

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Economía
Política Regional y Global

La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación
de la sociedad civil en el organismo: El caso de la participación de los movimientos sociales
Anti-ALCA del 2008-2014

Anthony Enríquez Palacios

Asesor: Ernesto Vivares

Lectores: Cintia Quiliconi y Manuel Preusser

Quito, junio de 2023

Dedicatoria

A mis padres y hermano por su cariño

A tu compañía y ternura a la luz del ALBA

Índice de Contenidos

Resumen	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco Teórico.....	12
1.1 Institucionalidad de los procesos regionales	13
1.2 Supranacionalidad	14
1.3 Intergubernamentalismo clásico.....	17
1.4 Intergubernamentalismo liberal.....	20
1.5 Movimientos sociales y la acción colectiva.....	21
1.6 Estructura de Oportunidades.....	23
1.8 La participación social en espacios intergubernamentales regionales	27
1.9 Conclusiones	29
Capítulo 2. La Integración Regional en Sudamérica y la participación social.....	31
2.1 La participación social y su rol en los procesos de integración regional.....	32
2.2 El regionalismo abierto y la participación Social	37
2.3 La participación social en el Mercosur.....	40
2.4 El regionalismo posliberal y la participación social	43
2.5 La participación social en el ALBA	46
2.6 Conclusiones.....	50
Capítulo 3. La participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014 en UNASUR	54
3.1 Antecedentes Políticos de UNASUR	54
3.2 Incidencia de los movimientos Anti-ALCA.....	57

3.3 Cumbre Social por la Integración de los Pueblos Cochabamba 2006.....	60
3.4 La toma de decisiones en UNASUR: Actores y Espacios.....	65
3.5 Espacios y normativas para participación social en UNASUR	70
3.6 Los movimientos Anti-ALCA y su participación en UNASUR.....	74
3.6.1 Participación Social en el COSIPLAN	75
3.6.2 Foro de Participación Ciudadana	77
3.7 Conclusiones.....	79
Referencias	86

Lista de Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Recolección de información	10
Tabla 1.1 Dimensiones de oportunidades de participación.....	25
Tabla 3.1. Organización Cumbre Social	61

Gráficos

Gráfico 2.1. Comercio Intrarregional Total de Bienes MERCOSUR 1991-1998	41
Gráfico 3.2. Órganos de UNASUR.....	66

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Anthony Enríquez Palacios, autor de la tesis titulada “La estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR y su influencia en la participación de la sociedad civil en el organismo: El caso de la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con mención en Economía Política Regional y Global concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2023

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Anthony Enríquez', with a horizontal line drawn across the middle of the signature.

Anthony Enríquez Palacios

Resumen

La participación social dentro de los espacios de integración regional es un factor central en la consolidación de los organismos. La participación de la sociedad civil permite legitimar las instituciones y transformar el espacio público conectando a los tomadores de decisiones a la ciudadanía. A pesar de su importancia, la participación regional no ocupa un puesto central en las discusiones y análisis que se realizan en torno al regionalismo sudamericano. Los elementos de comercio y políticos abarcan la mayoría de las discusiones.

La participación social adecuada y relevante no solo depende de las capacidades internas de los movimientos o grupos sociales. La estructura donde se desarrollan también influye en su accionar. La institucionalidad de los organismos regionales puede crear una estructura de oportunidades que permita su accionar o una estructura que debilite su accionar. Para analizar como la estructura influye en la participación de los movimientos sociales en los organismos de integración regional se tomó el caso de UNASUR y la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA. A través de estos dos actores se podrá comprender la relación entre la estructura intergubernamental de los organismos regionales y la participación social dentro de ellos.

Bajo ese marco, la presente investigación tiene como objetivo central analizar como la estructura intergubernamental de los organismos regionales influye en la participación social, tomando el caso de UNASUR y los movimientos sociales Anti-ALCA en el periodo 2008-2012. A través del enfoque teórico del intergubernamentalismo clásico y el concepto de estructura de oportunidades se analizarán las distintas dinámicas y significados que engloban la relación entre estructura y participación. El documento concluye que la estructura intergubernamental genera dinámicas de centralidad estatal y jerarquía de actores que cierran espacios de participación y anclan la toma de decisiones exclusivamente al ejecutivo. Además de esto, se evidencia que la falta de participación también responde a la poca capacidad de proposición de los movimientos sociales.

Introducción

El 23 de mayo de 2008 en la tercera Cumbre Sudamericana realizada en Brasilia, doce Estados sudamericanos firmaron el tratado constitutivo de UNASUR, lo que significó el nacimiento oficial de la organización. La creación de un bloque regional que incluya a todos los países de la región fue una iniciativa relevante e histórica.

Según Bonilla y Long (2010), la conformación de UNASUR, respondió a tres factores centrales: 1) La crisis de los organismos multilaterales tradicionales como a CAN y la OEA; 2) El retorno del Estado y el acenso de gobiernos progresistas que se distanciaron de la agenda neoliberal de los noventa; 3) El crecimiento de Brasil y su proyección global. Estos tres factores dieron paso a un proceso de regionalismo nuevo, que se diferenciaba de las olas de regionalismo abierto y autonómico, en tanto no busca promover un modelo de desarrollo específico. El objetivo central del organismo era generar vínculos políticos entre los gobiernos de la región alrededor de temas comunes y de interés general (Bonilla y Long 2010).

La nueva propuesta amplió la visión de integración regional. Se adoptó un enfoque multidimensional con varios ejes centrales. Para Carrión (2017), UNASUR implica un acuerdo de regionalismo de segunda generación, que se diferencia de los acuerdos iniciales que se caracterizaban por señalar a la integración económica como eje del proceso de integración. El nuevo regionalismo se presenta como un proceso dinámico que incluye temas como la seguridad, el respeto a la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, infraestructura, seguridad, salud y demás. La adopción de este nuevo enfoque regional, además de las influencias regionales señalada por Guillermo y Long (2010), también responde a cambios del sistema internacional. La globalización y los cambios en la noción de espacio y territorialidad (Scholte 2007) han generado una realidad plagado de desafíos globales que afectan a toda la comunidad internacional. Bajo esta coyuntura, la generación de acuerdos multilaterales con varios ejes como UNASUR, son una repuesta a las dinámicas y problemas actuales.

Por su parte Sanahuja (2009), señala que la construcción de UNASUR, “es una expresión del regionalismo postliberal” (Sanahuja 2009, 35). Este enfoque implica una redefinición de los conceptos de integración y una crítica al regionalismo abierto que dominó el escenario regional

en la década de los noventa y no fue capaz de resolver las necesidades de la región. El regionalismo postliberal se caracteriza por cinco propuestas centrales (Sanahuja 2009):

- 1) Prioridad de la agenda política
- 2) El retorno de una agenda de desarrollo regional (post consenso de Washington)
- 3) Relevancia de los actores estatales
- 4) Énfasis en la agenda positiva de la integración (creación de instituciones comunes)
- 5) Promover una participación social más amplia

A pesar de la nueva propuesta multidimensional de regionalismo, la agenda estuvo marcada por temas políticos dejando de lado elementos comerciales y económicos. UNASUR no contó con una propuesta de integración económica firme. En sus inicios, como parte de las negociaciones para la firma del tratado constitutivo, se planteó la idea de unir dentro del organismo a la CAN y el MERCOSUR, para de esta forma aprovechar las fortalezas de estos mecanismos ya consolidados a nivel regional. No obstante, existieron posturas en contra a estas iniciativas. El ex presidente Chávez, con el apoyo de Bolivia, se opuso a la iniciativa señalando que la CAN y el MERCOSUR, eran representaciones del regionalismo abierto neoliberal que se busca superar (Carrión 2017). Bajo este enfoque, el discurso entorno al proceso de integración se centró en temas de carácter político y social.

El regionalismo posliberal planteaba una “reapropiación social en la conducción de la integración regional” (Arteaga 2017, 8). De esta forma, se busca transformar la organización tecnocrática y elitista que caracterizaba al regionalismo abierto y otorgar mayor legitimidad a los nuevos proyectos regionales. Estas premisas fueron importantes en la construcción de UNASUR. En la declaración de Cusco firmada en el 2004, que fue la antesala para el surgimiento de UNASUR, se estableció que “solo se encontrará viabilidad en la medida en la que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en el proceso” (Declaración de Cusco 2004). Posteriormente, en el tratado constitutivo de UNASUR se reafirmaron estas propuestas; la participación ciudadana fue establecida como un principio rector del organismo conjuntamente con la integridad, la autodeterminación de los pueblos, la paz, la solidaridad y la cooperación.

El tratado constitutivo que fue aprobado por los países miembros estableció que “el esquema institucional de la UNASUR respondía originalmente una forma político-institucional intergubernamental” (Morales 2014). La estructura del organismo estaba conformada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados y Delegadas y la Secretaria General. Además se estableció la creación de consejeros ministeriales sectoriales y se propuso la creación de un parlamento para el año 2008 (Sanahuja 2009).

Dentro de esta estructura la instancia más importante era el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, los líderes regionales eran los encargados de determinar la agenda y el desarrollo de los procesos regionales. Según Sanahuja (2009), esta situación evidenciaba un marcado presidencialismo en UNASUR. Por su parte Comini y Frenkel (2014), señalan que UNASUR desde sus inicios evitó generar burocracias costosas y adicionales, esto generó una estructura de toma de decisiones centrada en el poder ejecutivo, “los jefes de Estado de la región adoptarían una actitud de constante actividad y de alta visibilidad que sobrepasaría lo estrictamente establecido de manera formal en el Tratado Constitutivo del bloque” (Comini y Frenkel 2014, 9). Bajo este marco, la construcción de los consejos sectoriales se hizo en base a una lógica presidencialista. Los representantes del ejecutivo (presidentes, ministros o delegados), fueron los únicos actores con poder de participación y decisión en el diseño e implementación de los acuerdos

La centralidad del ejecutivo también se pudo observar en el funcionamiento de la Secretaria General. Esta entidad no tuvo las atribuciones necesarias como para actuar de forma autónoma de los gobiernos seccionales con miras a fortalecer el proceso de integración. El secretario general asumió tareas de carácter administrativo y solo contaba con un periodo de dos años, un lapso insuficiente para implementar políticas. Una vez que la gestión del ex presidente Kirchner se interrumpió, la asignación del secretario general fue un proceso complicado. Los bloqueos entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, llevaron a que se rompa el estatuto y se divida el periodo de dos años para los dos candidatos (Carrión 2017). Este accionar, desordenado y atado a las decisiones gubernamentales, debilitó el accionar de la secretaria y evidenció la concentración de poder en el ejecutivo

Esta estructura intergubernamental e hiperpresidencialista restó espacios de participación a los actores sociales (Serbin 2014). UNASUR, a diferencia de organismos como la CAN y el

MERCOSUR, no tuvo representación social en instancias ejecutivas y parlamentarias, solo a nivel consultivo. El único órgano de participación ciudadana fue el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR, creado el 2012, que tan solo pudo reunirse tres veces hasta el año 2017. La poca participación social es llamativa, teniendo en cuenta que la movilización social a inicios del siglo XXI fue un antecedente y catalizador de la creación de UNASUR

Durante la década de los ochenta y noventa la región experimentó un proceso de movilización social intenso. La propuesta de implementar un área de libre comercio en el hemisferio occidental movilizó a diferentes movimientos sociales y campesinos a nivel regional. Debido a la intensidad de la movilización y a su incidencia regional, en la Tercera Cumbre Sindical desarrollada en 1997 en Belo Horizonte, se creó la Alianza Social Continental (ASC), la cual agrupaba “una red de movimientos y organizaciones sociales de la mayoría de países de las Américas”(Berrón 2007, 1). El objetivo central de esta alianza era establecer un proceso de resistencia frente a las medidas neoliberales como la firma de los acuerdos de libre comercio. Bajo este marco, se lanzó la “Campaña continental contra el ALCA”, la cual tuvo una gran acogida y logró articular una resistencia social fuerte, que se pudo evidenciar en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata del año 2005.

La agenda del movimiento social agrupaba diferentes demandas y propuestas, siendo una de las más importantes el desarrollo de un proyecto regional endógeno. Para los movimientos sociales, agrupados en la Alianza, era necesario replantear la integración neoliberal que dominó el escenario regional en la década de los noventa, se debía crear un “mecanismo de integración sensibles a las necesidades de los pueblos, del medio ambiente y orientado a un destino más allá de lo económico” (Berrón 2007, 7). De esta forma, se plantea un enfoque de regionalismo multidimensional que incorpora nuevos actores y temáticas, dejando de lado el determinismo comercial del modelo de integración de los años 90

Debido a la fuerza del movimiento en el año 2006 la Alianza convocó a la primera Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, que se celebró conjuntamente con la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cochabamba. La cumbre social fue exitosa, los movimientos sociales elaboraron un documento con diferentes propuestas relacionadas a los procesos de integración y a la participación social. El documento fue presentado en una reunión a

los viceministros y posteriormente al presidente Evo Morales como anfitrión de la cumbre presidencial (Memoria 2007).

Desde la cumbre de Cochabamba, “las Cumbres Sociales se incluyeron en la estructura de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como paso previo al diálogo e intercambio entre la sociedad civil y los gobiernos” (Serbin 2012). No obstante, a partir de la firma del tratado constitutivo de UNASUR en el 2008 y la adopción de la estructura intergubernamental en el organismo, las cumbres sociales se dejaron de desarrollar. Las cumbres presidenciales ya no incluían reuniones previas de los movimientos sociales. A pesar de la importancia que se le dio en el tratado constitutivo a la participación social, el organismo no creó ningún mecanismo que permitiera continuar con la participación activa de los movimientos sociales regionales de la Alianza Social Continental.

Tomando en cuenta los antecedentes antes mencionados, entorno a la institucionalidad de UNASUR y la relación con la participación social, se planteó la presente pregunta de investigación: ¿De qué forma el modelo de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en el organismo, entre 2008-2013? De esta pregunta se desprende el objetivo central, el cual busca comprender cómo la estructura de gobernanza intergubernamental de UNASUR influyó en la participación de los movimientos sociales dentro del organismo. La pregunta de investigación como el objetivo central, permiten analizar la relación entre gobernanza intergubernamental y la participación de la sociedad civil a través del caso de estudio. Esta relación es la unidad de análisis de la investigación.

Conforme la pregunta central planteada, se formulan cuatro preguntas subsidiarias que permitirán orientar la investigación. Primero, es necesario identificar las principales características de la estructura de la toma de decisiones de UNASUR. Esto permitirá analizar el rol e importancia de ciertos actores. Bajo este marco, se plantea la primera pregunta subsidiaria: ¿Qué características tiene la estructura de toma de decisiones en UNASUR?

La segunda pregunta es: ¿Qué directrices y normas regulan la participación de los movimientos sociales en UNASUR? A través de esta pregunta se busca identificar el rol de los movimientos sociales dentro del organismo en la toma de decisiones y su relación frente a la instancia gubernamental.

La tercera pregunta es: ¿Qué mecanismos y espacios se crearon para la participación social en UNASUR? Esta pregunta busca identificar las oportunidades políticas o las limitaciones que la estructura intergubernamental genera para la participación de los movimientos. Por último, en relación a los movimientos anti-ALCA y su papel en el organismo, se establece la cuarta pregunta subsidiaria: ¿Cómo fue la participación de los movimientos anti-ALCA en UNASUR?

Teniendo en cuenta las preguntas de investigación, los objetivos y la orientación de la investigación, se utilizaron los conceptos teóricos del intergubernamentalismo clásico y de la teoría de movilización de recursos como principales fuentes teóricas. El intergubernamentalismo clásico señala que los procesos de integración no pretenden reducir las capacidades nacionales, al contrario, son mecanismos que permiten fortalecer el poder nacional (Briceño 2018). A partir de una ontología anárquica del sistema internacional, este enfoque teórico establece que los procesos de integración tienen dinámicas similares a las alianzas, ya que son instrumentos que permiten aumentar el poder de negociación en un contexto incierto. Por otro lado, según Briceño (2018), los procesos regionales también generan marcos internacionales que facilitan la aplicación de políticas nacionales. De esta forma, queda claro que la integración regional no debilita a los Estados.

En relación al rol de los Estados dentro del proceso de integración, el enfoque señala que son los Estados los actores centrales del proceso de integración, son los que determinan la agenda y el desarrollo del proyecto. Según Hoffman (1966), los intereses nacionales condicionan el avance de un proceso regional. Para el autor, una integración exitosa solo se puede dar en aspectos de la “baja política”, que incluye temas económicos y sociales, la integración en aspectos de la “alta política” como cuestiones de seguridad y defensa, es difícil que sea exitosa, ya que afectan intereses nacionales centrales para los Estados (Hoffman 1966). Bajo este contexto, los procesos de integración se caracterizan por tener al Estado como actor central del proceso, dejando en segundo plano la participación de actores no gubernamentales.

Siguiendo la línea de lo antes mencionado, el intergubernamentalismo señala que en la toma de decisiones dentro de un proceso de integración existe una jerarquía de actores. Según Morales (2017), “en las negociaciones internacionales que hay un peso diferenciado entre los actores sociales y los representantes gubernamentales” (Morales 2017, 66). No todos los actores tienen el mismo rol en la toma de decisiones. Existen niveles, la instancia ejecutiva está por encima de los

demás actores. Por lo tanto, los movimientos sociales no tienen espacios para participar en la toma de decisiones o en la definición de la agenda, lo que genera un déficit democrático en los procesos de integración. Según Serbin (2014), los proyectos de integración regional intergubernamentales admiten una participación social limitada y siempre perfilada de acuerdo con los intereses estatales.

A través de los conceptos de la centralidad estatal y la jerarquía de actores el intergubernamentalismo permite identificar ciertas dinámicas que responden a las preguntas de investigación. El enfoque estado-céntrico evidencia la importancia y el rol del Estado en los procesos de integración, son sus “intereses los que se antepone a la lógica de la integración” (Morales 2017). Esta centralidad estatal genera una jerarquía entre los actores, ubicando a la instancia gubernamental por encima de los demás. De esta forma, la participación social adquiere un rol secundario dentro del proceso, ya que su accionar suele ser reducido o perfilado.

Por su parte la teoría de la movilización de recursos señala que el accionar de los movimientos sociales está influenciado por el medio institucional donde se desenvuelven. Los cambios en el sistema político institucional pueden generar oportunidades políticas, es decir, “coyunturas favorables para el despliegue de los recursos necesarios de los movimientos sociales” (Talavera 2011,123) o se pueden producir condiciones desfavorables que limitan la participación. De esta forma, además de la organización interna y de las redes de trabajo movimientos que logren articular los grupos sociales, la acción colectiva también está condicionada por los cambios en la estructura y las restricciones políticas que esta produzca.

Este enfoque de la teoría de la movilización de recursos es útil para el proyecto de investigación, ya que permite analizar y comprender como la estructura institucional intergubernamental crea oportunidades políticas o escenarios desfavorables que afectan en la acción colectiva de los movimientos sociales.

Durante el proceso de investigación se evidenció que la participación de la sociedad civil y su rol en los procesos regionales es un tema que no se profundiza en el campo de estudio del regionalismo. Por lo general, los debates centrales giran en torno a la estructura de gobernanza y sus implicaciones en la cesión de soberanía, la generación de cadenas de valor, el comercio intrarregional, el posicionamiento externo y demás. La participación social su accionar y su rol

dentro de los proyectos regionales no es un tema de investigación central, aun teniendo en cuenta las deficiencias que existen en los organismos regionales con respecto al accionar de la sociedad. La participación social dentro de los organismos regionales es fundamental para complementar los procesos que se generan “desde arriba”, además que permite otorgar legitimidad al proceso de integración. La participación de la ciudadanía organizada es clave para incrementar las demandas ante el Estado y exigir transparencia.

Bajo este contexto, la presente investigación pretende generar un aporte académico al estudio del regionalismo sudamericano. El análisis de la influencia de la estructura intergubernamental en la participación de movimientos sociales en UNASUR permite identificar las dinámicas y el rol que asume la participación social dentro de un proceso regional. De esta forma, se justifica la realización de la presente investigación.

En cuanto a la elección metodológica, la presente investigación parte de una metodología cualitativa. Según Corbeta (2010), este enfoque, junto a la metodología cuantitativa, son las herramientas técnicas más importantes dentro del proceso cognitivo. La investigación cualitativa pretende entender “los fenómenos explorándolos desde la perspectiva de los participantes” (Hernández et al. 2014, 358). La acción humana y sus construcciones sociales, como las instituciones, son el centro de análisis en esta investigación.

La metodología cualitativa es útil para abordar fenómenos o problemáticas que no han sido muy estudiadas y demandan un análisis profundo, ya que las técnicas que emplea permiten obtener datos profundos y detallados. “Aportando con un punto de vista fresco, natural y holístico en la investigación” (Hernández, Fernández y Baptista 2014 ,16).

Teniendo en cuenta que el presente trabajo de investigación tiene un enfoque en la agencia, ya que analiza como la institucionalidad gubernamental (y sus representantes) han influenciado sobre la participación social dentro de UNASUR, el enfoque metodológico otorga las herramientas necesarias para analizar y comprender la relación desde la perspectiva de los participantes y su contexto.

El método empleado en esta investigación es el estudio de caso individual. Según Lamont (2015), el estudio de caso es uno de los métodos más importantes en el campo de las Relaciones Internacionales. Para el autor, el estudio de caso puede definirse como “un estudio intensivo de

una sola unidad con el fin de comprender una gran clase de unidades” (Lamont 2015, 128). Teniendo en cuenta la pregunta de investigación y el objetivo, este método resulta útil porque permite comprender de forma detallada el proceso de interacción entre la institucionalidad intergubernamental y los movimientos sociales anti-ALCA

Siguiendo las recomendaciones de Lamont (2015), para plantear de forma adecuada un caso de estudio es prudente responder a dos preguntas, a través de las cuales se podrá identificar el caso seleccionado y su objetivo. Las preguntas son: ¿Qué esperas aprender del caso de estudio? y ¿Por qué seleccionaste tu caso? En relación a la primera pregunta, mediante el caso de la participación de los movimientos anti - ALCA dentro de UNASUR, se puede comprender cómo la estructura intergubernamental influye en la participación de la sociedad civil dentro del organismo de integración. Con respecto a la segunda pregunta, el caso fue seleccionado (movimientos anti-ALCA), debido a la importancia que tuvo el movimiento en los inicios de UNASUR, así como su relevancia regional.

El método de caso de estudio permite aplicar distintas herramientas de recolección de información. Para esta investigación se usaron dos técnicas principales: Entrevistas y análisis de documentos. Según Corbeta (2010), las entrevistas son un método importante de recolección de datos de la investigación cualitativa. A través de las preguntas, se pretenden obtener los datos necesarios para el estudio. Para la autora, la entrevista es una forma de conocer “la perspectiva del objeto estudiado” (Corbeta 2010, 344). En este trabajo se usó la categoría de entrevista a élites. Este tipo de entrevista está dirigido a actores que ocuparon un puesto de influencia en la toma de decisiones (Lamont 2015).

