos materiales y de conocimiento que a su vez afectan positivamente el desarrollo social. Sin embargo, mientras la agenda social se define como un 'resultado' existen tensiones en términos de una apertura hacia mayor participación social dentro de UNASUR, presentando un desfase entre la legitimidad democrática (*input*), y la legitimidad de resultado (*output*).

ABSTRACT

Health Policies under UNASUR: Legitimacy, Democracy and Results-Based Legitimacy

Regional integration is an established feature in contemporary global political economy. For many years expectations about what regional organisations could deliver were measured in terms of expansion and liberalisation of trade and in certain cases confidence building and security. However, since the late 1990s many regional organisations expanded their mandates to incorporate new approaches to address trans-boundary challenges such as health, infrastructure, energy, the environment and education. As a consequence the regional space, particularly in South America, saw the emergence of new forms of collective action in support of (regional) welfare policy objectives. The paper explores UNASUR's actions in health policy. We argue that UNASUR is significant because it upholds welfare policy bringing new questions about the foundations of legitimacy at the regional level of governance. The analysis thus challenges the view that regionalism has failed in South America and identify instead the emergence of a new sort of highly political regionalism. In so doing it seeks to answer to three key questions: to what extent and in which ways regional organisations represent vehicles and opportunities for social development? What are the chances of UNASUR to provide leadership and direction in support of alternative development policies? What kind of legitimacy supports a regional social approach? The answer to these questions suggest that while UNASUR is developing policies and a normative structure in support of broader equity and social development, it is developing a hybrid form of result-focused legitimacy (output) that is in tension with democratic legitimacy (input).

SUMMARIO

Políticas de saúde na Unasul: legitimidade, democracia e legitimidade de resultado

A integração regional é uma característica estabelecida no contexto político econômico contemporâneo global. Durante muitos anos, as organizações regionais se mostraram e foram estudadas como entidades destinadas principalmente a reforçar políticas de ampliação e liberalização do comércio e, em certos casos, de criação de medidas de confiança mútua para fortalecer a segurança. A partir da década de 1990, muitas organizações regionais ampliaram seus mandatos e incorporaram enfoques coordenados dentro de um espaço geográfico determinado para poder enfrentar desafios transfronteiriços como os da saúde, da infraestrutura, da energia, do meio ambiente e da educação – exercícios que se viram restringidos em contextos de austeridade econômica. Porém, desde o fim da década, o espaço regional – em particular, a América do Sul – tornou-se uma forma de ação coletiva cada vez mais importante para perseguir objetivos definidos de políticas públicas. Este artigo procura definir a relação entre as mudanças na governança regional em matéria de políticas sociais, particularmente as de saúde, e legitimidade. A análise visa a responder três perguntas cruciais: De que modo e em que medida as práticas e projetos de política social fomentados por organismos regionais representam veículos e oportunidades para o desenvolvimento humano? Que possibilidades a Unasul tem de prover liderança e direção em modelos de desenvolvimento alternativos? Que tipo de legitimidade um novo enfoque social confere ao regionalismo? O argumento apresentado sugere que a estrutura normativa inovadora da Unasul em matéria de saúde, com ênfase em direitos e equidade, organiza novas práticas e reorienta recursos materiais e de conhecimento que, por sua vez, incidem positivamente no desenvolvimento social. Contudo, enquanto a agenda social se define como um “resultado”, existem tensões em termos de uma abertura para uma maior participação social dentro da Unasul, o que revela uma defasagem entre a legitimidade democrática (input) e a legitimidade de resultado (output).



La legitimación democrática
de la integración regional.
¿Qué balance diez años
después de la IV Cumbre de
las Américas y la creación
del Parlamento del
MERCOSUR?



Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016

Cecilia Alemany

I. Introducción y análisis de contexto

En noviembre de 2006 se publicaba, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” - Serie Análisis y Propuestas (FESUR) de Alemany y Leandro. Las autoras realizaron un diagnóstico en base a entrevistas en profundidad a actores clave de la sociedad civil y una serie de propuestas desde su experiencia en la sociedad civil en el caso de Alemany, habiendo integrado en el pasado la delegación nacional del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) – Sección Uruguay por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) entre otras plataformas de participación,

y desde su experiencia convocando a la sociedad civil por parte del gobierno de Brasil en el caso de Leandro, quien a su vez pasó a ser una de las primeras promotoras, entre otros actores, de la iniciativa “Somos MERCOSUR”. Este capítulo es una revisión de una de las autoras de aquel Documento de Trabajo publicado por FESUR, poniendo en perspectiva aquellas propuestas 10 años después, con el fin de revisar su vigencia o posibles adaptaciones con una mirada prospectiva¹.

Como señala Kaldor el contenido sustantivo de la democracia implica la influencia de la ciudadanía en decisiones que afectan a sus vidas (Kaldor, 2003:146). En el marco de la globalización y la regionalización muchas decisiones que históricamente se daban en el seno del Estado-Nación pasan a espacios inter-estatales de negociación y concesiones permanentes. Las construcciones de visiones colectivas más allá de los nacionalismos en el siglo XX estaban fuertemente marcadas por la pertenencia a partidos políticos o la ubicación en Occidente o el sur enfrentando la descolonización en buena parte del planeta y se construía en torno a hitos como el holocausto o Hiroshima en lo que Kaldor retoma como “comunidad imaginada” y las articulaciones regionales o internacionales se daban en torno al binomio guerra-paz y la tensión capitalismo - comunismo y fascismo - democracia o república.

En el siglo XXI a nivel global hay serios riesgos de que el binomio guerra-paz sea el eje de construcción de alianzas, políticas, bloques, esto tarde o temprano tendrá algún nivel de influencia sobre la política exterior de los países del MERCOSUR y la agenda exterior del propio bloque. A fines de 2015 e inicios de 2016, con una reacción digna del siglo pasado, parecería que la comunidad internacional repite los errores del pasado, ya que nuevamente la seguridad global se contrapone con el sostenimiento de los derechos humanos y la ley humanitaria (Kaldor, 2003:205). Cuando la llamada seguridad global justifica el no cumplimiento de las normas internacionales, el derecho al intervencionismo y la guerra, y la erosión de los derechos civiles y políticos nacionales en países donde las democracias se consideraban consolidadas, las opiniones públicas se dividen. En algunos casos justifican la intervención, la guerra o la erosión de derechos, mientras que otros grupos ven con impotencia cómo la construcción de derechos e instituciones nacionales y multilaterales se perforan rápidamente luego de años de construcción institucional.

Construir instituciones democráticas a nivel nacional, regional o multilateral es un proceso muy lento y lleno de resistencias, porque por definición reducen el unilateralismo o la concentración de poder, aumentan la rendición de cuentas, y la instalación de reglas del juego que den garantías a todas las partes. Construir instituciones democráticas afecta a los grupos de interés o las potencias regionales e internacionales que suelen hacer uso de su poder o medios de ejercicio del poder sin restricciones y que por definición prefieren que las normas acordadas fuera de sus fronteras sean débiles o ni siquiera se apliquen o entren en vigor, dejando muchas veces aún más expuestos a los países o grupos de menor peso relativo.

Generar las instituciones o los mecanismos de participación ciudadana no implica necesariamente que se utilicen, ni que los actores estatales o no estatales se apropien de esos espacios y construyan ciudadanía o institucionalidad. En general, los procesos de integración regional en América Latina, se han caracterizado por construir la institucionalidad primero, aunque insuficiente o ineficiente en muchos casos, antes de que surja la demanda ciudadana o de algún sector en particular de la sociedad o el mercado. Esto implica el desafío de hacer relevantes procesos intergubernamentales de cara a sus ciudadanías que en muchos casos perciben más rápido los riesgos o impactos negativos de la integración que los impactos positivos o alternativas de largo plazo que podrían generarse por la integración y la coordinación de políticas.

Es más, en muchos casos, la construcción de instituciones regionales así como las internacionales tiende a generar una dinámica auto-referida, que pocas veces se abre a la mirada ajena o ciudadana que la desconoce y los recursos humanos y financieros de las instituciones inter-gubernamentales muchas veces terminan focalizándose en la justificación permanente de su existencia y el mantenimiento de sus propias lógicas, intereses o mecanismos de coordinación *per se*, perdiendo la perspectiva de su contribución al crecimiento y al comercio en pos de un desarrollo común.

Las instituciones inter-gubernamentales de la región reflejan la calidad institucional y la calidad de gobernanza y visión de los países que las componen. Parece difícil pensar que el conjunto, en el que sigue existiendo una alta tensión entre el nacionalismo y la potencial cons-

trucción de supranacionalidad aún utópica para unos y resistida por otros, sea más evolucionado, transparente y eficiente que las partes que lo componen. Las instituciones regionales de las que se dotan los países reflejan la voluntad política de éstos y suelen ser el mínimo común denominador al que se llega con la menor cantidad de recursos posibles. Muchas veces no tienen el foco en ser una plataforma de desarrollo o construcción de ciudadanía a pesar de sendas declaraciones presidenciales en ese sentido. En el caso del MERCOSUR, parecería lo contrario, cuanto más enérgicas las declaraciones presidenciales sobre las demás dimensiones de la integración que necesariamente deben complementar la agenda comercial, menor el efecto tractor de la integración real y la concatenación de intereses económicos o avances hacia la complementariedad productiva a escala regional.

Se podría afirmar que las instituciones regionales formales de participación de los actores estatales se han diseñado anticipando la demanda, mientras que las instituciones regionales de participación formal de actores no estatales se han ido construyendo poco a poco respondiendo a la demanda de estos actores, como una concesión de los gobiernos ante esas presiones.

Desde principios de los años 2000 las autoras llamaban por el reconocimiento de la dimensión social, política y cultural del MERCOSUR que desde entonces se han posicionado tanto a través de nuevas instituciones (como el Parlamento del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR o la Unidad de Apoyo a la Participación Social entre otras). A mediados de la década del 10' si bien se nota un avance en este sentido en el discurso y la institucionalidad, aún no se ha logrado una legitimización del proceso en su conjunto que despierte interés de la ciudadanía en sentido amplio, y los recursos financieros existentes para la participación siguen siendo limitados, erráticos, y por ende impredecibles.

La participación de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto en los procesos de integración regional y en las negociaciones internacionales se ha ampliado y redimensionado en los últimos 15 años. Las formas de participación de actores no estatales en las decisiones regionales o internacionales, sin embargo, no han variado demasiado y son en su mayoría variaciones de arreglos institucionales que permiten la consulta, el encuentro y la articulación y hasta la formulación de

propuestas y normativa, pero que tienen aún un muy bajo impacto en la toma de posiciones y decisiones regionales o internacionales.

En los espacios donde se logra mayor participación de actores no tradicionales de la negociación regional o internacional siguen siendo espacios consultivos, y cuando se trata de espacios donde hay mayores márgenes de influencia o co-decisión, son instancias o foros creados para agendas muy específicas o sectoriales, donde la participación de tal o cual sector de la sociedad es prácticamente indispensable para el logro de objetivos comunes.

En 2016, el MERCOSUR cumple 25 años, y si bien se han creado nuevos foros, ampliado funciones en los existentes y han aumentado los foros de participación de la sociedad civil tanto en el MERCOSUR como en otros procesos de integración de la región (analizados exhaustivamente en esta publicación por otros/as autores/as), su incidencia en la toma de decisiones y negociaciones más duras sigue siendo muy limitada. A inicios de 2016 la construcción de ciudadanía con perspectiva regional sigue siendo compleja y débil en comparación con la efervescencia social que se vivía en 2006 en pleno proceso de movilización regional y global más allá de los procesos oficiales, que se retroalimentaba en muchos casos del empuje que en esa época marcaba el Foro Social Mundial y los diferentes movimientos sociales que lo dinamizaron desde sus inicios.

Si bien existieron siempre tensiones entre los grupos consolidados como *insiders* del proceso de integración regional y los *outsiders*, que desde afuera cuestionaban la participación como una forma de legitimización de las decisiones en las que no se participaba realmente, en los hechos la efervescencia de campañas en contra de los tratados de libre comercio, el ALCA, y a favor de otros procesos políticos regionales como el ALBA, daban un dinamismo y una visibilidad mucho mayor de la agenda regional como tractor de construcción de ciudadanía regional. Hoy esas dinámicas se encuentran por diversas razones (nacionales, regionales y globales) bastante desgastadas y por ende la efervescencia social dentro y fuera del sistema de integración regional se ha perdido.

La mística política y de alta movilización social que se daba en la región a principios de los años 2000 se desinfló, y por ende la presión por participar de las decisiones regionales disminuyó fuertemente. En 2016, el contexto bajó los incentivos para participar a nivel regional, la

demanda por participación se redujo, y el interés de la ciudadanía por los avances y desafíos de la agenda regional es limitado.

Parte del desafío a futuro pasa por reposicionar la agenda regional como una agenda en la que se ponen en juego las estrategias de desarrollo e inclusión de los propios países, validar sus mecanismos aún opacos de toma de decisiones, y atraer la atención de la sociedad en su conjunto y los grupos de sociedad civil, más allá de sus agendas sectoriales específicas que en los hechos son las que han sobrevivido al estancamiento generalizado del MERCOSUR en los últimos años.

De alguna manera, la existencia de cada vez más foros regionales cuyas complementariedades aún no son claras para todas las partes, y el hecho de que las negociaciones clave en inversiones, comercio y financiamiento del desarrollo con terceros como el caso de China, se han dado a nivel bilateral y sin ninguna participación ciudadana, han reducido las presiones para modernizar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, y participación ciudadana del MERCOSUR. Paradójicamente, esa parece ser la situación y quizás se debe a la falta de acceso a la información, pero en abstracto se podría pensar que esta situación podría haber generado más presión a nivel nacional por transparencia y participación, pero no fue así.

Las dinámicas internas de polarización socio-política en algunos países del bloque (Argentina y Venezuela), la crisis del gobierno Dilma en Brasil y casos de corrupción en pleno debate, y la necesidad de los países de menor tamaño relativo (Paraguay y Uruguay) de mantener sus niveles de desarrollo o crecimiento económico y las mejoras en sus indicadores sociales a pesar de su percepción de que los socios mayores les dieron la espalda, han tenido a cada país, sus burocracias y sus sociedades civiles enfocados fronteras adentro en gran medida.

II. Revisión de los conceptos y los escenarios

II.1. *Revisión de los conceptos de base*

Al revisar las definiciones de base de Alemany y Leandro (2006) en torno a la sociedad civil y la participación en el MERCOSUR, se man-

tienen los siguientes conceptos propuestos por las autoras:

- una definición amplia de la sociedad civil es una opción que se reafirma ya que permite concebir la incidencia y la participación ciudadana de la forma lo más diversa e incluyente posible.

La definición que plantean Alemany y Leandro comprende a: organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas (Alemany y Leandro, 2006:7).

- la legitimidad de la participación de la sociedad civil no pasa por representar a la sociedad en su conjunto, ya que a pesar de las limitaciones existentes y de la crisis del sistema partidario, los órganos legislativos son los espacios de representación de la ciudadanía en general. La legitimidad de las organizaciones sociales pasa por su especificidad y el posicionamiento o conocimiento sobre ciertos temas o especialidades, y pasa por particularidades de las «constituencias» (grupos de referencia o de base de los movimientos sociales y redes, o beneficiarios para el caso de las ONG por ejemplo) que justifican su existencia (Alemany y Leandro, 2006:8).

- no se debe confundir acceso a la información, transparencia, diálogo, consulta, con participación. Sino que se conciben como condiciones necesarias cada una de la que le sigue, donde la participación contiene a las demás, y representan un ciclo de menos a más por el que han transitado diversas experiencias de participación. Por lo que, se reafirma que una visión *integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales* (Alemany y Leandro, 2003:10).

- a nivel regional la transparencia en la toma de decisiones sigue siendo muy débil. Los informes de la Secretaria del MERCOSUR

siguen siendo secretos 10 años después, así como la mayor parte de los anexos de toda negociación clave tanto de la agenda interna como de la agenda externa del MERCOSUR y de las negociaciones bilaterales de los Estados miembro con terceros (ej. negociaciones y acuerdos vigentes con China).

- la institucionalización de la participación ciudadana es clave, reconociendo que se deben de abrir diferentes canales y alternativas para la participación desde la lógica en torno a las Cumbres (hoy consolidadas como Cumbres Sociales que se empezaron a discutir de cara a Brasilia ese año y como corolario ampliado de las Cumbres Sindicales que se venían celebrando desde hacía varios años) hasta los foros específicos como las Reuniones Especializadas del MERCOSUR.

- 10 años después se mantiene y quizás agrava la afirmación de que “no se puede separar la reflexión de la legitimidad y efectividad de la participación de la sociedad civil y su institucionalización de los demás dilemas del MERCOSUR relacionados con su fragilidad institucional y con las prácticas discrecionales de los países socios”. De cara a desafíos de gobernabilidad que ha enfrentado la región en este periodo, como plantea Kaldor, y aunque parezca obvio es importante resaltar que “todos los conceptos modernos de sociedad civil comparten el presupuesto de que la base de la sociedad civil es el estado de derecho que incumbe tanto a los gobernantes como a los gobernados” (Kaldor, 2003:50).

- Se reafirma que “no sería viable proponer homogeneizar mecanismos nacionales de consulta a la sociedad civil, aunque podría ser interesante que aquellos países del MERCOSUR que no cuentan con estos espacios aprendan de la experiencia de los vecinos y consideren el potencial de estas iniciativas” (Alemany y Leandro, 2003:22). En este sentido, una de las cancillerías que al momento de elaboración del Documento aparecía como una de las más rezagadas en la materia, la de Uruguay, ha tenido un avance aunque menor, convocando a un espacio de diálogo con algunos actores de la sociedad civil local, aunque aún no se ha institucionalizado y funciona de alguna forma fuera de la estructura de la Cancillería ya que se cita desde el Programa Somos MERCOSUR, y no es claro el criterio para la participación ni los mecanismos de incorporación de

los aportes de la sociedad civil al posicionamiento del gobierno en el seno del MERCOSUR, no es clara su forma de funcionamiento, ni se ha dado publicación previa ni posterior de sus debates o avances.

- El tema de la *accountability* o rendición de cuentas de los representantes de los gobiernos por un lado, y de los «representantes» de la sociedad civil por otro, sigue siendo un tema clave que deberá abordarse en algún momento si se pretende dar mayor legitimidad al MERCOSUR, y a los órganos de la sociedad civil. Sin embargo, pasaron 10 años y nadie ha sensibilizado a la opinión pública sobre esta dimensión ni parece ser de interés de los actores clave hacerlo en el corto o mediano plazo.

Por todo lo señalado anteriormente, las debilidades del esquema de participación en el MERCOSUR (de los órganos y espacios de participación existentes), que se señalaron en 2006, se mantienen en las dimensiones de:

representación y membresía;
funcionamiento;
articulación;
visibilidad/transparencia/legitimidad; y
sostenibilidad.

Sin embargo, en esta revisión se podría relativizar:

a) el efecto tractor que tiene la consolidación de espacios formales de participación más amplios como se proponía en 2006, ya que en este contexto de baja demanda de participación, “la constitución de la sociedad civil no puede derivar de un proyecto formal. Es el resultado de un proceso más que de un contrato: un proceso que, al menos en parte, proviene de presiones públicas” (Kaldor, 2003:43).

b) el enfoque demasiado optimista en torno a escenarios posibles de participación ciudadana, siendo 10 años después claramente utópico el escenario de “MERCOSUR ciudadano” que se analiza a continuación.

c) la importancia que los gobiernos le darían, o podrían dar a la participación ciudadana en los procesos de integración regional o negociación internacional. A principios de los 2000 parecía que la efervescencia social era ineludible, pero 10 años después la agenda regional y la participación ciudadana no se han priorizado como se esperaba en el Documento de Alemany y Leandro. El enfoque evolutivo que caracterizó el análisis de las autoras, no se dio en términos absolutos, sino que hubo retrocesos en varios frentes y algunos avances en otros. Los avances que han significado las Cumbres Sociales, la maduración y consolidación de algunas Reuniones Especializadas como la de Agricultura Familiar, la evolución del Programa MERCOSUR liderado por las 4 cancillerías en un inicio y su enlentecimiento en los últimos años, y por último la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social son avances importantes. Esta última no se analiza en profundidad en este artículo pero seguramente podría arrojar otras reflexiones en la materia si se analizara en profundidad ya que se enfocó más en la formación, sensibilización y movilización de actores sociales que en la participación efectiva de los mismos en la toma de resoluciones o decisiones de los órganos regionales.

II.2. Revisión de los escenarios propuestos

En 2006 las autoras plantearon 3 escenarios simplificados del MERCOSUR a futuro como condicionantes de cómo podría evolucionar la participación ciudadana en el bloque, entendiendo que no se puede concibir la maduración de los mecanismos de participación aisladamente de la maduración o evolución del bloque en sí mismo, y que hay en general una linealidad entre mayor centralidad y dinamismo del bloque y la agenda oficial y mayor movilización social o presión por la participación. Los 3 escenarios planteados eran de un MERCOSUR estancado, un MERCOSUR fortalecido y un MERCOSUR debilitado y se delinearon esquemáticamente las características de cada uno que se retoman en la tabla N° 1.

Tabla N° 1:
Escenarios simplificados para el MERCOSUR
propuestos en 2006 por Alemany – Leandro

| Escenarios simplificados para el MERCOSUR propuestos en 2006 por Alemany – Leandro: | Breve descripción |
|---|--|
| MERCOSUR estancado | El MERCOSUR sigue siendo una alternativa de desarrollo de los países de la región pero en los hechos predominan los conflictos, y cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional. |
| MERCOSUR fortalecido | <p>Este es el escenario de un MERCOSUR Social y Productivo, con mayor complementariedad, aumento del comercio intra-regional, políticas energéticas comunes y proyectos de infraestructura, con políticas redistributivas y mayor integración social y cultural entre los países miembros y dentro de los países.</p> <p>Este escenario tiene básicamente dos variaciones:</p> <p>b1. el MERCOSUR se fortalece en el proceso de construcción de la UNASUR como procesos complementarios, y colabora fuertemente con los países de la CAN (hacia una posible fusión bajo UNASUR o MERCOSUR) y los miembros asociados participan cada vez más activamente en las decisiones del MERCOSUR.</p> <p>b2. el MERCOSUR se fortalece como principal espacio de integración económica, comercial y política de sus miembros plenos, independientemente de los demás procesos regionales.</p> |
| MERCOSUR debilitado | <p>En este escenario la inoperancia del MERCOSUR lo ha hecho caer por su propio peso, las normas aprobadas a nivel regional no se integran por los países miembros, la ciudadanía no puede circular libremente en la región ni ve los supuestos beneficios de la integración regional.</p> <p>Se fortalecen las visiones de autonomía y el camino propio, los socios pequeños firman Tratados de promoción de inversiones o Libre Comercio con los Estados Unidos, y las negociaciones con la UE se estancan.</p> |

En retrospectiva en el periodo 2006-2016 se puede afirmar que el escenario que tuvo lugar en los hechos fue una combinación del MERCOSUR estancado con el debilitado, donde aparecen algunos tímidos elementos del fortalecido en cuanto a rol de la UNASUR como plataforma política pero que no redundan en fortalecimiento del MERCOSUR al menos no al 2016.

Si se toman los elementos que describen aquellos escenarios, y se revisa qué pasó en estos 10 años y las percepciones existentes a la fecha, se puede afirmar que en este periodo:

- El MERCOSUR no se fortalece en este período pero se afirma como alternativa de integración económica, aunque debilitada en relación a su fase de impulso económico-comercial del periodo 1991 - 1999, vis-à-vis de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que se posiciona como una plataforma de concertación política más amplia que el primero;
- las normas aprobadas a nivel regional no siempre se internalizan en los países miembros, aunque la ciudadanía puede circular cada vez más libremente en la región, esta afirmación no es cierta para bienes y servicios;
- en cuanto a la agenda externa, las negociaciones birregionales con la Unión Europea (UE) han estado estancadas en estos diez años, aunque empiezan a retomarse en 2015;
- se puede hasta afirmar que en gran medida cada país persigue su propia estrategia de desarrollo y de inserción internacional, los acuerdos bilaterales con China y negociaciones bilaterales con EE.UU son una prueba de ello;
- la agenda de complementariedad productiva que fue fuerte en el período 2003-2006 se diluyó y sigue siendo una agenda pendiente, que hoy podría retomarse en torno a la articulación de cadenas regionales o globales de valor regionales inclusivas. Sin embargo, el análisis de políticas de fomento de la competitividad, productividad e innovación sigue siendo muy nacionalista y restrictivo en este sentido. Se está lejos de lograr enfoques regionales de construcción de valor, innovación y competitividad y las políticas nacionales en estos frentes aún no integran enfoques colaborativos con los vecinos.