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación y el objetivo, las entrevistas a élites se dividen en dos grupos: Élite gubernamentales (tomadores de decisiones de UNASUR) y élites sociales (representantes de los movimientos sociales). Mediante esta clasificación se pudo recabar información de agentes que fueron parte de la toma de decisiones en UNASUR o que tuvieron una posición privilegiada dentro de la estructura del organismo y conocen las diferentes dinámicas y relaciones que existieron en torno a la participación civil. De igual forma, se incluyó entrevistas a académicos relacionados con el tema de investigación.

La segunda estrategia de recolección de información que se usó es el análisis de documentos. Como parte del método, se han dividido los documentos en fuentes primarias y secundarias. Dentro de las fuentes primarias se incluyeron todos los documentos oficiales como: tratados, decisiones de los consejos y cartas de los representantes de la sociedad civil, mientras que como fuentes secundarias se incluyeron actas de reuniones y reportes de prensa.

Tabla 1. Recolección de información

Entrevistas			Documentos	
Élites Gubernamentales	Élites Sociales	Académicos	Fuentes Primarias	Fuentes Secundarias
Jorge Acosta (Representante del Ecuador al Consejo de Delegados y Delegadas de UNASUR)	Walter Arteaga (Representante del CEDLA)	José Briceño (Profesor de Universidad Nacional Autónoma de México)	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado Constitutivo de UNASUR • Declaración de Cochabamba • Directrices de funcionamiento del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR 	<ul style="list-style-type: none"> • Memoria de la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos
Ismael Tamayo (Analista Representación Coordinación del Ecuador para UNASUR)	Gonzalo Berrón (Coordinador de la Secretaría de la Alianza Social Continental)			

Fuente: Elaboración Propia 2022

Para interpretar la información recolectada se utilizó el método de análisis de discurso cualitativo. Según Lamont (2015), este método se basa en la interpretación lingüística de las formas de comunicación. Cabe señalar que el método no solo se centra en el análisis de los discursos, también incluye diferentes formas de expresión como documentos, reporte declaraciones y demás. Este método es de gran utilidad para la presente investigación, ya que permite identificar y comprender los significados que se convierten en dominantes y generan una realidad específica

(Lamont 2015). De esta forma, a través de un análisis de las expresiones (documentos, discursos reportes), de los representantes de la instancia intergubernamental y los representantes del movimiento social, se pudieron identificar los significados que construyeron la realidad de la participación social en UNASUR.

El presente trabajo de investigación está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo se realiza un análisis de las principales teorías y conceptos que guían y sustentan el desarrollo teórico del trabajo. Se señalan las principales características de la institucionalidad intergubernamental y su relación con la participación social. En el capítulo dos se realiza un recuento de la participación social en las distintas olas de regionalismo sudamericano. De igual forma, se puntualiza la importancia y necesidad de incluir a los movimientos sociales en la toma de decisiones en los espacios regionales. Finalmente, en el capítulo tres, se analiza el estudio de caso de UNASUR y la participación de los movimientos sociales anti-ALCA. El análisis inicia con un estudio de la influencia de los movimientos sociales en la creación de UNASUR y su posterior participación en la consolidación del proceso. La evaluación de la participación de estos movimientos se realiza en dos espacios: El Foro de Participación Social de UNASUR y en el COSIPLAN.

Capítulo 1. Marco Teórico

En América Latina el debate en torno a los procesos regionales ha incluido una serie de temas, que van desde aspectos como las áreas de integración, el espacio geográfico, la agenda y cuál debería ser la institucionalidad adecuada. En relación con el último punto, la discusión se ha centrado en dos modelos institucionales: La supranacionalidad y el intergubernamentalismo.

El enfoque supranacional parte de la teoría funcionalista de la integración y tiene como base el enfoque europeo. Este enfoque establece que la integración es un proceso que implica “la transferencia de expectativas de beneficios desde los actores domésticos que componen el Estado hacia una entidad supranacional” (Oyarzun 2008, 110). La creación de una entidad que se sobreponga a los Estados nacionales implica el desarrollo de una burocracia propia, políticas comunes y el establecimiento de un derecho comunitario. De esta forma, la integración se convierte en un proceso autónomo, que bajo el principio de *spill over*, logra abarcar áreas políticas, económicas y sociales (Oyarzun 2008). Cabe señalar, que desde el enfoque funcional la integración necesariamente implica un proceso de transferencia de soberanía paulatino, sin esta característica no se podría hablar de tal proceso.

El enfoque intergubernamental surge como oposición al enfoque supranacional. Desde una visión anárquica del sistema internacional, el intergubernamentalismo señala que los Estados no se debilitan en los procesos de integración, la superación del Estado es inconcebible. Contario a las aseveraciones funcionalistas, el Estado sigue siendo la unidad básica del sistema, su desaparición implicaría la creación de otra organización social (Hoffman 1966). Bajo este contexto, el intergubernamentalismo observa a la integración como un proceso que fortalece las capacidades nacionales y tiene como objetivo central ayudar en la adaptación de los Estados a la estructura mundial (Briceño 2018). A partir de esta visión, los proyectos intergubernamentales adoptan una institucionalidad basada en el ejecutivo y con una agenda centrada en lo que Hoffman (1966) denomina la baja política, es decir, temas que no implican una amenaza a la seguridad y soberanía nacional. Para Hoffman (1966), la integración en temas como la seguridad afecta la soberanía nacional, por lo que se excluye de la agenda de integración. A partir de los años noventa Moravcsik (1998), renueva ciertas visiones del intergubernamentalismo y señala que los Estados, dentro de las negociaciones, pueden ceder o poner en común su soberanía, pero nunca

transferirla. A pesar de que es posible la cesión de soberanía desde el intergubernamentalismo liberal, esta decisión seguirá recayendo en los Estados, los cuales tiene la posibilidad de terminar con el acuerdo si lo considerarán. De esta forma, la institucionalidad del organismo sigue recayendo en última instancia en el ejecutivo.

El análisis de la institucionalidad de los organismos regionales es determinante para analizar la participación social dentro de ellos. Según Favela (2002), la participación social no depende solo de los recursos y de la organización doméstica de los movimientos sociales, también depende de la estructura política donde se encuentra inmersa. Esta estructura puede generar oportunidades o limitaciones para la participación y el desarrollo de la acción colectiva.

De esta forma, en el presente capítulo se abordaron los conceptos centrales que defienden la estructura intergubernamental (jerarquía de actores, centralidad del estado) y como estos influyen en la estructura de oportunidades para la participación de los movimientos sociales, ya sea a través de la creación de espacios para canalizar la acción social o reduciendo la participación a un esquema de consulta.

El capítulo esta debido en cuatro secciones. En la primera parte se señalan las principales características de la institucionalidad de los procesos regionales en Sudamérica. En la segunda parte, se establece un análisis de la institucionalidad supranacional. Posteriormente, a través del debate con el anterior modelo, se establecen las principales características del intergubernamentalismo clásico y liberal. En el cuarto apartado, se realiza un análisis de las principales características de los movimientos sociales y la acción colectiva. A continuación, se presenta el concepto de estructura de oportunidad, a través del cual se observa la influencia de la institucionalidad sobre la participación de los movimientos sociales. Por último, en el tercer apartado se analiza la participación social en los organismos intergubernamentales de integración regional, a partir de dos conceptos centrales que definen la estructura: centralidad estatal y jerarquía de acortes.

1.1 Institucionalidad de los procesos regionales

Los procesos de integración regional pueden partir de diferentes objetivos y asumir distintas estructuras de organización. El contexto regional, la voluntad política y la organización del

sistema internacional, son algunos de los factores que pueden influir en la organización de un organismo regional. Desde visiones realistas, los proyectos de integración asumen una institucionalidad muy similar a las alianzas, mientras que para enfoques federalistas los organismos de integración construyen una comunidad política que trasciende las anteriores. A pesar de las múltiples opciones que pueden asumir los procesos de integración existen dos modelos ideales que son más comunes y abarcan el centro de la discusión académica: El intergubernamentalismo y la supranacionalidad (Stone y Sandholtz 1998).

Cada modelo de organización implica una institucionalidad distinta, desde el intergubernamentalismo las instancias de decisiones se mantienen bajo el ejecutivo, el proceso no asume una dinámica propia. Mientras que el modelo de supranacionalidad plantea la necesidad de ceder soberanía y crear instituciones que estén por encima de los Estados, dándole autonomía al proceso de integración (Oyarzun 2008).

1.2 Supranacionalidad

La institucionalidad supranacional es una forma de organización muy ligada al enfoque neo funcionalista de la integración. Para Haas (1961), el proceso de integración consiste en un proceso “en el cual los actores políticos de varios entornos nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro nuevo y más grande, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Haas 1961, 366). El objetivo de este proceso es crear una comunidad política que permita armonizar intereses entre los Estados y generar esquemas de cooperación.

Para Haas (1961), el nivel de integración se puede observar a través de los mecanismos de resolución de conflictos. Para el autor existen tres tipos de compromisos que evidencia diferentes niveles de integración:

- 1) El primer modelo consiste en una estructura poco exigente, que se acomoda bajo el principio de los mínimos comunes denominadores. Bajo esta estructura, la resolución de conflictos está anclada a las decisiones de los Estados, no existe una institución superior autónoma.

2) El segundo modelo se organiza bajo el principio de la división de las diferencias. Contrario al primer modelo, en este las partes aceptan la participación de una instancia autónoma en la resolución de conflictos, como una secretaria general. De esta forma, el conflicto se resuelve en un punto intermedio entre las dos partes.

3) El tercer modelo incluye la resolución de controversias bajo una estructura de comunidad política, es decir, que existen instancia que resuelvan las disputas en base al interés general. Para Haas (1961), esta forma de resolver las controversias, con todas sus estructuras, se puede definir como integración. El espacio mediador que se estructura por encima de las demás instancias es lo que se identifica como supranacionalidad.

Es importante señalar que para Haas (1961), la creación de una instancia supranacional depende de la voluntad y del compromiso de los Estados, los cuales deciden ceder parte de su soberanía en base a la “comprensión de que ciertos intereses comunes no pueden alcanzarse de ninguna otra manera” (Haas 1961 368). La creación de las primeras agencias supranacionales, tienen una importancia central dentro del enfoque funcionalista. Estas agencias tienden a extenderse a más espacios, incluyendo a más gente y exigiendo nueva burocracia. De esta forma, se genera un efecto de *spill over* que asume una dirección favorable hacia la construcción de una comunidad y la creación de expectativas comunes (Haas 1961).

Bajo estas dinámicas, para Haas (1961), la institucionalidad supranacional es la forma más óptima para crear una comunidad política que permita armonizar intereses y crear un contexto pacífico. Para el autor “las instituciones intergubernamentales clásicas, incluso con la ayuda de funcionarios internacionales y consejos consultivos, no han sido capaces de igualar estos resultados” (Haas 1961, 372).

En la misma línea, pero con un enfoque más actual y más cercano al contexto latinoamericano, Oyarzun (2008) señala que la integración se diferencia de las demás formas de cooperación y asociación por la institucionalidad supranacional. Para la autora, la integración es un fenómeno multidimensional que se compone de tres áreas: Política, económica y social, siendo la esfera política la más importante en torno a la institucionalidad del proceso. “La integración política es un proceso progresivo por el cual los actores nacionales cambian su lealtad y expectativas hacia una nueva organización supranacional” (Oyarzun 2008, 11). Este proceso paulatino genera una burocracia propia, políticas comunes y mecanismos para resolver disputas. Dentro de estos

elementos, se resalta la importancia de establecer un derecho comunitario, que para Oyarzun (2008), descansa en tres características centrales: “1) traspaso de competencias a organismos supranacionales, 2) efecto directo de las normas que emanan dichos organismos y 3) supremacía del derecho comunitario por sobre el interno” (Oyarzun 2008, 11).

Sin la construcción de esta institucionalidad supranacional la región no adquiere la relevancia necesaria para convertirse en un actor político importante en el campo internacional. Desde el enfoque neofuncionalista, que retoma Oyarzun (2008), el intergubernamentalismo tiende a ser superado una vez que los flujos comerciales, sociales y políticos aumentan, dando paso a una institucionalidad que permite el accionar político de la región a nivel internacional.

La elección de una institucionalidad supranacional también es importante para potenciar la integración positiva (Malamud 2011). Según Malamud (2011), la integración puede ser negativa o positiva. La agenda negativa abarca procesos de desmantelamiento de las protecciones comerciales y a la alteración de la competencia. Por su parte, la integración positiva incluye una agenda que busca armonizar las políticas de mercado. Para el autor, la agenda negativa tiende a darse bajo una institucionalidad intergubernamental, donde no existen las herramientas necesarias como para formular políticas comunes. Mientras que la armonización de políticas de mercado (agenda positiva), solo se puede dar a través de “organizaciones o normas supranacionales” (Malamud 2011, 221).

Además de la posibilidad de generar una integración positiva, la institucionalidad supranacional generará condiciones inerciales que son fundamentales para sostener el proceso (Malamud 2011). Las instancias supranacionales que se crean mantienen las condiciones de oferta y demanda impidiendo que el proceso decaiga cuando se presentan condiciones distintas a las iniciales. De esta forma, se puede garantizar el cumplimiento de los acuerdos pactados y el desarrollo de un proceso autónomo, independiente de las fluctuaciones nacionales. No obstante, cabe señalar que la implantación de una institucionalidad supranacional excesiva también genera efectos negativos, ya que puede dar paso a una estructura rígida que no puede adaptarse a los contextos de crisis (Malamud 2011).

Desde el enfoque neofuncionalista se establece que la transición del intergubernamentalismo a la supranacionalidad es un hecho mandatorio. Se prevé que las instituciones supranacionales sustituyan al Estado nación en todas sus funciones de forma progresiva. Esta definición

determinista es debatida. Para Stone y Sandholtz (1998), los procesos de integración supranacionales varían en diferentes dimensiones y evolucionan de forma distinta en cada instancia, no es un proceso uniforme. “En algunos sectores, la competencia para gobernar la tiene exclusivamente la comunidad; en otros, las instituciones nacionales son los principales lugares de elaboración de políticas; y en muchos ámbitos, la transferencia de poder del nivel nacional al supranacional ha sido sólo parcial” (Stone y Sandholtz 1998, 4).

Para Stone y Sandholtz (1998), el avance de la supranacionalidad y el desarrollo de sus capacidades está anclado al intercambio transnacional, en lo que implica una relación causal. El aumento del intercambio transnacional empuja la creación de instituciones transnacionales, obliga a los Estados ceder soberanía y crear otras instituciones porque los costos de mantener reglas nacionales separadas se vuelven muy altos. De esta forma, la supranacionalidad favorece principalmente a los grupos y firmas que tienen negocios transfronterizos (Stone y Sandholtz 1998).

La intensidad de los intercambios transnacionales también influye en la fuerza que adquieren las instituciones supranacionales. En instancias de carácter comercial, al existir una gran cantidad de intereses e intercambios, las instancias supranacionales adquieren mayor importancia y poder, debido a las necesidades de resolver controversias y normar las actividades. Teniendo como base el caso Europeo, “las empresas europeas con interés en las ventas o inversiones transnacionales han presionado para que se reduzcan las barreras nacionales y se establezcan reglas y normas regionales” (Stone y Sandholtz 1998, 15). Partiendo de este hecho, cabe señalar que el avance de la supranacionalidad no implica necesariamente la necesidad de formar una identidad común. Este tipo de institucionalidad se ancla en el desarrollo de las actividades transnacionales y sus beneficios.

1.3 Intergubernamentalismo clásico

El enfoque intergubernamental observa la integración de forma opuesta al funcionalismo y neofuncionalismo, se opone a la idea de que el proceso regional implique la superación del Estado soberano. Según Hoffmann (1966), “El Estado es una forma de organización social y en la práctica un factor de no integración internacional” (Hoffmann 1966, 882). La superación del Estado implicaría la creación de un nuevo orden, de una forma diferente de organización, que

para Hoffmann no se ha logrado materializar, la unidad básica del sistema internacional sigue siendo el Estado-Nación. Por lo tanto, es erróneo pensar que la integración supranacional ha implicado la superación del Estado soberano.

La unificación política, tal como plantean los neofuncionalistas, sería posible solo si los Estados fueron homogéneos. Hay profundas diferencias, tanto internas como externas, que generan diferentes preocupaciones que hacen difícil la unificación total (Hoffmann 1966). Además de este factor, Hoffmann (1966) señala que existen tres puntos más que hacen que los Estados soberanos se mantengan como la unidad básica del sistema, dificultando la integración.

1) El principio de la autodeterminación de los pueblos: Este principio es la base del sistema internacional e instituye a la soberanía como un factor central del accionar estatal.

2) Nacionalismo: Es una característica de los Estados, que en muchas ocasiones adquiere el nivel de doctrina. A través de este fenómeno, los temas nacionales adquieren un valor prioritario en el sistema internacional.

3) El sistema anárquico: La falta de un poder que controle y limite las acciones hace que los Estados prioricen sus intereses en línea a asegurar el poder y su supervivencia. Estos tres factores que caracterizan al sistema internacional, dificultan la unificación como suponen los funcionalistas. La integración supranacional implicaría la auto declinación nacional y la búsqueda de un orden nuevo, no obstante, el sistema obstaculiza este proceso y remueve todos los incentivos para la unificación (Hoffmann 1966).

Bajo este contexto, Hoffmann (1966) señala que es mejor analizar los procesos de integración, como el caso europeo, desde la lógica de la diversidad. A través de este enfoque se cuestiona el efecto real del desbordamiento (*spill-over*). Para Hoffmann (1966), este fenómeno se puede observar en áreas relacionadas al bienestar, no obstante, siempre se producen discrepancias en otras áreas, derramando un inconformismo que afecta la armonía en todo el proceso. De esta forma, el proceso de supranacionalidad puede retroceder.

La lógica de la diversidad señala que en áreas sensibles para la soberanía nacional, tales como la seguridad y la política exterior, las naciones “prefieren la certeza, o la incertidumbre auto controlada, de la autosuficiencia nacional, a la incertidumbre incontrolada” (Hoffmann 1966, 882). Debido a esta postura, se establece que es difícil generar acuerdos profundos en estos temas, lo que

a la larga generaría desavenencias en el resto de los sectores. El engaño de la visión funcionalista acerca de las ganancias globales en todas las áreas no logra mantenerse en el tiempo. Para los Estados, “las pérdidas en áreas de alta política no se compensan con las ganancias en otras” (Hoffmann 1966,882)

A partir de lo antes señalado, el intergubernamentalismo establece tres puntualizaciones a la institucionalidad supranacional (Hoffmann 1964): 1) El proceso de *spill-over* asume una dinámica de goteo en ciertas áreas. Cuando la integración abarca temas de interés vital para los Estados, el derrame de la institucionalidad supranacional se dificulta. 2) Es más fácil llegar a acuerdos negativos, como la eliminación de tarifas, obstáculos para la movilidad y demás, que tomar políticas positivas que implican transformación, como acuerdos ligados a temas como la inflación. 3) Mientras más avanza la integración más difícil se hace llegar a convenios. El éxito tiene un efecto contrario muchas veces. Si un Estado está cómodo con las ganancias que recibe, probablemente no deseará profundizar o modificar la estructura (Hoffmann 1964, 88).

Teniendo en cuenta las limitaciones de la teoría funcionalista, el intergubernamentalismo propone su propio enfoque con respecto a la integración regional. Desde una ontología anárquica del sistema internacional el intergubernamentalismo señala que la integración es un proceso similar a una alianza, que tienen como objetivo central aumentar el poder de negociación de los Estados y facilitar su inserción al orden internacional (Briceño 2018). De esta forma, el proceso regional se convierte en un “medio para conservar y mejorar las capacidades de un país y promover un marco político y económico más estable y predecible” (Briceño 2018). Asimismo, la estructura intergubernamental puede ser de gran utilidad para que los Estados logren objetivos que a nivel nacional se dificultan.

Bajo estas características, es evidente que el proceso de integración no implica la superación del Estado nacional, al contrario, es un mecanismo que fortalece sus capacidades nacionales. El Estado y sus representantes son los actores centrales del proceso (Mattli 1999). Las decisiones y la agenda del proceso dependerán de los intereses nacionales y de las valoraciones que hagan con respecto a la afectación de su soberanía. Debido a la centralidad de los Estados dentro del proceso, la institucionalidad que asume la integración es similar a la de un régimen internacional que “impone limitaciones, ofrece oportunidades y reduce las capacidades de los Estados para la acción individual pero preserva los Estados como sujetos principales de la escena internacional”

(Vieira 2005, 259). Cabe señalar, que a pesar de que existe un principio de igualdad, la estructura intergubernamental y su proceso de toma de decisiones benefician a los países más poderosos. De esta forma, la agenda de integración se verá altamente influenciada por los intereses de los países con más poder de negociación (Mattli 1999).

1.4 Intergubernamentalismo liberal

En la década de los noventa, bajo el proceso de globalización y la creciente interdependencia económica, Moravcsik realiza una revisión y reformulación de la visión intergubernamental teniendo en cuenta las nuevas dinámicas (Perrotta 2013).

El intergubernamentalismo liberal señala que el proceso de integración, partiendo del caso europeo, se estructura como un régimen internacional para la coordinación política, tal como señala el enfoque clásico. No obstante, la diferencia principal se da en torno a la explicación del desarrollo institucional. Para Moravcsik (1993), la institucionalidad de un proceso regional depende de la formación de las preferencias nacionales y de las negociaciones intergubernamentales.

Bajo esta línea, el intergubernamentalismo liberal parte de tres elementos centrales: 1) “la suposición de un comportamiento estatal racional, 2) una teoría liberal de la formación de preferencias nacionales, 3) un análisis intergubernamental de la negociación interestatal” (Moravcsik 1993, 481). Dentro de estos elementos, el desarrollo de las preferencias nacionales se establece como el eje, la base del planteamiento. Para el autor, el estudio y conocimiento de las dinámicas domésticas es una precondition para el análisis de las interacciones estatales.

Las preferencias nacionales se elaboran sobre la interdependencia, la cual se convierte en un factor que impulsa la integración. Según Moravcsik (1993), la interdependencia económica genera externalidades. Estas “surgen cuando las políticas de un gobierno crean costes y beneficios para grupos sociales significativos fuera de su jurisdicción nacional” (Moravcsik 1993, 485). Teniendo en cuenta que varios de los objetivos nacionales dependen de decisiones que están fuera de las fronteras nacionales, los Estados tienen incentivos para cooperar y así tratar de eliminar las externalidades. De esta forma, la interdependencia económica y la inevitable generación de externalidades influyen en la definición de los intereses nacionales e impulsan el

proceso de cooperación e integración, los cuales se presentan como herramientas para el manejo de estos inconvenientes.

A partir del análisis de la definición de las preferencias nacionales en función de la interdependencia, el intergubernamentalismo liberal establece que el proceso de integración se compone de tres etapas (Briceño 2018). En el primer nivel las naciones definen sus intereses nacionales. En la segunda etapa los Estados negocian con el objetivo de encontrar un equilibrio que beneficie a todos. Por último, en la tercera etapa los Estados eligen la institucionalidad que crean conviene para solucionar o impulsar las interacciones. Es en esta etapa donde las naciones deciden si delegan soberanía a las instituciones regionales. Cabe señalar, que contrario a lo que señala el neofuncionalismo, para el intergubernamentalismo liberal solo se puede delegar o generar un proceso de puesta en común de soberanía no una transferencia. El Estado sigue tomando las decisiones centrales.

El enfoque intergubernamental resalta el papel de actores no gubernamentales, como movimientos sociales, prensa y grupos de presión, pero los reduce al ámbito doméstico, es decir, al primer nivel del proceso de negociación de un esquema de integración. En el ámbito internacional los Estados son los únicos actores que participan, ya sea en la negociación de alternativas para la consecución de los objetivos nacionales o en la elección de la institucionalidad. En última instancia son los Estados los que definen la agenda del proceso. De esta forma, actores sociales como los movimientos sociales quedan reducidos al ámbito doméstico, sin opción de participar en las decisiones regionales.

1.5 Movimientos sociales y la acción colectiva

Los movimientos sociales surgen en el siglo XIX como una forma de reivindicación de clase (Peña 2012). Los primeros movimientos estaban ligados a la lucha obrera. A través de la acción colectiva se buscan evidenciar una estructura de dominación que no permitía el desarrollo político y económico de una parte de la sociedad. A partir de la década de los ochenta, con la consolidación de la democracia representativa en Europa del Este y América Latina, la acción de los movimientos sociales estuvo ligada al fortalecimiento de la participación ciudadana (Serbin 1997). En muchos lugares el sistema de la democracia representativa generó una desconexión entre las autoridades y la participación ciudadana. La acción civil se redujo a espacios como las

elecciones. Bajo este contexto, los movimientos sociales se presentan como un mecanismo que permite fortalecer la participación de la ciudadanía. De esta forma, el factor de clase se transforma, el objetivo central de la acción colectiva consiste en crear espacios de participación que fortalezcan la democracia (Peña 2012).

Los movimientos sociales y la acción colectiva han sido analizados desde varias perspectivas teóricas. Cada una evidencia la composición y el accionar de distintas formas. Uno de los enfoques clásicos es la teoría funcionalista estadounidense de la década de los sesenta. Esta perspectiva analiza a los movimientos sociales desde el concepto del comportamiento colectivo. Desde este enfoque, la acción colectiva era vista como irracional y caótica, la cual respondía a una psicología de la multitud que induce a la imitación (Melucci 1988). Bajo esta línea, se señala que los individuos que participan de movimientos “son manipulados por minorías de agitadores y se manifiestan de forma irracional bajo la influencia de la sugestión” (Melucci 1988, 69). Para el funcionalismo norteamericano, la acción de los movimientos sociales era una patología del sistema.

En los años ochenta el enfoque de la sociología funcional estadounidense fue criticado, impulsando una nueva definición de los movimientos sociales. Según Melucci (1988), la acción de los movimientos no pueden ser considerados como una patología. “Un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica a la preexistencia de un conflicto, de una tensión” (Ibarra 2000, 9). Esta definición parte de la hipótesis frustración-agresión. Para Melucci (1988), existe un punto donde la capacidad de satisfacer la necesidad es menor a las demás, en este punto se produce una frustración de las expectativas colectivas, la cual impulsa la movilización social en busca de una solución o cambio. Además del concepto de la frustración-agresión es importante precisar otros factores que hacen posible la acción de los movimientos sociales, como el sentido de solidaridad y el incumplimiento de las normas sociales. Es importante comprender que los movimientos no son estructuras homogéneas, son compromisos multidimensionales, que dependen de factores domésticos y sistémicos. En relación a los determinantes estructurales, Melucci (1988) señala que la acción colectiva no se presenta en estado puro, depende de un espacio - tiempo, es decir, “de un sistema político y de una forma de organización social” (Melucci 1988, 75). De esta forma, se deja en claro que la estructura

institucional es determinante para la acción. La institucionalidad de un sistema genera oportunidades o escollos para la acción.

A pesar de que estas definiciones se refieren a un ámbito doméstico, la globalización ha generado nuevos movimientos sociales de carácter transnacionales (Serbin 1997), que asumen similares dinámicas que los movimientos domésticos. A nivel internacional los movimientos también están limitados por la estructura institucional del organismo donde se desenvuelven o buscan incidir. De esta forma, es importante analizar la estructura de los organismos internacionales para analizar si el sistema político institucional puede generar oportunidades políticas, es decir, “coyunturas favorables para el despliegue de los recursos necesarios de los movimientos sociales” (Talavera 2011,123) o se pueden producir condiciones desfavorables que limitan la participación.

1.6 Estructura de Oportunidades

El contexto político y la organización institucional son elementos estructurales que sientan las bases para la acción de los movimientos sociales, por lo tanto, su configuración y características influyen de manera directa en los movimientos. Según Favela (2002), se puede identificar la influencia de la estructura política desde la definición de los requisitos legales de ciudadanía. A través de estos requerimientos se establecen condiciones para los derechos políticos de los individuos, ya sea por la edad o por la nacionalidad, lo que termina condicionando la participación de ciertos actores en los asuntos públicos. De igual forma, la definición de los derechos políticos y de participación conlleva una “especificación de las áreas en las que participación ciudadana está permitida (selección de gobernantes, proposición de iniciativas legislativas) y aquellas en las que no está (seguridad nacional)” (Favela 2002, 95). Esta clasificación implica un condicionamiento de la acción colectiva, la cual queda relegada a ciertas áreas. Por último, a través de distintas normativas el cuerpo político establece que tipo de acciones pueden formar los individuos (movimientos, sindicatos, partidos, etc.) (Favela 2002). Mediante estos reglamentos se puede evidenciar cómo los movimientos sociales, y en general toda la acción ciudadana, queda circunscrita a la estructura del Estado.

En relación a la institucionalidad de los organismos internacionales de integración, Hochstetler (2007) señala que existen dos dimensiones que limitan la acción de los movimientos, el factor de

apertura y el de capacidad política. El primer factor se refiere a la capacidad del organismo para generar espacios de participación social e integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones. Por otro lado, con respecto a la capacidad política, se hace referencia a la habilidad de las instituciones para implementar los proyectos y cumplir con las expectativas de las demandas sociales.

La dimensión de la apertura establece dos escenarios institucionales que determinan la participación de los movimientos sociales. El primer escenario se caracteriza por una institucionalidad cerrada que no permite la participación de los movimientos sociales, no existen espacios que den paso a la acción social en las instancias de tomas de decisiones, el ejecutivo controla toda la acción. Bajo esta estructura, los movimientos sociales tienen una participación limitada, muchas veces de carácter consultivo. Esto conlleva a que se tomen posiciones combativas y de protesta con el objetivo de buscar cambios y abrir la estructura.

El segundo escenario se caracteriza por una apertura a la participación social por parte de las estructuras del organismo regional. En este modelo existen los espacios adecuados para que los movimientos sociales participen activamente. De esta forma, el desarrollo de la acción colectiva en este modelo es cooperativa con las demás instancias y tiene incidencia en la toma de decisiones (Hochstetler 2007).

Por otro lado, la dimensión de la capacidad política genera dos niveles de importancia, cada uno representa el interés de los movimientos sociales en el organismo. En los organismos de instituciones ineficientes, donde los proyectos no logran materializarse los movimientos sociales asumen una posición de indiferencia o desahogo, mientras que en las instituciones abiertas asumen una posición de privilegio, lo que implica que hay un deseo por participar en el organismo (Hochstetler 2007).

Al unir estas dos dimensiones institucionales se genera un marco con cuatro escenarios a través de los cuales se puede analizar la estructura de oportunidades de los organismos internacionales regionales en el accionar de los movimientos sociales.

Tabla 1.1 Dimensiones de oportunidades de participación

	Instituciones capaces	Instituciones Incapaces
Organismo Abierto	a) Privilegio, participación amplia	b) Destacado, participación amplia
Organismo Cerrado	d) Privilegio, participación limitada	c) Omitir, participación limitada

Fuente: Hochstetler (2007,13)

El cuadrante A implica el escenario ideal para la participación. Según Hochstetler (2007), aquí la institucionalidad provee amplios espacios para la participación de los movimientos sociales, los cuales logran tener incidencia en la toma de decisiones. “Las versiones más completas de estas instituciones invitarán a participar tanto en la formulación como en la aplicación de las normas” (Hochstetler 1997, 7). Además de la apertura, estos organismos tienen una capacidad política para implementar proyectos que recompensa y motiva la participación de los movimientos sociales. Para Hochstetler (1997), la Unión Europea es el caso que ejemplifica este modelo.

El cuadrante B se caracteriza por tener instituciones con un grado de apertura alto pero con una capacidad de ejecución baja. En estos casos los organismos buscan incluir a los ciudadanos y fomentar la participación, sin embargo al tener instituciones débiles e insuficientes la participación no genera nada, no se materializa. Bajo esta estructura institucional, los movimientos sociales destacan el organismo, pero no desarrollan estrategias de participación activas debido a la debilidad de las instituciones, las cuales no podrían ejecutar las demandas

El cuadrante C implica el escenario más adverso. La institucionalidad de los organismos no genera espacios de participación y además el poder de influencia política es limitado. Bajo esta estructura, los movimientos sociales tienden a ignorar estas iniciativas. Para Hochstetler (1997), el Mercosur y la CAN, son ejemplos de este modelo.

Por último, el cuadrante D, se caracteriza por tener un grado de apertura limitado, es decir, no existen espacios para la participación ciudadana. La información es escasa y “las reuniones están literalmente vigiladas, y no existe la posibilidad de acceder a ellas ni siquiera de manera informal” (Hochstetler 1997, 13). No obstante, debido a la fuerza de la capacidad institucional los

movimientos sociales optan por estrategias que buscan obtener espacios de participación, aunque sea de forma indirecta.

Mediante este marco de análisis de tipos ideales se puede evidenciar como la apertura de la estructura de los organismos regionales influye en el accionar de los movimientos sociales. La acción colectiva no solo está marcada por los recursos y la organización interna de los movimientos, el contexto y el cuerpo político donde se desarrolla condiciona sus estrategias y su acción. Para el caso latinoamericano, tal como señala Hochstetler (1997), la mayoría de organismos se insertan en el cuadrante C, es decir, tienen estructuras que cierran la participación y tienen poco poder de acción. Este contexto, genera que los movimientos sociales sean excluidos de la toma de decisiones. Las decisiones, aunque débiles, se toman solo en la esfera intergubernamental.

Si bien la estructura de los organismos influye en la calidad y forma de la participación, es importante señalar que las organizaciones también deben contar con capacidades operativas que les permitan aprovechar los espacios adecuadamente. Las capacidades de operación también son determinantes para la supervivencia y el desarrollo de los movimientos sociales (Mirza 2006). Según Mirza (2006), la capacidad propositiva es un factor esencial para la acción del movimiento y se entiende como “las elaboraciones de respuestas más o menos articuladas y consistentes referidas a problemas particulares” (Mirza 2006, 68). La articulación de una agenda coherente es esencial para tener resultados positivos. La formulación de una agenda concreta, con reivindicaciones puntuales y con una riqueza técnica dependerá de la articulación de los intereses internos. (Mirza 2006, 68). Según Serbin (2012), muchos movimientos sociales tienen dificultades al momento de pasar de una agenda de lucha a una agenda propositiva. Esta situación limita su accionar y evita que los espacios de participación sean aprovechados y debilita su lucha por la exigencia de espacios adecuados.

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación, a continuación, se analizará más a profundidad como la institucionalidad intergubernamental regional influye en la participación de los movimientos sociales.

1.8 La participación social en espacios intergubernamentales regionales

La elección de las estructuras institucionales de los proyectos regionales ha sido un tema bastante debatido y discutido en Latinoamérica. No obstante, desde la creación Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) hasta la Alianza del Pacífico, el mecanismo intergubernamental ha sido la principal forma de organización de los proyectos regionales en América Latina (Briceño 2018). La Comunidad Andina de Naciones, ha sido uno de los pocos organismos que ha tratado de implantar el modelo supranacional, sin obtener los resultados esperados. La CAN “no ha logrado establecer de manera clara e indisputable los principios de aplicación directa y la supremacía de las normas comunitarias” (Briceño 2018, 182). La elección de modelos intergubernamentales responde en gran parte al apego de los países latinoamericanos al concepto de soberanía. Debido a la historia colonial y a la situación de dependencia, la soberanía es un valor central para los países de la región, lo que favorece la elección de estructuras intergubernamentales (Briceño 2018).

Teniendo en cuenta lo señalado en las secciones anteriores se puede extraer dos conceptos centrales del intergubernamentalismo, que a su vez inciden en la estructura de oportunidades para la participación social. Estos son: La centralidad del Estado y la jerarquía de actores. El concepto de la centralidad del Estado señala que los procesos de integración son mecanismos que buscan reforzar al Estado nación, bajo ningún concepto se puede pretender superarlo, como señalan los neofuncionalistas, ya que esto implicaría la creación de una nueva forma de organización. Bajo esta premisa, las decisiones y el desarrollo del proceso regional dependerán de los intereses y de las necesidades coyunturales de los gobiernos nacionales. La instancia ejecutiva domina y prevalece en la toma de decisiones. Para Hochstetler (1997), la estructura intergubernamental, en última instancia lo que busca es generar una estructura que facilite la interacción entre los presidentes o representantes del ejecutivo.

La centralidad del Estado genera “puntos de acceso limitados” (Favela 2002), los movimientos sociales no encuentran espacios para la participación y la influencia en la toma de decisiones. Todos los espacios institucionales están cooptados por los presidentes o sus representantes. Debido a esto, las estrategias de acción colectiva que desarrollan los movimientos se reducen a una interacción con el ejecutivo, no hay otros accesos para influir en la toma de decisiones

Otra característica central del intergubernamentalismo es la jerarquía de actores. Este concepto establece que en las negociaciones del proyecto regional, donde intervengan diferentes tipos de actores, los representantes del ejecutivo siempre estarán en un nivel más alto (Morales 2017). De esta forma, se evidencia que no todos los actores cumplen con el mismo rol al momento de negociar. El concepto de jerarquía de actores está muy ligado a la ética de la integración que señala Hochstetler (1997). Para el autor, algunos proyectos de integración regional de carácter intergubernamental basan su acuerdo en la eficiencia más que en la legitimidad democrática. Los gobiernos piden a sus ciudadanos “que confíen en una tecnocracia económica para conseguir el tan esperado desarrollo económico sin su aportación directa a los procesos de toma de decisiones” (Hochstetler 1997, 20). Esta característica genera que los representantes tecnocráticos del ejecutivo tengan un rol más preponderante por sobre otros.

Bajo este esquema, la participación de los movimientos sociales se limita. En la mayoría de los casos la acción colectiva queda sometida a una participación consultiva, lo que reduce su impacto en la toma de decisiones. Cabe señalar, que la participación consultiva también suele ser limitada, no todos los movimientos sociales y sociedad civil pueden llegar a expresar su opinión. Por lo general existe un patrón corporativista de la participación (Hochstetler 1997), es decir, que los movimientos que pueden participar son los sindicatos, comités de empresarios y demás actores relacionados con el ámbito comercial y financiero.

A partir de los dos conceptos centrales que caracterizan la institucionalidad intergubernamental se puede observar una estructura de oportunidades que limita la participación social. La centralidad del Estado deja pocos espacios para la acción colectiva. Actores no gubernamentales no tienen incidencia en la toma de decisiones, su accionar se ve reducido a una instancia consultiva. Si a esto se le agrega que por lo general las estructuras intergubernamentales son débiles, es decir, tienen poca capacidad política para ejecutar proyectos debido a la dificultad que conlleva llegar a acuerdos, las motivaciones para la participación social se reducen aún más. A las limitaciones estructurales tiene que unirse la debilidad de capacidad de acción que presentan las organizaciones. Muchas veces la fuerza que genera la lucha y la resistencia se disuelve generando una situación de poca capacidad propositiva. Las agendas de propuestas generales y sin articulación evitan que los pocos espacios sean ocupados eficientemente y se debilita la presión por seguir exigiendo espacios de participación adecuados. Teniendo en cuenta los

elementos estructurales y de capacidad operativa, la situación de la participación social es reducida y limitada.

1.9 Conclusiones

Los procesos regionales pueden asumir distintas institucionalidades, esto dependerá de varios factores sistémicos y endémicos. A pesar de la variedad de estructuras que se pueden configurar existen dos modelos tradicionales la supranacionalidad y el intergubernamentalismo. El primer modelo tiene su base en el caso de integración europea y señala que la integración es un proceso que implica una transferencia de lealtades hacia un nuevo centro, lo que conllevaría la adopción de un derecho comunitario que se imponga por sobre las normativas nacionales. Por otro lado, el enfoque gubernamental señala que no es posible superar el estado, y contrario a las afirmaciones funcionalistas, el proceso de integración busca fortalecer a los estados (Briceño 2018).

La institucionalidad intergubernamental parte de una visión de anarquía del sistema internacional, considera que los estados son la unidad básica del sistema y no pueden ser superados. Bajo este esquema la integración tiene como objetivo potenciar las capacidades nacionales y otorgar poder de negociación a los estados. Esta visión fue renovada en la década de los noventa con el trabajo de Moravcsik (1993), el cual señala que los procesos de integración permiten solucionar las externalidades que genera la interdependencia económica. De esta forma, la integración se convierte en una especie de régimen político que permite la cooperación, limita ciertos actos unilaterales, pero de ninguna forma supone la desaparición de los estados nación.

Dentro de esta estructura intergubernamental la participación de los movimientos sociales adquiere una caracterización específica. Según Favela (2002), la acción colectiva depende de las estructuras donde está inmersa. Además de los recursos y de la organización interna, los movimientos sociales dependen del cuerpo político donde actúan. Por lo tanto, la estructura institucional, puede generar oportunidades o limitaciones para la participación social.

El intergubernamentalismo tiene dos características centrales que definen su estructura: La centralidad del estado y la jerarquía de actores. Estos dos pilares de la institucionalidad intergubernamental evidencian la preponderancia del estado en los procesos de integración. La toma de decisiones y la agenda dependen de los intereses nacionales y de sus evaluaciones. Bajo

este contexto, los espacios de participación para actores no gubernamentales son reducidos, la acción colectiva no logra ser canalizada hacia la toma de decisiones. Por lo general, debido a la jerarquía de actores ejecutivos, los movimientos sociales reducen su participación a una instancia consultiva. De igual forma, la centralidad del estado hace que ciertos temas, que pueden ser percibidos como amenazas al control estatal, sean relegados. El fomento de la participación de actores sociales en instancias de decisiones puede ser considerado como una acción que reduce o limita las atribuciones del ejecutivo, por lo que se priorizan otros temas.

Bajo este contexto, el intergubernamentalismo y su organización generan una estructura de oportunidades limitada para la acción de los movimientos sociales. La existencia de una estructura cerrada deja pocos espacios para la acción colectiva, todo el poder recae en el ejecutivo.

Capítulo 2. La Integración Regional en Sudamérica y la participación social

Los procesos regionales en Sudamérica han sido analizados desde diferentes enfoques. Siendo los elementos económicos y políticos el centro de la agenda de discusión. A pesar de la importancia de los temas económicos, tales como: la creación de mercados ampliados o la implementación de aranceles comunes y de los temas políticos como la cesión de soberanía, estos no son los únicos elementos que definen un proceso regional. Existen otros factores, tales como la participación social, que no han sido tomados en cuenta dentro del análisis de la integración regional en Sudamérica.

La participación de la sociedad civil en los organismos de integración aporta múltiples elementos, de los cuales se pueden resaltar tres: La transformación del espacio público, el aumento de la pluralidad en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la regionalización. Cada uno de estos elementos permite complementar el accionar gubernamental y acercar el organismo a la ciudadanía. La creación de una relación más cercana entre estos dos actores otorga legitimidad al proyecto; factor esencial para su consolidación y adecuado desarrollo.

A pesar de la importancia de la participación social, los procesos de integración sudamericanos se caracterizan por presentar un déficit democrático. La sociedad civil no ha sido incluida dentro de la toma de decisiones, generando problemas de legitimidad en los proyectos. Bajo este marco, en el presente capítulo se analiza la participación social en las dos últimas olas de regionalismo sudamericano (regionalismo abierto y regionalismo posliberal). El análisis identifica las características de la relación entre la estructura intergubernamental elitista del regionalismo abierto y la estructura intergubernamental estado-céntrica del regionalismo posliberal con la participación social. Resulta interesante evidenciar que a pesar de las diferencias ideológicas de cada modelo, la exclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones se mantuvo. La centralidad del ejecutivo es una característica que se repite en las dos últimas olas de regionalismo sudamericano.

El análisis histórico de la participación social en las distintas etapas de la integración sudamericana permite tener un panorama general de la relación que existe entre la estructura intergubernamental de los procesos sudamericanos y la participación social, para posteriormente centrarse en el caso de estudio.

El capítulo se divide en cinco secciones. En la primera parte, se señala el rol de participación social en los espacios regionales y se puntualizan las ventajas que genera. A partir de la valoración de la participación social en los espacios regionales, en la segunda sección se analizan las características principales del regionalismo abierto y su posición frente a la participación social. Para visualizar como se desarrolló la participación en esta etapa regional, la tercera parte analiza de forma empírica el caso del Mercosur y la acción social dentro del organismo. En la cuarta sección, se presentan las características del regionalismo posliberal y su discurso en torno a la participación social. En esta sección se señalan las principales diferencias en relación a la visión de participación del regionalismo abierto y los nuevos enfoques que ofrecía la nueva etapa de integración para los movimientos sociales. Teniendo en cuenta esto, en el último punto se realiza un análisis empírico para evidenciar el desarrollo real de la participación social dentro del regionalismo posliberal, tomando el caso del ALBA.

2.1 La participación social y su rol en los procesos de integración regional

Los procesos de integración regional tienen múltiples características y responden a distintos contextos. La particularidad de los procesos genera que existan múltiples enfoques para su análisis, desde visiones que establecen a la integración como un fin en sí mismo, a enfoques que consideran que es un proceso (Oyarzun 2008). En esta investigación la integración regional es entendida bajo el segundo enfoque, como un proceso dinámico y multidimensional que puede expandirse, estancarse o desintegrarse.