El ejercicio de escenarios de Alemany y Leandro integraba 5 escenarios posibles para la participación ciudadana que a su vez estaban atados a los 3 escenarios esquemáticos señalados para el MERCOSUR, que se resumen en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2:
Escenarios de participación ciudadana en el MERCOSUR
propuestos en 2006 por Alemany – Leandro

| Escenarios de participación ciudadana | Supone un MERCOSUR... |
|---|---|
| 1. Escenario reduccionista: el arca de Noé | Este escenario es el más reduccionista y parte de la premisa de optar por un espacio único de participación de la sociedad civil a nivel regional o un espacio donde se concentraría todo lo «social». Aunque esta solución homogénea puede ser tentadora no parecería que por esta vía se pueda reflejar la complejidad de actores y espacios existentes. Por otro lado la dimensión de lo social puede identificarse en todos los temas de la agenda regional por lo que la alternativa de un solo espacio para «lo social» no se correspondería con una visión integral de la integración. |
| 2. Escenario de statu quo: la Torre de Babel | Este escenario puede darse en las dinámicas de MERCOSUR estancado y MERCOSUR debilitado, pero no es viable en un MERCOSUR fortalecido ya que aumentaría las deficiencias del esquema de participación actual, y no sería viable acordar estrategias de desarrollo regional y subregional sin una participación más amplia de todos los sectores afectados. |

| | |
|--|---|
| <p>3. Escenario de statu quo plus</p> | <p>Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia. Este escenario es una variación del anterior, ya que se mantienen los espacios existentes, pero en vez de seguir fomentando la Torre de Babel institucional se promueven algunas de las siguientes líneas de acción para la reingeniería:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. regular aquellos espacios en los que no hay reglamentos y actualizarlos cuando existen; b. redefinir los criterios de representación ya asumidos; c. acordar mecanismos de <i>accountability</i> y transparencia; d. ampliar la membresía de los espacios existentes; e. desarrollar mecanismos de coordinación de los espacios existentes; f. fortalecer el rol de los espacios existentes en el seno del MERCOSUR y su articulación con los espacios de toma de decisiones a nivel regional. |
| <p>4. Escenario asambleísta: plenario/cumbre social</p> | <p>Este escenario puede darse bajo las configuraciones de un MERCOSUR estancado o un MERCOSUR fortalecido, pero no parece viable en el marco de un MERCOSUR debilitado, salvo que fuera una estrategia explícita de acercar a la gente un proceso en decadencia.</p> |
| <p>5. Escenario de nueva ingeniería: MERCOSUR ciudadano</p> | <p>El «MERCOSUR Ciudadano» solo parece viable al mediano o largo plazo, y solo es posible en un marco de MERCOSUR fortalecido.</p> |

En retrospectiva analizando el periodo 2006-2016 se puede afirmar que se cumplió el escenario 4 de Cumbre Social, y se mantuvieron elementos del escenario 2 de *statu quo* Torre de Babel junto a algunas innovaciones que se pueden asociar al escenario 3 de *statu quo plus*. El escenario 4 asambleísta de plenario o cumbre social, se dio con la consolidación y mantenimiento de las Cumbres Sociales, y en esa medida es un avance importante en la medida que fortalece el espacio de encuentro y debate público, amplía la participación y genera instancias de concertación entre actores sociales de cara a las Cumbres. Queda pendiente un análisis en perspectiva aquí de su nivel de influencia,

formal en relación a los contenidos de las declaraciones presidenciales, e informal en relación a una incidencia real más allá de las declaraciones en términos de integración en la normativa regional y nacional en los casos en los que no se incorpora automáticamente, y luego de impacto real en las políticas nacionales.

En cuanto a las medidas que se proponían como parte del escenario 3 de *statu quo plus* como son pocos los avances en relación a la lista de propuestas, se puede decir que se acerca mucho al escenario 2 de *statu quo*: Torre de Babel, se destaca la creación de algunas instituciones como la Unidad de Apoyo a la Participación Social aunque sería fundamental profundizar el análisis de su impacto, así como su limitada capacidad de operar en un MERCOSUR debilitado o estancado. Como se señala anteriormente, esta Unidad se enfocó en el apoyo para la formación de capacidades y movilización de actores sociales, en su mayoría de trayectoria local, que se fueron sensibilizando y movilizándose en torno a los temas de agenda regional común. Sin embargo, de forma muy simplificadora se puede afirmar, si bien estos esfuerzos tienen un valor en sí mismos en términos de construcción de ciudadanía y sensibilidad social regional, no se tradujeron en mecanismos efectivos de incidencia en los órganos regionales, sus resoluciones y decisiones.

Posiblemente de haber un relanzamiento de la agenda regional en 2017 si fuera el caso, las instituciones creadas en este período (incluido el Parlamento del MERCOSUR) podrían encontrar eco ciudadano y ampliar su impacto y legitimidad, así como su incidencia en la toma de decisiones de los órganos decisorios del bloque.

Finalmente, el escenario 5 de una nueva ingeniería y un MERCOSUR ciudadano sigue siendo un escenario de largo plazo ya que no se dio en estos 10 años y parecería que aún falta un impulso fuerte que renueve compromisos de los Estados miembro por la integración regional profunda por un lado, y por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana por otro lado. La agenda de transparencia y rendición de cuentas no se ha posicionado como una agenda de construcción de bienes públicos regionales en el MERCOSUR, pero está en la palestra pública en 2016 a nivel nacional en muchos de los países de la región. Ya sea por los casos de corrupción que muestran problemas estructurales del financiamiento de la política, los partidos políticos y sus campañas, o por el uso de los recursos públicos o cargos de poder

para el tráfico de influencias o el lavado de dinero. El descontento ciudadano generalizado ante constataciones de estas prácticas de forma estructural en varios países del bloque ha implicado movilizaciones y en algunos países se están dando juicios varios en pleno proceso. A esto se suma que la situación institucional en Venezuela se deteriora aún más en 2016 y su tratamiento regional e internacional, no pasa por los canales tradicionales del MERCOSUR sino que se está provocando un posicionamiento regional desde la OEA, lo que de alguna manera fragiliza la institucionalidad del MERCOSUR indirectamente.

III. Revisión de las propuestas de participación ciudadana regional con un enfoque prospectivo

En cuanto a las propuestas realizadas en 2006, se mantiene la visión aunque no materializada por la falta de avances o dinamismo del propio bloque, de que el escenario deseable de largo plazo debería de ser el de la construcción de una nueva ingeniería que refleje la diversidad social de la región y que permita el uso de las nuevas tecnologías y desarrollos de participación social ya ampliamente difundidos a nivel global. El MERCOSUR ciudadano sigue siendo la utopía a construir, no solamente con el foco en el contrato o las instituciones que importan, sino con el claro objetivo de retomar el proceso de integración y movilización social como una dimensión del fortalecimiento de las democracias, y vice-versa.

El Mercosur ciudadano o nueva ingeniería: revisitado (aunque casi intacto):

El escenario «MERCOSUR Ciudadano» no se puede diseñar desde un estudio o un documento, pero se pueden dar pistas sobre desafíos claves y posibles propuestas concretas. Este escenario coherentemente con su formulación adoptaría un formato acordado en base a una amplia consulta ciudadana a nivel regional y no sería diseñado en una Cumbre. Se aprobaría a nivel Presidencial pero no sería construido de arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba.

Esta nueva ingeniería supone un cambio de lógica en la forma de construir la participación ciudadana, donde en vez de conformar las

representaciones por Secciones Nacionales se conformaría por Sectores. De hecho en la lógica de Sección Nacional no hay espacio para aquellas organizaciones que tienen naturaleza regional o subregional, que si llegan a participar hacen un paso atrás al desmembrarse en sus composiciones o Secciones Nacionales.

Por ejemplo podría pensarse en los siguientes sectores:

- *Sector de la Economía Social y Solidaria (cooperativas, agricultura familiar, organizaciones campesinas, consumidores, fundaciones, organizaciones de poblaciones originarias/ indígenas orientadas a la producción, etc.).*
- *Sector Sindical.*
- *Sector Empresarial.*
- *Sector de ONGs, redes y académicos (organizaciones de desarrollo, organizaciones de mujeres, medioambientales, organizaciones de defensa de derechos, organizaciones de afrodescendientes, indígenas, académicos, redes de universidades, asociaciones, etc.).*

También puede considerarse la posibilidad de subdividir este sector en cuatro sectores diferentes:

- *organizaciones de derechos de las mujeres, igualdad de género, movimiento LGBTI.*
- *organizaciones de comunidades indígenas o pueblos originarios;*
- *organizaciones afrodescendientes;*
- *ONGs, centros, redes, academia.*

En este esquema habría que cuidar la forma de ponderar a otros actores que no se identifiquen con ninguno de estos sectores, y de cuidar que todas las especificidades de los actores sociales se vean representadas. También habría que cuidar los equilibrios regionales, es decir que haya varias organizaciones/redes de cada país o que tienen presencia en cada país en cada sector.

No se podría aceptar que formalmente uno u otro sector tenga más peso en la toma de decisiones tal como sucede en la actualidad, ya que

de hecho los actores tienen pesos diferenciados pero la institucionalidad no puede promover esa diferenciación sino al contrario debería promover la igualdad de oportunidad de acceso a la participación.

Este escenario supone esfuerzos serios tanto a nivel nacional como regional para:

- lograr una mayor transparencia sobre las decisiones que se toman a nivel regional y la incorporación de las mismas en los sistemas nacionales. De hecho este escenario supone que los países miembros hayan optado por que los acuerdos regionales se adopten automáticamente a la legislación nacional. De no ser así no hay un escenario del MERCOSUR fortalecido posible.
- Implementar mecanismos de información y consulta a la ciudadanía y que formen parte de un proceso y no sean esfuerzos aislados.
- Asumir a nivel Presidencial un compromiso sobre la transparencia y la participación de los actores no estatales a nivel regional.
- Promover modernización de aquellas Cancillerías que aún no tienen espacios formales de participación de la sociedad civil.

En perspectiva, y de forma muy esquemática y por lo tanto incompleta o simplista, hoy los modos de participación en el MERCOSUR se pueden ordenar en torno a los siguientes formatos que parece que aún reflejan una lógica del siglo XX y no llegan a dar el salto al siglo XXI:

Movilización, formación y popularización: se puede afirmar que en la combinación de las Cumbres Sociales y la Unidad de Apoyo a la Participación Social se dan dos espacios importantes y novedosos de este periodo para la movilización, la formación y popularización de la agenda técnica – política del MERCOSUR. Otros programas o proyectos en el pasado contribuyeron en ese sentido pero fuera de la estructura formal del MERCOSUR.

Asambleísmo: consolidado desde la segunda mitad de los años 2000 a través de las Cumbres Sociales del MERCOSUR, con posibles áreas de mejora como en todos los casos. Sin embargo, se mantiene una importante fragilidad de base que implica la falta de acceso a información estratégica que se mantiene a pesar del paso de los años, y que no ha evolucionado hacia un mecanismo ni de información abierta

ni a mecanismos parciales de debriefing a sociedad civil por parte de autoridades regionales o responsables nacionales ante el MERCOSUR.

Corporativismo: principal foro de representación y participación, el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), ha evolucionado muy lentamente en los últimos 15 años. Muchos de sus representantes pasaron largos períodos representando a sus sectores por lo que desarrollaron altas capacidades de lobby en este ámbito, cada Sección Nacional evolucionó según la madurez y apertura de sus miembros iniciales, y la dinámica poco alentadora del MERCOSUR que no aprovechó a ese Foro como un espacio de legitimación y consulta, fue desdibujando el rol que el Foro había jugado en su primera época y que podría jugar como espacio de representación de sectores de la sociedad. Sigue siendo un espacio que puede ser el germen de una ingeniería más sofisticada y abierta en términos del MERCOSURciudadano de largo plazo.

Promoción de agendas focalizadas o sectoriales no corporativas: en el seno de las Reuniones Especializadas, por naturaleza para-estatales donde los actores de la sociedad civil participan en pie de igualdad con los actores públicos involucrados. Comparten agenda e intereses sectoriales (cooperativas, agricultura familiar que de alguna manera se podrían catalogar dentro de la categoría corporativa también) o focalizados en torno a una agenda. La dinámica de estas reuniones especializadas ha estado muy marcada por los liderazgos de actores públicos de referencia y la disponibilidad de recursos para la movilización de sus miembros y otros actores clave de estos sectores en torno a sus agendas, la realización de estudios o propuestas de políticas a nivel nacional en coordinación regional, y la realización de foros regionales y participación en las Cumbres del MERCOSUR.

Propuestas para un análisis más profundo: Para un análisis más profundo sobre el estado de avance o debilidad de los foros de participación existentes y aquellos actores que mantienen una agenda de acción y/o incidencia a nivel regional, e identificar posibles hojas de ruta para el fortalecimiento del escenario deseable del MERCOSUR Ciudadano, asumiendo que estamos entre el escenario 2 de *statu quo*: Torre de Babel y el escenario 3 de *statu quo plus* muy incompleto, se podría trabajar en torno a la tipología de los actores de la sociedad civil global que plantea Kaldor y que se puede aplicar para una matriz de actores a nivel regional también integrando las siguientes dimensiones:

| |
|---|
| 1. Temas de movilización e incidencia |
| 2. Composición |
| 3. Formas de organización |
| 4. Formas de acción |
| 5. Financiación |
| 6. Relación con el poder (económico y político, nacional y espacios regionales o globales). |

Estas dimensiones permitirían identificar quienes tienen más peso relativo, qué actores usan canales nacionales o regionales para incidir, así como aquellos actores que siguen sin tener voz en el proceso regional a pesar de la retórica inclusiva que se ha mantenido en estos años, y a pesar de que se han creado algunos espacios abiertos para el debate y la articulación que se destacan como lo es la Unidad de Apoyo a la Participación Social, dado que no significan espacios reales (al menos no aún) de participación en la toma de decisiones regionales, y sigue pendiente el acercamiento del proceso de integración a la ciudadanía en su conjunto.

A modo de conclusión: La gobernanza regional depende de la calidad de la democracia de los países miembros

La rendición de cuentas y la comunicación social como estrategia de construcción de una identidad común regional es aún una utopía y no encuentra ni actores que la lideren, ni ciudadanía que se movilice o la demande de forma contundente y visible. La ciudadanía se ha movilitado en estos últimos años pero en torno a agendas pendientes o problemas de carácter nacional. Sin embargo, los problemas a los que apuntan no son únicos de cada país, sino que con modalidades diferentes se dan en muchos países de la región y el resto del mundo.

La falta de maduración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, la falta de control y gestión en el estado y los casos generalizados de corrupción o mal uso de los recursos y contrataciones públicas en la mayoría de los países del bloque coloca como prioridad sine qua non la profundización de la democracia a nivel nacional. En la medida que muchas de estas prácticas son es-

tructurales del sistema de financiamiento de las campañas electorales y afectan a la gran mayoría de los partidos políticos de la región más allá de que existan procesos en curso particularmente agudos por los casos que implican a los gobiernos recientes de Argentina, Brasil y al sistema político chileno. A esto se suma que la información derivada de los llamados Panama Papers que no ha tenido demasiado peso en la opinión pública de la mayoría de los países del bloque, y que como mínimo pone de manifiesto la necesidad de mejores regulaciones para intensificar la obligatoriedad de declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos y su rendición de cuentas periódica.

La sociedad civil regional se encuentra poco visible para el resto de la ciudadanía en este contexto de gobernanza fragilizada en muchos de los países de la región, en la medida que las agendas nacionales predominan. No son idénticas, pero se parecen. Esto podría ser una oportunidad para campañas y movilizaciones regionales por el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social.

Cualquier movimiento anti-corrupción es bienvenido en este contexto, sin embargo es fundamental que en la búsqueda de soluciones, la prioridad será mejorar la calidad de la democracia y no llevarse por delante las instituciones. Es decir, movimientos anti-corrupción no democráticos como se pueden vislumbrar en algunas de las manifestaciones de Brasil deberán ser tratados con la misma seriedad que se juzga la corrupción ya que son inaceptables en una región que cumple ya más de 40 años de construcción democrática. En este frente la solidaridad de los movimientos sociales de la región frente al respeto y mantenimiento de las instituciones democrática ante la crisis del gobierno de Brasil de 2016 fue una señal de que hay una agenda clara que sí conforma una identidad regional: la defensa de la paz y la democracia.

La gobernanza regional difícilmente podría ser de mejor calidad que la gobernanza de los países que la componen, aunque posiblemente esté menos contaminada de prácticas clientelistas o corruptas en la medida que los bienes y recursos públicos regionales son menores que los movilizados a nivel nacional.

La mayor parte de los bienes y recursos regionales se movilizan a través de organismos regionales o bancos regionales que los blindan o buscan blindarlos de las debilidades institucionales que se manifiestan a nivel

nacional. Estos, los bancos y organismos regionales, deberían entonces facilitar de forma aún más estructurada la participación de la sociedad civil regional en la toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación de sus programas, proyectos e iniciativas en la medida que son las principales plataformas de movilización de recursos públicos y muchas veces se orientan a temas sensibles para las sociedades civiles o megaproyectos o inversiones cuyo impacto económico, social, y ambiental forma parte de muchas de las agendas de movilización de actores sociales locales, nacionales y regionales.

Por último, la agenda de Gobierno Abierto, que se viene impulsando en varios países de la región, y de la que los organismos internacionales y bancos regionales vienen siendo promotores, debería de aplicarse seriamente a nivel regional, y que las instituciones y órganos del bloque que tradicionalmente se han desarrollado en negociaciones a puerta cerrada sean coherentes con los más altos estándares de transparencia, de rendición de cuentas y participación ciudadana. Esto implicaría un cambio cultural de las entidades del bloque, pero podría ser una oportunidad para su legitimación social, modernización y apertura a prácticas de gobierno y gestión del s.XXI.

Lamentablemente es posible que los años que quedan de la segunda mitad de la década del 10 al 2020 estén fuertemente empañados por las transiciones nacionales que se señalaron anteriormente, acompañados de una restricción económica dada por el sesgo recesivo de la economía mundial, y que los liderazgos nacionales tanto a nivel de tomadores de decisión como de la sociedad civil, se vean demasiado enfocados en su lógica nacional, y se pierdan la oportunidad de llevar este debate de la calidad de la democracia hacia una democracia sustantiva regional de mejor calidad.

De todas formas, la calidad de las instituciones se construye paso a paso, el siglo XXI llegó para quedarse, y a más tardar en 2020 la región, en un nuevo esquema de bloques mundial donde el Atlántico ha quedado en segundo plano, deberá de repensarse estratégicamente y seguramente no tendrá alternativa que dar el salto a modernizar sus instituciones y la participación ciudadana como parte de su búsqueda de mecanismos más eficientes y democráticos.

Los organismos internacionales, las instituciones financieras regionales e internacionales, los grupos - redes de sociedad civil global y regional, las instituciones de transparencia o gobierno abierto, y otros entes públicos comprometidos con la participación ciudadana, podrán contribuir a que regionalice la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Gobierno Abierto, y que sus principios y metas se vayan incorporando en los mecanismos y organismos regionales.

NOTAS

1. Las opiniones de este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no reflejan la posición de la Red Sur. Este artículo se publicará en 2016 como una de las contribuciones de “La participación social en el MERCOSUR del siglo XXI” el marco de la iniciativa conjunta de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la asociación civil INCIDIR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemany, C. y Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*, Serie Análisis y Propuestas FESUR, Montevideo. *La bibliografía de esa publicación, es por definición una referencia aunque aquí no se detalla.*
- Kaldor, Mary (2003). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Kriterion N°18. Barcelona: TusQuets Editores.

RESUMEN

Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016

En noviembre de 2006 se publicaba, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” - Serie Análisis y Propuestas (FESUR) de Alemany y Leandro. Este capítulo es una

revisión de una de las autoras de aquel Documento de Trabajo publicado por FESUR, poniendo en perspectiva aquellas propuestas 10 años después, con el fin de revisar su vigencia o posibles adaptaciones con una mirada prospectiva.

En una primera parte, se revisa los 3 escenarios simplificados del MERCOSUR a futuro propuestos en 2006 como condicionantes de cómo podría evolucionar la participación ciudadana en el bloque, entendiendo que no se puede concebir la maduración de los mecanismos de participación aisladamente de la maduración o evolución del bloque en sí mismo. En una segunda parte, se revisa las configuraciones parciales de estos escenarios en los últimos 10 años, y se reconoce que el enfoque demasiado optimista en torno a escenarios posibles de participación ciudadana, siendo 10 años después claramente utópico el escenario de “MERCOSUR ciudadano”, y se revisa las propuestas concretas para su impulso a mediano o largo plazo.

ABSTRACT

Proposed citizen participation within MERCOSUR: 2016 Review

In November 2006 “Analysis and proposals for citizen participation in MERCOSUR” - Analysis and Proposals (FESUR) by Alemany and Leandro, was published. This article is a review of one of the authors of the aforementioned paper published by FESUR, putting in perspective those proposals 10 years later, in order to check its validity or any adjustment with a prospective look.

The first part is a review of the 3 simplified scenarios of MERCOSUR proposed in 2006 as determinants of how citizen participation in the regional block could evolve, taking into account that the maturation of participation mechanisms cannot be conceived apart from the evolution of the regional block itself. In a second part, partial configurations of these scenarios in the last 10 years are reviewed, and it is recognized that the optimistic approach about possible scenarios for citizen participation, is clearly ten years later an utopian scenario of “MERCOSUR *ciudadano*”. Moreover, this article reviews concrete proposals to boost citizen participation on the medium and long term.

SUMMARIO

Propostas para a participação cidadã no Mercosul: Revisão em 2016

Em novembro de 2006, Cecilia Alemany e Beatriz Leandro publicavam “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR” (Serie Análisis y Propuestas, FESUR – Fundación Friedrich Ebert, Uruguai). No presente artigo, uma de suas autoras faz uma revisão desse Documento de Trabalho dez anos depois, pondo em perspectiva as propostas de então com o fim de analisar sua vigência ou possíveis adaptações com um enfoque prospectivo.

Em uma primeira parte, revisa os três futuros cenários simplificados do Mercosul propostos em 2006 como condicionantes de como poderia evoluir a participação cidadã no bloco, entendendo que não é possível conceber o amadurecimento dos mecanismos de participação separadamente do amadurecimento ou da evolução do bloco em si mesmo. Em uma segunda parte, revê as configurações parciais desses cenários nos últimos dez anos, reconhecendo o enfoque demasiado otimista em torno a cenários possíveis de participação cidadã. Conclui que dez anos depois é claramente utópico o cenário de “Mercosul cidadão” e revisa as propostas concretas para o seu impulso a médio ou longo prazo.



Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas – Europa y Latinoamérica

Bruno Theodoro Luciano

Introducción

El desplazamiento de la toma de decisiones estatales hacia el nivel regional es un fenómeno cada vez más presente en las Relaciones Internacionales. La dificultad de los Estados en manejar de modo eficiente temáticas que sobrepasan sus fronteras favoreció la cooperación y la integración regional. Esas dinámicas, en cierto grado, pueden no conciliarse con las características democráticas construidas dentro de los Estados-miembros del proceso integrador, alejando los ciudadanos

del proceso decisorio regional (Follesdal y Hix, 2006). El traslado de las decisiones políticas regionales hacia instancias superiores de la esfera estatal dificulta la representación y participación en la formulación y aprobación de políticas administradas a nivel regional, pero que afectan directamente a los ciudadanos. Con el objetivo de legitimar la integración y agregar valores democráticos a este proceso, instituciones parlamentarias regionales fueron incluidas en los procesos de integración, como medio de garantizar la existencia de criterios de democracia representativa en las estructuras regionales (Drummond, 2005).