Para Mattli (1999), la integración regional “es el proceso de establecer normas, reglamentos y políticas comunes para una región” (Mattli 1999, 44). Las normas que se adoptan, siempre de forma voluntaria, pueden ser formales o informales. A pesar de las diferencias en el grado de institucionalización el objetivo es el mismo; buscar moldear la acción de los diferentes actores y crear los incentivos necesarios para maximizar el bienestar común. Según Mattli (1999), el establecimiento de normas e instituciones comunes surgen en primera instancia por temas económicos y la necesidad de generar nuevas estructuras que permitan aumentar las ganancias. El desarrollo tecnológico y los procesos de globalización amplían los mercados más allá de las fronteras nacionales, generando nuevas oportunidades de negocios. Este contexto, influye para

que los actores interesados en estas nuevas oportunidades demanden normativas y estructuras a nivel regional que les permita aprovechar estas condiciones. Además, los actores también buscan el establecimiento de una estructura regional para reducir los efectos de las externalidades negativas producidas por la interdependencia económica (Briceño 2018). La reducción de las externalidades y la maximización de ganancias son factores de demanda de integración, no obstante, para que un proceso de integración regional se complete deben existir factores de oferta o suministro (Mattli 1999).

Las condiciones de oferta permiten ultimar el proceso de integración. Estas condiciones son generadas por los líderes políticos cuando deciden tener una postura favorable frente al proceso de integración y dar paso a la construcción e implementación de una gobernanza regional. Para Mattli (1999), una voluntad política proactiva frente al proceso depende de la situación interna de un país. Si un Estado se encuentra en una etapa de prosperidad no tendrá las motivaciones suficientes para formar parte de un proceso de integración, con todos los costos que implica en un inicio. Mientras que un Estado que se encuentra en condiciones menos favorables tendrá mayores motivaciones para ingresar al proceso regional y tratar de revertir su situación. Teniendo en cuenta lo antes señalado, es indispensable que las condiciones de demanda y oferta se unan para formar un proceso de integración regional estable.

Para regiones como Sudamérica los procesos de integración regional pueden generar múltiples beneficios. A través de una cooperación conjunta se pueden enfrentar de mejor manera desafíos externos, como: la delincuencia transnacional, problemas ambientales y generar políticas de desarrollo comunes. Desde un enfoque estructuralista, la integración también puede ayudar a mejorar la inserción internacional de la región a la economía global, ya que promueve la generación de un espacio ampliado que ayuda al proceso de industrialización regional (Oyarzun 2008). Por su parte Ferrer (2014), señala que la integración aumenta la densidad nacional de los países. Para el autor, la densidad nacional está compuesta por cuatro elementos: Cohesión social, calidad de liderazgos, estabilidad institucional y las ideas. El correcto desarrollo de estos elementos determina el éxito o fracaso del Estado en su inserción internacional. De esta forma, la integración en Sudamérica es necesaria para potenciar las capacidades de los Estados frente a los procesos de globalización (Ferrer 2014)

Debido a la importancia de los procesos de integración para la región, se han realizado múltiples análisis acerca de cuáles son los principales problemas que han afectado el adecuado desarrollo de los proyectos regionales. Para Serbin (2013), el principal obstáculo es el principio de soberanía. Latinoamericana cuenta con una tradición jurídica muy cercana a los principios de no intervención y defensa de la soberanía nacional. Esto se debe en gran parte a su historia colonial. Según Serbin (2013), la fuerte defensa del principio de soberanía afecta en el desarrollo de los procesos regionales. Los países anteponen el interés nacional en todas las negociaciones, lo que dificulta la cooperación y la generación de una institucionalidad que fortalezca el proceso regional. Bajo este marco, es muy difícil tomar acciones adecuadas para enfrentar desafíos transnacionales.

Por su parte, Malamud (2011), desde un enfoque comercial, señala que una de las deficiencias de los procesos de integración en Sudamérica es la falta de intereses transnacionales comerciales. La inexistencia de complementariedad económica dificulta la creación de incentivos económicos que fomenten demandas por una integración regional. En consecuencia, la integración regional surge “desde arriba”, son los Estados los que establecen la estructura del proceso y las estrategias de regionalización. Para Malamud (2011), este contexto genera que la integración en la región este apoyada solamente en la oferta. Sin las condiciones de demanda el proceso resulta incompleto y deficiente.

Si bien es cierto que existen múltiples limitaciones en torno a los ámbitos políticos y económicos, estos no son los únicos. A pesar de no tener tanta acogida dentro del debate regional, el déficit democrático en los organismos de integración es otro elemento que dificulta el desarrollo y consolidación de los proyectos regionales. La participación de la sociedad civil tiene un rol central en el proceso de afianzamiento de la integración.

La sociedad civil es entendida como un espacio social que aglutina diferentes grupos, organizaciones, movimientos que deciden formar una asociación voluntaria sin fines de lucro que tiene como objetivo central defender o buscar bienes públicos que permitan mejorar las condiciones sociales (Osorio et al. 2012). Una vez consolidada la asociación la acción de la sociedad civil traspasa lo privado y entra en la esfera de lo público. Su accionar al igual que su composición no es homogénea, representan un accionar conflictivo y poco uniforme (Serbin 2004). Debido a sus objetivos de demanda y exigencia, su accionar depende de su interlocutor

principal: El Estado. La esfera gubernamental es el punto de referencia para la interacción de la sociedad civil, las demandas y exigencias se trasladan al Estado (Osorio et al. 2012). En espacios internacionales, donde no existe un órgano central que cumpla el rol de interlocutor, la interacción se dispersa en varios centros de poder (Serbin 1997).

Dentro del sistema actual, la sociedad civil se convierte en el tercer sector que compone la triada: Estado, Mercado y Sociedad Civil. Según Serbin (2006), su incorporación a la dinámica Estado – Mercado es esencial, ya que permite crear espacios para restringir el poder estatal y limitar la influencia del mercado. La sociedad civil introduce e institucionaliza valores y dinámicas que no son promovidos por ninguno de los otros sectores, tales como: la pluralidad y la contestación (Silveira 2011). En relación a los organismos de integración regional, la participación de la sociedad civil otorga tres elementos que pueden fortalecer el proyecto: La transformación del espacio público, el aumento de pluralidad en la toma de decisiones y el fortalecimiento de la regionalización (Silveira 2011).

El espacio público en los organismos de integración se caracteriza por una centralidad estatal, los espacios de decisiones están compuestos por el ejecutivo y sus representantes, los cuales se convierten en los únicos actores con acción política. La inclusión de la sociedad civil en estos espacios permite reformular el espacio público y modificar la distribución de poder. Además, su participación activa acerca a la colectividad a las decisiones trascendentales y al desarrollo del proyecto. Este acercamiento genera una idea de desarrollo en conjunto que legitima las decisiones del organismo (Silveira 2011). De esta forma, la inclusión de la sociedad civil transforma el espacio público distante y centrado en el Estado, en un espacio con dinámicas colectivas (Held 2002).

Por otra parte, la participación de actores sociales en espacios de decisiones también redistribuye el poder. Cuando los movimientos sociales y la ciudadanía organizada se convierten en actores políticos, se generan espacios de contrapeso. La sociedad civil puede limitar las acciones de los Estados y complementar la agenda con iniciativas sociales. Según Held (2002), la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones permite “reducir la enajenación respecto a los poderes centrales, nutrir una preocupación por problemas colectivos” (Held 2002, 311).

Con respecto al segundo elemento, la pluralidad es un elemento indispensable para lograr la igualdad política y la representación de todos los actores (Silveira 2011). La participación de la

sociedad civil y su transformación del espacio público permite generar espacios plurales para la intervención de distintos grupos sociales en igualdad de condiciones. Una adecuada representación de los actores sociales permite generar espacios de disenso que generan un consenso legítimo. Bajo este marco, es más factible tomar decisiones con un alto grado de aceptación.

Cuando el proceso deliberativo incluye una variedad de opiniones se logra obtener una convergencia colectiva, lo que genera respuestas comunes que rompen con visiones individuales y elitistas asociadas a los organismos regionales (Silveira 2011). Según Serbin (2012,111), la mayoría de proyectos de integración regional son “regionalitarios”, es decir, son iniciativas concentradas en el ejecutivo y cerradas a la participación plural en espacios de toma de decisiones, las agendas del proceso son establecidas desde los actores gubernamentales sin una participación de actores sociales. Estas características han generado que la mayoría de proyectos tengan una construcción “desde arriba”, alejados de la ciudadanía y sus necesidades. Al no existir un acercamiento de los actores sociales, las decisiones de los organismos carecen de legitimidad, a su vez, que no se valora la importancia de los proyectos regionales debidos a la distancia con la ciudadanía. Bajo este marco, es indispensable incluir a la sociedad civil y promover espacios de deliberación plural y colectiva.

Por último, la inclusión de la sociedad civil dentro de los espacios regionales permite fortalecer los procesos de regionalización y regionalidad. Según Hettne y Söderbaum (2000), la regionalización implica un proceso empírico que genera patrones de cooperación, integración y convergencia. Es un proceso que construye la región real y complementa el proceso gubernamental que conforma la región formal. Debido a esto es indispensable generar y fomentar los procesos de regionalización para consolidar los proyectos de integración.

La acción activa de la ciudadana en los espacios regionales, ya sea a través de la defensa de bienes públicos o mediante agendas de Derechos Humanos, medio ambiente y paz, profundizan el desarrollo del proceso de regionalización y complementan los proyectos regionales. De igual forma, es importante señalar que la participación activa de la ciudadanía a nivel regional, permite romper con visiones nacionalistas. Se generan nuevos imaginarios que acercan a las distintas poblaciones, las cuales empiezan a percibir problemas comunes y se unen para aplicar soluciones

conjuntas. La formación de valores compartidos suele asociarse como uno de los elementos relevantes al momento de evaluar el éxito o fracaso de un proceso regional (Oyarzun 2008).

A pesar de las ventajas que trae la participación social para los espacios regionales, esta no ha sido incluida de forma adecuada en los proyectos de integración regional sudamericanos. La mayoría de organismos regionales presentan un déficit democrático que debilita su consolidación, haciendo de la integración regional un continuo “*work in progress*” (Natason 2017). A continuación, se analiza cómo fue la participación de la sociedad civil en las dos últimas olas de regionalismo sudamericano, para de esta forma evidenciar las distintas dinámicas entre el ejecutivo y la sociedad civil, además del rol que ocupaba la participación social en los espacios de integración.

El análisis partirá de la ola de regionalismo abierto y su paso al regionalismo posliberal. Cabe señalar, que la primera ola de regionalismo (cerrado) no será tomada en consideración debido al contexto en el cual se desarrolló. En la década de los sesenta y setenta, cuando inician los primeros procesos de integración, la mayoría de países de la región se encontraban bajo dictaduras militares. Bajo este marco, la participación social estaba restringida, lo que hace difícil analizar el accionar social. Mientras que en las etapas del regionalismo abierto y regionalismo posliberal, la participación de la sociedad civil se dio bajo un marco democrático que permitía su intervención.

2.2 El regionalismo abierto y la participación Social

Con la caída del muro de Berlín, el fin de la guerra fría y los procesos de globalización económica se generó un contexto internacional sin alineamientos políticos y divisiones de seguridad que transformó las dinámicas de integración regional. Según Briceño (2018), el nuevo marco internacional generó un “relanzamiento del regionalismo económico” (Briceño 2018, 67). Este proceso de renovación se pudo ver en la mayoría de organismos regionales, empezando por Europa con la creación del Mercado Común Europeo en 1993. En Asia, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), también aumentó sus objetivos e incluyó temas comerciales. Por su parte, en Latinoamérica se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México. La renovación y creación de estos nuevos acuerdos buscaba profundizar las dinámicas de la globalización económica y aprovechar

los benéficos de las relaciones de mercado. Para los países subdesarrollados el regionalismo económico se presentaba como una herramienta necesaria para no verse marginados de los mercados mundiales (Sanahuja 2009).

El relanzamiento del regionalismo económico tuvo un gran impacto en América Latina y se presentó bajo la categoría de regionalismo abierto. Esta nueva categoría fue planteada por la CEPAL en 1994 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Según Fuentes (1994), el regionalismo abierto se presentaba como una estrategia para unir dos fenómenos que impulsaban la integración latinoamericana durante la década de los noventa: La firma de acuerdos comerciales, y el aumento de la interdependencia económica producto de las políticas de liberalización y ajuste. Estos dos fenómenos generaron acuerdos de integración y un aumento del comercio intrarregional. A través del regionalismo abierto se esperaba vincular los dos procesos y generar proyectos regionales eficientes que aumenten la competitividad de los países latinoamericanos y mejoren su inserción internacional (Fuentes 1994)

“Para que los acuerdos de integración sean coherentes con el regionalismo abierto, deberían cumplir nueve exigencias” (Fuentes 1994, 84), de las cuales se resaltan cuatro: 1) Establecer políticas de liberalización de mercados y países, 2) Aplicar normas que estén en línea a los planteamientos del GATT, 3) Entablar acuerdos entre países que han alcanzado estabilizar su economía bajo las recomendaciones de ajuste, 4) Adoptar niveles de protección bajos frente a terceros países. Además de estas medidas, se establecía que las nuevas iniciativas regionales deben propender hacia una integración profunda, es decir, que la liberalización debe incluir bienes, servicios y capitales. De igual forma, se buscaba reducir las barreras físicas que dificultan la conexión entre los países y aumentaban los costos de producción. A través de estas medidas se pretendía generar un nuevo regionalismo, abierto al mercado mundial y centrado en lo comercial.

A pesar de las múltiples políticas que incluía el regionalismo abierto solo se aplicaron ciertas iniciativas. Según Sanahuja (2009), en este periodo del regionalismo sudamericano, primó la agenda de integración negativa, es decir, que los países solo emplearon las políticas de liberalización comercial y de forma desigual, sin ningún tipo de coordinación. Esto generó que los resultados sean inconsistentes y poco efectivos. Nunca se trabajó en la consolidación de la integración positiva, la cual implica crear políticas comunes que permitan llevar un proceso

ordenado. Sin la agenda positiva no se puede aprovechar el potencial del proceso regional y se generan iniciativas con un determinismo comercial.

En relación a la institucionalidad de los organismos, el regionalismo abierto favoreció la construcción de mecanismos flexibles. Los países de la región no estaban de acuerdo en crear burocracias regionales. Según Fuentes (1994), la conexión entre los distintos países, producto de la interdependencia económica, era suficiente para coordinar un proceso regional. La creación de instituciones con normativas supranacionales limitaría el desarrollo de la integración en su etapa inicial (Fuentes 1994).

La estructura flexible que adquirió el regionalismo abierto tenía una institucionalidad intergubernamental basada en una lógica de élites. Según Serbin (1997), los proyectos de integración de la década de los noventa vincularon a las élites políticas y empresariales. Estos dos grupos eran los encargados de tomar decisiones y definir el avance y expansión de los procesos de integración regional. La conexión entre ejecutivo y empresarios se puede observar a través de los distintos espacios de consulta que los gobiernos crearon en los organismos regionales para la participación de estos actores. En instituciones como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercosur y el Caricom, se implementaron consejos consultivos formales para la participación activa de los grupos empresariales en las decisiones comerciales (Serbin 1997).

Además de la concentración del poder en el ejecutivo y los grupos empresariales, la lógica de élites también generó una desconfianza en la participación de actores sociales. Debido al carácter técnico de las negociaciones, los tomadores de decisiones creían que la participación de la ciudadanía no cumple con los requerimientos necesarios para ser parte de estas. Además, existe un temor en que la acción social limite los beneficios de las élites empresariales y ejecutivas. De esta forma, en la mayoría de espacios del regionalismo abierto las decisiones tienen un carácter restringido, donde “solo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés económicos vinculados a los respectivos gobiernos” (Serbin 2014, 60).

Bajo este marco, la participación social fue muy limitada con excepción de los movimientos laborales. La participación del sector laboral si logró materializarse en los espacios regionales a través de mecanismos de consulta tripartitos. Este tipo de mecanismos permiten la participación de los movimientos laborales con el acompañamiento del Estado y sectores empresariales, es

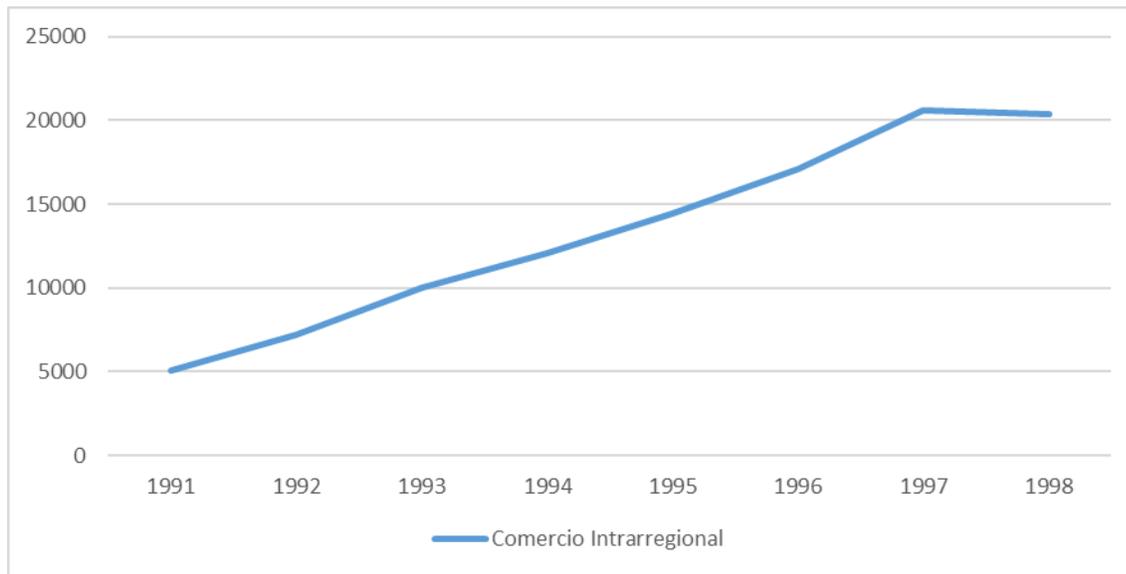
decir, que su participación depende de la intervención de los otros actores y está condicionada con una agenda específica (Serbin 1997).

Teniendo en cuenta lo antes señalado, los proyectos del regionalismo abierto tuvieron un déficit democrático muy alto. La concentración de la toma de decisiones en las élites ejecutivas y empresariales excluyó al sector social. La poca participación que pudo evidenciarse estuvo condicionada y perfilada con la agenda comercial, lo que impedía una participación autónoma de la sociedad civil, en este caso los movimientos laborales. Debido a esto, se generó una percepción de que el sistema político de los organismos regionales era un instrumento que servía a los intereses de las élites políticas, la mayoría de las decisiones eran tomadas de forma restringida y alejadas a las decisiones locales. Esta falta de legitimidad que se generó en torno a los proyectos del regionalismo abierto generó críticas y reclamos por un cambio en la orientación de la integración regional por parte de varios movimientos sociales como la Alianza Social Continental. Para comprender de mejor manera como fue la relación entre la participación social y la estructura intergubernamental de élites, se analizará el caso del Mercosur, ya que representa uno de los proyectos más importantes del regionalismo abierto.

2.3 La participación social en el Mercosur

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es uno de los mecanismos de integración regional económica más importantes del periodo del regionalismo abierto. Esta asociación económica se estableció en 1991 entre cuatro países sudamericanos: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. La creación de Mercosur tenía como objetivo principal crear un mercado común regional con una orientación hacia el exterior (Malamud 2011). Los primeros años del proyecto fueron bastante auspiciosos, en los primeros ocho años del organismo el comercio intrarregional creció de 5120,5 USD millones en el año 1991 a 20361,5 USD millones en 1998 (ver gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Comercio Intrarregional Total de Bienes MERCOSUR 1991-1998



Fuente: CEPALSTAT 2022

Además, se incrementó fuertemente la inversión extranjera directa entre sus miembros, siendo el caso de Paraguay uno de los más importantes. Entre 1992 y 1999 Brasil, Argentina y Uruguay representaron el 50% de la IED en Paraguay, siendo Brasil el socio más importante (Chudnovsky y López 2007,10)

Durante el mismo periodo, el Mercosur logró grandes avances en sus objetivos comunes. Para 1995 los países miembros lograron establecer un arancel externo común, con el objetivo de generar una unión aduanera y un mercado común al largo plazo.

En relación a la institucionalidad y la estructura de toma de decisiones, Mercosur adoptó una organización intergubernamental. El avance y la agenda de los procesos recayó en tres órganos: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio. Estas tres instancias están conformadas por distintos representantes de los Estados, ya sean ministros o delegados del ejecutivo. Bajo esta estructura, la toma de decisiones en el Mercosur tiene a los gobiernos como actores centrales. La institucionalidad intergubernamental y presidencialista permite que el proceso se mantenga bajo el control de los gobiernos nacionales, no existe un avance sino se cuenta con la aprobación unánime de los presidentes y en algunos

casos de los parlamentos nacionales. Debido a esto Hochstetler (2007), menciona que el Mercosur se reduce a un espacio internacional de reunión para los cuatro presidentes.

A pesar de la centralidad estatal, dentro de los tratados constitutivos si se plantearon mecanismos de participación social. En el Protocolo de Ouro Preto (POP) firmado en 1994, se estableció la creación del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el cual debía convertirse en el principal espacio y mecanismo de participación social en Mercosur. En 1996 con la resolución No.68 del Grupo Mercado Común, se establecieron las principales atribuciones del Foro, de las cuales se resaltan tres: 1) Emitir recomendaciones, ya sea por iniciativa propia o por consulta al Grupo de Mercado Común y otros órganos que componen Mercosur, 2) Evaluar los mecanismos económicos y sociales de las decisiones tomadas dentro del proceso de integración, 3) Proponer reglas y políticas en relación a temas de integración (Vázquez 2008).

La creación del Foro Consultivo Económico y Social y su reglamentación en el año 1996 evidenciaron cierta apertura por parte de los gobiernos para incluir a la sociedad civil. No obstante, esta estructura presentaba ciertas inconsistencias que debilitaron la participación social y evitaron que esta adquiriera un rol central dentro del proceso de integración. Por una parte, se deja en claro que el Foro solo cumplirá un rol consultivo, su participación en la toma de decisiones no se prevé. Bajo esta definición, las acciones de la sociedad civil no tienen un papel protagónico en temas ligados al avance o la agenda del proceso de integración, a pesar de que son la población objetivo, es decir, los afectados por aquellas decisiones. Según Vázquez (2008):

En diciembre de 2005, sobre un total de 22 recomendaciones por el FCES al GMC, se podían encontrar sólo dos consultas. En ninguno de los casos la institución con poder decisorio se manifestó acerca de la recomendación provista, lo cual implica una absoluta carencia de rendición de cuentas vinculada al procedimiento en cuestión. (Vázquez 2008, 144)

Teniendo en cuenta lo señalado por Vázquez (2008), las resoluciones tomadas por el Foro tienen poca incidencia en los espacios de toma de decisiones, lo que refleja la centralidad estatal y la jerarquía de actores dentro del organismo. Esta situación genera un déficit democrático que resta legitimidad a las acciones tomadas.