El Parlamento Europeo fue el primer y más reconocido ejemplo de dimensión parlamentaria en la integración. Desde su establecimiento en 1952, como Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA), éste evolucionó desde una asamblea consultiva hasta un co-legislador al lado del Consejo de la Unión Europea (Kreppel, 2002; Costa, 2009; Rittberger, 2003). En 1979, las primeras elecciones directas de los miembros del Parlamento Europeo fueron realizadas, como una forma de acrecer la legitimidad y representatividad al proyecto de integración europeo que emergía (Follesdal y Hix, 2006; Hobolt et al, 2008; Schmitt, 2005).

Juntamente con la creación de proyectos de integración regional a escala global, otros parlamentos regionales fueron establecidos. Además de Europa, Latinoamérica, África y el Sudoeste Asiático participaron de la expansión de parlamentos regionales (Medeiros, 2008; Mariano, 2011; Vázquez, 2005; Drummond, 2009; Bustamante, 2006; Cera, 2009; Luciano, 2012; Mpanyane, 2009; Nzewi, 2013; Kingah and Co-felice, 2012; Magdagbeola y Onoja, 2008; Ruland, 2012; Deinla, 2013).

Afuera de Europa, Latinoamérica fue la región que más desarrolló iniciativas de integración regional, con la inclusión de dimensiones parlamentarias en estos procesos. La primera organización parlamentaria latinoamericana, el Parlamento Latino-Americano (Parlatino), de 1964, surge, todavía, independientemente de los proyectos de integración económica que emergen en la década de 1960 a partir de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En las décadas siguientes, los proyectos regionales andino y centro-americano también pasan a incluir instancias parlamentarias en el proceso de integración. De hecho, el Parlamento Andino (Parlandino) y el Parlamento Centro-Americano (Parlacen) son establecidos, respetivamente en

1979 y 1987, como esferas consultivas, de composición parlamentaria, de las actuales Comunidad Andina (CAN) y Sistema de Integración Centro-Americano (SICA) (Erthal, 2006; Malamud y Sousa, 2007).

Si bien una dimensión parlamentaria siempre estuvo presente en la integración del Mercosur, a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Parlamento del Mercosur (Parlasur) sólo es creado en 2005, en un contexto de reformulación e institucionalización de este bloque regional en el inicio del siglo XXI. Aunque sea más joven que los otros parlamentos de integración establecidos en la región, el presente artículo sustenta que el Parlasur es el caso parlamentario de mayor nivel de complejidad institucional en Latinoamérica. La previsión de elecciones directas, proporcionalidad en las delegaciones nacionales, sistema complejo de mayorías parlamentarias y grupos políticos transnacionales inseridos a partir del Protocolo Constitutivo del Parlasur, frutos de la fuerte influencia y cooperación europea en su institucionalización (Dri, 2010), dotaron el Parlamento de un grado institucional avanzado y complejo, especialmente comparado a los otros casos regionales.

Este trabajo indica que este complejo modelo institucional (desde el punto de vista formal), todavía, no llevó a un empoderamiento del Parlamento en el proceso decisorio regional, aún centrado en las manos de las cancillerías y gabinetes presidenciales. Aunque se vea una gran influencia europea en su concepción y formulación, los condicionantes y límites nacionales y regionales han prevalecido en la dinámica político-institucional del Parlasur, reduciendo su capacidad de influencia en las políticas de integración.

En un primer momento, el artículo presenta los orígenes, el desarrollo y la complejidad institucional del Parlasur, destacándose el rol de las elecciones directas como un elemento favorable al aumento de relevancia de esta institución parlamentaria en la integración, indicando las propuestas y campañas electorales nacionales para las primeras elecciones directas a nivel regional. Finalmente, son discutidos los límites estructurales del Parlasur, los cuales han reducido la posibilidad de este parlamento de posicionarse como un actor relevante en la integración del Mercosur, así como sus desafíos contemporáneos para superar el período de parálisis institucional iniciado en 2010.

1. Orígenes, desarrollo y complejidad institucional del Parlasur

La inclusión de instancias parlamentarias en la integración regional es anterior a la propia fundación de la integración del Mercosur. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado entre Brasil y Argentina en 1988, ya había establecido una Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración (CPCI) (Mariano, 2011). En un contexto de redemocratización, los dos países que empezaban un proceso de aproximación y reducción de rivalidades históricas incluyeron canales de participación parlamentaria al proyecto de integración embrionario, buscando facilitar la internacionalización de los acuerdos por los legislativos nacionales. Inserido en este mismo objetivo, el Tratado de Asunción, que instituyó el Mercado Común del Sur, también establece la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), responsable de la facilitación de la aprobación de las normas integracionistas (Caetano y Antón, 2001).

Hasta 1994, la actuación de la CPC fue marcada por frágiles intentos de encontrar su lugar en la estructura institucional del Mercosur, que solamente será mejor esclarecida a partir del Protocolo de Ouro Preto en 1994 (Rivas, 2011). A partir de este documento, la CPC pasa a ser reconocida como parte del marco institucional mercosureño. Ouro Preto formaliza el rol de “agente legal” de la CPC en la aprobación legislativa de las decisiones de la integración a nivel nacional (Mariano, 2011).

El desarrollo de la CPC, durante su existencia, estuvo fuertemente asociado al funcionamiento interno del bloque. Hubo una preocupación muy significativa, por parte de la CPC, acerca del nacimiento de un Mercosur político y democrático, a través de la instalación de un verdadero parlamento regional. Mientras las estructuras de los ejecutivos nacionales participantes de la integración presentaban insumos tecnocráticos de alto rendimiento, derivados de las burocracias y cancillerías nacionales, lo que facilitaba y traía agilidad a la resolución de problemas, las estructuras de la CPC contenían un bajo grado de apoyo técnico (aún variable de acuerdo con los funcionarios de los parlamentos nacionales involucrados) a las actividades de los parlamentarios nacionales en la integración. Entre las insuficiencias identificadas en la CPC, se destacan la falta de información y asesoramiento; la baja comunicación interparlamentaria; y la escasez

de liderazgos parlamentarios interesados en actuar en el Mercosur (Caetano y Antón, 2001).

Mientras había resistencia por parte de los Estados fundadores del Mercosur en instituir un espacio parlamentario de integración, los parlamentarios nacionales, por medio de la CPC, se organizaron para establecer su papel dentro del proyecto de integración. Se formalizó, dentro de la Comisión Parlamentaria, subcomisiones de trabajo (con organización y funcionamiento *ad hoc*), en vista a una mayor especialización de los trabajos y temas dentro de la integración, con numeración variable a lo largo de los años 1990 e inicio de los 2000: 12 en 1991; 8 en 1995; y 17 en 2001 (Dri, 2011).

Desde el primer reglamento interno de la CPC, ya se preveía que una de las funciones de esta comisión sería **de apoyar el desarrollo y futura instalación del Parlamento del Mercosur**. En este sentido, desde 2003 a 2005, los parlamentarios de los cuatro países se dedicaron a la formulación de una propuesta que regulase el nuevo parlamento de integración que sería establecido (Pietrafesa, 2011).

“Merecen un destaque especial los vínculos establecidos por la Comisión con el Parlamento Europeo...” (Caetano y Antón, 2001:150). El contacto de la CPC con el Parlamento Europeo fue extremadamente relevante para la conformación del Parlamento del Mercosur. El Parlamento Europeo y la Comisión Europea no sólo apoyaron la instalación y desarrollo del Parlasur a partir de la transferencia de *know-how* para los funcionarios y técnicos de los países del Mercosur (talleres y visitas técnicas a las instituciones europeas en Bruselas), sino que hubo envío de aportes financieros por parte de Europa para la instalación de una secretaría parlamentaria del Parlasur (Dri, 2010). El grande éxito de la CPC, en este sentido, fue llegar a la creación de un parlamento para el Mercosur, indicación expresa en su reglamento interno (Coutinho, 2009).

Las negociaciones entre los parlamentos y ejecutivos nacionales, con apoyo técnico y financiero de la Comisión Europea, resultaron, en 2005, en la aprobación del Protocolo Constitutivo del Parlasur. El Parlamento del Mercosur substituyó la CPC como órgano de naturaleza y composición parlamentaria en el marco institucional del bloque. *“O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que*

a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos” (Mariano, 2011:14).

La fundación del Parlasur constituyó una respuesta a la demanda de una mayor institucionalidad en la integración regional, en especial en la participación de instancias legislativas en este contexto. Para Barral (2006), institucionalizar significaría promover más autonomía e identidad a esta organización parlamentaria. La constitución del Parlasur sólo traería mayores contribuciones a la integración a partir del momento en que superara las dificultades y limitaciones anteriormente presentes en la CPC (Mariano, 2011).

La función más relevante del Parlasur, inclusive de su institución antecesora, es la facilitación de la incorporación de reglas regionales a nivel nacional, objetivando la armonización de las normas entre los socios del Mercosur (Barral, 2006). Los mecanismos utilizados por el Parlasur favorecen la celeridad en la internalización de las normas Mercosur dentro de los congresos nacionales, aumentando el índice de normas efectivamente internalizadas y garantizando un mayor funcionamiento de las decisiones tomadas a nivel regional (Ribeiro, 2008). Además, contiene un rol esencial en el contacto entre parlamentos nacionales y regional, facilitando la aprobación de las normas regionales domésticamente, con asistencia de las representaciones del Parlasur dentro de los congresos nacionales (unidad enlace) (Drummond, 2011).

Mientras mantenga las competencias consultivas por naturaleza, el Parlasur, cuando comparado a otros parlamentos de integración, presenta un nivel institucional más complejo. Las informaciones de la tabla 1 ayudan a dejar más explícitas las distinciones y semejanzas entre las características institucionales del Parlasur con otras estructuras parlamentarias en Latinoamérica (Parlatino, Parlandino, Parlacen).

Cuadro 1.
Comparación entre los Parlamentos
Regionales de América Latina

| | Parlamento del Mercosur (PARLASUR) | Parlamento Andino (PARLAN- DINO) | Parlamento Centro-Ameri- cano (PARLA- CEN) | Parlamento Latino- americano (PARLATI- NO) |
|---|---|---|---|---|
| Estados- -miembros | 5 | 4 | 6 | 23 |
| Vínculo formal con proyecto de integración | Sí (Mercosur) | Sí (Comunidad Andina) | Sí (SICA) | No |
| Competen- cias legisla- tivas | Consultivo | Consultivo | Consultivo | Consultivo |
| Parlamen- tarios di- rectamente electos | Argentina y Pa- raguay | Bolivia, Ecu- ador y Perú | Todos los pa- íses | Bolivia y Venezuela |
| Representa- ción Parla- mentaria | Proporcionali- dad Atenuada | Igualitaria (5 por país) | Igualitaria (20 por país) | Igualitaria (12 por país) |
| Grupos Polí- ticos Forma- lizados | Sí | No | Sí | No |
| Sistema de decisión | Diferentes mayorías | Mayorías simples | Mayorías sim- ples | Mayorías simples |
| Comisiones Parlamenta- rias | Permanentes | Permanentes | Permanentes | Permanen- tes |
| Actos Parla- mentarios | Pareceres, Proyectos de normas, An- teproyectos de normas, Declaraciones, Recomendacio- nes, Informes y Disposiciones | Recomenda- ciones | Resoluciones, Propuestas, Re- comendaciones y Estudios | Acuerdos, Recomenda- ciones, Re- soluciones, Mociones, Proyectos y Declaracio- nes |

Fuente: Elaboración propia, basado en Malamud y Sousa, 2007.

Distintamente de la CPC, que solamente podría emitir recomendacio-

nes, el Parlasur presenta una gama de tipos de producción legislativa y actos parlamentarios: Pareceres, Proyectos de normas, Anteproyectos de normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Disposiciones (Mariano, 2011). El Parlasur, en conformación con su reglamento interno, estableció la creación de diez comisiones permanentes, con la finalidad de hacer más especializados los trabajos y discusiones deliberativas del parlamento regional. Esas son las Comisiones de Asuntos Jurídicos e Institucionales; Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios; Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte; Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social; Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo; Ciudadanía y Derechos Humanos; Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa; Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca; y Presupuesto y Asuntos Internos. Su estatuto también posibilita la creación de otras comisiones especiales y temporarias, para tratar de temas específicos de interés de los parlamentarios.

Este trabajo especializado por comisiones temáticas es fundamental para el estudio de temas particulares, el diálogo con actores de la sociedad civil (audiencias públicas), y la producción de documentos e informes. A partir de estas comisiones específicas, los grupos de interés de la región pueden ejercer mayor influencia en la actividad parlamentaria, para el atendimento de sus preferencias políticas e ideológicas.

Lo que se mantiene, todavía, es que los sectores sociales más articulados acerca de la integración aún ven como interlocutor principal a los ejecutivos nacionales (cancillerías, ministerios, agencias especializadas, todos partes de los gobiernos nacionales) y no al parlamento regional (Mariano y Back, 2012). De cualquier modo, el rol de la organización interna del Parlasur es traer mayor visibilidad y transparencia al proceso de integración, a través de un conjunto de actividades asociadas a la sociedad civil, sean seminarios, conferencias, audiencias o visitas (Casal, 2008).

Otra innovación significativa incluida en el protocolo constitutivo del Parlasur fue la previsión de organización político-ideológica del parlamento en grupos políticos regionales. De acuerdo con el tercer

capítulo del reglamento interno del Parlasur, los parlamentarios podrán organizarse por grupos políticos, siguiendo sus afinidades ideológicas. Dos son las posibilidades de instalación de un grupo político en el parlamento: contener 10% de la composición del parlamento, en caso de que todos los parlamentarios sean del mismo Estado-socio; o mínimo de 5 parlamentarios, en caso de que sean de países distintos (Parlamento del Mercosur, 2007).

Después de tres años de encuentros informales, el Grupo o Bancada Progresista fue formalizado en diciembre de 2009 (Malamud y Dri, 2011). Conformado de modo análogo a los grupos políticos del Parlamento Europeo, la Bancada Progresista es compuesta por parlamentarios de diversos países del Mercosur, miembros de partidos o bloques políticos de izquierda, ejemplificados por el Partido dos Trabalhadores (Brasil), Frente Amplio (Uruguay), Partido Justicialista (Argentina), Frente Guazú (Paraguay) (Drummond, 2009).

Partidos políticos opositores a los partidos “progresistas” buscaron también organizarse políticamente después de la creación del Grupo Progresista. Hasta ahora, estas negociaciones se han mantenido incipientes, teniendo en cuenta la dificultad de aproximación de los partidos considerados social-demócratas (el caso del Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) con partidos de derecha del Paraguay y Uruguay (Malamud y Dri, 2011). Siguiendo la previsión del reglamento interno, el Partido Nacional del Uruguay también se formalizó como grupo político del Parlasur en los primeros años de actividad del parlamento. Se mantuvo como un agrupamiento político plenamente nacional, indicando una postura nacionalista y poco favorable al desarrollo de configuraciones políticas supranacionales en la integración.

Finalmente, juntamente con la previsión de realización de elecciones directas para los parlamentarios del Mercosur, el Protocolo Constitutivo instauró un sistema de proporcionalidad de las representaciones nacionales, diferenciando este parlamento del sistema de representación igualitaria adoptado en la antigua CPC y por los demás parlamentos latinoamericanos observados.

2. Elecciones directas para el Parlasur: las propuestas y campañas nacionales

La previsión de elecciones directas para los miembros del Parlasur es una de las innovaciones institucionales más significativas que trae el Protocolo Constitutivo del Parlasur. Según este documento, los parlamentarios del Mercosur serán elegidos por voto universal y secreto, con base en legislaciones electorales nacionales aprobadas por cada Estado-miembro (Art. 6º del Protocolo Constitutivo). Además, a partir de una fecha determinada por los parlamentarios del Mercosur, será establecido un “Día del Mercosur Ciudadano”, cuando las elecciones para los parlamentarios del bloque serán realizadas conjuntamente en todos los Estados-socios, del mismo modo que hacen las elecciones para el Parlamento Europeo desde 1979.

Para garantizar la representación más equilibrada entre los pueblos del Mercosur, fueron aprobados por el Parlasur, en 2010, los términos de la distribución de escaños del Parlamento para cada Estado. Inspirado en la evolución institucional del Parlamento Europeo, fue inserido en la composición de las representaciones nacionales del Parlasur, de modo gradual, el criterio de la representación ciudadana, análogo al principio de la representación atenuada existente en la integración europea (Drummond, 2009).

En un primer momento, el número de representaciones nacionales se mantiene el mismo, siguiendo la distribución ya utilizada en los tiempos de la CPC, 18 parlamentarios por Estado-miembro. En una segunda etapa, en que los Estados pasan a hacer internamente elecciones directas para sus parlamentarios del Mercosur, el criterio de la representación ciudadana pasa a ser aplicado transitoriamente, manteniéndose las representaciones uruguaya y paraguaya en 18 parlamentarios, mientras las delegaciones de Brasil y Argentina pasan a contar con 26 y 37 escaños, respectivamente. Con la adhesión de Venezuela en las elecciones directas para el Parlasur en todos los países del bloque, la distribución llega a su etapa final, cuando nuevamente se acrece el número de escaños de las representaciones argentina y brasileña.

Actualmente, el proceso de inserción de la representación ciudadana se encuentra en la primera parte de su segunda etapa, mientras las delegaciones nacionales ya presentan una diferencia numérica, todavía

transitoria y reducida. Hasta el momento el Paraguay celebró elecciones directas para sus 18 parlamentarios, en 2008 y 2013, mientras que Argentina organizó por primera vez elecciones al Parlasur en 2015. De acuerdo con el Protocolo Constitutivo del Parlasur, los demás países tenían hasta 2014 para elegir sus parlamentarios por representación directa. Por el retraso en la aprobación de elecciones en algunos de los Estados, un acuerdo político fue firmado y el plazo para celebrar elecciones en todos los países del Mercosur se extendió hasta el año de 2020.

Tabla 1.
La representación ciudadana en el Parlasur

| Estados-miembros | Populación (aproximada en millones) | Primera etapa (2006-2010) | Segunda etapa I (2011-2014/2020)* | Segunda etapa II (pos-2020 y adhesión de Venezuela) |
|------------------|-------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---|
| Uruguay | 3,3 | 18 | 18 | 18 |
| Paraguay | 6,4 | 18 | 18 | 18 |
| Venezuela | 27,6 | - | 23 | 31 |
| Argentina | 41,7 | 18 | 26 | 43 |
| Brasil | 203,4 | 18 | 37 | 74 |
| Total | 282,4 | 72 | 122 | 184 |

* En sesión plenaria de diciembre de 2013, los parlamentares del Mercosur extendieron el período de vigencia de esta etapa hasta 2020, para que todos los países puedan elegir sus representantes directamente.

Fuente: Luciano (2012).

Paraguay

Las elecciones directas de los representantes paraguayos, antes mismo de la conformación del número de escaños por países, hizo que el número mínimo de parlamentarios por representaciones nacionales se mantuviera en 18 diputados (Drummond, 2009). Las primeras elecciones directas para el Parlasur en Paraguay, en 2008 y 2013, se celebraron juntamente con las elecciones presidenciales. Este hecho

reforzó su carácter de *elecciones de segunda orden*, concepto aplicado al caso europeo (Schmitt, 2005), para las elecciones del Parlasur. La falta de información previa al electorado paraguayo con respecto al Mercosur, al Parlasur, y a los parlamentarios del Mercosur, junto con la atención prioritaria dada a las campañas presidenciales nacionales, acentuó las características secundarias de las elecciones de los parlamentarios del Mercosur en Paraguay. Temas de integración no fueron discutidos durante la campaña electoral, que se limitó a discusiones políticas esencialmente nacionales (Mariano, 2011).

Los criterios para las elecciones de los 18 representantes paraguayos en el Parlasur están regulados en la resolución electoral paraguaya n°55 de 2007, referente a las elecciones de 2008, y en la resolución n°65 de 2012, acerca de las elecciones realizadas en 2013. Para ambas, se reglamentaron la elección de 18 parlamentarios titulares y 18 suplentes para el Mercosur, el país se constituyó como distrito electoral único, mismo criterio adoptado para elegir Senadores, Presidente y Vice-Presidente (Paraguay, 2007; Paraguay, 2012). En las dos elecciones celebradas, el sistema electoral adoptado fue de listas partidarias preordinadas, modelo también adoptado para elección de los Senadores del país. *“La importancia debe atenuarse en tanto la superposición con las elecciones presidenciales polarizó el debate electoral y produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano”* (Porcelli, 2009:45).

Argentina

Desde 2008, distintos proyectos de ley fueron presentados en el Senado y Cámara de Diputados de Argentina con respecto a las primeras elecciones directas para el Parlasur en el país. Aunque presenten singularidades en criterios específicos y en sus justificativas, las proposiciones argentinas pueden ser agrupadas en tres categorías, basadas en los sistemas electorales adoptados para elegir los representantes argentinos en el parlamento regional.

La mayoría de los proyectos presentados estipula el uso de un sistema mixto para elección de los parlamentarios del Mercosur. En este modelo, parte de los escaños sería destinado a cada una de las 23 Provincias argentinas y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siguiendo el

modelo mayoritario de las elecciones para el Senado. El resto de los escaños (19), sería seleccionado por todo el país, en un modelo de distrito único, por listas partidarias preordinadas.

Un segundo sistema electoral encontrado en los proyectos argentinos para el Parlasur es la adopción exclusiva de un modelo electoral de distrito único, donde todos los candidatos serían elegidos por las listas partidarias. La presencia de diversidad geográfica por provincias y cuotas femeninas, con variaciones entre los proyectos, estarían incluidas dentro de cada lista partidaria presentada.

Otros modelos electorales también fueron presentados en el Congreso de la Nación Argentina. Esas otras proposiciones presentan un sistema distinto de los modelos anteriores, incluyendo la distribución de escaños por cinco regiones nacionales, sumatorio de Provincias vecinas, y no por cada Provincia argentina y Ciudad Autónoma (Luciano, 2014).

A partir de la adopción definitiva del primer modelo electoral presentado (sistema mixto), el Congreso Argentino, a través de la ley n°27.120, oficializó que las primeras elecciones para el Parlasur en Argentina serían juntamente con las elecciones presidenciales de 2015. Temas políticos nacionales nuevamente tomaron cuenta de las discusiones políticas con respecto al parlamento regional. En este caso, la discusión política en el contexto de aprobación legislativa en Argentina fue con relación a llamada “polémica K”, rumores políticos y mediáticos de que la Presidenta Cristina Kirchner sería candidata al Parlasur por la lista de la Frente por la Victoria, buscando obtener inmunidad parlamentaria en este órgano regional (Schiff, 2014). Al final, ni Kirchner se presentó como candidata al Parlasur ni las inmunidades parlamentarias fueron concedidas a los parlamentarios del Mercosur por la Cámara Electoral Argentina (La Nación, 2015). Más allá de la prevalencia del debate político a nivel presidencial, las elecciones de octubre de 2015 fueron marcadas por la dificultad de informar los ciudadanos argentinos con respecto a las funciones y actividades de los parlamentarios del Mercosur. Las recientes elecciones argentinas han reforzado la idea de que las elecciones para el Parlasur deben configurarse como elecciones de segunda orden (Schmitt, 2005), teniendo en cuenta la predominancia/dependencia de las campañas a nivel nacional y el bajo involucramiento y nivel de información de los ciudadanos sobre los parlamentarios regionales.

Brasil

El debate acerca de la inserción de elecciones directas para los representantes brasileños en el Parlasur, en un primer momento, se ha centrado en dos proyectos de leyes, uno de la Cámara de Diputados y otro del Senado Federal, en tramitación simultánea en el Congreso Nacional. El Proyecto de Ley de la Cámara de Diputados (PLC) n° 5.279 de 2009, del diputado Carlos Zaratini (PT-SP) y el Proyecto de Ley del Senado Federal (PLS) n° 126 de 2011, de autoría del Senador Lindbergh Farias (PT-RJ).

Mientras que el PLC representa la implantación de listas preordinadas nacionales en las elecciones para el Parlasur, el modelo adoptado en el PLS, segundo el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado, es “(...) *um sistema misto de voto, combinando a eleição majoritária, de forma a garantir a representação de todos os Estados e do Distrito Federal no Parlamento do Mercosul, com a lista partidária fechada e preordenada.*” (Senado Federal, 2011: 2).