Otra debilidad que presenta la estructura del Foro es su dependencia de los gobiernos nacionales. Según establece el reglamento, son los gobiernos los encargados de autorizar qué organizaciones pueden participar. Las secciones nacionales registran y permiten la participación. Esta situación

quita autonomía a la sociedad civil y le resta pluralidad al espacio de participación. Al existir una selección previa por parte de los gobiernos se pueden generar dinámicas de cooptación o de perfilamiento. Se escogen las organizaciones sociales que están alineadas a las visiones e intereses de los gobiernos (Arteaga 2017).

Además de las limitaciones que presenta la composición del Foro, existen problemas en la estructura general del Mercosur que limitan la participación social. En el marco de toma de decisiones del organismo se visualiza un déficit de transparencia; la disponibilidad de información referente a las negociaciones y acuerdos es restringida. De acuerdo a la resolución N° 08/05 del GMC, todos los proyectos de norma que se encuentren en negociación deberán ser públicos, salvo que algún Estado considere necesario clasificarlo como reservado. Entre el 2003 y el 2005 el Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y la Comisión de Comercio, “emitieron 235 documentos reservados como anexos a sus actas sobre un total de 382” (Vázquez 2008, 142) El hermetismo que refleja la estructura del Mercosur responde a la lógica de élites que presentan los proyectos del regionalismo abierto. La toma de decisiones se reduce al ejecutivo y a los representantes empresariales, dejando de lado a los demás actores. Cabe señalar, que la falta de transparencia y acceso a la información dificulta el desarrollo de iniciativas y propuestas informadas por parte de la sociedad civil.

A inicios del siglo XXI, el regionalismo neoliberal empezó a ser fuertemente criticado debido a sus escasos resultados. Los proyectos de integración con un alto determinismo comercial como la CAN y el Mercosur se estancaron y dejaron de responder a las nuevas demandas sociales. El descontento frente a estas iniciativas más el giro político en la región dio paso a una transformación en el modelo de integración. Se plantearon nuevas iniciativas y propuestas bajo el concepto de regionalismo posliberal. Esta nueva ola de regionalismo sudamericano generó cambios en las estructuras tradicionales como la CAN y el Mercosur, además de dar paso a la creación de nuevas organizaciones como la UNASUR y ALBA. A continuación, se analizan las principales características del regionalismo posliberal y su postura frente a la participación social.

2.4 El regionalismo posliberal y la participación social

La crisis del modelo neoliberal en la década de los noventa y sus afectaciones en el bienestar de la población sudamericana conllevó a que se genere un discurso crítico frente a las políticas de

liberalización neoliberal y al desarrollo anclado al proceso de globalización. Esta crítica incluyó a los proyectos de regionalismo abierto que seguían políticas de liberación comercial y ajuste. Para los nuevos gobiernos progresistas y los movimientos sociales regionales, los organismos de integración neoliberales contribuyeron en la debilitación del Estado, en especial sobre sus capacidades para emprender procesos de desarrollo económico (Sanahuja 2009). Además, los organismos tradicionales como la CAN y el Mercosur, resultaron poco efectivos para resolver problemas centrales para la región como “el conflicto Ecuador-Perú, en su momento; la polarización venezolana; el violento conflicto colombiano; la inestabilidad política de Ecuador y Bolivia; el autoritarismo de Fujimori en Perú; y las tensiones fronterizas de Colombia con sus vecinos” (Bonilla y Long 2010, 23).

Bajo este contexto, inicia un proceso de transformación en el escenario de integración regional sudamericano que da paso a lo que Sanahuja (2009) denomina regionalismo posliberal. Esta nueva propuesta de integración, marcada por un contexto de alejamiento de Estados Unidos sobre Sudamérica, presenta seis características principales (Sanahuja 2009, 22):

- 1) Predominio de la agenda política sobre la comercial y económica.
- 2) Retorno de la agenda del desarrollo. Se pretende establecer políticas económicas heterodoxas alejadas del consenso de Washington.
- 3) Regreso del Estado. Los Estados asumen un rol central dentro del proceso de desarrollo.
- 4) Mayor interés en la agenda positiva de la integración. Esto implica un interés por crear instituciones y coordinación política en temas que van más allá de los comerciales.
- 5) Implementación de una agenda social. Se establecen lineamientos en relación a temas de pobreza, equidad y desarrollo social a nivel regional.
- 6) Generación de iniciativas y propuestas para promover una participación social activa y dotar de legitimidad a los procesos regionales. (Sanahuja 2009, 22).

Teniendo en cuenta estas características se puede observar que el regionalismo posliberal implicó una transformación del escenario regional. La visión neoliberal que observaba a la integración como un instrumento para gestionar la globalización y aprovechar las dinámicas de mercado es superada por un nuevo enfoque que plantea un proceso multidimensional que va más allá de lo

comercial. Además, el regionalismo posliberal resalta el rol que la integración puede cumplir en el desarrollo endógeno de Sudamérica.

Uno de los elementos más novedosos del nuevo enfoque de regionalismo fue la inclusión de la participación social dentro de los espacios regionales. La politización del proceso de integración creó nuevas dinámicas que permitían la participación conjunta de representantes gubernamentales, movimientos sociales y ciudadanía organizada en general. La inclusión de la sociedad civil dentro de los debates regionales suponía “una reapropiación social en la conducción de la integración” (Arteaga 2017, 8). Bajo este marco, se buscaba superar la organización del regionalismo abierto que se caracterizaba por ser tecnocrática y cerrada a la participación de otros actores.

El interés por incluir a la sociedad civil fue una iniciativa de los movimientos sociales que se articularon en contra al proyecto del ALCA. Dentro de su agenda proponía la creación de un proyecto regional alternativo que se caracterice por permitir la participación activa de la sociedad civil. Esta narrativa fue tomada por los gobiernos progresistas, los cuales buscaron incorporar la participación social en los nuevos proyectos que se crearon en la primera década del siglo XXI, como la UNASUR y ALBA. Un indicador de este accionar se puede observar en la Declaración del Cusco en el año 2004, como parte de la III Cumbre presidencial Sudamericana, donde se estableció que la integración debe ser una integración de los pueblos (Arteaga 2017).

Posteriormente en el año 2006, en la declaración de Cochabamba, se reconoce la pluralidad de los actores sociales y se afirma la necesidad de “mayor participación en la formulación de políticas de la integración mediante un diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana de naciones (CSN) y la sociedad civil” (Declaración de Cochabamba 2006,4). Estas acciones son indicadores de la importancia que se le otorgó a la participación social en la conformación de los nuevos proyectos de integración bajo el regionalismo posliberal.

Una vez finalizadas las rondas de negociación los nuevos proyectos de integración adoptan una institucionalidad intergubernamental. Bajo este modelo, son los Estados los encargados de definir el avance de los procesos de integración. Todas las decisiones y la definición de la agenda recaen en los representantes del ejecutivo. Para Arteaga (2017), los proyectos como UNASUR y ALBA se caracterizan por tener una estructura hiperpresidencialista que consolida un sistema de

negociación de cumbres. Esto implica que el proyecto depende en gran medida de las reuniones de alto nivel y de la voluntad de sus miembros.

La estructura intergubernamental e hiperpresidencialista afecta las iniciativas de participación social que se plantearon al inicio de los proyectos. La centralidad del Estado coopta todos los espacios de decisiones y no permite la participación de otros actores. La sociedad civil solo adquiere un papel consultivo, los Estados no están dispuestos a ceder soberanía en la toma de decisiones dentro de los organismos. Por otro lado, el modelo estado-céntrico (Serbin 2014), resta autonomía al accionar de la sociedad civil, lo que termina afectando su participación. Los Estados son los encargados de permitir o restringir los espacios y que tipo de organizaciones actúan. Estas atribuciones, que le otorga la estructura, da paso a que los Estados perfilen las organizaciones inhibiendo una participación autónoma, crítica y de beneficios a los intereses generales.

Bajo este marco, la participación social fue un elemento que se mantuvo en la retórica de los gobiernos progresistas. A pesar de la importancia que se daba a la acción de la sociedad civil dentro del nuevo modelo de regionalismo posliberal, los gobiernos no generaron los espacios para una participación efectiva, ni tuvieron la voluntad de ceder espacios en la toma de decisiones. A continuación, se presenta el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que representa uno de los proyectos más importantes de la ola del regionalismo posliberal. A través de este proyecto se analiza cómo fueron las dinámicas de participación social

2.5 La participación social en el ALBA

En la cumbre bilateral entre Venezuela y Cuba del año 2004 se da paso a la creación de un espacio de cooperación regional denominado Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En un inicio el acuerdo incluyó solo a los dos países y se presentaba como una alternativa a la iniciativa estadounidense del ALCA. En contraposición a los valores de libre comercio, la alternativa bolivariana resaltaba la necesidad de establecer principios de comercio justo, solidaridad y cooperación en la región.

En el año 2005, en la I Reunión de Venezuela y Cuba para la aplicación del ALBA efectuada en la Habana, se establecieron los principios rectores y los ejes transversales de la organización. Dentro de los principios es importante resaltar tres: 1) La complementariedad económica, 2) la

integración energética, 3) la defensa de la identidad latinoamericana. Por su parte, de los ejes transversales es importante señalar el aspecto de concertación política y de movimientos sociales (ALBA 2022). A pesar de que la organización era inicialmente un acuerdo bilateral, en el Plan Estratégico que se elaboró en la I Primera Reunión, se señala que el ALBA es un instrumento regional flexible que continuará ampliándose. Es así como en el año 2006 se une como miembro pleno Bolivia, otorgándole a la organización una auténtica dimensión regional. La inclusión de Bolivia trajo cambios dentro de la iniciativa con la inclusión del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), que fue aprobada por los gobiernos de Cuba y Venezuela. Durante los siguientes años varios países continuaron anexándose como: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Nicaragua, Honduras y Ecuador. Con la consolidación del organismo y el cambio de nombre en el 2009, de alternativa a alianza, ALBA se convirtió en uno de los proyectos de integración regional más importantes de la etapa del regionalismo posliberal. Sus objetivos y esquemas hicieron de esta iniciativa una de las más novedosas, “se presentaba como una integración diferente” (Silva 2011, 240). El proyecto partía de la búsqueda de un espacio político latinoamericano confrontativo. Bajo este marco, el ALBA se alejaba de los modelos de integración anclados al comercio y al desarrollo de mercados ampliados regionales que habían dominado el escenario latinoamericano. Desde el gobierno venezolano se prestaba el proyecto como una iniciativa liberadora (Silva 2011).

El objetivo político de la integración trajo consigo una fuerte carga ideológica, lo que se convirtió en una de las características principales de la organización. Según Silva (2011), el elemento ideológico anclado al concepto del socialismo del siglo XXI, sirvió como cohesionador dentro del organismo. Las visiones compartidas otorgaron dinamismo a la organización, la toma de decisiones era más ágil y sencilla, no existía divergencia como en otros organismos, tales como: la UNASUR y la CAN, donde la multiplicidad de visiones dificultaba la toma de decisiones. No obstante, a pesar de la ventaja que suponía la similitud ideológica, esta característica le resta flexibilidad al organismo y genera inestabilidad. Al existir múltiples cambios políticos en sus Estados miembros, el organismo no logra adaptarse y se convierte en un proyecto poco pragmático e ineficiente. Su funcionamiento depende de una visión política específica, que no concuerda con la heterogeneidad ideológica de la región.

Con respecto a la participación social la Alianza establece que el accionar de los movimientos sociales es indispensable para generar una plataforma sostenible y legítima. La importancia de la participación se puede observar en su marco constitutivo donde los movimientos sociales son considerados como un eje transversal.

El accionar de la sociedad civil se enmarca bajo el concepto de “Diplomacia de los Pueblos” (Silva 2011, 261). Este concepto se presenta como un instrumento necesario para solucionar los problemas de la democracia representativa a nivel regional, la cual tiende a separar a la ciudadanía de la toma de decisiones. Para Silva (2013), la Diplomacia de los Pueblos puede resumirse como:

La estrategia para fortalecer a los sujetos sociales en el proceso de Integración del Sur de la América, mediante la formación, información y comunicación de alcance regional que facilite la interacción entre comunidades de base y movimientos sociales y su participación en el diseño, planificación, ejecución, control y fiscalización de políticas públicas para la integración. (Silva 2013, 262)

Este concepto fue presentado por el ex presidente Evo Morales, el cual resaltaba la organización de los movimientos indígenas; siendo esta la principal experiencia para la construcción del concepto “Diplomacia de los Pueblos”. Posteriormente, el gobierno venezolano reforzó la iniciativa y estableció que el ALBA debe convertirse en el espacio principal para el fortalecimiento de la Diplomacia de los Pueblos.

Los discursos políticos y los ofrecimientos por incluir la participación social se materializaron en el año 2007, cuando en la V Cumbre del ALBA, realizada en Barquisimeto, se da paso a la creación del Consejo de Movimientos Sociales (CMS). Esta instancia de participación fue propuesta por el ex presidente Chávez en el año 2006 en el Foro Social Mundial. Para Chávez era necesario articular un espacio para que la sociedad presente sus propuestas y demandas dentro de la Alianza. Posteriormente, la propuesta fue fortalecida por la sociedad civil en el Encuentro de los Movimientos Sociales que se dio en Barquisimeto en el año 2007. Dentro de este encuentro social, a más del Consejo de Movimientos Sociales, se propuso la creación de una Carta del ALBA, donde se establecen iniciativas para mejorar la articulación entre los entes gubernamentales y los representantes sociales.

Una vez escuchado las propuestas de los movimientos sociales, en el año 2008 en la VI Cumbre del ALBA se concreta la creación del Consejo de Movimientos Sociales y se definen sus funciones y objetivos. Según las directrices establecidas por los presidentes el CMS es considerado como:

El principal mecanismo que facilita la integración y participación social directa en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América / Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), es un espacio antiimperialista, antineoliberal y comprometido en trabajar para alcanzar, la mayor suma de seguridad social y de felicidad posible, en armonía con la naturaleza, la justicia social y la verdadera soberanía de nuestros pueblos. (ALBA 2022).

Dentro de las cinco funciones encargadas al Consejo, es importante resaltar tres: 1) Presentar propuestas e iniciativas de los movimientos sociales al Consejo de Presidentes del ALBA-TCP, 2) Dar a conocer los avances e iniciativas de la Alianza, 3) Monitorear los Proyectos Grannacionales desde una visión de la sociedad civil (ALBA-TCP 2022). Bajo estas funciones, en el año 2009 se realizó la I Cumbre del Consejo de Movimientos Sociales en Bolivia.

A pesar de los múltiples discursos en apoyo a la participación social y la creación de mecanismos, esto no implicó que la ciudadanía haya adquirido una participación efectiva dentro de los organismos. La relevancia de la agenda social no garantiza un empoderamiento de la sociedad civil. En el caso de la Alianza, el Consejo de Movimientos es una instancia que tiene carácter consultivo y que dentro de las estructuras del ALBA está bajo el Consejo de Presidentes. De esta forma, todas las iniciativas y resoluciones que se tomen por parte de los movimientos sociales no son vinculantes, su aplicación dependerá de las decisiones de los presidentes miembros. Esta situación debilita la participación social. Según Serbin (2012), no hay evidencias de que las resoluciones del Consejo de Movimientos Sociales hayan influenciado en la toma de decisiones de las cumbres.

Otro de los problemas del Consejo de Movimientos es su falta de autonomía. La organización del Consejo depende de los capítulos nacionales, los cuales son tutelados por los gobiernos nacionales. Al existir la posibilidad de que el ejecutivo decida sobre qué movimientos serán parte del espacio, se pueden generar esquemas de cooptación. Las organizaciones que son autorizadas a participar tienden a ser alineadas a los gobiernos, mientras que los sectores críticos son impedidos de participar. Según Berrón (entrevista personal, 8 de Febrero de 2022), el proceso de cooptación

y manipulación era muy común dentro del ALBA, a diferencia de espacios como la UNASUR. Esta característica sin duda alguna debilita la participación. La autonomía es una de las principales características para la consolidación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Teniendo en cuenta lo antes señalado, la estructura de la Alianza no solucionó el déficit democrático. El Consejo de Movimientos Sociales, que era presentado como el mecanismo central para articular a la sociedad civil dentro del proceso de integración, no tiene la capacidad como para influir en la toma de decisiones. De esta forma, antes que consolidar la participación efectiva el consejo solo sirve como un espacio para legitimar las decisiones presidenciales (Serbin 2012).

A pesar de la retórica en favor de la participación social y la propuesta de “Integración de los Pueblos” que rodeó el ALBA y toda la propuesta del regionalismo posliberal, el déficit democrático se mantuvo. Los movimientos sociales tuvieron una participación considerable en la construcción del organismo. No obstante, con la consolidación de la estructura intergubernamental, la sociedad civil perdió incidencia y fue excluida de la toma de decisiones.

2.6 Conclusiones

La integración es un concepto histórico que ha acompañado a la región en distintos contextos y modelos de desarrollo. Debido a la importancia del proceso se han realizado múltiples análisis en torno a las limitaciones que han impedido su consolidación. Factores económicos como la falta de complementariedad económica o temas relacionados a la voluntad política han acompañado el debate regional. Si bien los elementos económicos y políticos inciden de forma directa en el desarrollo de un proyecto regional, existen otros aspectos importantes a considerar como la participación social. La acción activa de la ciudadanía aporta con tres elementos que fortalecen el proyecto regional: La transformación del espacio público, el aumento de pluralidad en la toma de decisiones y el fortalecimiento del proceso de regionalización.

La transformación del espacio público es un factor esencial para cambiar las dinámicas estado-céntricas de los modelos que tienden a restar legitimidad a los procesos de integración regional. La participación social en la toma de decisiones genera una nueva relación entre ciudadanía y ejecutivo. Se produce un acercamiento de la colectividad a las decisiones trascendentales, lo que

genera una idea de desarrollo conjunto. Estas nuevas relaciones reformulan el espacio público y otorgan legitimidad al organismo regional.

La pluralidad es el segundo elemento que aporta la partición social a los organismos de integración regional. A través de este elemento se pueden construir espacios deliberativos inclusivos, los cuales permiten obtener una convergencia colectiva. La generación de un consenso común permite superar las visiones individuales y elitista, otorgando un alto grado de legitimidad al proceso. Por último, la participación es esencial para aumentar el proceso de regionalización. A diferencia del regionalismo, que implica la construcción de una región “desde arriba”, el proceso de regionalización consiste en un proceso empírico de patrones de cooperación que construyen la región real (Hettne y Söderbaum 2000). Este proceso es ¿?dispensable, ya que permite complementar las políticas gubernamentales con visiones y necesidades sociales.

A pesar de la importancia de la participación social, en las dos últimas olas de regionalismo latinoamericano las estructuras institucionales no incluyeron a la sociedad civil dentro de los espacios de toma de decisión. El regionalismo abierto de la década de los noventa se caracterizó por tener una institucionalidad intergubernamental basada en la lógica de élites (Serbin 1997). Bajo esta estructura las decisiones se tomaban entre representantes del ejecutivo y empresarios. Estos dos actores eran los encargados de definir la agenda y las características del proceso. La concentración de poder en estos dos actores excluyó a la sociedad civil de la toma de decisiones. Desde una mirada tecnocrática se creía que la participación social no cumplía con los conocimientos necesarios para participar de forma activa en la toma de decisiones. De esta forma, su acción era reducida al nivel consultivo.

En espacios como Mercosur se crearon espacios de participación como el Foro Consultivo Económico y Social con el objetivo de incluir a la sociedad civil. No obstante, este mecanismo de participación era solo de carácter consultivo y su organización en cada país dependía de los gobiernos, lo que le restaba autonomía. Bajo este marco, la ciudadanía ¿?logró tener una participación relevante en la toma de decisiones del organismo. Esta situación se agrava con el poco acceso a la información que tenían los actores sociales. Sin la información necesaria es difícil que la sociedad civil presente propuestas e iniciativas para el proyecto de integración.

Teniendo en cuenta lo antes señalado, la centralidad estatal del regionalismo abierto excluyó a la sociedad civil de la toma de decisiones, nunca existió la voluntad para crear un espacio político amplio con la participación de actores sociales. La concentración de poder en empresarios y representantes del ejecutivo restó legitimidad a los proyectos del regionalismo abierto, lo que generó fuertes críticas por parte de la ciudadanía que no veía sus intereses representados.

Tras las fuertes críticas al modelo neoliberal que representaba el regionalismo abierto en la década de los noventa, se dio paso a nuevo modelo denominado regionalismo posliberal que respondía al nuevo modelo de desarrollo en la región y al ascenso de los gobiernos progresistas. Este enfoque buscaba ampliar el proceso de integración regional. Se proponía una integración multidimensional que no esté solamente centrada en lo comercial.

Con respecto a la participación social, el nuevo enfoque resaltaba la importancia de la sociedad civil dentro de los espacios regionales. Según Arteaga (2017) bajo el regionalismo posliberal se esperaba una reapropiación por parte de los movimientos sociales del proceso de integración.

En proyectos regionales como el ALBA se crearon espacios de participación social como el Consejo de Movimientos Sociales, a través del cual se esperaba consolidar la acción social en el proceso de integración. Sin embargo, la institucionalidad intergubernamental e hiperpresidencialista no permitió que los espacios se consoliden.

El regionalismo posliberal tenía como una de sus características principales el retorno del Estado. Esto generó un modelo de integración con una centralidad estatal muy alta, lo que dificultaba la participación de otros actores. En el caso del ALBA, el espacio de participación social fue solamente consultivo y también dependía de las decisiones nacionales para su organización a nivel nacional. De esta forma, la centralidad del Estado mantuvo el déficit democrático de los procesos anteriores. El discurso en favor de la participación social de los gobiernos nunca se materializó.

Luego de analizar la participación social en las dos últimas olas de regionalismo se puede observar que todos los organismos tuvieron mecanismos de participación y que en algunos casos la participación fue parte central del discurso. No obstante, esto no implicó un empoderamiento de la sociedad civil ni una inclusión en la toma de decisiones. A pesar de las diferencias

ideológicas y los distintos contextos que constituyeron cada ola, en los dos periodos se crearon proyectos regionales con una institucionalidad intergubernamental que concentraba la toma de decisiones en el ejecutivo y sus representantes.

Organismos tan distintos como el Mercosur y ALBA comparten esta misma característica. Son los gobiernos los que toman las decisiones, definen la agenda y determinan los objetivos de los proyectos. La sociedad civil queda excluida a un plano consultivo y depende de las instancias ejecutivas para ser parte de los organismos regionales.