En el caso del Brasil, el debate acerca de las primeras elecciones directas para el Parlasur presenta aspectos de innovación política para las elecciones regionales, a partir de la identificación de elementos relacionados a la reforma política brasileña. Tanto el proyecto presentado en la Cámara de Diputados cuanto la proposición del Senado Federal representarían el trasborde de la reforma política para el plan regional (Mariano y Luciano, 2012).

En ambas propuestas, se pueden encontrar elementos característicos de la reforma política nacional, tales como: financiamiento público de campañas políticas; listas preordinadas partidarias; y fin de las coaliciones electorales para cargos proporcionalmente elegidos. Todas estas propuestas de reforma política incluidas en los proyectos para elecciones del Parlasur aún se encuentran en etapa de discusión y debate en el Congreso Nacional, todavía no fueron incorporadas en las propuestas de elecciones para el Parlasur, como forma de promover alguna innovación o experimento político-electoral.

As dificuldades na aprovação e tramitação do PLC não parecem decorrer da falta de consenso em realizar eleições diretas para os representantes do Parlasur, mas da ausência de acordo nos pontos

específicos incluídos no projeto de lei que são inspirados na reforma política nacional. Nenhum dos discursos proferidos em plenário foi contrário à realização e à importância das eleições para o MERCOSUL (Mariano y Luciano, 2012: 70).

En septiembre de 2013 fue presentado por el Senador Roberto Requião (PMDB-PR) un nuevo proyecto de ley (PLS 358-2013) que también busca regular las primeras elecciones directas para el Parlasur en Brasil. Distintamente de las demás, de acuerdo con este proyecto “*Os parlamentares do Mercosul serão eleitos pelo sistema majoritário, com a utilização de listas abertas de candidatos registrados pelos respectivos partidos*” (Senado Federal, 2013). Este proyecto busca vaciar los elementos relacionados a la reforma política nacional con el objetivo de dar celeridad a la aprobación de las elecciones para el Mercosur en el país.

El escenario político y económico negativo contemporáneo de Brasil ha reducido las probabilidades de realización de elecciones directas para el Parlasur en los próximos años en el Brasil (que posiblemente serían celebradas en 2018, junto con las próximas elecciones nacionales). La dificultad en cambiar la legislación electoral y las reglas partidarias dejan lejanas las ambiciones de incluirse un nuevo cargo electivo en el país.

Uruguay

Aunque Uruguay sea la sede de la mayoría de las instituciones mercosureñas (incluso el Parlasur) y uno de los miembros fundadores del Mercosur, el legislativo uruguayo no discutió profundamente ninguna propuesta de reglamentación de las primeras elecciones de sus representantes en el Parlasur.

El único proyecto presentado en el palacio legislativo uruguayo, el 6 de julio de 2011, fue la propuesta de autoría del Senador Aldo Lamorte (Dist. 866 de Jul/2011). En su exposición de motivos es resaltada la necesidad que el país cumpla lo acordado en el protocolo constitutivo del Parlasur referente a la inclusión de elecciones directas para las representaciones nacionales del parlamento y que la Corte Electoral organice las primeras elecciones del Parlasur a partir de los principios establecidos en el referente proyecto de ley. Entre las características de

la propuesta se incluye: la incompatibilidad con mandatos nacionales, lista partidarias preordinadas, cuotas de género y finalmente que las elecciones al parlamento regional sean organizadas en conjunto con las elecciones nacionales. Después de la presentación del proyecto al plenario, el proyecto es enviado a la comisión de Constitución y Legislación pero no es retomado en las deliberaciones de los parlamentarios uruguayos.

En 8 de noviembre de 2011, en el Senado Uruguayo, vuelve a ser mencionada la cuestión de inclusión de elecciones directas para el Parlasur en el discurso del Senador Carlos Gamou, de Frente Amplio:

Por lo tanto, nada impediría que en octubre de 2014 -si fuera necesario y se alcanzaran los dos quintos del total de componentes de la Asamblea General-, se hiciera una reforma constitucional en la que se propusiera la elección directa de los miembros del Parlasur, es decir, para que junto con esa papeleta se pudiera votar en forma directa -me parece muy importante que así se haga- a los distintos miembros del Parlamento del Mercosur (Uruguay, 2011: 146).

Según el parlamentario, no habría mayores dificultades en la inclusión de elección directa a los 18 representantes de 2014. Todavía, hasta el momento, no se llevó adelante esta expectativa política y el país sigue indicando sus parlamentarios indirectamente, sin ninguna propuesta legislativa para futuras elecciones directas.

Venezuela

En el caso de Venezuela no fue identificada hasta el momento ninguna reglamentación o proposición para la elección directa de los representantes de estos países en el Parlasur. La adhesión de Venezuela al Mercosur solamente se formalizó en julio de 2012, en el contexto de la suspensión paraguaya del bloque. A partir de esta fecha, el país pasa por un proceso de adopción del código arancelario Mercosur y de internalización de las normas Mercosur, todavía no aprobadas por el legislativo venezolano. El Protocolo Constitutivo del Parlasur fue internalizado en 2013 y en la sesión de abril de 2014 la primera representación parlamentaria venezolana asumió en Montevideo. Dado el carácter reciente de la inclusión de Venezuela en el bloque,

aún no se puede encontrar proposiciones y discusiones en la Asamblea Nacional de Venezuela referente a las elecciones de sus parlamentarios para el Parlasur. Es importante mencionar, todavía, que el país tiene experiencia en elegir parlamentarios regionales, ya que en los primeros años del siglo XXI ha elegido parlamentarios andinos, cuando aún era miembro de la Comunidad Andina (CAN).

Existe una expectativa significativa de funcionarios y políticos del Parlasur con respecto a la conclusión de elecciones directas para todas las representaciones del parlamento regional. Se espera que las elecciones directas para el Parlasur traigan dinámicas positivas para la integración y actuación de este órgano en el proceso decisorio y discusión política regional. La elección directa de los parlamentarios y la inserción del criterio de dedicación exclusiva de estos políticos al mandato regional puede traer cambios para la actuación, pro-actividad, configuraciones políticas y competencias institucionales para el Parlasur. Existen, todavía, una serie de desafíos y límites estructurales para una mayor actuación del parlamento regional, mismo si directamente elegido, en el seno de la integración.

3. Límites y desafíos contemporáneos del Parlasur – Lecciones comparadas

Los 10 años de constitución del Parlasur pueden ser divididos en tres etapas: una de establecimiento y de intensa agenda y deliberaciones (2006-2009); un periodo de parálisis institucional (2010-2013); y una etapa de retomada de actividades parlamentarias (2013-actualidad).

Hasta el momento, uno puede decir que 2006 a 2009 fueron los años áureos del Parlasur. Fue el periodo que el parlamento finalmente se instaló; la secretaria parlamentaria se instaló, con apoyo técnico y financiero europeo; se establecen los términos de la representación ciudadana; la primera bancada trasnacional se organiza; y surgen las primeras deliberaciones parlamentarias. Al final de este período, se celebran las primeras elecciones parlamentares para este parlamento (en Paraguay) y se empiezan las etapas transitorias de las representaciones parlamentarias proporcionales, con la preparación del aumento de escaños para Argentina y Brasil.

Entre 2010 y 2013, sin embargo, el Parlasur pasó por una etapa de parálisis institucional. El retraso en la indicación de los parlamentarios brasileños y argentinos por los congresos nacionales y la subsecuente suspensión del Paraguay del bloque en junio de 2012, en virtud de la destitución del Presidente Fernando Lugo, dejaron el parlamento regional inactivo desde diciembre de 2011 (Agência Câmara, 2012). Sólo después del regreso del Paraguay al bloque y de la adhesión venezolana, el Parlasur ha podido volver a reunirse en Montevideo.

A partir de 2013, vuelven las sesiones plenarias del Parlasur con aplicación parcial del criterio de la representación ciudadana para las representaciones argentina, brasileña y venezolana. Este nuevo ciclo parlamentario, que ahora se inicia, será caracterizado por la actuación de los nuevos liderazgos parlamentarios en el Parlasur, sean estos directamente elegidos o no. La manutención de un historial de evolución institucional del parlamento, en este sentido, depende en gran medida de la actuación de los propios parlamentarios en relación a la resolución de las cuestiones institucionales pendientes, retrasadas por la etapa de parálisis vivida. “(...) o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una estructura irrelevante dentro de la actual intergubernabilidad” (Porcelli, 2009: 52).

El desarrollo de una estructura parlamentaria en el Mercosur es aún muy reciente y limitado. Las funciones del Parlasur son circunscriptas a su relación con los parlamentos nacionales. Sus competencias de legislación y control son prácticamente inexistentes y sus actividades no presentan carácter vinculante en relación a las demás instituciones del bloque, o mismo a los ciudadanos (Malamud y Dri, 2011).

La organización interna del Parlasur, todavía, demuestra algún avance institucional, en dirección a la *parlamentarización* del Mercosur. El establecimiento de decisiones por mayorías y no más por consenso, la previsión de separación de parlamentarios nacionales de los parlamentarios del Mercosur (por voto directo, secreto y universal) y la inclusión de representaciones nacionales proporcionales de modo atenuado traen más complejidad y mayor carácter deliberativo al parlamento regional (Coutinho, 2009). comparado a otros parlamentos regionales de Latinoamérica, el Parlasur surge como la institución parlamentaria de mayor nivel de complejidad institucional, conforme ilustrado a través del cuadro 1.

Este mayor nivel institucional, todavía, no llevó a cambios significativos con relación a las competencias del Parlamento en la integración. El Parlasur aún padece de baja influencia en el proceso decisorio regional, siguiendo la lógica de otros parlamentos regionales latino-americanos (Malamud y Sousa, 2007; Erthal, 2006). En este ámbito, no se encuentran cambios relevantes a partir de la transformación de la CPC en el Parlasur. Además de su variedad de tipología legislativa, el Parlasur no invirtió en los tipos legislativos de mayor influencia (proyectos y anteproyectos de normas) que llevarían a una respuesta necesaria por parte de la Consejo Mercado Común (CMC), instancia ejecutiva de la integración. De hecho, se observa una permanente desconsideración del CMC acerca de las deliberaciones del Parlasur (Dri y Paiva, 2012).

Las experiencias anteriores de los parlamentos regionales en Latinoamérica pueden, además, traer lecciones importantes para las futuras dinámicas esperadas en el Parlasur. El caso de las elecciones directas tal vez sea el más emblemático. Las elecciones directas de los parlamentarios andinos presentan límites y problemas comparables a aquellos encontrados en las primeras elecciones para el Parlasur celebradas en Paraguay y Argentina. El desconocimiento social en relación a la integración andina y al Parlamento Andino; la predominancia de las campañas políticas nacionales/presidenciales; la baja participación en las elecciones andinas (en las últimas elecciones colombianas el voto blanco ‘ganó’, lo que llevó a los parlamentarios colombianos a ser indicados nuevamente por el congreso nacional) no solucionaron el problema del déficit de representatividad en este proceso de integración sino que lo dejaron más evidente (Luciano et al, 2014).

Por otra parte, la comparación con el caso europeo, siempre recuperada por parlamentarios y funcionarios del Parlasur, debe ser relativizada. Diferencias regionales importantes acerca de las características de la integración del Mercosur, como la ausencia de instancias supranacionales, derecho comunitario y complejo cuerpo tecnocrático, limitan una mayor profundización del rol del Parlasur en el Mercosur (Luciano, 2013). Distinciones entre las culturas políticas nacionales de Europa y Latinoamérica también pueden explicar el frágil espacio de actuación del Parlasur. Mientras los sistemas políticos europeos son parlamentaristas, característica que sustentó la idea de *parlamentarización* de la integración europea (Costa, 2009), la integración del Mercosur fue

fundamentalmente marcada por el rol de los ejecutivos, especialmente de las instancias presidenciales, en los rumbos de la integración (Malamud, 2003). El papel de los parlamentos, nacionales o regional, se mantiene secundario en relación a las negociaciones inter-presidenciales. De hecho, sólo se puede pensar en mayores poderes y competencias para el parlamento regional en una integración más profunda, que demande espacios para la actuación y participación parlamentaria en la formulación de las políticas regionales.

Diversas cuestiones esenciales deben ser solucionadas antes que el desarrollo institucional del Parlasur pueda producir efectos más sustantivos para la integración. Entre ellas, se destacan la aplicación completa de los criterios de proporcionalidad de representaciones nacionales (incluyéndose Venezuela, recientemente incorporada al bloque), la celebración de elecciones directas en todos los países del Mercosur y el aumento de visibilidad externa del parlamento, por medio de campañas de información agregadas o no a las elecciones para el Parlasur (Porcelli, 2009).

Antes de cambiarse a un organismo parlamentario supranacional, el Parlasur, además de solucionar las dificultades anteriormente indicadas, deberá también redefinir su relación con los parlamentos nacionales, especialmente a partir del momento en que todos los parlamentarios del Mercosur no serán más miembros de los congresos nacionales de sus países (Guimarães, 2012).

Entre la lista de desafíos que el Parlasur deberá enfrentar en los próximos años, pueden ser incluidos: la celebración de elecciones en todos los Estados-miembros hasta 2020, nuevo plazo establecido por los parlamentarios a través del acuerdo político; creación de otros grupos políticos transnacionales en el Parlasur (y retomada de las reuniones de la Bancada Progresista, ya que casi todos sus miembros originales no hacen más parte del parlamento); mayor pro-actividad de los parlamentarios del Mercosur (directamente elegidos o no); búsqueda de mayor influencia y relevancia en el no proceso decisorio regional (más allá de la consultación); y definición de cuáles serán las relaciones con los Congresos nacionales después de las elecciones directas, teniendo en cuenta que la armonización e internalización de normas es la principal área de actuación del Parlamento.

Finalmente, es importante resaltar que la inclusión de parlamentos directamente electos en los procesos de integración, sin duda, es una solución necesaria para el establecimiento de mayor transparencia y representatividad en la integración. Sin embargo, no es una solución suficiente, pues la democracia debe ir más allá de la representación parlamentaria. Los ciudadanos y grupos sociales deben tener cada vez más acceso directo a los órganos decisorios de la integración, ya que las posiciones políticas de estas instancias afectan directamente sus intereses y preferencias, sean políticas, económicas o sociales.

Conclusiones

Este artículo buscó presentar los últimos diez años de evolución institucional del Parlamento del Mercosur. La transformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta hasta el Parlasur ha traído significativos avances institucionales, los cuales dotaron el parlamento de un complejo nivel institucional, especialmente cuando comparado con los otros parlamentos regionales encontrados en Latinoamérica. En gran medida, el acuerdo de cooperación con la Unión Europea apoyó el desarrollo institucional del Parlasur. Todavía, este parlamento no ha podido cambiar significativamente su rol consultivo dentro del proceso decisorio del Mercosur, aún centrado en las manos ejecutivas y presidenciales.

Las elecciones directas empiezan a celebrarse en los países del bloque. Paraguay (dos veces) y Argentina eligieron sus parlamentarios directamente en los últimos años. Los dos casos electorales observados, además de otras elecciones para parlamentos regionales en Latinoamérica, especialmente para los parlamentarios andinos, indican que estas elecciones regionales se caracterizan como elecciones secundarias frente a las campañas político-electorales nacionales. El bajo nivel de información con respecto a la integración y el desconocimiento social sobre el parlamento y la integración imperó en todos los casos analizados. Las pocas referencias públicas al parlamento se centraron en más cuestionar la existencia del mismo que promover un debate positivo sobre los rumbos de la integración.

A lo largo de sus diez años de historia, el Parlasur ha vivido tres etapas: una etapa de instalación y de intensa agenda y sesiones, una etapa de

parálisis institucional, y se encuentra en la actualidad en un momento sencillo, donde la retomada de actividades se suma al enfrentamiento de desafíos institucionales inherentes de su posición dentro de la integración, además de los problemas económicos y políticos propios al bloque en los últimos años. De hecho, la superación de este momento por el parlamento depende fundamentalmente de varios elementos: de la pro-actividad de los parlamentarios del Mercosur, directamente elegidos o no, para intensificar la agenda deliberativa y buscar mayor visibilidad, tanto en relación a la sociedad civil cuanto a los ejecutivos nacionales; y de cambios significativos en el proceso de integración, en dirección a una mayor profundización, que podrían crear espacios u oportunidades para el parlamento ampliar su posición dentro del Mercosur, superando así su relativa irrelevancia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Câmara (2012). Deputado acredita que Parlasur poderá ser reativado a partir de dezembro.
- Barral, Welber (2006). O Parlamento do Mercosul. In: BRANT, Leonardo (coord.). *II Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. Vol.1. Belo Horizonte: CEDIN.
- Bustamante, Ana (2006). Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, Vol. 8, N. 16.
- Caetano, Gerardo; Antón, Romeo (2001). La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. In *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Casal, Oscar (2008). Parlamento do Mercosul: desafios para sua consolidação. *Pontes*. Vol. 4 N. 3, julho.
- Cera, Silvana (2009). Las elecciones directas en el Parlamento Andino: un camino para fortalecer su papel como institución promotora de la integración. *Revista de Derecho*, N. 32, Barranquilla.
- Costa, Olivier (2009). Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité. *Politique européenne*, Vol.2, N. 28.

- Coutinho, George (2009). O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma Análise preliminar da transnacionalização da política do Cone Sul. *Ciências Sociais Unisinos*. Vol. 45, N. 3.
- Deinla, Imelda (2013). Giving the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly a Voice in the ASEAN Community. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), 2013.
- Dri, Clarissa (2011). *Changement Institutionnel et Régionalisme en Amérique Latine: La Construction du Parlement du Mercosur*. Bordeaux: Université de Bourdeaux, Thèse de Doctorat.
- Dri, Clarissa (2010). Limits of Institutional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament. *Latin American Policy*, Vol.1, N.1, pp. 52-74.
- Dri, Clarissa; Paiva, Maria Eduarda (2012). Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? 36º Encontro Anual da ANPOCS.
- Drummond, Maria Claudia (2005). *A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração*. Tese de Doutorado. Brasília:Universidade de Brasília.
- Drummond, Maria Claudia (2009). Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente @ Europa*, Vol. 7.
- Drummond, Maria Claudia (2011). The Brazilian Parliamentary Delegation to Mercosur: its functions in the Brazilian National Congress. Paper presented at the Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, Feb.
- Erthal, Juliana (2006). Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. *Observador On-line*, Vol.1, N.9.
- Follesdal, Andreas; HIX, Simon (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS*, Vol. 44, N. 3, pp. 533–62.
- Guimarães, Samuel (2012). Relatório ao Conselho de Ministros. Mercosul.
- Hobolt, S.; Spoon, J.; Tilley, J. (2008). A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections. *B.J.Pol.S.*, Vol. 39.
- Kingah, Stephen; Cofelice, Andrea (2012). EU's Engagement with African (Sub)Regional Parliaments of ECOWAS, SADC, the EAC and the AU. *UNU-CRIS Working Papers*.

- Kreppel, Amie (2002). *The European Parliament and Supranational Party System: a study in institutional development*. Cambridge University Press.
- La Nación (2015). La Justicia anuló la inmunidad parlamentaria para los diputados del Mercosur. 15, Oct. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1836760-la-justicia-anulo-la-inmunidad-parlamentaria-para-los-diputados-del-mercosur>
- Luciano, Bruno Theodoro (2012). A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Vol.11, Brasília.
- Luciano, Bruno Theodoro (2013). *Democratizando a Integração: Eleições Diretas para os Parlamentos Europeu e do Mercosul*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasil.
- Luciano, Bruno Theodoro (2014). Eleiçõesna Integração Regional: desenvolvimento das proposições nacionais para as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *E-Legis*, Vol.13, p.57.
- Luciano, Bruno Theodoro; Mariano, K. L. P., Bressan, R. N. (2014), Entraves e perspectivas atuais à democratização da integração Andina: o caso do Parlamento Andino, In *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 1 ed., Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Magdagbeola, Nelson; Onoja (2008). Democratic Regionalisation in West Africa: Evidence from the ECOWAS Parliament. *ZEI Regional Integration Observer*, Vol. 2, N.1.
- Malamud, Andrés (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In Finn, Laursen (org). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés; Dri, Clarissa (2011). Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur. IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, 16-19 de fevereiro.
- Malamud, Andrés; Sousa, Luís de (2007). Regional Parliaments in Europe and Latin America: Between Empowerment and Irrelevance. In Andrea Ribeiro Hoffmann and Anna van der Vleuten (eds.), *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*. Aldershot: Ashgate.

- Mariano, Karina (2011). The Parliamentary Dimension of Mercosur. Joint IPSA-ECPR Conference, São Paulo, fevereiro.
- Mariano, Karina; Back, Adalberto (2012). Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? *Brazilian Journal of International Relations*, Vol.1.
- Mariano, Karina; Luciano, Bruno. T (2012). Implicações Nacionais na Integração Regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *Revista Perspectivas – UNESP/Araraquara*, Vol. 42.
- Medeiros, Marcelo. Legitimidade (2008). Democracia e Accountability no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, N. 67, jun.
- Mpanyane, Saki (2009). Transformation of the Pan-African Parliament: A path to a legislative body? *ISS Paper*, N. 181.
- Nzewi, Ogochukwu (2013). Influence and Legitimacy in African Regional Parliamentary Assemblies: The Case of the Pan-African Parliament's Search for Legislative Powers. *Journal of Asian and African Studies*, 0 (0).
- Paraguay (2007). Tribunal Superior de Justicia Electoral. Resolución TSJE no 55/2007. Asunción, 20 de agosto.
- Paraguay (2012). Tribunal Superior de Justicia Electoral. Resolución TSJE no 65/2012. Asunción.
- Pietrafesa, Pedro (2011). Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, Vol. 9, N. 1, p. 199-226, jan./jun.
- Porcelli, Emanuel (2009). El Parlamento de MERCOSUR: entre la profundización y la irrelevancia. *El Príncipe*, Vol. 3, N. 2.
- Ribeiro, Elisa (2008). O Parlamento do Mercosul como Recurso para a Construção do Direito Comunitário. *Universitas Jus*, Brasília, N. 16, jan/jul.
- Rittberger, Berthold (2003). The Creation and Empowerment of the European Parliament. *JCMS*, Vol. 41, N. 2, 2003, pp. 203-25.
- Rivas, Eduardo (2011). Del dicho al hecho: La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Un estudio sobre el proceso de construcción de la esfera parlamentaria mercosureña entre 1991 y 2006. FLACSO.
- Ruland, Jurgen (2012). The Limits of Democratizing Interest Representation: Asean's Regional Corporatism and Normative Challenges. *European Journal of International Relations*, 0 (0).

- Schiff, Pablo (2014). Parlasur: el debate sobre los fueros y las polémicas que llegan al Congreso. *Infonews*, 3, Dec. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/175167/parlasur-el-debate-sobre-los-fueros-y-las-polemicas-que-llegan-al-congreso>
- Schmitt, Hermann (2005). As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem? *Análise Social*, Vol. XL (177), pp.765-794.
- Senado Federal (2011). Projeto de Lei nº 126.
- Uruguay (2011). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No.94, Tomo 484, 6 de jul. Disponible em: <<<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20110706s0024.pdf>>>
- Uruguay (2011). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. No.118, Tomo 489, 9 de nov. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/sesiones/pdfs/senado/20111109s0048.pdf>>
- Vazquez, Mariana (2005). The Parliamentary Dimension of Regional Integration. A Comparison of the European Union and MERCOSUR. *CIES e-Working Paper*, N. 2.

RESUMEN

Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas – Europa y Latinoamérica

El presente artículo discute que el complejo modelo institucional del Parlamento del Mercosur (en comparación a otros parlamentos regionales en Latinoamérica) no llevó, todavía, a un empoderamiento del Parlamento en el proceso decisorio regional, aún centrado en las manos de las cancillerías y gabinetes presidenciales. Aunque se vea una gran influencia europea en su concepción y formulación, los condicionantes y límites nacionales y regionales han prevalecido en la dinámica político-institucional del Parlasur, reduciendo su capacidad de influencia en las políticas de integración. En un primer momento, el artículo presenta los orígenes, desarrollo y complejidad institucional del Parlasur, destacándose el rol de las elecciones directas como un elemento favorable al aumento de relevancia de esta institución parlamentaria en la integración e indicando las propuestas y campañas electorales nacionales para las primeras elecciones directas a nivel regio-

nal. Finalmente, son discutidos los límites estructurales del Parlasur, los cuales han reducido la posibilidad de este parlamento de posicionarse como un actor relevante en la integración del Mercosur, así como sus desafíos contemporáneos que los parlamentarios deben enfrentar para superar el período de parálisis institucional iniciado en 2010.

ABSTRACT

Contemporary Challenges of Parlasur and Comparative Experiences – Europe and Latin America

The present paper discusses that the complex institutional model of the MERCOSUR Parliament (when compared to other regional parliaments from Latin America) has not led, however, to the empowerment of this parliament within the regional decision-making, still centred in the hands of foreign ministries and presidential cabinets. Even if the European template has shaped its conception and institutionalization, national and regional constraints have prevailed within Parlasur's institutional dynamics, reducing its capacity to influence on integration policies. Firstly, the article presents the origins, development and institutional complexity of Parlasur, highlighting the role of direct elections as a positive element to increase the relevance of this parliamentary institution to integration, and pointing out the electoral proposals and campaigns for the first elections at the regional level. Finally, it is addressed Parlasur's structural limits, which have reduced the chance of this parliaments position itself as a relevant agent in MERCOSUR, as well as the contemporary challenges which parliamentarians need to confront in order to surpass the stage of institutional paralysis begun in 2010.

SUMMARIO

Desafios contemporâneos do Parlasul e experiências comparadas – Europa e América Latina

O presente artigo discute que o complexo modelo institucional do Parlamento do Mercosul (em comparação a outros parlamentos regionais na América Latina) não levou, no entanto, a um empoderamento desse

parlamento no processo decisório regional, ainda centrado nas mãos das chancelarias e gabinetes presidenciais. Mesmo que tenha havido uma grande influência europeia na sua concepção e formulação, os condicionantes e limites nacionais e regionais prevaleceram dentro da dinâmica política-institucional do Parlasul, reduzindo sua capacidade de influência nas políticas de integração. Em um primeiro momento, o artigo apresenta as origens, desenvolvimento e complexidade institucional do Parlasul, destacando o papel das eleições diretas como um elemento favorável ao aumento de relevância desta instituição parlamentar na integração e indicando as propostas e campanhas eleitorais nacionais para as primeiras eleições diretas a nível regional. Finalmente, são discutidos os limites estruturais do Parlasur, os quais têm reduzido a possibilidade desse parlamento se posicionar como ator relevante na integração do Mercosul, assim como os desafios contemporâneos que os parlamentares devem enfrentar para superar o período de paralisia institucional iniciado em 2010.



Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: Una visión crítica

Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, Madrid: Tecnos, 214 páginas.

Desde su aparición en 1984 el libro de Celestino Arenal *Introducción a la Relaciones Internacionales* ha sido una obra de referencia en la investigación y en la docencia en España y en los países de habla hispana. En cierta forma, el título es equívoco: más que un texto introductorio, es una obra de gran altura y erudición, basada en un exhaustivo conocimiento bibliográfico. Se ha convertido en una obra clásica e imprescindible para el estudio de la evolución teórica de la disciplina desde sus

orígenes, y en particular desde la II Guerra Mundial, a través de sus principales paradigmas científicos –idealismo, realismo y estructuralismo–, y los “grandes debates” de la disciplina. Para muchas generaciones de politólogos e internacionalistas ese libro ha sido y sigue siendo –la última reimpresión apareció en 2007– la mejor guía para orientarse en la evolución de la teoría de las Relaciones Internacionales. Organizada alrededor de lo que fue durante décadas el relato “canónico” de esa evolución teó-

rica, ha ejercido una enorme influencia en los planes de estudio, el trabajo docente, el diseño de proyectos de investigación, y dio forma a la introducción teórica de numerosas tesis doctorales.

Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica, que se publica 30 años después, es según su autor una continuación y puesta al día del libro anterior, y a primera vista podría pensarse que se limita a examinar los importantes desarrollos que ha conocido la teoría de las Relaciones Internacionales desde los años ochenta del siglo XX. Sin embargo, es un trabajo mucho más ambicioso y relevante para la disciplina, en el que el profesor Arenal plantea una verdadera revolución epistemológica: la que supone una mirada mucho más reflexiva y crítica sobre la teoría, la disciplina académica y la práctica de las Relaciones Internacionales, así como su papel decisivo en el sostenimiento del orden vigente.

Por esa razón, más que una mera actualización de contenidos, este libro también es una revisión crítica de su trabajo anterior. Es cierto que en su obra de 1984 el profesor Arenal era ya capaz de cuestionar la supuesta neutralidad y racionalidad de

la disciplina, señalando cómo respondía a la particular mirada de Occidente y en particular a los intereses de la hegemonía estadounidense. En ese y otros trabajos de los ochenta y noventa Celestino Arenal ya planteaba abiertamente la necesidad de avanzar hacia una teoría de las Relaciones Internacionales de carácter normativo, guiada por metas de paz, democracia, derechos humanos y solidaridad; y de una teoría crítica respecto a la injusticia, la exclusión y las relaciones de dominación y dependencia sobre las que se edificaba el orden mundial vigente.

Este nuevo trabajo responde a esas preocupaciones, pero es un verdadero *tour de force* intelectual que, en no pocos aspectos, logra transformar la mirada y la comprensión tradicional de la disciplina y de su narrativa canónica. El libro es un cuestionamiento de la misma desde sus cimientos, al desvelar y deconstruir con extraordinario rigor y precisión el etnocentrismo inherente a la disciplina y a la teoría de las Relaciones Internacionales.

Aunque de tamaño reducido, se trata de una obra con un planteamiento amplio y ambicioso. Desde la autoridad que otorgan

varias décadas de magisterio y pensamiento desde la universidad española, considerada parte de “la periferia de Occidente”, Arenal realiza una denuncia radical de ese etnocentrismo, analizando la genealogía y manifestaciones de ese etnocentrismo y su papel en la conformación de la narrativa hegemónica de la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales, prestando especial atención a su directa relación con los intereses, valores y percepciones de Estados Unidos, y de un orden mundial que el autor denomina “Orden Atlántico” en cuanto es expresión de la hegemonía estadounidense. Por otro lado, estudia sus consecuencias epistemológicas y normativas, así como sus efectos académicos en espacios fuera de Estados Unidos, y/o no occidentales. Finalmente, a través del examen de los desarrollos teóricos de las últimas décadas analiza las dificultades y posibilidades para superar ese etnocentrismo y situar la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales en el marco de un nuevo universalismo no occidental.

El enfoque y método adoptado por el profesor Arenal se basa implícitamente en algunos supuestos de la Teoría Crítica, así

como del enfoque y método de la sociología histórica que ha caracterizado su trabajo anterior, y que ha sido uno de los rasgos definitorios de la Escuela Española de las Relaciones Internacionales. Al situar las teorías dominantes en su particular contexto histórico, social e intelectual, éstas se desnaturalizan y problematizan desvelando su relación con el orden mundial vigente, mostrando como su pretendido universalismo responde a una visión etnocéntrica y “parroquial”. El examen se centra en la relación entre el etnocentrismo y su más concreta y contemporánea expresión, el “americanocentrismo” dominante que desde mediados del siglo XX da forma al *mainstream* de la teoría y la disciplina, cuya “quintaesencia” sería el eje formado por el Realismo y el liberalismo-institucionalismo.

De los siete capítulos que integran esta obra, el primero se destina a trazar sus principales tesis, así como sus premisas y fundamentos epistemológicos. Además, revisita un tema ya clásico en la trayectoria de Arenal: qué claves y procesos históricos dieron paso, en los albores de la edad moderna, a la unificación espacio-temporal de distintas sociedades internacionales a través de la conquista y la colonización,

en un proceso de mundialización que no puede ser separado del ascenso y posterior dominio hegemónico de Occidente.

El examen crítico de la “narrativa” dominante en la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales es el objeto del segundo capítulo. A partir de una epistemología netamente crítica y reflexiva, conceptualiza las narrativas como fuente de poder y a la vez como herramienta para su ejercicio, en la medida que conforman una “norma” social que define expectativas, incentivos y costes respecto a roles, funciones y conductas aceptables o punibles. Además de su papel como teleología y como discurso de legitimación, también se reconoce su importancia en el proceso de mutua constitución de la estructura y la agencia, y en relación a esta última, en cuanto a los intereses, valores, identidad, capacidades y prácticas de los actores internacionales. Con estos fundamentos, el capítulo plantea cómo las teorías dominantes o *mainstream* de la disciplina se han configurado como narrativa totalizadora, con pretensiones de universalidad a pesar de su carácter histórico y contingente y, a la postre, particular y “parroquial”, condenando a los márgenes a otras aportaciones. Para su revi-

sión crítica, el capítulo propone una periodización con siete grandes etapas que se desarrollan posteriormente.

Situando la teoría en su particular contexto histórico e intelectual, se examina el desplazamiento los centros de elaboración teórica desde Europa a Estados Unidos, y cómo han terminado conformando los cimientos del “Orden Atlántico”. Para ello, los capítulos tres y cuatro revisitan las teorías dominantes desde 1919, señalando sus principales postulados y variaciones, y en particular su relación con el tradicional excepcionalismo estadounidense. En primer lugar se abordan el idealismo wilsoniano de los años veinte y el realismo político europeo, más temprano y con un carácter más sociológico. Arenal describe cómo este último pierde peso, tras la Segunda Guerra Mundial, ante el auge del realismo norteamericano, más normativo y, en algunas de sus manifestaciones, más ideologizado y subordinado a las dinámicas del enfrentamiento bipolar.

Estas corrientes, se argumenta, han tenido un papel “decisivo” para sentar las bases tanto del *mainstream* de la disciplina, como de ese “Orden” hegemónico. Más adelante se analiza cómo

los paradigmas alternativos de los años sesenta y setenta, como el conductismo y las aproximaciones “científicas”, el transnacionalismo —o enfoque globalista o de la interdependencia, y el estructuralismo de raíz marxista pretendieron, sin lograrlo, cuestionar el *mainstream*. A partir de los años ochenta éste se reafirma con rotundidad, en la misma medida que lo hace la hegemonía estadounidense y el Orden Atlántico dominante a través de la irrupción del neorrealismo y del neoliberalismo.

El capítulo cinco también analiza cómo ambos enfoques experimentan un proceso de fertilización cruzada con la llamada “síntesis *neo-neo*”, del que emergen con pujanza la Teoría de la Estabilidad Hegemónica o el institucionalismo neoliberal. De su robustez teórica darían fe su continuidad hasta el primer decenio del Siglo XXI, y el importante papel de esas visiones dominantes en la conformación de la visión neoconservadora de la política exterior de Estados Unidos y de la denominada “Guerra Global contra el Terror” desplegada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Como es sabido, esos temas no son nuevos en la obra de Are-

nal, y lo novedoso es más bien la mirada reflexiva y crítica con la que este autor vuelve sobre ellos. Sin embargo, donde quizás se encuentra la mayor novedad de esta obra es en el estudio de nuevas corrientes teóricas que suponen un cuestionamiento radical del etnocentrismo y americanocentrismo dominante en la disciplina, y de su narrativa dominante, en cuyo origen se encuentra la revolución post-positivista que ha sacudido al conjunto de las ciencias sociales a partir de los años ochenta del pasado siglo. El capítulo seis, en particular, analiza la epistemología reflectivista que emerge en este periodo y que, en palabras del autor, ha sido “la más seria y radical puesta en entredicho del Orden Atlántico”, dada su capacidad para identificar el carácter etnocéntrico de la teoría y de la disciplina. Ello planteará lo que se ha denominado el “cuarto debate” de la teoría de las Relaciones Internacionales, entre reflectivismo y racionalismo. La radicalidad de ese desafío, en el plano epistemológico, radica en negar la posibilidad de establecer un conocimiento “verdadero” y empíricamente verificable sobre la realidad de la sociedad internacional. Pero ese cuestionamiento también afecta a su dimensión axiológica e incluso

ontológica, ya que en algunas de sus manifestaciones ha llegado a poner en cuestión la propia razón de ser y la existencia de la teoría y de la disciplina de las Relaciones Internacionales, considerada en algunas ocasiones más una práctica social al servicio de intereses de poder, que un ejercicio racional de elaboración de conocimiento. A partir de esa valoración, el libro examina las corrientes teóricas que comparten ese fundamento, como el constructivismo social, la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, el postestructuralismo, la teoría feminista, y las más acotadas teorías críticas de la seguridad.

Sin embargo, desde los años noventa ese desafío empieza a perder fuerza. Se observaría un proceso de “normalización” del constructivismo, como opción racionalista moderada, que ha logrado introducir parcialmente en el *mainstream* cuestiones como la identidad, la cultura, o los valores, y con ello, ha abierto la puerta –aunque en pequeña medida– a visiones y aportaciones no occidentales. Con ello, el constructivismo se sitúa a medio camino entre el racionalismo y las críticas radicales, lo que contribuye a mantener a éstas en los márgenes de la disciplina, en

un escenario caracterizado, en cualquier caso, por una notable fragmentación de la misma en la que es difícil ofrecer un relato o panorama coherente. Ese “retorno a la normalidad”, en cualquier caso, sólo lo sería en parte debido a los procesos de cambio de poder en el sistema internacional que supone el ascenso de las potencias emergentes.

Entre las secciones de mayor interés de esta obra se encontraría la discusión del capítulo siete, con el que concluye la obra, sobre los mecanismos actuales que mantienen la posición dominante del *mainstream* y el etnocentrismo a través de la enseñanza, la investigación y las publicaciones académicas. Esos mecanismos sitúan en una posición periférica y/o subordinada tanto a los académicos ajenos al entramado académico anglosajón, como a enfoques teóricos ajenos a ese *mainstream*. Entramado en el que la academia estadounidense tiene un protagonismo “decisivo, endogámico y autista”, que según A.J. Groom lleva a una posición “arrogante, ignorante y perezosa”. Por esa razón no existe una verdadera comunidad científica global en Relaciones Internacionales, y tampoco en el mundo occidental, y la disciplina estaría sujeta

a una relación de dominación que podría calificarse abiertamente como “imperialista”. A partir de las reflexiones de autores como Arlene Tickner y Ole Wæver, Arenal concluye ante el “núcleo duro” estadounidense, sólo cabrían tres estrategias académicas: la acomodación ante esa relación hegemónica, a sabiendas de que ello sólo permite pasar a una posición semi-periférica, como la del Reino Unido, Australia o Canadá; la “dominación por invitación”, asumida por académicos europeos o latinoamericanos que adoptan y reproducen la visión dominante, generando “nodos” locales que retroalimentan al *mainstream*, sin que ello permita nunca salir de una posición de subordinación; y la desvinculación, que trata de desarrollar una reflexión propia y diferenciada, a sabiendas de que será tildada de “acientífica”, “ideológica” e incluso de “peligrosa”.

A partir de esa categorización, el capítulo examina el estado de la disciplina en Europa –con una sección específica para el caso español–, América Latina, y otros contextos, como es el caso de la emergente escuela china de Relaciones Internacionales. En Europa cabría hablar de una situación esperanzadora

de mayor heterogeneidad y pluralismo teórico, destacando la tradición de sociología histórica de Francia, la Escuela Inglesa de la Sociedad Internacional, y la cooperación académica de los países nórdicos, que les permite competir en un escenario global de programas de investigación. En el caso español, frente al etnocentrismo dominante, Arenal reivindica una vez más la originalidad y relevancia del enfoque sociológico de la Escuela Española de Relaciones Internacionales, así como su contemporaneidad, destacando su visión no estatocéntrica; su reconocimiento de la dimensión transnacional y humana; y su perspectiva normativa, sin ahorrar críticas a quienes han asumido una posición teórica básicamente dependiente del exterior y del *mainstream*.

En cuanto al escenario latinoamericano, ya desde hace décadas se ha caracterizado por una mayor búsqueda de autonomía, que surge de su preocupación por el desarrollo y la crítica de la visión liberal de la economía política internacional, como revelaría la aportación de la teoría de la dependencia y, recientemente, los enfoques críticos con la colonialidad del poder y del saber.

¿Son estos espacios de autonomía una alternativa al etnocentrismo y la posición dominante del *mainstream* teórico vigente? Para Arenal, se trata de propuestas incipientes, y difícilmente pueden socavarlo. No obstante, hay motivos para la esperanza: reflejan un mayor pluralismo teórico, intelectual y académico, y difuminan la tradicional caracterización de las Relaciones Internacionales como “ciencia estadounidense”. Tarde o temprano –de momento parece que más bien tarde– podrá plantearse la superación del etnocentrismo en la teoría y la disciplina de las

Relaciones Internacionales, y antes que un escenario académico “multipolar” de particularismos autoreferenciales, podría avanzar hacia un nuevo universalismo no occidental donde sea más factible la deliberación sin exclusiones, en una suerte de “comunidad de habla” habermasiana, de manera que la disciplina de las relaciones internacionales pueda contribuir a una comunidad verdaderamente cosmopolita y global, con valores compartidos, y al tiempo un mayor reconocimiento y respeto a la diversidad.

José Antonio Sanahuja



La Política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato

*La Política exterior de Cristina Fernández
al finalizar su mandato*, Bologna,
Alfredo Bruno (2015), compilador, UNR, Rosario.

Desde sua fundação, em 1988, o *Centro de Relaciones Internacionales de Rosario* (CERIR) desenvolve intensa atividade acadêmica multidisciplinar na área de relações internacionais, em particular sobre o tema da política exterior argentina. Em 1994, é criado o *Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina* que, no mesmo ano, publica o primeiro volume coletivo referente aos resultados das pesquisas de seus membros,

docentes da *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario* e pesquisadores e bolsistas do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET).

A publicação, em 2014, do volume VI aqui resenhado, comprova o sucesso daquela iniciativa que foi renovada e atualizada. Nele participam não só membros do CERIR, mas também autores

convidados, o que reforça o apreço por um enfoque abrangente e sempre preocupado em oferecer uma visão autônoma, conservando-se independente de filiações políticas e ideológicas.

O volume VI, intitulado *La Política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, é composto por dezoito trabalhos estruturados em três eixos principais: (1) questões teóricas; (2) questões econômico-financeiras; (3) questões político-diplomáticas do relacionamento da Argentina com diferentes países, regiões e organismos internacionais –este eixo congrega a maioria dos capítulos do livro.

O tema das Malvinas, único presente em todos os volumes anteriores da coleção, com trabalhos sempre assinados pelo saudoso Alfredo Bruno Bologna, complementa o volume, mas desta vez acrescentado com um texto de autoria de Ariel Tcach.

Infelizmente, optou-se por organizar os capítulos utilizando o critério de ordem alfabética dos nomes dos autores. Uma sistematização agrupada por eixos temáticos permitiria uma melhor dinâmica de leitura, tornando a estrutura do livro mais sólida e fluente. A presente resenha será ordenada dessa maneira.

Eixo teórico

As questões teóricas são abordadas em dois capítulos. Alejandro Simonof, no capítulo 16, trata das *Interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)*. O autor define claramente que sua posição teórica é a “*pugiana o autonómica clásica*”, que é, segundo ele, compartilhada por alguns dos outros autores que participam do livro (Bruno Bologna, Myriam Colacrai e Gladys Lechini). Ou seja, o grupo se posiciona como herdeiro da tradição latino-americanista de Juan Carlos Puig, acrescido das releituras inovadoras dos anos oitenta (o “*posautonomismo*” de Myriam Colacrai e o “*realismo sistémico estructural*” de Luis Dallanegra Pedraza), e crítico das abordagens “*escudeana o neoconservadora*” e “*neoliberal o relacionista*”.

Atualmente, a “*escuela sócio histórica*” convergirá, em certo sentido, com o grupo “*pugiano*”, a partir de sua proposta de autonomia renovada e de sua crítica à excessiva influência anglo-saxã nas abordagens neoconservadora e neoliberal. Segundo Alejandro Simonof, os herdeiros de Puig e a escola sócio-histórica:

“*podrían estar reconfigurando un polo al interior del campo*

disciplinar que abriria nuevas perspectivas de análisis em el marco de una autonomía renovada, o posautonomía.”(p. 438).

Simonof, após sintetizara explicação que cada uma dessas diferentes abordagens deu aos efeitos da crise de 2001 na política exterior argentina, centra-se no governo de Cristina Fernández. Após breve análise, o autor chega à conclusão de que vários foram os paradigmas utilizados nesse período:

“aislacionista (Andrés Cisneros y Carlos Pérez Llana), provisoria (Russell y Tokatlián), aunque este último como Miranda le reconocen sesgos neoliberales; autonomía clásica (Bologna y Simonof); autonomista regional (Rapoport), y de continuidad del Realismo Periférico (Escudé).”(p. 447)

Entretanto, constata Simonof sobre o período: “no hemos llegado aún a respuestas definitivas”. Após esta conclusão lapidar, podemos imaginar algumas das dificuldades teóricas que os autores da compilação tiveram que enfrentar para analisar o tema proposto.

O segundo texto teórico é o capítulo 9, *La urgencia del Pueblo. Notas sobre La propuesta teórico-*

-política de Ernesto Laclau, de autoria de Emilio LoValvo. O autor parte do pressuposto de que os Estados-Nações —e não só eles— estão sendo seriamente desafiados pela globalização, devendo ser repensados a partir de um questionamento dos saberes modernos, em particular da teoria política. Nesse sentido, a obra de Ernesto Laclau, segundo LoValvo, é essencial para explicar, a partir de uma ótica pós-marxista e pós-moderna, esta nova fase definida como “capitalismo desorganizado”.

O livro *La razón populista* de Laclau servirá de base para analisar o populismo não como algo perigoso, mas inscrito no discurso que articula precariamente a totalidade/objetividade social. O autor, talvez por estar ainda desenvolvendo suas pesquisas doutorais sobre as figuras da subjetividade política propostas por Laclau —M. Hard e A. Negri— não deixa claro sua contribuição teórica para o tema do livro, se limitando a fazer considerações nem sempre muito claras.

Eixo econômico-financeiro

As questões financeiras são tratadas por José Fernández Alonso no capítulo 7: *Política económica exterior argentina. Consideracio-*

nes sobre la problemática de la inserción financiera internacional (2009-2013). O autor analisa, a partir dos discursos e ações governamentais, a nova conjuntura que vive o país após 2009, quando o recurso ao financiamento doméstico, única saída encontrada após a marginalização do país dos mercados financeiros internacionais logo da reestruturação da dívida concretada no início de 2005, encontra seus limites por causa da crise externa e da queda do valor das *commodities*.

Muitas das interrogações do autor sobre a questão da dívida residual, apesar da aceitação global de 92,5% dos credores, serão respondidas posteriormente, com a chegada ao poder de Mauricio Macri que, com apoio parlamentar, firmou um acordo com os chamados “fundos abutres”, dividindo o país em cerca de 12 bilhões de dólares nos mercados internacionais para pagá-los.

Eixo político-diplomático

No terceiro eixo, que abrange as questões específicas do relacionamento da Argentina com diferentes países, regiões e organismos internacionais, verificam-se nove capítulos dedicados a analisar relações interestatais. Destas, quatro dizem respeito a Estados

do continente americano e cinco fora dele.

Dessa forma, Anabella Busso trata, no capítulo 2, da relação bilateral com os Estados Unidos. A autora descreve a relação entre os dois países como cíclica e de baixa intensidade, alternando entre fases de crise e de recomposição, sem jamais chegar à ruptura. As razões domésticas de ambos, explicadas de forma detalhada, são consideradas como determinantes dessa relação pendular.

Natalia Ceppi, no capítulo 4, aborda a intensificação da relação com a Bolívia, focando nos temas do comércio energético –o “*combustible*” da relação–, a questão migratória –atualmente os bolivianos são o segundo maior grupo de imigrantes residentes na Argentina–, a cooperação técnica e a assinatura de acordos na área judicial e educativa.

No capítulo 5 Miryan Colacrai trata da relação com o Chile de Piñera que, em sua opinião, “*pudo haber sido mejor*”. Além da análise dos canais tradicionais de política externa, a autora inclui as dimensões das relações transgovernamentais e aquelas entre províncias e regiões. De acordo com Colacrai, a densidade nesses dois âmbitos entre a Argentina e

o Chile tem se apresentado com mais vigor do que entre o restante da região latino-americana.