Capítulo 3. La participación de los movimientos sociales Anti-ALCA del 2008-2014 en UNASUR

3.1 Antecedentes Políticos de UNASUR

En los últimos años, con los cambios políticos en la región y el giro hacia modelos neoliberales, se trató de posicionar la idea de que el proyecto de UNASUR fue ideado y ejecutado por los gobiernos progresistas encabezados por los ex presidentes Chávez y Correa, por lo cual su accionar solo respondía a sus necesidades y planes políticos. Estas afirmaciones no son del todo correctas, UNASUR fue un proyecto político que surgió en la década de los noventa como estrategia política de Brasil. Respondía a un proceso de “sudamericanización” de su política exterior, que fue llevado a cabo “por altas esferas políticas de la presidencia brasilera y del ministerio de Relaciones Exteriores de Itamaraty” (Sánchez 2017, 31).

El fin de la guerra fría y los cambios en el sistema internacional permitieron un cambio en la política exterior brasileña, el país sudamericano inicio un proceso de acercamiento a la región para fortalecer su papel como líder regional dentro de su estrategia de inserción internacional autónoma (Chaves 2010). Según Sánchez (2017), la estrategia de *global player* que asumió Brasil contaba con dos puntos centrales: 1) La integración regional como modelo de inserción internacional y fortalecimiento de la imagen de Brasil como país continental, 2) A través de la integración se busca convertir a Brasil en un *global trader* en el corto plazo (Sanchez 2017, 36). Cabe mencionar, que el modelo de integración propuesta por Brasil asumía un carácter sudamericano, lo que le distinguía de otras organizaciones regionales y además permitía separar a México, dejando a Brasil como el único líder regional.

Teniendo como base esta estrategia de inserción, en el año de 1993 el ex presidente Itamar Franco propuso la creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esta iniciativa se convertiría en la primera propuesta regional de Brasil orientada a potenciar su liderazgo regional y reducir la presencia de potencias extrarregionales como Estados Unidos, que en aquel entonces buscaba aprobar la Iniciativa de Libre Comercio para las Américas. La propuesta brasileña tuvo ciertas dificultades y recayó en acuerdos bilaterales que se concretaron bajo la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Sanahuja 2009). Posteriormente, en el año de 1995 asume como presidente Henrique Cardoso, el cual fortalece la política regional brasileña

e inicia el nuevo multilateralismo sudamericano que llevaría a la creación de UNASUR. “El gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso” (Sanahuja 2009, 31).

Con una propuesta más política, Cardoso convocó a la primera Cumbre Sudamérica de Presidentes celebrada en Brasilia en el año 2000. Esta cumbre implicó un gran paso para el proceso de integración sudamericano. Incluyó una agenda amplia con diferentes temas sociales y económicos de importancia regional, convirtiéndose en un hito en la historia de la cooperación regional de Sudamérica. Para Sánchez (2017), esta cumbre creó la hoja de ruta para la creación de UNASUR. Posteriormente, con la llegada de Lula al poder en el año 2003 se refuerza la agenda de integración sudamericana y Brasil asume una postura de líder regional más visible, lo que se puede evidenciar en “la decisión de encabezar la misión de Naciones Unidas que se desplegó en Haití” (Sánchez 2017, 41).

Además del liderazgo brasileño, el ascenso de los gobiernos progresistas en la primera década del siglo XXI se convirtió en otro factor central para la construcción de UNASUR. Los nuevos gobiernos presentaban discursos críticos a la globalización, al modelo de desarrollo neoliberal de la década de los noventa, proponían un cambio de modelo económico buscando diferentes mecanismos de inserción internacional como la integración regional. La similitud de visiones entre los países de la región facilitó las cumbres presidenciales sudamericanas, las cuales se convirtieron en el espacio multilateral más importante de la región.

En el año 2004 se llevó a cabo la III Cumbre Presidencial Sudamericana en Perú, la cual finalizó con la Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. En este documento, firmado por los doce países sudamericanos, se da paso a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que se convierte en el antecedente inmediato de la UNASUR. La CSN se creó bajo la noción de una identidad e historia común sudamericana, que se convierten en los elementos centrales para la integración.

La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales (Declaración de Cusco 2004).

Además de las referencias identitarias e históricas, la declaración también hace referencia a la convergencia de intereses políticos, económicos y sociales para fortalecer la posición de la región y generar una estrategia de inserción internacional distinta, sustentada en la integración regional. El respeto a la democracia es otro elemento central del texto. Se señala el respeto al Estado de derechos y se reafirman las disposiciones señaladas en la Carta Democrática Interamericana como base del nuevo organismo regional. De igual forma, cabe señalar, que dentro de la declaración se señala la importancia de la participación de la ciudadanía dentro del proceso regional: “sólo encontrará viabilidad en la medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos” (Declaración de Cusco 2004). Este elemento resulta transformador, teniendo en cuenta los pocos espacios de participación que crearon los proyectos regionales de la década de los noventa.

A pesar de los múltiples temas que abarca el proyecto de la CSN, existen tres pilares que concentran la mayoría de los esfuerzos (Sanahuja 2009) 1) La concertación de las políticas exteriores de los países miembros para consolidar a Sudamérica como un sujeto político a nivel internacional, 2) La integración física de sudamericana como elemento central de desarrollo regional, impulsada a través de la iniciativa del IIRSA, 3) La convergencia entre la CAN y MERCOSUR para generar una zona de libre comercio regional, a la cual se unirían Surinam y Guyana. (Declaración de Cusco 2004). Estos fueron los principales pilares de la CSN al momento de su creación. Es importante señalar, que el objetivo de generar una zona de libre comercio, conjuntamente con el planteamiento de infraestructura y desarrollo económico, evidencian la permanencia de elementos del regionalismo abierto, que se basa en la liberalización comercial y en la eliminación de todos los obstáculos que impidan este proceso, como las barreras físicas entre los países que dificultan la conexión comercial.

Debido a la persistencia de ciertos elementos del regionalismo abierto, existieron algunas críticas con respecto al proceso. El ex presidente Chávez manifestó que no estaba de acuerdo en firmar la declaración final porque consideraba que el proyecto no implicaba una transformación. Era una repetición de los organismos de integración clásicos como la CAN y el Mercosur, por lo cual se mantenían los patrones neoliberales (Sánchez 2017). Al final de la primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el ex presidente Chávez declaró: “Creo, Lula, que

la Comunidad Sudamericana debe trascender el Mercosur, debe trascender la Comunidad Andina, y esas instituciones deben desaparecer. Si no, no estaremos haciendo nada. Creo que estamos comenzando muy mal repitiendo esquemas fracasados” (UNCUYO 2005).

El descontento de algunos gobiernos, sumado al trabajo de los movimientos sociales anti ALCA, reunidos en la Alianza Continental, generó algunos cambios en la propuesta inicial de la CSN. El fracaso de la iniciativa del ALCA trajo al escenario regional la discusión acerca de la necesidad de una transformación de las instituciones de integración. Una visión más social y lejos de las propuestas comerciales. Esas visiones, en su parte promovidas por la Alianza Social Continental, fueron propuestas en la II Cumbre de la Comunidad de Naciones en Cochabamba en el año 2006, dando como resultado la transformación de ciertos objetivos de la CSN y su paso hacia la UNASUR.

3.2 Incidencia de los movimientos Anti-ALCA

A pesar de los avances de la Comunidad Sudamericana de Naciones existía en ciertos gobiernos una desconformidad con ciertos aspectos del proceso de integración. Es así que en el año 2005 los ex presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez presentaron una carta a los demás presidentes de la región manifestando su preocupación con respecto a diversos temas relacionados a la CSN. Bajo este contexto, en la reunión extraordinaria de Montevideo en diciembre del 2005, se crea una Comisión de Reflexión “constituida por representantes personales de los presidentes, con la tarea de producir un documento de reflexión para presentarlo en las reuniones de presidentes en la Cumbre de Cochabamba del 2006” (Documento final de la Comisión Estratégica 2005, 1).

El documento final de la Comisión aporta con elementos diferentes al proceso de integración original de la CSN, en muchos casos transforma objetivos centrales que fueron la base para la construcción de esta iniciativa. Al inicio del documento se señala que el proceso de globalización afectó profundamente a la región, generando una situación crítica a nivel social y económico (DFCE 2005). Bajo este contexto, se recomienda plantear un modelo de integración propio como alternativa para retomar el crecimiento que se perdió bajo modelos pro globalización. Esa visión crítica al proceso de globalización representa un cambio en el modelo de integración de la CSN, que aun tenía elementos del regionalismo abierto asociados al libre mercado. En el documento se manifiesta claramente que “la construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar

basado únicamente en las relaciones comerciales” (DFCE 2005, 4). Esta postura debilita el objetivo central con el que se creó la CSN, que buscaba unir los espacios de la CAN y el MEROSUR para crear un espacio sudamericano de libre comercio. Situación que se confirmaría con la firma del tratado de UNASUR donde el aspecto comercial no fue incluido.

La postura crítica frente a los procesos comerciales dentro de los espacios regionales permitió una mayor atención a la agenda social. Otro elemento novedoso que incluyó el documento fue la recomendación de elaborar un nuevo contrato social sudamericano. Se establece que es necesario plantear metas sociales, como: una educación de calidad, salud para todos y trabajo decente (DFCE 2005). Además de estos elementos, el documento también incluye a la participación ciudadana como un eje rector. Se señala que es necesario crear mecanismos que permitan a los movimientos sociales participar en la toma de decisiones del proceso de integración. Para esto se recomienda tomar en cuenta los mecanismos existentes en otros proyectos como la CAN y el MERCOSUR.

Promover la participación de la sociedad civil, a través del diálogo institucional reforzado entre los mecanismos existentes en el Mercosur (Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo) y en la CAN, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam, y por medio del apoyo a iniciativas como la plataforma “Somos MERCOSUR” y congéneres andinas, en las cuales convergen los actores sociales y políticos, las organizaciones y movimientos sociales con las esferas gubernamentales (DFCE 2005, 13).

Además, se promueve la convergencia de los parlamentos regionales con el objetivo de crear un parlamento sudamericano (DFCE 2005). Todas estas medidas reafirman una visión social de la integración. Las metas sociales y la participación social son elementos que se reafirman a diferencia de cuestiones comerciales, lo que implicó un cambio sustancial en relación a los primeros objetivos que dieron paso a la CSN. Detrás de estas propuestas había un gran apoyo de la sociedad civil, encabezada por la Alianza Social Continental (ASC).

La ASC se creó en 1997 como respuesta a los procesos de libre comercio que se daban en la región, con especial énfasis en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), llevada a cabo por Estados Unidos. La alianza reunió a múltiples “movimientos, redes y organizaciones sociales que incluye coaliciones nacionales de la mayoría de los países de

América” (Berrón 2008, 1). Muchos de los movimientos ya tenían una experiencia de lucha previa, especialmente los del norte del continente, los cuales habían enfrentado el proceso del TLCAN.

La agenda de acción de la Alianza representó una movilización innovadora en la región, debido a su estructura y a su amplitud. Se generó una oposición firme al proceso del ALCA a nivel doméstico y a nivel regional. Para autores como Berrón (2007), esto representó un hito en la región, no se había registrado una movilización tan intensa a nivel regional. Para Arteaga (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), también representa un hecho histórico, ya que muestra que es posible la acción colectiva de carácter regional y exitosa. El accionar de la Alianza se divide en dos etapas: La primera etapa recoge los momentos de resistencia al ALCA, que finaliza en la cumbre de Mar del Plata del año 2005 cuando el proyecto se da por finalizado. La segunda etapa abarca el momento propositivo, que incluye la presentación de una agenda en torno a diversos temas de interés general, como la integración regional.

Alternativas para las Américas fue el nombre del documento que abarca la mayoría de las propuestas de la Alianza. El documento proponía un proyecto alternativo para la región y se basaba en cuatro principios: 1) Democracia y participación, 2) Soberanía y bienestar social, 3) Reducción de desigualdades; y 4) Sustentabilidad (De la Torre 2009, 188). En relación a los temas, el documento abordaba problemáticas que habían sido parte de la lucha de los movimientos sociales, como: Derechos Humanos, medio ambiente, derechos laborales, inclusión, el papel del Estado e integración regional.

Con respecto a la integración el documento presentaba la propuesta de la “Integración de los Pueblos”. Según Berrón (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), esta propuesta implicaba la creación de un nuevo concepto de integración, que se construyó “luego de haber realizado un diálogo con distintos sectores, como: energía, deuda, mujeres, campesinos, infraestructura, empresarios” (entrevista personal, 8 de febrero de 2022). La propuesta busca crear nuevos mecanismos de integración cercanos a las necesidades de la población, con responsabilidad ambiental, social y que no responda solo a intereses económicos sino a una visión de desarrollo común (Berrón 2007).

Muchas de estas propuestas fueron canalizadas por servidores gubernamentales, la interlocución entre representantes de la sociedad civil y ejecutivo fue bastante fluida, en especial con los

gobiernos progresistas. Esta relación cercana se vio reflejada al momento de designar los representantes para la comisión de reflexión de la CSN. Según Berrón (entrevista personal, 8 de Febrero de 2022), muchos de los integrantes de la comisión, seleccionados por los gobiernos, eran cercanos a los movimientos sociales. Delgados como: Pablo Solón (Bolivia), Marco Aurelio García (Brasil), Yuri Valencia (Venezuela) y David Choquehuanca (Bolivia) fueron parte de los movimientos sociales anti ALCA de la Alianza y participaron en la elaboración del documento *Alternativas para las Américas*. Debido a sus trayectorias pudieron incluir muchas de las iniciativas de la integración regional de pueblos en las esferas de tomas decisiones gubernamentales.

3.3 Cumbre Social por la Integración de los Pueblos Cochabamba 2006

A pesar de la integración fluida que se había generado entre los gobiernos y los movimientos sociales regionales, que se vio reflejada en la composición de la comisión de reflexión, la sociedad civil decidió discutir el proceso de integración sudamericano de forma autónoma. Existía un sentimiento de apropiación de los procesos regionales, un deber de presentar propuestas y un deseo de influir en la construcción del nuevo proceso de integración. Es así, que bajo la premisa de: “los temas de integración ya no son más un asunto de cancilleres” (Memoria 2007, 9), se convocó a la Primera Cumbre por la Integración de los Pueblos en Cochabamba, del 6 al 9 de diciembre del 2006.

La Cumbre Social fue convocada al mismo tiempo que la II Cumbre gubernamental de la CSN por parte de la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano por la Soberanía y la Integración Solidaria. A través de esta convocatoria se buscaba continuar con la agenda de la lucha anti-ALCA y generar un documento que permita recopilar todas las propuestas y lineamientos de los movimientos sociales en relación al nuevo proceso de integración. Con respecto a esta temática se plantearon tres objetivos específicos (Memoria 2007, 14):

- 1) Analizar los procesos regionales existentes (CAN, MERCOSUR, ALADI, ALBA) en relación a los objetivos de la lucha Anti-ALCA.
- 2) Continuar con el proceso de construcción de propuestas alternativas para formar una integración solidaria equitativa y complementaria.

3) Incidir en la Segunda Cumbre de la CSN con propuestas concretas de integración en temas como: migración, medio ambiente, salud, cooperación, solidaria, participación ciudadana

La convocatoria tuvo más acogida de lo esperado, se presentaron 5155 representantes: 4153 nacionales y 1002 internacionales. Se contó con la presencia de representantes indígenas, mujeres, campesinos, trabajadores, académicos, artistas, activistas y demás. En relación a la organización se crearon seis grupos de trabajo de los cuales se desprendían trece Sesiones Temáticas (ver Tabla 3.1) donde se generaban los debates y se planteaban las conclusiones (Memoria 2007, 9).

Tabla 3.1. Organización Cumbre Social

Sesiones Temáticas	GRUPOS
1) Agua	Grupo 1
2) Agricultura y Soberanía Alimentaria	Recursos Naturales
3) Comercio	Grupo 2
4) Derechos Sociales	Agenda Social
5) Energía	Grupo 3
6) Financiamiento	Democracia y militarización
7) Infraestructura	Grupo 4
8) Justicia e impunidad	Energía e infraestructura
9) Migraciones	Grupo 5
10) Militarización	Derechos de los pueblos
11) Medio Ambiente	Indígenas
Extractivismo	Grupo 6
12) Revalorización hoja de Coca	Comisión Política para la
13) Pueblos Indígenas	redacción del artículo final

Fuente: Memoria Cumbre Social por la Integración de los Pueblos 2007

Además de las sesiones temáticas, la cumbre también contó con espacios culturales y una feria social. Estos espacios fueron importantes para promover el intercambio cultural, las relaciones regionales y la pequeña industria. Otros espacios importantes de la Cumbre, y que representaron un hito para la participación social regional, fueron los siete Espacios de Dialogo e Intercambio.

En estos siete encuentros se generaron reuniones con representantes de la CSN sobre diversos temas, fue importante para transmitir las preocupaciones de la sociedad civil a los delegados del ejecutivo. “Estos espacios han sido tomados como un ejemplo para visibilizar la participación social en el proceso de integración sudamericana” (Memoria 2007, 17).

Luego de los tres días de reunión los movimientos sociales elaboraron el Manifiesto de Cochabamba, en el cual reunían las principales conclusiones y recomendaciones en relación a la integración. La primera conclusión señala que la CSN no puede repetir el modelo de libre comercio, endeudamiento y políticas de distribución desigual de la riqueza. Con esta declaración se distancian de uno de los objetivos originarios de la CSN, el cual buscaba la creación de un mercado latinoamericano ampliado. Además, de esta conclusión, se plantea la necesidad de fomentar una integración donde primen los siguientes elementos y principios (Memoria 2007, 54):

- 1) Cooperación sobre competencia
- 2) Soberanía alimentaria
- 3) Aumento de la acción Estatal con el objetivo de procurar el bienestar social
- 4) Respeto al medio ambiente sobre la explotación de recursos naturales
- 5) Equidad de género
- 6) Respeto a las comunidades indígenas
- 7) Crear un espacio de paz regional y de respeto a los Derechos Humanos y la democracia. Crear una cedula de identidad única que identifique a los ciudadanos de la CSN, permitiendo la libre circulación y el reconocimiento de los mismos derechos para todos los habitantes de los países integrantes.
- 8) Generar espacios para una autentica participación social en los espacios regionales
- 9) Construcción de un nuevo Contrato Social Sudamericano.

Este documento fue entregado a representantes del gobierno boliviano para su discusión en la Cumbre de presidentes que también se desarrollaba en Cochabamba. El éxito de la Cumbre Social fue rotundo según Briceño (entrevista personal, 21 de abril de 2022) y permitió continuar

con el trabajo de la comisión de reflexión. Los planteamientos de los movimientos sociales, más las recomendaciones de la comisión de reflexión (integrada por representantes cercanos a los mismos movimientos), influyeron en la transformación de la agenda de integración regional inicial de la CSN. Cabe mencionar que no fueron los únicos elementos que impulsaron la modificación. Los cambios de gobiernos, el alejamiento de Estados Unidos y el cambio en la dinámica del comercio internacional de *commodities* también afectaron.

La influencia de los movimientos sociales se puede observar en la Declaración presidencial de Cochabamba y sus objetivos, los cuales recogen varias de las demandas de los movimientos señalados en la Cumbre Social. Dentro del documento, firmado por los doce países sudamericanos, se establecen trece objetivos de la integración, de los cuales cinco responden directamente a planteamientos de los movimientos sociales: 1) La construcción de un nuevo contrato social sudamericano para generar una agenda social de desarrollo, 2) la implementación de una ciudadanía sudamericana, para alcanzar el reconocimiento de derechos civiles de todos los ciudadanos en el espacio regional, 3) respeto y promoción de las distintas identidades culturales, 4) cooperación en temas relacionados a medio ambiente y elaboración de políticas que permitan mantener y proteger los recursos naturales, 5) crear mecanismos de participación entre las instancias de la CSN y la sociedad civil para permitir una participación activa dentro de la toma de decisiones del proceso de integración (Declaración de Cochabamba 2007).

Estos cinco objetivos responden a demandas previas de la sociedad civil. La exigencia de mayores espacios de participación, así como la construcción de una ciudadanía regional y la construcción de una agenda social son propuestas sobre las cuales los movimientos sociales llevaban bastante tiempo discutiendo. Es importante señalar que en gran parte la interacción e influencia de los movimientos sociales en esta etapa de las cumbres de Cochabamba se debió a la predisposición y trabajo del gobierno boliviano que ejercía como anfitrión. “Bajo el precepto de fomentar la diplomacia de los pueblos el gobierno boliviano facilitó y promovió la presencia de delegaciones presidenciales para debatir y escuchar a los movimientos sociales en relación a diferentes temáticas de la integración” (Memoria 2007, 16)

Una vez finalizadas las Cumbres de Cochabamba y con la declaración de los Jefes de Estado el modelo de integración regional tomó un rumbo distinto y se puso la piedra fundamental para el inicio de la Unión Sudamericana de Naciones. En el año 2007 en la I Cumbre Energética

Suramericana se dispuso modificar el nombre del proceso a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que también fue una propuesta de los movimientos sociales (Serbin 2012). Además, se dispuso al Consejo de Delegados que redacte un proyecto de acuerdo constitutivo (Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno, 2007).

Durante este periodo de negociaciones y redacción del tratado de UNASUR la interacción con los movimientos sociales siguió siendo bastante fluida. Como parte de las acciones de los delegados en julio del 2007 se convocó al Seminario de Mecanismos de participación de la sociedad civil en UNASUR. Esta reunión contó con la presencia de cancilleres y representantes de los movimientos sociales de la ASC como Gonzalo Berrón. En este seminario se estableció que la participación social es un elemento central de los procesos de integración y se señalaron como necesarios los siguientes puntos (Conclusiones del Seminario 2007)

- 1) Debe preservarse la independencia de las organizaciones y garantizar la no instrumentalización
- 2) Los mecanismos de participación deben asegurar la transparencia y acceso a la información
- 3) Promover la discusión con los diferentes actores en las diferentes instancias de UNASUR
- 4) Si bien las recomendaciones no son vinculantes, deben ser analizadas y consideradas por UNASUR, asegurando una respuesta que continúe el diálogo
- 5) Incluir grupos focales de la sociedad civil en todos los grupos de trabajo de UNASUR
- 6) Continuar con las Cumbre sociales, como principal espacio de interacción entre sociedad civil y ejecutivo.

Según Berrón (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), este espacio implicó un gran avance en la inclusión de la participación social dentro de UNASUR, gran parte de este éxito se dio a la cooperación de Pablo Solón, que en aquel momento se desempeñaba como secretario pro tempore y había sido parte de los movimientos sociales de la ASC. Con respecto a los puntos definidos, es importante señalar dos cuestiones centrales que se repetirían en el Tratado

Constitutivo de UNASUR. Primero, se deja en claro que la participación de la sociedad civil es de carácter consultiva, no se señala a la sociedad civil como un sujeto político con opción a incidir de forma directa en la toma de decisiones del proceso. Segundo, no se institucionaliza ningún espacio para la participación de la sociedad civil, se plantea la creación de espacios focales y de las cumbres sociales pero no se define un espacio específico que promueva una acción constante. A pesar de estos espacios y vacíos en la participación, desde los movimientos sociales se percibía que existía una estructura de oportunidades favorable para la acción social. Se esperaban solucionar los vacíos de la participación conforme el proceso se desarrollaba y se aprendía de la experiencia.

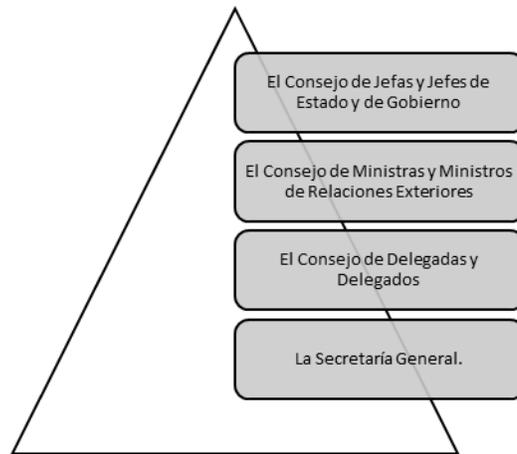
Las recomendaciones de la Comisión de Reflexión, la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos y el Seminario de Mecanismos de la Sociedad Civil, fueron instancias que influenciaron en gran medida en la transformación de la CSN y la creación de UNASUR. En todos estos eventos los movimientos sociales de la ASC tuvieron una participación central, lo que permitió posicionar muchas de sus demandas.

La influencia social, los intereses estatales y las condiciones sistémicas permitieron que el 23 de mayo del 2008 se firme el Tratado Constitutivo de UNASUR. Desde los movimientos sociales esto representó un hecho de mucha ilusión, ya que los principios y las bases del proceso mostraban una estructura de oportunidades única para la acción social. Se esperaba generar un nuevo contexto de participación activa de la sociedad en la toma de decisiones de la integración sudamericana.

3.4 La toma de decisiones en UNASUR: Actores y Espacios

Bajo la premisa de que la integración es necesaria para el desarrollo y bienestar de la región, el Tratado Constitutivo establece una institucionalidad intergubernamental para UNASUR, con una estructura de toma de decisiones piramidal. En el artículo cuatro se señala que los Órganos que conformarán UNASUR son cuatro, siendo el Consejo de Jefas y Jefes de Estado el vértice de la pirámide y la Secretaria General la base (Ver gráfico 3.2).

Gráfico 3.2. Órganos de UNASUR



Fuente: Tratado Constitutivo de UNASUR 2008

Para comprender la estructura y con fines descriptivos, empezaremos señalando las funciones de los órganos con menor influencia, hasta llegar a la cúspide de la estructura con el Consejo de Jefas y Jefes de Estado.

En la base piramidal de la toma de decisiones en UNASUR se encuentra la Secretaria General. El representante de esta instancia es elegido por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado bajo las propuestas del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Dentro de sus tareas se encuentra apoyar en el cumplimiento de sus funciones a las demás instancias, preparar el proyecto de presupuesto para consideración del Consejo de Delegados y ejercer la representación del Organismo en instancias internacionales. Cabe señalar, que la Secretaria no cuenta con derecho de voto en ninguna de las reuniones de los Consejos, solo puede ejercer el derecho de voz (Tratado Constitutivo 2008). Bajo estas atribuciones, la Secretaria General tenía muy pocas atribuciones y una escasa autonomía en relación a los jefes de Estado. El Secretario solo cumplía con funciones de carácter administrativo sin la opción de influir en las decisiones del organismo y garantizar un desarrollo del proceso por fuera de las decisiones estatales. Junto a esto, el periodo de elección era de apenas dos años, lo que restaba aún más la posibilidad de trabajo del único órgano autónomo de UNASUR.

La siguiente instancia en la pirámide es el Consejo de Delegadas y Delegados. Este consejo está integrado por representantes designados por los países miembros y tiene como atribuciones centrales implementar las decisiones del Consejo de Delgados y las resoluciones del Consejo de

Ministros. Dentro de sus competencias también está la posibilidad de elaborar proyectos de decisiones y reglamentos que deben ser puestos a consideración del Consejo de Ministros. Finalmente, tienen como atribución dar seguimiento a los grupos de trabajo y “promover los espacios de dialogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración sudamericana” (Tratado Constitutivo 2008, 6).

Debido a sus atribuciones el Consejo de Delgados, tiene un rol central en el desarrollo de la institución, permite la articulación entre los grupos de trabajo y las instancias de representación más influyentes como el consejo de ministros. De igual forma, está ideado para convertirse en el espacio de debate antes de pasar a las instancias de tomas decisiones. En relación a la participación social, también cumple un rol central, ya que es el encargado de promover la participación en el espacio regional.

A pesar de su importancia el Consejo de Delegados tuvo grandes problemas en su accionar. Según Tamayo (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), el Consejo carecía de representatividad. Al ser una instancia de alta incidencia ejecutiva se esperaba que cuente con altos funcionarios con poder de decisiones que puedan llegar a acuerdos efectivos en consenso. No obstante, los representantes enviados por algunos gobiernos no contaban con la representatividad necesaria para la toma de decisiones. Según Tamayo (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), esto generaba que muchas de las decisiones de los consejos, tomadas por ministros, pasen directamente al consejo de ministros. “Había un malestar por discutir resoluciones aprobadas por ministros con funcionarios con menor rango” (entrevista personal, 11 de febrero de 2022). Teniendo en cuenta esta problemática el ex presidente Correa, planteó la posibilidad de que los representantes del Consejo sean los embajadores residentes en Ecuador, de esta forma se esperaba dotar a la institución una representación de alto nivel (Presidencia del Ecuador 2013)

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores es la siguiente instancia en la toma de decisiones de UNASUR. Este consejo es el encargado de adoptar las resoluciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, aprobar el presupuesto anual de UNASUR, realizar actividades de coordinación en temas centrales a la integración y crear Grupos de Trabajo, siguiendo las prioridades fijadas por el Consejo de presidentes.

Finalmente, al tope de la pirámide, se encuentra el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta instancia es el órgano máximo y está encargado de establecer los lineamientos, planes de acción y proyectos del proceso. Además, dictamina las prioridades y la agenda. Cualquier propuesta, ya sea de política o creación de instituciones, será decidida por este consejo, una vez que haya pasado por el Consejo de Delegados y posteriormente por el Consejo de ministros de Relaciones Exteriores. De esta forma, todas las decisiones en UNASUR se reducen a los presidentes de los Estados miembros.

Además, de las cuatro instancias que conforman la estructura de UNASUR, el organismo contó con múltiples Consejos Ministeriales que se fueron creando conforme avanzaba el proceso de institucionalidad. Según Briceño (entrevista personal, 21 de abril de 2022), la creación de Consejos fue uno de los elementos más innovadores de UNASUR. Eran espacios que permitían una interacción entre lo político y lo operativo, además de permitir una conexión fluida entre los gobiernos y sus administraciones nacionales. En UNASUR existieron nueve Consejos Ministeriales, los cuales contaban con los ministros de cada cartera o representantes suyos. Debido a esto, las decisiones que se tomaban recaían solo en los representantes ministeriales o funcionarios técnicos, la participación de actores extra gubernamentales era reducida y con un nivel de incidencia menor, solo consultiva (Moncayo 2013).

La aprobación de la normativa es otro elemento importante para comprender la toma de decisiones en UNASUR. Según el Artículo 12, Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso. Según Solón (2008), este fue elemento necesario para aprobar el Tratado Constitutivo, sin esta cláusula la negociación no hubiera sido efectiva. El consenso “es una garantía que tienen los Estados de incidir en el proceso de Integración” (Solón 2007, 14). Para el ex Secretario Pro Témporte de UNASUR, el consenso no implicaba un problema al momento de tomar decisiones, ya que los Estados no tenían la obligación de implementar dichas decisiones de forma inmediata. Debido al principio de flexibilidad, que incluye el Tratado, los países pueden aprobar una normativa y emplearla de forma gradual. De esta forma, el proceso de tomas de decisiones no se paraliza.

Conforme UNASUR se desarrolló, la realidad fue distinta, la normativa del consenso supuso un freno constante en la toma de decisiones. Según Acosta (entrevista personal, 3 de febrero de 2022), en muchas ocasiones los países con enfoques neoliberales no estaban de acuerdo con muchas

iniciativas y las bloqueaban. De igual forma, Tamayo (2022) menciona que muchas de las iniciativas que se presentaban, por parte de los propios miembros o de actores no gubernamentales como la sociedad civil, se frenaban en el Consejo de Delegados. “En muchas ocasiones los consejeros alargaban las decisiones, en parte por su poca representatividad y las iniciativas se estancaban porque debían ser afirmadas por consenso” (Tamayo entrevista personal, 11 de febrero 2022)

Un ejemplo claro de las limitaciones que suponía la aprobación por consenso se pudo observar en la fallida elección para Secretario General en el año 2017. Una vez finalizado el periodo de Ernesto Samper, por parte de Argentina y con el apoyo de Brasil, se postuló al embajador José Octavio Borbón. Venezuela, con el apoyo de Bolivia, vetó la propuesta sin la posibilidad de llegar a un consenso. Desde aquel momento no se pudo elegir ningún otro secretario y la UNASUR entró en un proceso de debilitamiento.

A través de la estructura piramidal y los mecanismos para la aprobación de la normativa se puede observar una institucionalidad intergubernamental que se concentra en el ejecutivo. La toma de decisiones recae en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, son los únicos actores que tienen la potestad de definir los lineamientos y políticas que regirán el proceso de UNASUR. Este marco, se refuerza con las demás instancias. Desde el Consejo de Ministros al Consejo de Delegados los únicos actores que intervienen son representantes del ejecutivo. Ninguno de estos espacios incluye dentro de sus comisiones actores no gubernamentales como los movimientos sociales. El tratado constitutivo de UNASUR no establece ningún mecanismo que incluya la participación social dentro de estas instancias de toma de decisiones. Y en el caso de que se incluya o se acepten propuestas de la sociedad civil, siempre estarán sujetas al veto de los representantes del ejecutivo.

Bajo este esquema, la toma de decisiones en UNASUR asume una estructura que tiene como características principales la centralidad estatal, desde las instancias hasta la aprobación de la normativa. De igual forma, se puede observar una jerarquía de actores. Todos los organismos están compuestos por representantes del ejecutivo que son los que definen la agenda, por sobre la acción de otros actores no gubernamentales, como los movimientos sociales, que no cuentan con ningún espacio en el Tratado Constitutivo y son reducidos a una participación consultiva.

3.5 Espacios y normativas para participación social en UNASUR

El Tratado Constitutivo de UNASUR tiene como principios rectores de la integración diversos elementos, como: el respeto a la soberanía de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, cooperación, paz, reducción de las asimetrías y demás. Dentro de estos principios se incluye a la participación ciudadana. La acción de la sociedad civil es considerada como un elemento rector del organismo.

A la vez que el Tratado identifica a la participación como un elemento rector, también lo menciona como un objetivo general de UNASUR. Se pretende “lograr la inclusión social y la participación ciudadana” (Tratado Constitutivo 2008, 2). Como parte de este objetivo, en el Artículo 3 se señala que a través de mecanismo de interacción y diálogo se fomentará la participación de actores sociales y las instancias de UNASUR en lo que respecta a la formulación de políticas de integración. Gran parte de estas iniciativas respondían al principio de democracia que buscaba fortalecer UNASUR.

De forma más completa, el Artículo 18 del Tratado resume las características y atribuciones de la participación social en el organismo. En este apartado se señala que:

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR (Tratado Constitutivo 2008, 10).

Además, se señala que las instancias de UNASUR y los Estados miembros serán los encargados de generar los mecanismos adecuados para canalizar la aparición y garantizar que las propuestas de los actores sociales sean recibidas, escuchadas y respondidas.

En este artículo se deja en claro la importancia de la participación social dentro de UNASUR, pero así mismo se define el tipo de participación que tendrán las organizaciones sociales. La participación que se otorga es de carácter consultivo, las instancias que se pretenden crear no buscan influenciar en la toma de decisiones, solo permiten espacios de consulta e información. De esta forma, la participación de la sociedad civil no es plena, ya que no cuenta con mecanismos de influencia. De igual forma, cabe señalar que el artículo no señala ningún mecanismo de

participación definido, ni de carácter consultivo. La construcción de espacios será una atribución de los Estados y las instancias de UNASUR, queda a su discreción el tipo de espacios y el momento de su creación.

A pesar de que en el Artículo 18 no se establecen mecanismos claros de participación, el Tratado incluye un Artículo Transitorio donde se señala que las partes acuerdan la creación de una Comisión integrada por representantes de los parlamentos miembros y coordinada por el Consejo de Delegados para elaborar un Protocolo Adicional que establezca las atribuciones del Parlamento Sudamericano, de esta forma, se cumplía con las decisiones del artículo 17. Cabe señalar que el protocolo debía ser entregado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado.

El plazo establecido en el Consejo no se cumplió, desde el inicio existieron diferentes posturas en torno a las atribuciones y características del Parlamento. Según Revilla (2013), dentro de UNASUR existían tres visiones: 1) Crear un Parlamento que tenga atribuciones en la toma de decisiones y sesiones de manera permanente, 2) unir los parlamentos de la CAN y Mercosur; y 3) a la convergencia de Parlamentos regionales se propuso incluir representantes del legislativo de los países nacionales.

Las distintas posturas en relación a las atribuciones que debería tener del parlamento, hicieron que la iniciativa no se discuta hasta la I Cumbre de Presidentes de los Parlamentos de Nacionales de UNASUR en el año 2010 en Quito. En esta reunión se esperaba definir finalmente un protocolo para la creación del Parlamento Sudamericano. No obstante, las discrepancias entre los Estados miembros volvieron a frenar cualquier avance. Por parte de Venezuela, Bolivia y Ecuador se proponía la creación de una nueva arquitectura institucional, distinta a las estructuras regionales que ya existían. Por su parte, países miembros de la CAN y Mercosur, señalaron que la creación de un nuevo parlamento implica gastos financieros excesivos, así como un trabajo logístico muy grande (Revilla 2013). Debido a los pocos avances, el Parlamento Andino buscó avanzar en la creación del protocolo. En el XIX Período Extraordinario de Sesiones en Quito se aprobó la decisión en la cual se definía al Parlamento de UNASUR como:

Una instancia comunitaria que estaría a cargo, no de elaborar leyes a la manera del Parlamento Europeo, sino de establecer el control político a los órganos e instituciones que integran la Unión, sirviendo de espacio de diálogo y concertación política regional a favor de los intereses del proceso de integración en Suramérica (Revilla 2013, 55).

Si bien la decisión del Parlamento Andino otorga a la instancia de UNASUR un elemento importante como el control de fiscalización sobre las políticas y acciones de los diferentes órganos de UNASUR, el Parlamento Sudamericano no asume ninguna característica de carácter vinculante o que le permita influenciar en la toma de decisiones del organismo. Se presenta como un espacio de diálogo político y concentración. A pesar del trabajo del Parlamento Andino en la presentación del protocolo, este siguió discutiéndose dentro de UNASUR. En el año 2015, se dio una nueva reunión entre los 12 representantes parlamentarios para definir la constitución del organismo, sin llegar a ningún consenso. Finalmente, debido a la paralización de UNASUR el parlamento sudamericano no llegó a concretarse, lo que demuestra la poca voluntad de los Estados miembros para crear una instancia esencial para la participación ciudadana.

La consolidación del Parlamento Sudamericano era un factor esencial para potenciar la participación de la sociedad civil dentro del espacio regional. Según Briceño (entrevista personal, 21 de abril de 2022), en la democracia liberal la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones dependen de la intermediación política. Los partidos políticos son los encargados de generar esta intermediación y son los que participarán en el parlamento. Es indispensable construir un espacio legislativo que de voz a la sociedad civil a través de los votos, permitiéndole incidir de cierta forma sobre la toma de decisiones. Las cumbres sociales y los foros no otorgan legitimidad política, no permiten una influencia en la toma de decisiones. De esa forma, teniendo en cuenta las características de la democracia representativa que caracteriza al organismo, el parlamento se convierte en una opción importante para potenciar la participación social.

A pesar de que la iniciativa del Parlamento Sudamericano fracasó existieron otras instancias de participación en UNASUR que si logaron consolidarse. El 29 de noviembre del 2012 el Consejo de Jefas y Jefes de Estado decidió crear el Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. En la resolución N°26, presentada por los presidentes, se señala que es indispensable crear un espacio de participación ciudadana teniendo en cuenta la voluntad que existe desde las organizaciones sociales por participar y la necesidad de cumplir con lo referido al artículo 18 del Tratado Constitutivo de UNASUR que consagra a la participación social como un elemento rector del proceso.

Con respecto a las características del Foro, el documento señala que deberá reunirse una vez al año de forma presencial y tiene como objetivo central generar recomendaciones para los Jefes de

Estado que serán presentados en las reuniones ordinarias de este Consejo. Las directrices para su funcionamiento fueron encomendados al Consejo de Delegados, el cual debería presentar los lineamientos del Foro para el primer semestre del 2013.

El proceso de elaboración de las directrices del Foro tuvo un debate bastante amplio y contó con la participación de múltiples actores sociales. El 17 y 18 de junio del 2013, a la par de la XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo de Delegadas y Delegados, se efectuó una reunión de la sociedad civil donde se presentaron múltiples propuestas en torno a las directrices de UNASUR que fueron entregadas a la presidente *Pro Tempore*, en ese momento a cargo de Perú (Diagnóstico de la Participación en UNASUR 2014). El 15 de Julio la Cancillería de Argentina convocó a la Consulta Nacional a Actores Sociales sobre directrices para el Foro de Participación Ciudadana en UNASUR, donde invitó a diferentes organizaciones sociales para construir propuestas acerca de las directrices que tendrá el Foro de Participación.

Teniendo en cuenta las características de este proceso, Acosta (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), señala que la aprobación del Foro fue un hito para la participación en UNASUR. El ex representante de Ecuador ante UNASUR, señala que las negociaciones en relación a las directrices del Foro fueron muy complejas. Para muchos actores la característica del espacio consultivo era un limitante para la participación. Desde las organizaciones sociales se esperaba que sus decisiones sean tomadas en cuenta dentro del proceso. No obstante, teniendo en cuenta la decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, esto no era posible. A pesar de esto, Acosta (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), señala que desde UNASUR la aprobación del reglamento del Foro en la VII reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado implicó un avance importante en la participación de la sociedad civil dentro del organismo. El espacio, ya institucionalizado, podría otorgar cierta relevancia al accionar social.

De las directrices aprobadas por el Consejo se pueden resaltar varios aspectos importantes. Primero, se señala que se garantizará una participación plena de la ciudadanía, lo que implica garantizar una representación inclusiva, plural, democrática e independiente. Como segundo punto, el documento deja en claro que el foro tiene como objetivo central presentar recomendaciones y propuestas a las diferentes instancias de UNASUR, así como, servir de instancia de asesoramiento al Consejo de Jefas y Jefes de Estado. Por último, en relación a la organización, se establece que el Foro estará compuesto por actores que se encuentran

concentrados en espacios nacionales. Estos espacios nacionales tienen independencia y funcionarán de acuerdo a las decisiones de los Estados miembros (Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación 2013).

Teniendo en cuenta las características del Foro se puede observar que la participación ciudadana en UNASUR se consolida como consultiva, lejos de la toma de decisiones. De igual forma, es importante señalar, que el Foro establece una estructura de participación anclada a las decisiones de los Estados Miembros. A través de los espacios nacionales son los Estados los que deciden cómo y qué grupos podrán participar. Si bien, desde UNASUR, se recomiendan lineamientos de igualdad y justa representación, son los Estados miembros los que deciden cómo articular esta representación que pasará hacia el Foro.

3.6 Los movimientos Anti-ALCA y su participación en UNASUR

La participación de los movimientos Anti-ALCA tuvo una incidencia considerable en el proceso de formación de UNASUR. Como mencionó Berrón (entrevista personal, 8 de Febrero de 2022), la interacción entre ejecutivo y movimientos sociales fue bastante cercana, lo que se evidenció con la inclusión de múltiples representantes de la sociedad civil en espacios de reflexión y negociación de UNASUR. En el año 2008 con la aprobación del Tratado Consultivo, UNASUR adquiere una estructura intergubernamental formal y una normativa general en la que se detalla la importancia de la participación social, proponiendo ciertas iniciativas para su inclusión.

A pesar de la apertura del Tratado en lo referente a la participación de los movimientos sociales, la realidad del accionar social estuvo bastante condicionada y limitada dentro del organismo. Para analizar la participación de los movimientos sociales Anti-ALCA en UNASUR se tomó en cuenta dos espacios centrales del organismo: El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), y El Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Los dos espacios representan instancias centrales del organismo y con incidencias para la sociedad civil. El COSIPLAN incorpora los intereses de integración de infraestructura que fueron importantes para consolidar el proceso de UNASUR, además cuenta con múltiples proyectos que tienen una afectación directa sobre las poblaciones. Por su parte el Foro de participación representó el único espacio institucionalizado para la incidencia de los movimientos sociales en el proceso de integración

3.6.1 Participación Social en el COSIPLAN

El 1 de septiembre del 2000, en la I Reunión de Jefes de Estado de Sudamérica, se da paso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Esta iniciativa busca fortalecer la infraestructura en la región y potenciar sus beneficios para el desarrollo regional. El IIRSA ofrecía un amplio marco para la organización y desarrollo de políticas conjuntas para los países sudamericanos, además “representaba una importante acción para construir un espacio común regional” (UNASUR 2012, 1). Durante los nueve primeros años la iniciativa logró definir diez Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs) y construir una cartera de proyectos con 500 planes de infraestructura para Sudamérica. (UNASUR 2012,2).

A partir del año 2008, con la creación de UNASUR, la infraestructura se convirtió en un principio rector del organismo. Debido a esto, en la III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR se decidió crear el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN), el cual remplazaba al comité de dirección del IIRSA. A través de esta decisión se buscaba profundizar los avances en Infraestructura.

Con el paso de IIRSA al COSIPLAN la cartera de proyectos aumentó, para el 2015 se llegaron a contar 581 proyectos de integración (COSIPLAN 2016). Varios de estos proyectos tenían una alta incidencia sobre regiones y poblaciones. Los proyectos se desarrollaban, en su mayoría, sobre territorios habitados por comunidades indígenas. En un trabajo realizado por Moncayo (2012), acerca de los impactos sociales y ambientales del COSIPLAN, se señala que los ejes del Consejo tienen una incidencia directa o indirecta sobre múltiples actores:

1347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades campesinas; 146 comunidades de afrodescendientes y sus quilombos, *palenques*, *cumbes*; 139 comunidades de poblaciones tradicionales, además de 60 organizaciones sociales, 59 organizaciones ambientalistas y 19 de otros tipos (Moncayo 2012,32).