María Elena Lorenzini, no capítulo 10, trata das relações estabelecidas com a Venezuela, que “*se han convertido em uma de las áreas prioritarias de ambas agendas externas*”. A autora destaca o papel das ideias na política, uma vez que argumenta que a convergência entre Buenos Aires e Caracas decorre não apenas de uma complementaridade de interesses tangíveis, mas, igualmente, do compartilhamento de convicções e princípios comuns.

Fora do continente americano, quatro são os países estudados. O capítulo 11, escrito por Sol Mora, trata das relações bilaterais com o Japão. Dotado de um balizamento cronológico mais abrangente (2006-2014), a autora realiza uma interessante análise que inclui como variáveis a crise financeira internacional (2008) e o tsunami seguido da catástrofe nuclear japonesa (2011). Dessa forma, Sol visa a traçar um quadro que permita compreender as oscilações na aproximação entre os dois países, tanto na esfera político-diplomática, como na econômico-comercial.

Carla Oliva, no capítulo 12, realiza uma abordagem multi-

dimensional nas relações com a China, o que inclui as dimensões político-diplomática, econômico-comercial, cultural e multilateral. No entanto, antes de analisar os temas supracitados, a autora, muito convenientemente, contextualiza a ascensão da China como potência econômica, incluindo o confucionismo como recurso de política externa.

No capítulo 14, Martin Quiroz aborda o fenômeno da intensificação das relações entre a Argentina e a Turquia, tendo como base a política turca delineada no “Plano de Ação para a América Latina e o Caribe”. A contribuição de Quiroz preenche uma lacuna, haja vista que a Turquia – a despeito de sua importância geopolítica –, não é um objeto de pesquisa muito recorrente no meio acadêmico sul-americano.

Finalmente, o capítulo 6, escrito por María Belén Elías, traz à tona as relações entre Argentina e Índia, destacando os condicionantes que impulsionaram a aproximação entre ambos. O texto percorre desde as características gerais da Índia até os resultados práticos, traduzidos em visitas oficiais, desenvolvimento do comércio e da agenda

econômica bilateral, assim como a assinatura de acordos entre Buenos Aires e Nova Deli.

Dois textos se ocupam de regiões. O capítulo 13, de Rubén Paredes Rodríguez, propõe a analisar os “giros” da política externa argentina em relação a três cenários inseridos no Oriente Médio. O primeiro giro é o reconhecimento do Estado Palestino. O segundo trata da transição de uma posição neutra para uma postura crítica à intervenção ocidental em países que passavam pela “Primavera Árabe”. O terceiro giro seria em relação ao Irã, por conta de pressões internas e externas para avançar no esclarecimento dos atentados.

O capítulo 8, de Gladys Lechini e Carla Morasso, apresenta as relações da Argentina com a África, continente que ressurge “*como actor relevante em la escena internacional*” graças à uma combinação de fatores que inclui: abundância de recursos naturais, uma nova –e relativa– estabilidade democrática, crescimento das economias subsaarianas e a emergência dos BRICS. Dessa forma, manifestam –se novos interesses por parte da Argentina, que por sua vez desdobram–se em novas iniciativas diplomáticas para com os países do continente.

No que concerne às relações com instituições intergovernamentais, o livro apresenta três textos. No capítulo 3: *Unión Europea – Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles*, Marta Cabeza e Roberto Falcón elencam os “*momentos difíciles*”, que incluem o caso YPF/Repsol, as demandas argentinas e europeias ante o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) e as divergências no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

No capítulo 15, *Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de La integración regional (1991-2011)*, Hugo Daniel Ramos visa a delinear os posicionamentos dos principais partidos políticos argentinos –o Partido Justicialista e a União Cívica Radical– ante o Mercosul, enfatizando as continuidades e rupturas ocorridas a partir da ascensão do projeto político capitaneado por Néstor Kirchner, em 2003.

Laura Vilosio, no capítulo 18, intitulado *Mercosur 2007-2013: un cambio de paradigma*, é traçado objetivando explicar a dualidade vivenciada pelo bloco. Por um lado, poucos esforços são

feitos para aperfeiçoar a união aduaneira, ao passo que emergem iniciativas interessantes, tais como o **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)**, o Parlamento do Mercosul e outros órgãos destinados para o tratamento de questões sociais. **A autora argumenta** que se trata de um processo de mudança de paradigma, uma vez que o Mercosul parece deslocar o objetivo do mercado comum para um segundo plano, enquanto agendas envolvendo a redução das assimetrias, o desenvolvimento produtivo e matérias sociais ganham destaque.

Quanto ao já citado tema das Malvinas, há o capítulo 1, de Alfredo Bruno Bologna, *Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y La Comunidad Internacional*, cujo objetivo é apresentar as mudanças dos últimos anos do governo de Cristina Fernández, enfatizando tanto a dimensão interna como a externa – neste ponto, destaca-se a postura ativa da presidenta em foros internacionais, especialmente as Nações Unidas.

No capítulo 17, intitulado *CELAC: su conformación y la solidaridad regional en torno a La cuestión de las islas Malvinas*, Ariel Tcach aborda a genealogia

da CELAC e o papel da organização no apoio à Argentina sobre a questão das Malvinas, valendo-se para tanto de uma **sólida base documental que inclui** declarações, comunicados e discursos presidenciais.

Conclusão

Pode-se dizer que este volume é de grande relevância para aqueles que desejam compreender a política exterior da Argentina durante o governo de Cristina Fernández. Esse fato se deve tanto no que tange à variedade de temas como na qualidade geral dos textos apresentados.

A ausência de um capítulo voltado para as relações com o Brasil é uma lacuna que chama atenção nesta obra. No entanto, esse problema é **devidamente contrabalançado** pela presença de temas menos convencionais, como as relações com a Turquia, o Japão e o Oriente Médio.

Valendo-se de um equilíbrio quase perfeito entre linguagem acessível e rigor acadêmico, o público-leitor tem à sua disposição mais uma excelente publicação do CERIR.



Buscando consensos al fin del mundo: Hacia una política exterior Argentina con consensos (2015-2027)

Carmody, Patricio Mateo (2015). *Buscando consensos al fin del mundo: hacia una política exterior Argentina con consensos (2015-2027)*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2015, 237 páginas.

Esta publicación es una continuación del trabajo “Política exterior al fin del mundo. Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático (1983-2010)”, en el cual el autor analiza los niveles de consenso en materia de política exterior de estos tres países latinoamericanos, concluyendo que, mientras en Brasil y en Chile existe cierto grado de consenso, en Argentina hay “desacuerdos básicos” en su política

internacional. Ante tal panorama, Carmody se plantea si es posible diseñar una política exterior con consensos para Argentina, que asegure un mínimo nivel de coherencia y continuidad, lo cual implica la construcción de políticas de Estado.

A diferencia de la anterior publicación, que se enfocó en el pasado reciente, este ensayo aborda el complejo desafío de mirar hacia el futuro, comple-

alidad dada por la cantidad de actores y factores, muchas veces impredecibles, que participan en la implementación de la política exterior. Los años tomados como referencia comprenden desde el comienzo del próximo mandato presidencial –2015– hasta el año 2027, lo cual le permite abarcar tres mandatos presidenciales, que, en la experiencia de Chile y Brasil, fueron suficientes para construir políticas exteriores con consenso. Asimismo, ya tomando en cuenta la política interna argentina, considerar tres periodos implica asegurarse que haya por lo menos un recambio presidencial durante los 12 años considerados.

Para realizar el análisis a futuro el autor se apoya en opiniones y puntos de vista de lo que él denomina la “Cuadría Exterior Argentina”, es decir, miembros de la comunidad ligada a las relaciones internacionales: diplomáticos, políticos, académicos y periodistas especializados en materia de política exterior. En este punto creemos que sería interesante incorporar y considerar el rol de la sociedad civil como un actor clave en la orientación de políticas públicas.

La obra está compuesta por seis capítulos. El capítulo I está de-

dicado a analizar cuáles son las tendencias mundiales y cuál es la situación y posición de Argentina en el contexto global. Por su parte, en el capítulo II se identifican las áreas de consenso que existieron en nuestra política exterior, destacando principalmente tres: la relación pacífica con Chile y Brasil, la política nuclear y la política de derechos humanos. Carmody realiza el estudio tomando como guía los siguientes ejes de análisis: visión, tipo y grado de autonomía, contribución de la política exterior al desarrollo, prestigio e impacto internacional, defensa de los intereses territoriales y prioridades geográficas y orientaciones.

En esta sección se subraya que existe consenso en que Argentina, en su carácter de potencia intermedia, debe convertirse en un jugador con impacto global. El autor describe las diferentes estrategias para maximizar los grados de autonomía destacando que, desde el año 2000/2001, Argentina se enfocó en una “autonomía mediante distancia”, privilegiando el desarrollo autárquico, la expansión del mercado interno y el proteccionismo económico y distanciándose de organizaciones internacionales, a diferencia de lo que ocurrió con Brasil que, desde el siglo

XXI, optó por una “autonomía mediante diversificación”, es decir, adherir a principios y normas internacionales, creando alianzas con otros países y regiones para influir sobre la formulación de esas normas y principios.

Al referirse a prioridades geográficas y orientaciones, el autor clasifica tres grupos de países con los que Argentina tiene relaciones, lo que denomina “emergente relación cuadrangular”: 1) con el exterior próximo, destacando la relevancia de las relaciones con Brasil y Chile; 2) con las potencias establecidas –EEUU y UE– y 3) con las potencias emergentes –China, Rusia e India–, destacándose la necesidad de aprovechar las consecuencias económicas de estas relaciones, pero manteniendo una sana distancia respecto a intereses geopolíticos que pudieran afectar las relaciones con las potencias establecidas.

Por su parte, el capítulo III trata de la formulación e implementación de la política exterior argentina. Para estudiar esta temática, Carmody señala las siguientes líneas de comparación: rol y liderazgo de la cancillería; la participación y estilo del presidente; interacción de la Cancillería con el poder público –Poder Legisla-

tivo y Ministerios– e interacción con el sector privado.

Ya en el capítulo IV y V nos adentramos en el análisis de si es factible poner en marcha una política exterior con consensos, es decir, acuerdos probables y realizaciones posibles en cuanto a las áreas y a la formulación e implementación de las mismas. En estos capítulos se destaca la necesidad de que Argentina deje de lado la “autonomía mediante la distancia” y opte por una “autonomía mediante diversificación” e implemente una “diplomacia para el nuevo desarrollo”, a través de la promoción de exportaciones e inversiones y la generación de tecnología pero sin dejar de lado las potencialidades y los intereses nacionales. Para lograr estos objetivos se destaca la importancia del rol y liderazgo de la cancillería, incluyendo el desarrollo de una capacidad de pensamiento estratégico con profesionales que tengan una visión a largo plazo y sin una penetración política no calificada.

Finalmente, en el capítulo VI se reflexiona sobre el mayor desafío de la política exterior argentina: armonizar la emergente “relación cuadrangular”, es decir, que las relaciones entre Argentina y los tres grupos de países sean

simultáneamente positivas pero tomando en cuenta diferentes niveles de análisis, según los cuales variará la intensidad de la relación. Para ejemplificar, en el aspecto político-institucional el autor considera que las relaciones con las potencias emergentes deben manejarse con prudencia y cuidado dadas las profundas diferencias que existen en cuanto al pensamiento político, no así con las potencias establecidas y con el exterior próximo. En el nivel económico-comercial se proponen relaciones de alta densidad con todos los grupos de países, y, finalmente, en el ámbito estratégico-militar, nos encontramos con relaciones de baja y media intensidad, dándole prioridad al establecimiento de un plan de defensa nacional.

La esquematización y el orden de la obra responden a la profesión de ingeniero de su autor, quien sigue un mismo razonamiento desde la publicación anterior, con un marco analítico bien definido, que nos permite abordar el estudio de cada uno de los ejes desde el pasado hacia las posibilidades futuras. La publicación busca ser una herramienta para construir una estrategia y visión a largo plazo, que se materialice la realización de verdaderas políticas de Estado y cumpla con

la pretensión de ser proactiva y ejecutiva.

El tema que se aborda es de relevancia por diversas cuestiones. En primer lugar, debemos señalar que la política exterior parecería un tema tabú para la sociedad argentina e incluso para los políticos que poco se refieren a esta temática a la hora de presentar sus plataformas políticas, a pesar de las implicancias importantísimas que tiene para nuestro país adoptar, por ejemplo, una política de Estado en la cuestión Malvinas. Sin embargo, es la sociedad civil la que juega un papel preponderante al orientar la formulación de todas las políticas públicas; por ello nos parece necesario considerar sus opiniones y empoderarla en el conocimiento de esta rama.

Finalmente, si tenemos en cuenta que estamos transitando un cambio de gobierno, considero de suma importancia mirar hacia el futuro y tener un punto de partida desde donde comenzar a construir “consensos” en una sociedad sumamente dividida, encontrando puntos de equilibrio que nos permitan instrumentar una política exterior para lograr el progreso de nuestro país.

Macarena Lucía Riva



Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo

Nicolás Comini (2016). *Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Ediciones Universidad de Salvador, Buenos Aires, 2016, 309 páginas.

Suramericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo de Nicolás Comini aparece en un contexto nacional y regional muy diferente al de su gestación. Luego de procesos electorales de distinto tenor, y en Paraguay y Brasil luego de la remoción y/o suspensión de presidentes electos democráticamente, hoy los países del Cono Sur tienen gobiernos de signo opuesto al de sus predecesores, e incluso en Uruguay, donde la banda presidencial volvió a Tabaré Vázquez, el estilo y las

convicciones políticas del actual presidente señalan una clara pauta de discontinuidad respecto del gobierno de José Mujica. A la nueva realidad regional se suman los vaivenes en las realidades políticas y económicas globales, que obligan a repensar los escenarios de negociaciones gubernamentales en materia de integración regional. En efecto, todavía están definiendo su curso iniciativas tales como la del *Transpacific Partnership* (TPP), o la del acuerdo transatlántico entre Estados Unidos y la Unión

Europea, o la del Mercosur con India, para mencionar algunas entre las más relevantes.

En un escenario en el que parecen vislumbrarse nuevas modalidades de diseños y estrategias para la integración regional, ¿cómo adaptar los marcos institucionales y los acuerdos que provienen de otra época a las condiciones imperantes en la actual coyuntura? Se trata de un verdadero desafío.

El libro de Comini ofrece un nutrido caudal de ideas para afrontar esta cuestión. El libro es resultado de una sólida trayectoria académica que el autor comenzó con su licenciatura en Relaciones Internacionales (por la Universidad del Salvador), continuó con un Máster en Integración Latinoamericana (por la Universidad Nacional de Tres de Febrero) y completó con el Doctorado en Ciencias Sociales (por la Universidad de Buenos Aires). A través de un enjundioso análisis documental y bibliográfico, indaga en el perfil institucional de la UNASUR (Unión de Naciones del Sur) y el rol del Estado argentino en su creación e inicios de su desarrollo.

Comini muestra que la UNASUR se ha erigido sobre la base de un conjunto de ejes y que el trabajo

en simultáneo sobre ese conjunto sin priorizar ninguno sobre el resto lejos de ser una debilidad ha constituido una fortaleza para la integración. En su análisis el autor avanza en demostrar que esta estrategia ha redundado en amplios márgenes de flexibilidad para la negociación en diversos escenarios al mismo tiempo. Esto se reveló como un aspecto atractivo para que el Estado argentino se sumase a la iniciativa de creación de la UNASUR, tanto como para la supervivencia de este bloque conformado por más de una decenas de países de características y aspiraciones muy diversas. La unidad en la pluralidad fue entonces resultado de una ingeniería institucional cuyo trasfondo y pormenores Comini ha sondeado hasta ofrecer una explicación sólida de las tensiones propias de un binomio tal.

A la explicación bien lograda cabe sumar la contribución que el libro de Comini hace en términos disciplinarios. El autor presenta el problema de la integración regional desde una perspectiva original. En general, este problema ha sido abordado y examinado según los grados de proximidad respecto de un modelo previamente establecido, que casi sin excepción ha sido el modelo de la Unión Europea –

modelo que, en general también, ha sido anclado en la trama de tensiones propias de la coyuntura de la Guerra Fría. Esta forma de pensar el problema de la integración resulta estrecha para abarcar las particularidades históricas de nuestra región. Agudamente, Comini ha sorteado la debilidad de las explicaciones enclavadas en teorías y enfoques rígidos y ha incursionado en la exploración de otros cauces interpretativos.

El autor ha sabido incorporar en su investigación lecciones propias de las tradiciones de pensamiento crítico de las instituciones en las cuales se ha formado, superando el colonialismo intelectual y el encorsetamiento en esquemas conceptuales concebidos para realidades ajenas. Y lo ha hecho en un campo como el de las relaciones internacionales en el cual la perspectiva crítica latinoamericana no ha calado muy hondo. En este sentido, no es osado afirmar que Comini ha explotado creativamente dichas lecciones para ofrecer fundadas hipótesis de trabajo desde una óptica de pensamiento propio –aunque sin por ello desatender tradiciones canónicas del campo de las relaciones internacionales.

El libro está organizado en cuatro capítulos. Los tres primeros

abordan los distintos nudos problemáticos que el autor identifica en el período histórico del cual se ocupa, y que divide en dos tramos: 1999-2003, signado por la crisis múltiple que atravesó Argentina y que derramó sobre el ámbito regional conoseño; y 2003-2008, signado por la propuesta de suramericanizar la integración y la necesaria toma de posición del Estado argentino frente a la misma. El cuarto capítulo recupera el análisis de los capítulos previos para ofrecer una explicación de las causas que motivaron al Estado argentino a prestar su apoyo a la creación del nuevo bloque regional compuesto por un conjunto tan heterogéneo de países, y en circunstancias en las que la apuesta más evidente parecía ser el fortalecimiento del Mercosur.

En este recorrido se destaca una combinación equilibrada y precisa de fuentes documentales, artículos de diarios y periódicos y bibliografía especializada. El libro se completa con una serie de anexos de tablas, cuadros y notas metodológicas que invita a su utilización como recurso didáctico en las aulas. *Suramericanizados* es pues un libro que interpela a los profesionales y expertos, a los intelectuales e investigadores pero también a

los docentes de grado y posgrado que cuentan ahora con un material valioso para conocer la experiencia de Argentina a lo largo de una década.

Seguir adelante en el camino de la integración regional sin desecher los marcos institucionales previos es uno de los grandes desafíos de los gobiernos latinoamericanos actuales (y sobre todo conosureños). Los costos políticos de un giro de 180° no son menores y ya varios analistas han llamado la atención sobre esto. La reflexión estratégica exige entonces atender a varias dimensiones simultáneamente: la política, la económica y la jurídico-legal. Entender el desafío actual desde una perspectiva de interacción entre todas estas dimensiones no es tarea fácil. El libro de Comini abre para ello un camino de interpretación fructífero: presenta el problema de la integración regional desde una perspectiva multidimensional, en la cual a los habituales enfoques institucionalistas se le añaden perspectivas históricas y políticas que abrevan en la captación de la especificidad latinoamericana de la integración en bloques regionales.

Suramericanizados. La integración regional desde la alianza al Kirchnerismo ofrece ideas

valiosas a la hora de evaluar el rumbo a seguir en el contexto actual. La vuelta a un punto cero o la estrategia de la refundación parece ser la menos atractiva de las opciones. El libro de Comini y sus hipótesis acerca de la multi-axialidad y la flexibilidad de la arquitectura institucional de la integración regional en el sur de América Latina pone en relieve la experiencia de la pasada década como un recurso para la evaluación del arco de decisiones estratégicas futuras posibles.

Verónica Giordano



Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais

Ramanzini Jr. Haroldo e Ayerbe, Luis Fernando (org). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

A Cooperação Internacional tem sido tema de elevado interesse acadêmico no Brasil. O livro organizado por Ramanzini Jr. e Ayerbe é um bom compêndio sobre esse debate. Composto de 10 capítulos, o livro digital vai de questões conceituais e históricas abrangentes, como as divergências em torno do que seria a Cooperação Sul-Sul (CSS), a exames mais específicos da atuação brasileira em casos bilaterais e multilaterais. É um livro que proporciona um repertório relevante sobre o estado da arte

da literatura sobre CSS no Brasil, traz exames pertinentes sobre o papel da CSS na política externa brasileira, e aponta caminhos para avanço.

Dentro de sua diversidade o livro levanta, na visão deste leitor, pelo menos quatro questões relevantes. Primeiramente, a instrumentalização da CSS pela política externa brasileira (PEB). Em segundo lugar, qual a capacidade de os projetos de cooperação adensarem as relações entre os países do Sul,

fortalecendo suas coalizões em negociações estratégicas e de grande envergadura. Uma terceira questão se relaciona ao efeito multiplicador, no campo empresarial privado e estatal, das ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Em quarto lugar, a insuficiência da avaliação dos impactos mais concretos dos projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento pelos órgãos estatais. Buscaremos, a seguir, abordar brevemente essas indagações, deixando as minúcias e os muitos dados nos textos à leitura do livro..

É forte o consenso na literatura brasileira de que a partir de 2003, com a inauguração do governo de Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) assumiu novos contornos no Brasil. De receptor, o país passou a doador líquido de cooperação, concentrando seus esforços no Sul. Os capítulos “As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira”, de Ramanzini Jr., Mariano e Almeida, e “Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”, de Milani e Duarte, reportam esse entendimento a partir de exame histórico e conceitual,

tanto da PEB quanto sobre os limites e oportunidades derivados das diferentes configurações da estrutura do sistema internacional desde o pós-II Guerra. Os capítulos, assim como outros do livro, analisam criticamente o discurso brasileiro sobre o mote solidário da CSS relacionando-o a duas fontes principais. De um lado, a mudança na orientação da PEB, que passaria a ser mais internacionalista e voltada ao Sul, assim como adotaria uma visão mais protagônica para o país, sobretudo em temas de desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, a percepção de que uma maior aproximação aos países do Sul elevaria o poder internacional do Brasil, tanto em termos de negociação, como de expansão econômica. Para isso, o governo teria adotado um discurso segundo o qual a CSS seria diferente da do Norte, isenta de condicionalidades e desinteressada em termos de ganhos materiais para as empresas do país.

Se a literatura é praticamente consensual em apontar a opção estratégica dos governos de Lula e Dilma (2003-2014) em recorrer à CSS para fortalecer a PEB, o capítulo de Pires, Paulino e Cunha traz ar diferente ao debate ao apontar que esforços cooperativos significativos entre

Brasil e China remontam ao final dos anos 1980. Os autores reconhecem que a parceria se adensa a partir de 2003 com a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban) e que a instituições como o New Development Bank denotam a concretude dos laços, mas o destaque a um projeto de Cooperação Tecnológica como China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS), que lançou com sucesso três satélites de sensoriamento remoto em 1999, 2003 e 2007, é relevante para pensar raízes mais remotas da CSS. Interessante também é a conclusão dos autores de que a expansão dos projetos cooperativos derivariam menos da iniciativa brasileira do que de um plano da China que vê na América do Sul e no Brasil pontos importantes para o seus interesses em longo-prazo.

Os possíveis efeitos do aumento da CSS para o poder negociador do Brasil em negociações internacionais é tema de difícil abordagem empírica. Os capítulos de Pecequillo e de Schor e Onuki tocam nele, em alguma medida, ao examinarem respectivamente a negociação tripartite entre Brasil, Turquia e Irã referente ao enriquecimento de urânio por Teerã, e o Fórum

Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em questões comerciais. Exame mais aprofundado dessa questão é realizado por Walter Antonio Desiderá Neto, em “O Brasil, a América do Sul e a cooperação Sul-Sul”. O autor se preocupa diretamente com a atuação em coalizão por parte dos países do Mercosul e reporta taxas consideravelmente altas de convergência em negociações internacionais. A pesquisa recorre à análise de dados e de comunicações oficiais, apresentando desenho de pesquisa e material empírico interessante. O autor analisa mais especificamente a cooperação brasileira junto a Argentina, Paraguai e Uruguai por meio do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004, identificando um padrão institucionalizado de CSS onde o Brasil contribui com US\$ 70 milhões anualmente. Sugere haver aí uma possível relação entre o fornecimento de cooperação e a liderança brasileira em negociações. Apesar da dificuldade de se obter evidências que possam tornar mais concreta a relação entre a CSS e o poder negociador do Brasil isoladamente ou em coalizão, este é um campo que merece mais atenção da academia. Diversos autores argumentam no livro, por exemplo, que foi a CSS que

possibilitou ao Brasil eleger os principais dirigentes da FAO e da OMC, mas essa relação causal talvez pudesse ser robustecida.

Ainda nesta seara, mas de modo um pouco diferente, o capítulo de Canesin e Bueno, “Agricultura, comércio internacional e cooperação Sul-Sul: o contencioso do algodão Brasil-EUA”, apresenta como o Brasil utilizou as reparações pagas pelos EUA, derivadas da derrota no contencioso travado na OMC, para viabilizar o Cotton-4. Por meio deste projeto de cooperação técnica, o governo brasileiro difundiu tecnologia para Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, que foram países parceiros do Brasil no referido litígio contra os EUA.

O livro também reserva espaço significativo para o campo do comércio e dos investimentos como eventuais retornos da CSS. O texto de Schor e Onuki, “Política externa brasileira e a coalizão IBAS: comércio e inserção internacional”, e de Pimenta Jr, “Comércio, investimentos e negociações internacionais: uma breve análise das relações econômicas entre o Brasil e os países em desenvolvimento nas últimas décadas”, partem do pressuposto de que a CSS deveria ter como objetivo aprofundar o intercâm-

bio comercial do Brasil com os países do Sul. Ambos trazem análises sofisticadas do ponto de vista comercial, apontando para a necessidade de o estado brasileiro ser mais incisivo nestas áreas. Para os autores, a Cooperação Sul-Sul parece equivaler a intercâmbio econômico e, neste ponto, o livro demonstra uma certa heterogeneidade na sua arquitetura que, de certo modo, reverbera a dificuldade de precisão conceitual para o termo Cooperação Sul-Sul.

Os dividendos econômicos derivados da CSS é um tema dos mais espinhosos para os agentes oficiais brasileiros porque o discurso oficial da PEB afirma não exigir favorecimento aos interesses brasileiros em sua execução, nem buscar obter vantagens materiais para o país e suas empresas. Essas práticas estariam associadas ao tipo de cooperação fornecida pelo Norte e da qual os governos brasileiros, a partir de 2003, se esforçam para se desvincilhar. É nesse sentido, por exemplo, que o Brasil buscou deixar de lado, ao menos no discurso, termos como ‘ajuda’, que denota uma posição de superioridade em uma das partes do processo cooperativo. A ideia seria posicionar o Brasil como um país mais ou menos igual àquele

a quem destina sua cooperação, como quem compartilha respeitosa e conhecidamente desenvolvidos para sair de uma condição mais precária para uma mais próspera e de justiça social. O respeito ao outro também seria refletido na não exigência das famigeradas ‘condicionalidades’ exigidas pelos países do Norte, que vão desde reformas políticas a procedimentos administrativos e de prestação de contas específicos. A PEB buscaria se afastar da alcunha de ‘doador’ para atuar como parceiro.

No caso do Oriente Médio e da África, por exemplo, a cooperação aparece como instrumento privilegiado da inserção brasileira nas regiões que, se tiveram maiores contatos retomados no governo FHC, ganharam mais notoriedade com a diplomacia do governo Lula. O capítulo Abdenur e Rampini trabalha esse movimento destacando os casos de Angola e Moçambique. Os autores apontam que, juntamente com a cooperação, cresceu o intercâmbio transnacional em diversos campos, inclusive no econômico, com assimetria para o primeiro.

Assim, a busca por expansão dos interesses econômicos brasileiros acaba destoando do discurso

oficial da CSS. Até que ponto seria possível assumir que uma coisa não é oposta a outra ou, por outro ângulo, como legitimar que a ideologia Sul-Sul da PEB, via o instrumento da Cooperação, também visa o aumento de ganho particular brasileiro, são indagações que brotam da leitura do conjunto do livro.

Alguns capítulos sugerem que uma grande dificuldade para uniformizar discursos e prática na Cooperação brasileira é o fato de ela ser altamente descentralizada. Isto é, diversas agências e ministérios do governo federal, além de atores municipais e estaduais, como as polícias militares em alguns casos, possuem autonomia relativa para conduzir processos cooperativos, o que difere de doadores como os EUA e a Grã-Bretanha, que concentram os trabalhos na USAID e no DFID. O capítulo de Borrón e Brant, “*Expertise*, disputa política ou solidariedade?”

Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul”, faz uma rica abordagem desse assunto. Destacam algo fundamental para um atuação mais coerente: a ausência de marco regulatório da Cooperação Internacional.

Diretamente associado a esta ausência está a quarta questão que gostaríamos de destacar: a pouca avaliação que se faz do impacto da Cooperação Técnica fornecida pelo Brasil. Se a cooperação internacional brasileira pode ser entendida como política pública, faz-se necessária a sua avaliação sistemática, de modo a viabilizar uma melhor ponderação sobre a aplicação de recursos públicos, sejam financeiros, materiais ou humanos. Se avaliar a relação entre a CSS e o potencial negociador do Brasil pode ser algo mais nebuloso, as metodologias de avaliação de resultados de projetos técnicos estão amplamente disponíveis.

As avaliações do IPEA e da Agência Brasileira de Cooperação são, aparentemente, as principais formas de exame oficial das ações brasileiras, mas elas são muito limitadas a análises estatísticas descritivas dos recursos financeiros aplicados. Seriam bem-vindas, por exemplo, análises dos resultados concretos dos projetos técnicos, bem como o desempenho dos atores não-estatais envolvidos. Se a ação estatal parece ser insuficiente neste sentido, o texto de Borrón e Brant (2015, p. 256) reporta que, no Brasil, “atuam movimentos e organizações preocupados com

os impactos sociais e ambientais da presença do Brasil em outros países, principalmente no que diz respeito a populações mais vulneráveis. Essa atuação se dá em duas frentes principais, e, muitas vezes, simultâneas: (a) ações de advocacy, ou incidência; (b) denúncia de violações cometidas pelo Brasil ou por empresas atuando com apoio governamental. Em certas ocasiões, essas iniciativas envolvem, como veremos mais adiante, ações junto a organizações dos países parceiros”. Ou seja, envolvem-se principalmente em duas frentes: na execução dos projetos e do engajamento político, que correspondem ao monitoramento das ações do Estado brasileiro a partir de critérios sociais e ambientais.

O capítulo Brant e Borrón também traz exame interessante sobre o que chamam de ‘outra cooperação’, isto é, a cooperação transnacional, realizada sem a ação do Estado, destacando a ação de sindicatos e movimentos camponeses. Em certa medida, o capítulo dialoga com a questão colocada no início do livro por Milani e Duarte sobre a multidimensionalidade da cooperação brasileira, que inclui também atores não-estatais. Tema pouco abordado no discurso

oficial da cooperação, por exemplo, é o papel das empresas privadas. Talvez isso se deva, mais uma vez, à pretensão de desvincular as ações cooperativas da busca por ganhos econômicos. É inegável, no entanto, que grandes empresas privadas da construção civil e do agronegócio estejam diretamente envolvidas na execução de vários projetos.

Em suma, o livro organizado por Ramanzini e Ayerbe oferece material variado para se conhecer e refletir sobre o papel da cooperação para a política externa e as negociações internacionais do Brasil.



Política exterior colombiana: Escenarios y desafíos en el posconflicto

Pastrana, E. y Gehring, H. (Eds.). *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. Editorial Javeriana. Bogotá, 2016. 686 páginas.

Oportuna, trepidante y exhaustiva. Con estos tres calificativos puede caracterizarse esta obra de propósito primordialmente académico, aunque pretende impactar a públicos diversos: comunidades educativas, grupos significativos de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación, tomadores de decisión y actores políticos de Colombia. Y un tanto más allá. Fue patrocinada por la fundación alemana Konrad Adenauer (KAS) en Colombia.

El texto cuenta con ocho segmentos y veintiún capítulos, desarrollados por casi una treintena de autores, incluyendo expertos de Estados Unidos, Alemania, España y Brasil. Sumaron esfuerzos Eduardo Pastrana, Diego Vera, Edwin Murillo, Everardo Jiménez, Germán Prieto, Camilo Defelipe, Claudia Dangond, Rafael Castro, Paula González, Ricardo Betancourt, Mario Arroyabe, Antonio Macana, Andrés Valdivieso, Diana Fernández, Carolina Cepeda, Miguel Gomis, Peter Birle, Carolina Pedroso,

Marília Souza, Martha Márquez, Camilo Defelipe, Eduardo Velosa, Luis Felipe Vega, Roberto García, Hubert Gehring y Margarita Cuervo.

Desde su concepción hasta su publicación y pasando por la etapa de revisión, fue sujeto a riguroso debate interno en el que se estableció la metodología de trabajo, los conceptos centrales, las preguntas orientadoras y una visión de conjunto. Por tanto, apela a un desenvolvimiento temático o sectorial dentro de una óptica holística y sistémica transversal. Es fruto del pensamiento pluralista, crítico y reflexivo, éticamente comprometido con la democracia y el desarrollo humano integral en el contexto de los retos de transformación que Colombia tiene. No solamente de cara al afianzamiento del proceso de paz y la creación de respuestas oportunas a las víctimas del conflicto, también en el marco de la agenda interna que el país debe actualizar para darle credibilidad al papel que persigue como nueva economía emergente, de amplias clases medias, altamente educado y con capacidad de proyectarse propositivamente en el sistema internacional desde una política exterior abierta, moderna, diversificada y estratégica. Por

supuesto, sin omitir las paradojas y contradicciones que surgen en un país tan heterogéneo, desigual, políticamente turbulento e institucionalmente débil, atado aún a las dinámicas del narcotráfico y el crimen organizado, pero empezando a comprenderlas desde aristas no convencionales.

Los autores ofrecen un marco teórico ecléctico, que no resulta un cerrojo analítico sino un plano referente, enriquecido por las apuestas conceptuales diversas de cada capítulo y las ópticas autónomas de cada experto. En este quehacer, se combinaron variadas disciplinas, como la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, el Derecho, la Economía, entre otras. Los retos y vicisitudes de la construcción del posconflicto para Colombia son contemplados por cada escritor, encajando esta discusión dentro de debates tan intensos como el de los desafíos del apuntalamiento del acuerdo de paz y el rediseño de las instituciones económicas hacia la recuperación de la productividad del campo, la sostenibilidad ambiental, la equidad social y los estímulos indispensables para la industrialización. Todos ellos, son temas álgidos que moldearán el entramado socioeconómico de la paz, estimando que el modelo

de internacionalización de las economías de América Latina por exportación de bienes primarios se ha agotado y que en esa década de bonanza (2003-2013) la agenda de infraestructura, innovación y formación del talento humano de toda la región no recibió el tratamiento que merecía.

El posconflicto reviste copiosos costos y operaciones en materia de justicia, verdad, reparación material y simbólica, garantías de no-repetición de las atrocidades, desarme, desmovilización y reintegración (DDR), creación de cultura de paz e implantación y ajuste de instituciones públicas democráticas. Todo lo cual, exige de la política exterior una formulación llena de pericia, inteligencia para hallar fuentes de crédito y cooperación, sensibilidad por las necesidades ciudadanas apremiantes y capacidad para apalancar el modesto presupuesto nacional. Es por ello que los autores esbozan un mapa de las transformaciones, pero lo sitúan en la perspectiva del equilibrio macroeconómico y los estándares de gobernabilidad fiscal que el país debe cumplir en su doble condición de “país de renta-media alta” y “grado de inversión” y proyectando su camino hacia su adhesión al “club de las buenas prácticas” de

la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). Un modelo económico totalmente volcado a los intereses del sector privado y de los mercados externos podría atizar los conflictos en lugar de contribuir a sepultar los odios y resanar las fracturas ideológicas, lo que es identificado por varios de los pensadores.

Asimismo, se enfrenta la posibilidad de redefinir la política antidrogas en medio de un creciente debate global, así como de “desecuritizar” y “desnarcotizar” la política exterior, y a medida que se normalizan y actualizan las políticas de seguridad, también se revela la oportunidad de acondicionar las Fuerzas Armadas a los nuevos retos e inestabilidades del sistema internacional. Varios de los analistas manifiestan tanto los beneficios de desmilitarizar la seguridad como su justa inquietud por el presumible deterioro de la convivencia ciudadana y la re-emergencia o arraigo de estructuras criminales tras el proceso de desmovilización de los grupos insurgentes. Es decir, el “posacuerdo” puede conducir a un mayor grado de volatilidad, incertidumbre e inestabilidad, para lo cual la política interna y la exterior deben estar preparadas.

Es vital, por tanto, ponderar el resultado de los procesos de paz, de las medidas de justicia transicional y de las reformas democratizantes de otros países, por lo que en esta obra se dilucidan las lecciones que dejan los casos de Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En este sentido, hay una amplia coincidencia acerca de que la tarea del posconflicto no se restringe al DDR, ya que muchas de las causas estructurales y acompañantes de la violencia armada se situaron en las brechas y discontinuidades del tejido social e institucional. Los instrumentos locales, departamentales y nacionales quedan cortos para esta meta titánica, por lo que el apoyo material de aliados internacionales resultará un objetivo central de la política exterior. Por esta razón, en distintos segmentos y capítulos se abordan la historia breve, oportunidades y limitaciones de las relaciones de Colombia con actores tan relevantes para edificar el posconflicto como lo son la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, la Organización de Estados Americanos (OEA), UNASUR, Estados Unidos, la Unión Europea, Alemania, China, Brasil, Ecuador, Venezuela, Japón y Corea del Sur. El ojo vigilante de la Corte Penal In-

ternacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede subestimarse, por lo que en el libro también se integra el enfrentamiento entre los estándares jurídicos internacionales y los compromisos políticos de la transición pactada entre gobierno y guerrillas.

Este producto interesará a todo aquel que se intente desentrañar los vínculos entre fenómenos tan complejos como el conflicto armado, la política exterior y los problemas asociados a la construcción multidimensional del llamado “posconflicto”, dadas las características endógenas de un país en desarrollo como Colombia y las dificultades propias de su proceso de negociación hacia la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Proceso tal que despegó durante inicios del primer mandato de Juan Manuel Santos (2010-2014), pero que se aproxima a la concreción de un acuerdo definitivo, a la mitad de su segundo periodo (2014-2016), con la que sería la guerrilla más antigua de América Latina, después de varios intentos fallidos por parte de administraciones previas para destruirla y/o desmovilizarla. Y así como el entorno internacional fue clave para las diplomacias de la paz y las di-

plomacias de la guerra de varios gobiernos de este país, el libro busca identificar las conexiones contemporáneas entre el escenario político, social, económico, ambiental y de seguridad interno y los proyectos gubernamentales de internacionalización económica, de búsqueda de apoyos externos para la paz, de delineamiento de un nuevo rol para Colombia como oferente de cooperación internacional y de interacción positiva con organismos y actores regionales y globales esenciales.

En síntesis, el libro en cuestión resulta de obligatoria consulta

en un contexto nacional polarizado, en el que sobreabundan las falacias acerca de los acuerdos preliminares y donde los escépticos tratan de capturar dividendos políticos y votos del desconocimiento general del conflicto, del proceso de paz y de la política exterior. En el plano internacional, este material extensivo y profundo cautivará a los estudiosos de los conflictos armados y los procesos de transición política, a los analistas de América Latina y a quienes encuentren en Colombia un caso atrayente y paradigmático en medio de sus oleajes.

Diego Vera Piñeros



La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada

Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). 192 páginas.

En *La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*, la Dra. Mercedes Botto propone una investigación empírica en respuesta a variados mitos en torno a la actualidad y vigencia del MERCOSUR. A lo largo de aproximadamente doscientas páginas y utilizando la teoría de los regionalismos comparados, se propone un objetivo claro:

construir un marco conceptual y metodológico que permita comprender las repercusiones de la integración latinoamericana, atendiendo sus particularismos propios y sorteando la utilización de paradigmas normativos que han sido fundados por y para otros contextos, introduciendo nuevas perspectivas para discutir el MERCOSUR sobre temas nunca antes destacados.

La obra se conforma como un espacio de reflexión y análisis acerca de la evolución de las agendas que fundan la base del MERCOSUR, dando cuenta tanto de los desafíos, como de las oportunidades enfrentadas en las mismas. Tal proceso de integración es valorado como una construcción social que genera, incluso de manera no prevista, nuevos tópicos y la introducción de nuevos actores. Esto ayuda a mantener el proceso vigente, rotando los liderazgos y adaptando las necesidades del bloque para establecer un rumbo prolongado en el tiempo, destacando su carácter creativo y flexible.

El libro está formado por dos prólogos escritos por Fernando Porta y Tullo Vigevani respectivamente, un prefacio y seis capítulos. Cada uno de ellos desarrolla una agenda específica del MERCOSUR, delineando un enfoque nutrido sobre temas tales como la política comercial, la integración productiva, las agendas sociales y la educación superior, además de la definición de actores relevantes como los sindicatos y las provincias en la agenda de negociación regional. Asimismo, pueden apreciarse las consideraciones teóricas previas existentes sobre las mismas y la obligada comparación que

se establece con procesos de integración como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA por sus siglas en inglés) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés).

Destacamos la metodología de la que se vale Botto, ya que resulta explicativa y útil para adentrarse en la temática de la integración regional, dedicando un capítulo para cada agenda que permite un análisis exhaustivo y su mejor comprensión por parte del lector. Gracias a esto, el objetivo propuesto es cumplido exitosamente. Por medio del método comparado se analizan las iniciativas que cada agenda llevó adelante así como también se identifican y reconocen las diferencias del cómo se han desarrollado, según la teoría clásica, las tres oleadas de integración en el continente latinoamericano. A la luz de estas teorías, la UE y el NAFTA son los casos paradigmáticos de las dos primeras oleadas, siendo la última propia y exclusiva de Sudamérica con la conformación de la UNASUR, principalmente.

Esto resulta de gran utilidad para revitalizar el debate en torno a la integración regional del Cono Sur, el cual se ha visto atrapado

por los sesgos normativos basados en la ejemplaridad de las instituciones, especialmente las europeas de los últimos tiempos. Las teorías clásicas no sólo han olvidado que son simplemente síntomas o manifestaciones de un cierto proceso de delegación de autoridad, sino que la nueva coyuntura y renovadas vivencias en el continente americano dan origen a nuevos enfoques metodológicos para analizar aquellos distintos formatos e institucionalidades. Es aquí donde deseamos destacar la visión optimista acerca del proceso de integración que nos deja este libro y que, a través del uso de los regionalismos comparados, permite abrir un debate con aquellos exámenes negativos respecto a las instituciones creadas.

El recorrido crítico se realiza en el período comprendido entre 1991-2012, lo cual brinda al lector un análisis de largo plazo del MERCOSUR y permitiendo poner en primer plano la reflexión sobre la integración regional y los constantes cambios a los que está atada. El fenómeno Mercosureño nos permite entonces descubrir y recalcar aquellas iniciativas desarrolladas de forma creativa y que, a diferencia del resto de procesos de integración, también se han caracterizado por su flexibilidad.

Así, si bien América Latina ha sido considerada el espacio donde más procesos de integración se han creado y coexisten mutuamente, se piensa al mismo tiempo que también es aquella región en donde menos correspondencia respecto objetivos-resultados ha logrado a través del tiempo.

A pesar de esto, las instituciones del MERCOSUR no han desaparecido. La capacidad de los Estados miembros en generar resistencias frente a ciertas obstrucciones, dieron lugar a nuevas articulaciones y espacios que permitieron crear y recrear de forma novedosa las agendas, negociaciones y procesos que, a su vez amplían la participación a nuevos actores. Precisamente el largo período estudiado en el libro permite evidenciar aquél MERCOSUR flexible y creativo del que hablábamos y que puede verse reflejado en su reactualización en el 2003 bajo la denominación Social y Productivo.

Sin embargo, ante este escenario labrado -a la vez contradictorio-abundan los exámenes negativos y, ante una indefinición de resultados a partir de objetivos propuestos, se ha formado como consecuencia un conjunto de autores escépticos, ganando cada vez más terreno un sentido de

abatimiento y aflicción acerca de las capacidades del MERCOSUR y la posible implementación de los objetivos delineados por las agendas del mismo. Como bien describe Wolf Grabendorff (2015), existe un verdadero sentimiento de “desilusión” frente a aquello que parecía tan promisorio en los nuevos espacios de gobernanza regional pero que, frente a la falta de voluntad y resistencia de los Estados de otorgar poderes de concesión, no se aceptan pérdidas de autonomía regional que bien podrían beneficiar la construcción de tales proyectos regionales. La integración latinoamericana se cree un proceso débil y carente de fuerza motora para generar resultados, ya sea por la fuerte presión de los Estados Nación miembros que se resisten y desconfían de la delegación hacia instituciones supranacionales, como la consecuente flaqueza de los actores privados para llevar adelante sus propias iniciativas.

De este modo, se ha considerado que si bien los procesos de integración regional latinoamericanos han servido, en una primera instancia, como acicate para delimitar problemáticas comunes y, de este modo proponer la búsqueda de soluciones a través de la construcción de numerosos me-

canismos institucionales, no han podido por otro lado, fortalecer el proceso propiamente dicho. De acuerdo a la caracterización de Börzel (2015) de los heterogéneos procesos de integración regional que pueden variar desde la cooperación administrativa hasta la máxima delegación de autoridad política (legislativa, ejecutiva y, finalmente, adjudicativa), éstos procedimientos en general y, el MERCOSUR en particular, no han podido despegar de los compromisos intergubernamentales, incluso teniendo graves obstáculos y padecimientos con respecto también a ellos.

Siguiendo el análisis de Grabendorff, el MERCOSUR no ha sabido fortalecer la cooperación internacional. La falta de compromiso y la poca predisposición de los Estados para asumir los costos económicos y políticos que supone la integración regional, siempre pendientes de los posibles impactos que puedan tener la toma de decisiones regionales en la gobernanza nacional, han impedido –y en muchos casos retrocedido– el proceso de integración. Las posibles repercusiones internas generan de este modo, una falta de responsabilidad en desmedro de la colaboración y asistencia internacional. En este sentido, los esfuerzos

regionales hasta ahora existentes han tenido poco impacto en tales conductas y es posible incluso, observar su fortalecimiento en ciertas agendas.

Ante este diagnóstico hecho por Grabendorff, es importante rescatar nuevamente la visión de la autora, para comprender de mejor manera las diferentes perspectivas que hay respecto al MERCOSUR. Si bien, en nuestra opinión, Botto coincide por momentos con lo planteado en cuanto a la falta de voluntad política por parte de los Estados miembros del bloque y que, a su vez esto permite evidenciar una amplia brecha entre discursos retóricos y los resultados alcanzados, la propuesta teórica del análisis sectorial de las iniciativas llevadas adelante en cada agenda, nos permite también evidenciar aspectos positivos y optimistas del proceso de integración latinoamericano, como fue mencionado al comienzo de esta reseña, sus rasgos flexibles y creativos, particularmente en las agendas propuestas a partir del MERCOSUR Social y Productivo.

A modo de ilustración –recuperando la metodología llevada adelante en el libro– se propone la agenda de educación superior. Creada en los años 90s ha

emprendido un largo y continuo camino de negociaciones con diferentes líneas de acción, en consonancia con los regionalismos característicos de esa época era “(...) *hacer frente a través de soluciones colectivas a los desafíos y oportunidades que planteaba la globalización económica.*” (p. 132). Esto permite observar lo interesante del caso: la posición que adopta creativamente el MERCOSUR a partir de las estrategias alternativas de acción como son la acreditación y evaluación académica, la movilidad estudiantil y la cooperación institucional, en pos de una cooperación solidaria intrabloque que serviría de bastión para competir globalmente. Uno de los resultados de este proceso por ejemplo, fue la creación de organismos de acreditación en países del bloque donde no existían –como el caso de Bolivia, Paraguay y Uruguay–. Y aquí es importante destacar que dicha cooperación solidaria se generó en función de resolver problemas de asimetrías (los cuales tampoco eran tratados en la primera versión del MERCOSUR).

De igual manera en que se sostiene el aporte creativo que ha tenido la introducción y desarrollo de la agenda de educación superior, es de peso significativo resaltar la

inclusión de nuevos actores que también puede considerarse una arista creativa. Porque si bien habían sido consideradas en otras experiencias de integración, en este caso corresponde a una superación propia de la región en comparación a la primera versión del MERCOSUR. La inclusión de actores no gubernamentales, como organizaciones sociales y entes privados, es digno de destacarse como una experiencia sin precedente de aquellas instituciones que han permitido la construcción de un modelo alternativo y más democrático, el cual no habría sido posible sin la comprensión por parte de los dirigentes nacionales de las limitaciones de la agenda comercial del MERCOSUR en un primer momento.

“La integración regional en América Latina: Quo Vadis? El Mercosur desde una Perspectiva Sectorial y Comparada” entonces nos ofrece un estudio acerca de las diversas políticas del MERCOSUR desde sus orígenes hasta la actualidad, presentándose como una novedad frente a otros modelos de integración regional, estableciéndose como una visión disyuntiva y contrahegemónica de gobernanza global, destacando sus propias características y su capacidad de supervivencia

en el tiempo. El libro se presenta pues, como un material pujante para continuar el debate respecto al MERCOSUR, invitándonos a realizar un profundo recorrido a lo largo de las diversas agendas que, acompañado por la forma de presentación del texto, resulta explicativo y ameno para la lectura, principalmente para aquellos lectores recientemente iniciados en la lectura especializada de la integración regional. Tal como nos plantea la autora, este libro abre muchos más debates y preguntas y es allí donde encontramos la virtud, en poder llevar adelante una investigación teórica y empírica, desde una perspectiva latinoamericana de un proceso propio. Es menester resaltar, por último que el razonamiento que el libro ofrece de ningún modo es caracterizado como cerrado y normativo, sino más bien fomenta el pensamiento crítico, la revisión evaluativa de la bibliografía tradicional y actual, identificando los logros pero a su vez, atreviéndose a destacar también los errores que se esgrimen hasta ahora y por qué no, una estimación que suministra la fuerza motora para futuras iniciativas e investigaciones.

Bárbara Turner
María Jesús Vega Vera

Bibliografía

Börzel, Tanja (2016). *Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration, and Governance* en *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Nueva York, Oxford University Press.

Botto, Mercedes (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: el Mercosur desde una pers-*

pectiva sectorial comparada, Buenos Aires, EUDEBA.

Grabendorff, Wolf (2015). La gobernanza global en América Latina: Condicionamientos y Limitaciones, *Revista Pensamiento Propio* n°42.



Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el postconflicto

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring
(editores)

Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana,
Fundación Konrad Adenauer, 2016. 686 p.



La solución negociada del conflicto armado interno y la consecuente búsqueda de la paz han venido influyendo constantemente la agenda de política exterior colombiana (PEC). Las negociaciones entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) comienzan en 2012 durante el primer período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) y han venido avanzando cualitativamente en el segundo (2014-2018). Ante la inminente firma de un acuerdo de paz que recoja los cinco puntos de la agenda de negociación entre el Gobierno y las FARC en el transcurso de 2016, la sociedad colombiana enfrentará una serie de desafíos internos y externos en una etapa de posacuerdo o postconflicto. En consecuencia, este libro de autoría colectiva plantea una serie de retos y formula una variedad de escenarios que la PEC deberá enfrentar tanto en el ámbito regional como en el global, así como también en las intersecciones entre los asuntos internos e internacionales que se deriven de la implementación del acuerdo suscrito.

La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo

Caterina García Segura (directora)
Madrid: Editorial Tecnos, 2016. 369 p.



La tensión cosmopolita reúne un conjunto de análisis y reflexiones en torno a la tensión observada en la sociedad internacional contemporánea entre el discurso cosmopolita en tanto que propuesta para hacer frente a las necesidades de gobernanza de un universo de retos y amenazas globales y la práctica política anclada en los intereses individuales de los Estados. Las diferentes contribuciones, a través del análisis de casos, ponen de manifiesto que la última década ha sido testigo del avance de una suerte de cosmopolitismo blando o suave que se caracteriza por su diferente nivel de arraigo según las regiones, por un décalage entre la defensa retórica de principios cosmopolitas y su plasmación en normas concretas y, finalmente, por la concepción del corpus cosmopolita más como ideal o fuente de inspiración que como guía programática. Su carácter blando o suave radica también en que no se inclina por la construcción de un gobierno mundial para gestionar los retos globales, sino por la conciliación entre la preservación del Estado y de sus intereses como elementos centrales de la sociedad internacional y la paulatina articulación de mecanismos e instrumentos que respondan a la voluntad cosmopolita de ofrecer respuestas universales, generales y centradas en los individuos.

El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales

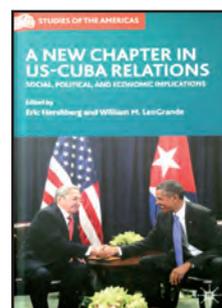
Günther Maihold y Stefan Jost (Editores)
 México: Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra de Guillermo y Alejandro de Humbolt, y Editores e Impresores Profesionales, 2014. 299 p.



Las relaciones internacionales se han visto afectadas por la presencia transnacional de los estupefacientes y las estrategias de su combate. El narcotráfico se ha expandido no sólo territorialmente, sino también en cuanto al número de crímenes y se ha vuelto el negocio ilegal más atractivo a nivel mundial. El poder que han adquirido los cárteles de la droga les ha permitido constituirse en centros de poder paralelos. Se vislumbran cambios en las circuitos productivos y comerciales de los diferentes tipos de drogas y asimismo en el blanqueo de los beneficios. Las dificultades de controlar y atajar las redes internacionales del narcotráfico han dado origen a debates acerca de la necesidad de reenfoque las políticas de drogas y las posibilidades de su regulación. El presente volumen recoge estas deliberaciones con aportes de analistas de América Latina y EEUU.

A New Chapter in US-Cuba Relations. Social, Political, and Economic Implications

Eric Hershberg and William LeoGrande (editores)
 New York: Studies of Americas, 2016. 205 p.

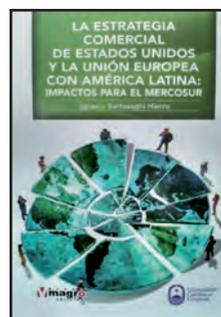


This book explores the diverse consequences of Presidents Obama and Castro brokering a rapprochement between the United States and Cuba after more than half a century of estrangement. Economic, political, social, and cultural dynamics are analyzed in an accessible fashion by leading experts from Cuba, the United States, Europe, and Latin America. What opportunities arise through the opening of diplomatic relations, and what issues may be obstacles to

normalization? What are the implications for the Cuban economy, for its political system, and for ties with members of the Cuban diaspora? What are the Implications for US relations elsewhere in latin America? This up-to-date account addresses these and other questions about this new direction in US-Cuba relations.

La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: impactos para el Mercosur

Ignacio Bartesaghi Hierro.
Montevideo: Universidad Católica de Uruguay:
Grupo Magro, 2015. 430 p.



El autor plantea un recorrido metodológico de un rigor tal que es al mismo tiempo lógico y creativo. La presentación de dos diferentes escenarios de inserción y la posibilidad de un despegue de algunos socios del MERCOSUR ofrece un cuerpo de interrogantes e hipótesis de las que sería muy difícil prescindir en cualquier estrategia de negociación entre estos actores.

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales

Carlos Acuña (coordinador)
Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. 405 p.



El debate acerca de la capacidad del Estado y de las distintas formas de mejorarla surge una y otra vez en el intercambio académico y político. Muchas veces nos encontramos ante diagnósticos que enfáticamente dictaminan que una gran parte de los problemas públicos y de desarrollo en América Latina son consecuencia de falta de capacidad estatal Sin embargo, ¿a qué nos referimos cuando hablamos

de capacidad estatal?, ¿qué implicancias tienen las diversas concepciones de capacidad estatal para la definición de prioridades y estrategias de desarrollo, su calidad y eficacia? Los trabajos seleccionados en este volumen resumen distintas perspectivas del vasto debate en torno a la pregunta acerca de qué hablamos cuando hablamos de capacidad estatal, su forja y sus consecuencias para los procesos políticos y de desarrollo socioeconómico.

La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa

Laurence Bicrel (redacción) y Elena Tarditi (co-organizadora coloquio)

Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, 2015.
78 p.



Este coloquio analiza un tema actual y de interés común de ambas regiones. Si bien la integración regional no siempre concierna países democráticos, la democracia parecería ser una condición favorable al desarrollo de estas construcciones regionales. A su vez, la integración regional contribuiría a la consolidación y la protección de la democracia. Esta correlación se manifestó en Europa así como en América Latina. A la preocupación de la estabilidad de la democracia, se sumó el interés por la calidad de ella: emergen proyectos de políticas sociales regionales con el fin de reforzar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Ningún proceso de consolidación sería completo sin la participación de la sociedad civil.

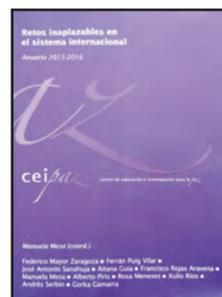


CEIPAZ. Retos inaplazables en el sistema internacional

CEIPAZ. Retos inaplazables en el sistema internacional

Anuario 2015 - 2016

Centro de Educación e Investigación para la paz



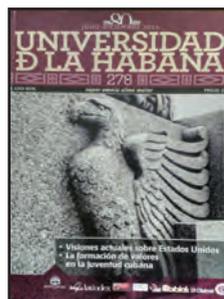
CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social. Algunos de los artículos que presenta en esta edición, son: "Emergencias planetarias, retos inaplazables", de Federico Mayor Zaragoza; "El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París", de Ferrán Puig Vilar; "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera", de José Antonio Sanahuja.

Universidad de La Habana

Universidad de La Habana

Nº 278, Julio - Diciembre 2014

Universidad de La Habana



Con la presente entrega, Universidad de La Habana mantiene la intención del número anterior, al incluir en la sección «Testimonios» las palabras de figuras -algunas de ellas ya desaparecidas- que han estado ligadas a la publicación, en calidad de directivos, editores y colaboradores. También forma parte de esta sección una entrevista realizada al profesor Osear Loyola, concebida en torno a su larga trayectoria profesional y humana en la casa de altos estudios. Asimismo, se pueden encontrar en este apartado las palabras de agradecimiento que pronunció el filósofo, sociólogo y ensayista Aurelio Alonso, al recibir este año el Premio Nacional de Ciencias Sociales.

La sección «Homenaje» honra la figura de Roberto González, destacado profesor e investigador de relaciones internacionales, al cumplirse diez años de su desaparición física. Esta parte también incluye las presentaciones que hicieron Aurelio Alonso y Roberto Yepe a un relevante texto de Carlos M. Vüas, referido al poder político.

Revista Opera

Revista Opera

Nº 17, Julio - Diciembre 2015

Universidad Externado de Colombia



Este nuevo número de Opera, correspondiente al segundo semestre de 2015, llega con la buena noticia de que la revista logró, en noviembre de este año» ser indexada en la categoría B en el marco de la Segunda Actualización del índice Bibliográfico Nacional-Publiindex, además de ingresar a

otras bases de datos internacionales. Este reconocimiento llega como resultado de un trabajo sostenido desde el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), de la Facultad de Finanzas» Gobierno y Relaciones Internacionales» para fortalecer la revista en diferentes aspectos clave como la conformación de nuevos comités» la rigurosidad del proceso de evaluación de artículos» el respeto por la periodicidad de la publicación» entre otros. Los artículos que se publican en este número son el resultado de una convocatoria para recibir contribuciones con tema abierto. En ese sentido» contamos con trabajos sobre recursos naturales» democracia» corrupción y seguridad» desarrollados a partir de metodologías y perspectivas analíticas también variadas.

Revista Oasis

Revista Oasis

Nº 22, Año 2015, Julio - Diciembre

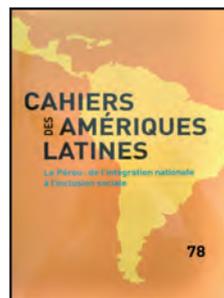
Universidad del Externado de Colombia



Los artículos incluidos en esta edición especial de Oasis tratan el tema de la política migratoria, analizado desde varios ángulos. La discusión se inicia con un artículo de William Mejía Ochoa, titulado "Espacios intergubernamentales para la discusión de políticas migratorias en Latinoamérica". En este escrito, el director del Grupo de Investigación en Movilidad Humana en Colombia, y experto en el tema, presenta un inventario muy útil de los escenarios institucionales de la temática migratoria en América Latina*. Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), así como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) o la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). Igualmente, el profesor Mejía Ochoa analiza los desafíos que enfrentan los gobiernos de la región con dichas problemáticas migratorias.

Cahiers Des Amériques Latines. Le Pérou : de l'intégration nationale à l'inclusion sociale

Cahiers Des Amériques Latines. Le Pérou: de l'intégration nationale à l'inclusion sociale
N° 78, 2015



Le visage du Pérou s'est profondément transformé durant ces trois dernières décennies. D'un point de vue politique, le pays s'est engagé dans un processus de transition démocratique; tout en traversant, entre 1980 et 2000, le conflit armé interne le plus meurtrier de toute son histoire républicaine. La question de la «réconciliation» et le travail de construction d'une mémoire nationale sont depuis en marche. Après avoir subi une sévère crise économique, marquée par l'hyperinflation et la désindustrialisation, le Pérou a mis en place une politique de rigueur et de libéralisation de l'économie ; puis entamé, à partir des années 1990, une période de croissance économique sans précédent.

Mais la bonne santé macro-économique n'a pas nécessairement été accompagnée d'une équitable répartition des richesses. Le pays reste fragmenté, inégalitaire et marqué par un faible taux d'intégration. De nombreux acteurs sociaux (communautés rurales indiennes, habitants des quartiers populaires, etc.) se sentent et se vivent comme exclus et la nouvelle classe moyenne fait entendre ses demandes en termes d'accès aux droits et aux services publics.

À l'heure où le Pérou vient d'entrer dans une période de campagne électorale en vue des élections présidentielles qui auront lieu en avril et juin 2016, la question de l'intégration politique, économique et sociale de nombre de Péruviens est plus que jamais d'actualité.

Miriada. Investigación en Ciencias Sociales

Miriada. Investigación en Ciencias Sociales

Nº 11, Año 7, 2015

Universidad Del Salvador



La revista busca constituir un espacio para el desarrollo teórico y la investigación empírica, incluyendo la diversidad de paradigmas, campos y disciplinas que constituyen las Ciencias Sociales contemporáneas. Es una publicación científica editada anualmente por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Se dirige a toda la comunidad académica de las ciencias sociales en América Latina.

Desde los años 70, el IDICSO ha contribuido al estudio de los principales problemas sociales, políticos y económicos de la Argentina, contribuyendo a desarrollar investigaciones de alta calidad y desde un enfoque multidisciplinario.

Revista Política Internacional

Revista Política Internacional

Nº 33, Enero Diciembre, 2015

Instituto Superior de Relaciones Internacionales

Raúl Roa García



Aparece nuevamente en este número la sección Documentos con dos discursos trascendentes en la política exterior de Cuba; el del presidente del Consejo de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz en la VII Cumbre de las Américas, en Panamá, en abril de 2015 y el discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez Parrilla, sobre la resolución presentada por Cuba ante la Asamblea General de la ONU, el 27 de octubre de 2015 sobre la "Necesidad de poner

fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos contra Cuba".

En la sección "El mundo en que vivimos" introducimos por primera vez un documento que constituye el resultado de los debates del Taller Científico Escenarios de Política Internacional que se efectúa cada año bajo los auspicios del ISRI. El documento se refiere a los problemas globales en su conjunto y a las megatendencias y conflictos que en opinión de un buen número de académicos cubanos prevalecerán en el sistema internacional al finalizar la segunda década de este siglo. Su contenido es el producto de los debates en intercambios sostenidos en un ámbito estrictamente académico, no oficial.



Cecilia Alemany. Candidata al doctorado en IHEAL- París III Sorbonne La Nouvelle; Tiene un título de maestría en Proyección Internacional - París V. René-Descartes y una Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República (Uruguay). En 2009 se incorporó a la Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur como Coordinadora pero ha estado vinculada con Red Sur desde el 2001. También se desempeña como Gerente de Proyectos de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas - UNOPS en Uruguay desde 2011. Cecilia es co-fundadora de Grupo de Trabajo de Mujeres sobre Financiación para el Desarrollo en Nueva York, trabajó para varias plataformas internacionales de la sociedad civil (ALOP, Social Watch, AWID entre otras) y también co-presidió la plataforma global, Better Aid. Se desempeña además como consultora internacional en cooperación internacional y eficacia del desarrollo, igualdad de género y participación de la sociedad civil. Frecuentemente enseña en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, Uruguay), la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, y en entrenamientos / talleres regionales e internacionales.
e-mail: cecilia.alemany@gmail.com

Lincoln Bizzozero. Profesor Titular del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es Investigador en Régimen de Dedicación Total de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Es Investigador del Sistema Nacional de Investigadores. E-mail: lincoln.bizzozero@cienciassociales.edu.uy

Miguel Angel Contreras Natera. Sociólogo. Doctor en Estudios del Desarrollo por el CENDES. Profesor Agregado de Teoría Social de la Escuela de Sociología de la UCV e Investigador del CELARG. Miembro del Consejo Editorial de la Revista de Economía y Ciencias

Sociales de la UCV y colaborador de la Revista Cuaderno del Cendes. Ha sido Coordinador Académico y Director encargado de la Escuela de Sociología. Fue Presidente de la Fundación Instituto de Estudios Avanzados IDEA (2012-2013). Fue Director Ejecutivo del Instituto Social de Mercosur 2013-2015. Profesor de Posgrado en la Facultad de Humanidades y Educación, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) y la Universidad Bolivariana de Venezuela. Ha sido Profesor Invitado por la Maestría en Comunicación y Desarrollo de la Universidad de Sevilla. Conferencista Invitado por la Universidad de Buenos Aires, por la Universidad de Mar de Plata, por el Instituto de Estudios Extranjeros de la Universidad de Busán y la Universidad de Massachusetts en Boston. Tiene más de 20 artículos arbitrados en Revistas Nacionales e Internacionales. Y más de 15 artículos para libros científicos. Escribió el libro *El posdesarrollo en la búsqueda de un regionalismo crítico* (2000). Fue coordinador del libro colectivo *Desarrollo, eurocentrismo y economía popular. Más allá del paradigma neoliberal* (2006) y sus libros editados *Una Geopolítica del Espíritu*, 2011 y *Otro Modo del Ser o Más Allá del Eurooccidentalismo* (2014) ambos por la Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos. Su más reciente libro se titula *Una Crítica a la Razón Neoliberal*, Editado por Akal-México.

e-mail: miguelangel.contrerasnatera@gmail.com

Jean Grugel. Catedrática de Desarrollo Internacional y La Política Global en la Universidad de York. Previamente, trabajaba en la Universidad de Sheffield y la Open Universidad, UK. Sus intereses se centran entre el desarrollo internacional, la ciudadanía y los derechos humanos y tiene un interés especial en la política económica de América Latina. Sus últimas publicaciones incluyen *Handbook of International Development 2016 (with D Hammett)*, Palgrave-Macmillan, London and *Demanding Human Rights in the Global South 2016, (with L. Fontana, J. Nem Singh and A. Uhlin)* Palgrave-Macmillan, London, además de artículos en *World Development*, *Global Governance*, *Development Policy Review* and *International Affairs*. Es editora de las series *International Development*, *Justice and Citizenship*, Palgrave-Macmillan, London.

e-mail: jean.grugel@york.ac.uk

Jorge Heine. Embajador de Chile en la República Popular China. Fue anteriormente Catedrático de Gobernanza Global en la Escuela Balsillie de Asuntos Internacionales, Universidad Wilfrid Laurier, Canadá. Es ex Vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y ha sido profesor invitado en las universidades de Konstanz, Oxford y París. Ha sido Ministro de Estado en el gobierno de Chile, y Embajador en India (2003-2007) y Sudáfrica (1994-1999). En este último país, fue el primer embajador en presentar credenciales ante el Presidente Nelson Mandela y el principal matutino de Johannesburgo, *The Star*, lo nominó entre las 100 personalidades más influyentes de Sudáfrica en 1997 y 1998. Ha publicado una quincena de libros, entre los cuales está *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford University Press, 2013) y ha escrito para *The New York Times*, *The Washington Post* y *The International Herald Tribune*. Es abogado por la Universidad de Chile y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Stanford.

e-mail: jsievertheine@gmail.com

Marcelo Mondelli. Investigador/ Tutor/ Coordinador del CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo-Uruguay). Becario CLACSO Consejo Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa Sur/Sur 2013/4 en Regionalismo Comparado). Ex-Asesor Técnico en el Dpto. Investigación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), Profesor de la Universidad Nacional del Este (UNE) y FLACSO (Paraguay). Graduado como Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Dublín-Irlanda) y del Programa de Alta Formación de Funcionarios del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF).

e-mail: m.mondelli@mercosur.it

Ana María Moure. Doctora en Derecho Europeo (PhD), Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá, España/Universidad TU Dresden, Alemania; Master (LLM) en Derecho de la Unión Europea, Facultad de Derecho, Universidad de Leiden, Holanda. Profesora Asistente del curso de Derecho Internacional Público y del curso de Derecho de la Unión Europea y de la Integración Latinoamericana, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

e-mail: amoure@derecho.uchile.cl

Pía Riggirozzi. Doctora en Política Económica Internacional de la Universidad de Warwick (Inglaterra); Master en Estudios Internacionales por FLACSO-Argentina y la Universidad de Miami (Florida, EEUU). Actualmente es Profesora de Política Global en la Universidad de Southampton (Inglaterra). Sus intereses se centran en la economía política del desarrollo y el regionalismo. Algunas de sus publicaciones incluyen: *'The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America'* (editado con D. Tussie, 2012); *'Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis'* (con Jean Grugel, *Development and Change*, 2012), *'Regionalism through Social Policy: Collective Action and Health Diplomacy in South America'* (*Economy and Society*, 2014); *'Regionalism, Activism and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America'* (*Review of International Studies*, 2015), y *'UNASUR: Diplomacia Regional a través de Políticas Sociales'* (Estudios Internacionales, 2015). Pía actualmente coordina un proyecto colaborativo financiado por ESRC-DfID que explora procesos de integración regional y reducción de pobreza en América Latina y África Meridional.
e-mail: p.riggirozzi@soton.ac.uk

Elena Tarditi. Doctoranda contractual de la Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3 y Coordinadora del Polo MERCOSUR del Instituto de las Américas en Montevideo, Uruguay.
e-mail: elena.tarditi@institutdesameriques.fr

Bruno Theodoro Luciano. Investigador Doctoral en la Universidad de Birmingham, Reino Unido, y becario del Ministerio de la Educación de Brasil (CAPES). Fue Becario Konrad Adenauer en Estudios Europeos en la Fundación Getúlio Vargas, Brasil.
e-mail: brutheodoro@hotmail.com

Brigitte Weiffen. Titular de la Cátedra Martius de Estudios Alemanes y Europeos, patrocinada por el Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD), en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Ha sido profesora visitante en el Instituto de Relaciones Internacionales de la misma universidad, y profesora asistente en la Universidad de Konstanz. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Tübingen; Maestría en Ciencia Política por la Universidad de Bonn. Ha publicado 3 libros, lo más reciente de ellos,

en co-autoría con Jorge Heine, *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity* (Routledge, 2015), y numerosos artículos de revistas y capítulos de libros sobre regionalismo y seguridad regional, gestión de conflictos, democratización, y justicia de transición.
e-mail: brigitte.weiffen@uni-konstanz.de

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

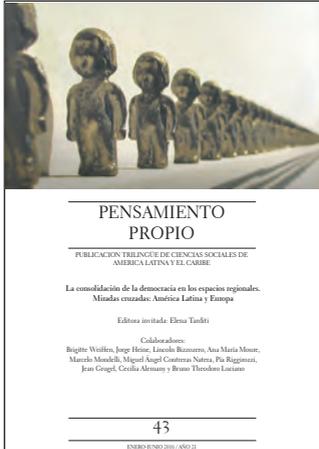
CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe



Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Centroamérica, México y el Caribe | US\$ 30 |
| EE.UU., Canadá y América del Sur | US\$ 31 |
| Europa, Asia y Australia | US\$ 36 |

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVÍELO A
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 35 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 35 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 35 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRRIES.ORG