Además de las afectaciones sociales, también se identifican posibles daños a ecosistemas importantes como la “zona andino-amazónica, los bosques tropicales y el Chaco Argentino” (Moncayo 2012, 31). Debido a las notables incidencias que los proyectos del Consejo tienen tanto a nivel ambiental como social, la sociedad civil ha tratado de participar activamente en el desarrollo de los proyectos. Varios de los movimientos sociales de representación indígena que

integraron el grupo anti-ALCA buscaron reiteradamente espacios de participación por verse directamente afectados. En el año 2009 la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) presentó una carta a los representantes del Consejo demandando apertura en las discusiones técnicas sobre los planeamientos del Consejo. A través de esto se busca garantizar la participación de los pueblos indígenas y consagrar su derecho a consulta y consentimiento previo (Diagnóstico de UNASUR 2014). Estas propuestas no tuvieron gran acogida, para el año 2012 en el III Congreso de la CAOI se volvió a exigir la creación de un espacio de participación para los movimientos indígenas en las decisiones del Consejo.

Según Walter Arteaga (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), representante del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) Bolivia, desde los movimientos indígenas se comprendía que las agendas del COSIPLAN contenían múltiples intereses que hacían difícil incidir sobre su construcción. El objetivo de influir sobre los lineamientos, la idea de desarrollo, la construcción de los ejes y demás, era difícil, ya todo está definido. Bajo este marco, lo que se buscaba era asegurar la consulta previa, como forma de garantizar los derechos. Estas peticiones, al igual que la búsqueda de mesas técnicas de discusión abiertas, no se concretaron.

Jorge Acosta (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), representante de Ecuador ante el Consejo de Delegados de UNASUR entre el 2012-2015, reafirma esta versión. Para el ex delegado nunca se abrió la dimensión de participación social en el COSIPLAN, los intereses de la Banca Multilateral Regional, que financiaba los proyectos, crearon una lógica privada que concentró la toma de decisiones en agentes gubernamentales técnicos, cerrando todo espacio a la participación social.

Por su parte, Tamayo (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), asesor de la representación del Ecuador para UNASUR entre el 2013-2014, señala que a pesar de que en el Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del COSIPLAN se estable la necesidad de buscar instancias de participación social que permitan involucrar a las comunidades en las actividades del Consejo esto nunca se concretó. Para el ex asesor los intereses que rodeaban los proyectos de infraestructura hacían imposible involucrar a otros actores, nunca estuvo en mente de los representantes incluir a los movimientos.

Bajo este marco, a pesar de ser afectados directamente, los movimientos indígenas que integraron la iniciativa Anti ALCA, no tuvieron los espacios de participación que exigieron, ni el derecho a consulta. Su participación en el Consejo fue mínima.

3.6.2 Foro de Participación Ciudadana

En el artículo 18 del Tratado Constitutivo se establece a la participación ciudadana como una prioridad. Bajo este marco, en el año 2012, con la decisión N°07-2012 el Consejo de Jefas y Jefes de Estado da paso a la creación del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR. Las directrices para el funcionamiento del Foro fueron establecidas por el Consejo de Delegados y aprobadas en el 2003. Dentro de los puntos más relevantes se establece la necesidad de crear un foro plural, inclusivo, independiente y transparente. De igual forma, se señala desde su inicio que el Foro solo podrá recomendar, proponer y analizar (Directrices del FORO 2013,2). Las atribuciones son solo consultivas, no se establece ningún tipo de participación directa en la toma de decisiones.

Con respecto a la composición se señala que el foro estará compuesto por acortes?? sociales nacionales y regionales que estarán organizados a través de los espacios nacionales de coordinación. Estos espacios están a cargo de los Estados y tendrán autonomía de organización. Finalmente, se definió que la reunión debía darse una vez al año, siendo la primera reunión el año 2013.

Para Acosta (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), la construcción del Foro significó un paso muy importante dentro del proceso de UNASUR. Su negociación fue bastante ardua donde se lograron varios beneficios para los movimientos sociales. Según el ex representante, uno de los puntos de mayor discusión fue el tema del financiamiento para el Foro.

Había un pensamiento muy fuerte de varios gobiernos entre esos Brasil, cuya delegada representaba una posición apoyada por varios países, que consistía en afirmar que UNASUR ya no debía crecer institucionalmente. En su opinión era demasiado y tenía un costo financiero mantenerlo así, lo cual no era cierto. Entonces cuando se habló del financiamiento para el Consejo de Participación Ciudadana, bajo este argumento, planteaban que cada gobierno se haga cargo de sus organizaciones y que no se le cargue a UNASUR el financiamiento. Ellos sostenían que cada Estado se haga cargo de su financiamiento de su sección nacional (Acosta 2022,5).

A pesar de la negativa de ciertos países el financiamiento para el Foro si logró ser aprobado, lo que significó un logro para la participación social, le otorgó cierta legitimidad e independencia ya que, el financiamiento del Foro no dependía en su totalidad de la discreción de los Estados

No obstante, existieron ciertas limitaciones con respecto a los espacios nacionales que agrupaban a las organizaciones locales. Según Acosta (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), se trató de establecer ciertas normativas generales que debían cumplir todas las secciones nacionales, las cuales no fueron aceptadas debido a que superan el umbral de soberanía de cada país. “Basados en eso decían, hasta ahí acepto y lo otro déjenme a mí, soy gobierno de mi país” (Acosta 2022, 6). Bajo este marco, la selección de los movimientos sociales que participaban en el Foro quedaba a discreción de los Estados nacionales.

Para Arteaga (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), representante de organizaciones sociales que fueron parte de la lucha Anti-ALCA, las secciones nacionales ancladas a las cancillerías limitaron la participación y generaron un espacio cerrado y poco independiente. No existía una representatividad adecuada y plural.

El foro que supuestamente era receptor de la diversidad, pluralidad, etcétera, era cerrado. Desde el gobierno podías abrirle la puerta a una organización y cerrarse la otra. La selección estaba en función del aparato estatal en vínculo con organizaciones altamente vinculadas con el gobierno para ver quién iba y quién no iba (Arteaga 2022,5)

Bajo esta estructura, muchas de las organizaciones que fueron parte de los movimientos Anti-ALCA y que contaban con una alta preparación no fueron permitidas de participar. Este sistema de selección es reafirmado por Tamayo (entrevista personal, 11 de febrero de 2022), el cual también menciona que desde las cancillerías se realizaba un perfilamiento previo.

Además, de las limitaciones para una participación independiente y equitativa muchas de las discusiones y resoluciones del Foro no tuvieron acogida en las instancias de UNASUR. Según Briceño (entrevista personal, 21 de abril de 2022), el foro y sus resoluciones no tuvieron ninguna incidencia en temas cruciales de UNASUR. De igual forma, Tamayo (entrevista personal, 11 de febrero de 2022) establece que las conclusiones del foro raramente fueron presentadas al Consejo de presidentes. Se mantenía un discurso que alentaba la participación en el Foro, pero no se profundizó en ninguna de las propuestas que partieron del Foro

Teniendo en cuenta las limitaciones normativas (carácter consultivo), de independencia y de incidencia, el foro de participación ciudadana no se convirtió en un espacio que consagre la participación social en UNASUR. Su funcionamiento fue limitado y con una centralidad estatal muy fuerte, en especial desde las Cancillerías y su perfilamiento. Estas características crearon dificultades para la participación social de los movimientos sociales dentro de UNASUR en el único espacio institucionalizado que creó el organismo en sus años de actividad.

3.7 Conclusiones

Los procesos de integración regional se estructuran bajo diferentes características, objetivos y necesidades, no responden a patrones o estructuras generales. El contexto regional de cada proceso influye en la institucionalidad y organización. En relación a la institucionalidad, si bien existen diferentes opciones, las formas de organización más comunes de los procesos regionales son dos: La supranacionalidad y el intergubernamentalismo.

La institucionalidad supranacional tiene como característica central la transferencia de lealtades hacia una instancia superior que posee jurisdicción sobre los Estados nacionales. A través de este proceso se busca crear una armonización de intereses y la constitución de una comunidad política que permita una cooperación eficiente y reduzca el conflicto.

Desde el enfoque funcionalista de la integración la cesión de soberanía se convierte en la característica principal con la que debe contar un proceso de integración regional. A través de esta característica se puede medir el nivel y relativo éxito de un proceso de integración. Según Haas (1961), el nivel de integración se puede observar a través de la cesión de soberanía que los Estados han hecho en lo referente a la resolución de conflictos. Para el autor (1961) existen tres niveles: El primero, y más bajo, se caracteriza por tener una resolución de conflictos basada en los mínimos comunes. No existe una instancia que solucione las disputas de manera autónoma y en representación del interés colectivo. El segundo nivel se caracteriza bajo el principio de división de diferencias. En este nivel los Estados acuerdan referir sus controversias a una instancia autónoma como punto intermedio. Por último, el tercer nivel y más avanzado, incluye un espacio mediador que se encuentra sobre los Estados y resuelve en base al interés general, como una comunidad política. Para Haas (1961), el último nivel es considerado como un proceso de integración real, porque incluye una instancia supranacional. De igual forma, teniendo en

cuenta lo antes señalado, Haas (1961) señala que la estructura supranacional es el único modelo que puede armonizar intereses y crear un contexto pacífico.

En la misma línea, pero con un enfoque más actual y cercano a Sudamérica, Oyarzun señala que la institucionalidad supranacional es el elemento central y esencial de un proceso de integración. Según Oyarzun (2008), la institucionalidad supranacional se distingue por tres elementos: 1) cesión de soberanía, 2) decisiones vinculantes de las instancias supranacionales, 3) supremacía del Derecho Comunitario. Sin esta institucionalidad la región no logra adquirir una estructura que la convierta en sujeto político a nivel internacional.

Desde la visión funcionalista la transición de la institucionalidad intergubernamental a la supranacional es inexcusable. Es un proceso propio que se da en el desarrollo de la integración. No obstante, es importante señalar que este proceso no es lineal. La cesión de soberanía varía en cada instancia. Según Stone y Sandholtz (1998) en algunas instancias la decisión recae en la comunidad y en otras áreas sobre las instancias nacionales. El desarrollo de esto dependerá de las relaciones transnacionales. Mientras estas aumenten más será la necesidad de instituciones y normas supranacionales (Stone y Sandholtz 1998).

La otra forma de institucionalidad más común en los procesos regionales es el intergubernamentalismo. Desde este enfoque se establece una oposición a la visión funcionalista. La creación de una nueva comunidad política, a partir de la cesión de soberanía, supondría la superación del Estado como organización, situación que desde el intergubernamentalismo se observa como poco probable (Hoffman 1966). Desde este enfoque la unidad básica del sistema internacional sigue siendo el Estado Nación. Esto implica la existencia de múltiples diferencias, intereses objetivos que dificultan la unificación total y la creación de nuevas unidades políticas (Hoffman 1966). La anarquía del sistema, el principio de autodeterminación y la defensa del principio de soberanía son elementos que hacen improbable la superación del Estado Nación.

Teniendo en cuenta las limitaciones del enfoque supranacional, el intergubernamentalismo señala que los procesos de integración regional son similares a una alianza, tienen como objetivo central aumentar las capacidades nacionales (Briceño 2018). La integración se convierte en un marco que pretende fortalecer a los Estados. Bajo esta visión, el Estado se convierte en el actor central del proceso, la integración busca apoyarlo antes que superarlo. La agenda del proceso y sus objetivos dependerán exclusivamente de la agenda estatal y la valoración que hagan los Estado

con respecto a las afectaciones que las iniciativas regionales tengan a su soberanía (Briceño 2018).

La institucionalidad supranacional e intergubernamental tiene características propias que condicionan el accionar de diferentes actores como los Movimientos Sociales. La sociedad civil y su representación en los movimientos sociales tienen un papel central en la organización de la democracia representativa. Una vez consolidada la democracia en Europa del Este, los movimientos pasaron de tener reivindicaciones de clase a ser un mecanismo que busca fortalecer la participación social en los espacios de decisión (Peña 2012). Bajo este marco, son un elemento central para unir a la sociedad con las autoridades y legitimar procesos domésticos y regionales.

El accionar adecuado de los movimientos sociales no solo dependen de sus capacidades de proposición, la estructura donde se desenvuelven también influye en su accionar (Favela 2002). La institucionalidad puede generar estructuras de oportunidad que potencien la acción o que la debiliten a través de la obstrucción de espacios de participación. Según Hochstetler (2007), a nivel regional las instituciones de integración tienen dos dimensiones que influyen en la participación social: El factor de apertura y la capacidad política. El primer factor se refiere a la capacidad que tiene el organismo para abrir espacios de participación e integrar a la sociedad civil dentro de la toma de decisiones. El segundo factor hace referencia a la capacidad política de las organizaciones, es decir, si tienen la habilidad y el poder de implementar iniciativas. Si un organismo tiene una gran apertura para la participación, pero carece de poder para efectuar las demandas de la sociedad civil perderá interés por parte de los movimientos sociales, reduciendo las demandas de participación (Hochstetler 2007). Por otro lado, si cuenta con amplio poder de ejecución, pero espacios cerrados para la participación ciudadana también se producirá una situación de déficit democrático.

En este punto es relevante señalar el porqué de la importancia de la participación de la sociedad civil dentro de los espacios de integración. Como se señaló en el capítulo 3, la ciudadanía organizada aporta tres elementos centrales a las organizaciones de integración regional que ayudan a su consolidación. Estos son: La transformación del espacio público y la redistribución del poder, la pluralidad en la toma de decisiones y el fortalecimiento del proceso de regionalización. Estos tres elementos son centrales, ya que permiten legitimar la toma de decisiones del organismo y acercar su accionar a la población (Silveira 2011)

Con respecto al primer elemento, la transformación del espacio público es un factor importante para organismos *regionalitarios* como los que se desarrollan en Sudamérica (Serbin 2012). Estos organismos se caracterizan por tener una estructura estado céntrica que dirige la agenda de la integración desde arriba (Serbin 2012). La inclusión de la sociedad civil en este tipo de estructuras transforma el espacio público y de toma de decisiones. Si la ciudadanía adquiere opciones de incidir en la toma de decisiones el poder se distribuye y se genera un contrapeso a las instancias gubernamentales. De igual forma, el espacio cambia. Se pasa de un espacio distante?? estado céntrico por uno más cercano a la población. La ciudadanía se siente parte del desarrollo del proyecto (Held 2002).

El segundo elemento que facilita la inclusión de la sociedad es la pluralidad. La sociedad civil dentro de su definición se presenta como un espacio social que aglutina diferentes actores, movimientos, grupos que aportan con diferentes visiones (Osorio et al. 2012). Al incluir esta variedad de actores dentro del organismo, con igualdad de oportunidades, se genera un consenso colectivo plural y más legítimo.

Por último, la inclusión de la sociedad civil permite potenciar el proceso de regionalización. Según Hettne y Söderbaum (2000), la regionalización es un proceso empírico que surge por la interacción de actores no gubernamentales y permite la construcción de la región verdadera, complementando el proceso gubernamental desde arriba. De igual forma, la participación social regional permite generar vínculos transfronterizos que rompen con visiones nacionalistas y permiten articular visiones conjuntas.

A pesar de la importancia de la participación social dentro de los espacios regionales, en el análisis de las dos últimas olas de regionalismo latinoamericano (abierto y posliberal) se pudo evidenciar que la participación social no fue incluida. No obstante ser dos visiones distintas de integración, con relaciones estado-mercados opuestas la tendencia del déficit democrático se mantuvo. Para el caso del regionalismo abierto se estableció una estructura intergubernamental basada en la lógica de élites (Serbin 1997). Los empresarios y el ejecutivo definían la agenda de integración, cerrando espacios a la intervención de otros actores. La participación social solo se incluyó a través de un mecanismo tripartito, es decir, que su intervención estaba reducida al movimiento obrero y a la participación conjunta de gobiernos y empresarios. No existieron mecanismos de participación autónomos y plurales. En el caso de análisis del Mercosur, se pudo

observar que la participación fue limitada y reducida a la consulta. En muchas de las ocasiones ni las recomendaciones de este sector fueron tratadas en espacios de toma de decisiones.

Por su parte el regionalismo posliberal implicaba al inicio una reapropiación social de la integración. Existió una amplia influencia desde los movimientos sociales que clamaban por una participación social en los nuevos proyectos de integración como UNASUR y ALBA (Berrón 2007). No obstante, tomando en cuenta el caso del ALBA, los organismos posliberales adquirieron una estructura estado céntrica. La agenda y la toma de decisiones eran definidas en su mayoría por el ejecutivo dejando sin espacios para otros actores. Los organismos incluyeron un consejo de participación social y movimientos sociales pero carecían de autonomía. En el caso del ALBA, el consejo de movimientos sociales, dependía de los capítulos nacionales que eran manejados por los Estados nacionales que definían la participación limitando la acción a actores afines.

De esta forma, a pesar de tener objetivo y visiones de integración distintas, las dos olas de regionalismo crearon estructuras que limitaron la participación social. La acción de los movimientos sociales fue reducida al ámbito consultivo y manipulada desde las instancia de poder.

Con respecto al estudio de caso se pudo evidenciar que el proceso de UNASUR tuvo grandes transformaciones. Los intereses brasileros de la primera década- (creación de una zona de libre comercio, unión CAN-MERCOSUR)- cambiaron a partir del año 2006 cuando en la Cumbre de Cochabamba la integración asume una agenda más política y alejada de lo comercial (Briceño 2018). Este cambio se dio en gran parte con la llegada de los gobiernos progresistas. Sin embargo, también es importante señalar la influencia de los movimientos sociales. La lucha contra el ALCA, a inicios del siglo XXI, creó una acción social regional que una vez finalizado el proyecto amplió su agenda hacia la creación de organismos de integración. Sus propuestas fueron recibidas por los gobiernos progresistas (Berrón 2007). En varias de las reuniones y negociaciones para la constitución de UNASUR se incluyeron a integrantes de los movimientos sociales anti-ALCA. Debido al poder de convocatoria, en el año 2006 los movimientos sociales convocaron a la I Cumbre Social por la Integración de los Pueblos en Cochabamba. De esta reunión se desprendieron varias iniciativas que fueron recogidas por los representantes del

ejecutivo. Gran parte de la agenda social que se incluyó en el Tratado Constitutivo de UNASUR había sido previamente trabajado y propuesto por los movimientos sociales.

Una vez aprobado el Tratado Constitutivo de UNASUR en el año 2008 el organismo adquiere una estructura intergubernamental. Bajo esta institucionalidad la participación social fue bastante limitada, a pesar que en el tratado se consideraba a la participación social como un elemento rector en la agenda del proyecto.

No obstante, luego de haber entrevistado a diferentes actores sociales y del ejecutivo, se evidenció que la participación fue excluida del proyecto. Se tomó como referencia dos espacios centrales del organismo. COSIPLAN y El Foro de Participación Ciudadana. En los dos espacios los movimientos sociales que fueron parte de la lucha Anti ALCA trataron de participar sin tanto éxito.

En relación al COSIPLAN se pudo evidenciar que muchos de sus proyectos tenían una incidencia directa en comunidades y territorios indígenas. Esto llevó a que grupos sociales buscaran participar en las decisiones del consejo, no obstante, esta participación fue negada. Según los actores entrevistados el Consejo contaba con múltiples intereses privados que no iban a permitir la inclusión de agentes sociales. Elementos básicos como el derecho a la consulta tampoco fueron considerados a pesar de las peticiones.

Por su parte el Foro de Participación Ciudadana, que fue el único espacio que institucionalizó UNASUR para la acción social, tuvo grandes problemas. En primera instancia el Foro fue concebido como un espacio solo de consulta, sin ningún tipo de incidencia sobre la toma de decisiones. Segundo, tuvo graves problemas de legitimidad. De acuerdo a la organización, eran las cancillerías las encargadas de organizar a nivel interno la participación. Esta atribución llevó a que los gobiernos perfilen las organizaciones y seleccionen solo las afines. Esta práctica limitó la acción social y le restó pluralidad e independencia.

Finalmente, se puede observar que UNASUR generó una estructura hiperpresidencialista que dejó sin espacios a otros actores. A pesar de la importancia de los movimientos sociales en sus inicios y la inclusión de la participación social en el tratado de UNASUR la acción de los movimientos anti ALCA fue limitada ya en el desarrollo de UNASUR. Los espacios fueron reducidos y poco independientes. No obstante también cabe señalar un elemento central, que la

falta de participación también respondió a la poca capacidad operativa de los movimientos sociales. Como mencionó Berron (entrevista personal, 8 de febrero de 2022), luego de la Cumbre por la Integración de los Pueblos la acción regional se debilitó, muchos actores decidieron irse hacia otros organismos como ALBA o MERCOSUR, lo que debilitó la acción conjunta. Por su parte, también se pudo observar que las agendas y propuestas sociales en muchas de las ocasiones carecían de rigurosidad técnica. Muchos de los planteamientos no eran posibles de operacionalizar.

De esta forma, tanto condiciones estructurales de la institucionalidad intergubernamental que cierra espacios de participación para otros actores, como la poca capacidad de acción de los movimientos sociales, debilitaron la acción social dentro del organismo y agravaron el déficit democrático de UNASUR.

Referencias

- ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos). 2022. “Historia del ALBA-TCP”. Caracas: ALBA.
- Arteaga, Walter. 2017. “Participación ciudadana en la UNASUR”. La Paz: CEDLA.
- Berrón, Gonzalo. 2007. “De la lucha contra el ALCA a la integración de los pueblos: movimientos sociales y procesos de integración”. *TNI* 1 (1):1–10.
- Bonilla, Adrián y Guillaume Long. 2010. “Un nuevo regionalismo sudamericano: presentación del dossier”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 38 (1): 23-38.
- Briceño, José. 2018. “Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo”. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Carrión, Francisco. 2018. “Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000-2015”: FLACSO Ecuador.
- CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario). 2014. “Diagnóstico de la situación de la participación ciudadana en Suramérica”. La Paz: CEDLA.
- Chaves, Carlos. 2013. “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur”. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 38 (1): 29-40.
- Chudnovsky, Daniel. y Andrés López. 2007. “Inversión extranjera directa y desarrollo: La experiencia del Mercosur”. *Revista de la CEPAL*, 92 (50): 7–23.
- Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel. 2017. “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”. *Nueva Sociedad*, (271): 117-129.
- Corbeta, Piergiorgio. 2010. “Metodología y técnicas de investigación social”. Madrid, McGraw-Hill.
- COSIPLAN. 2012. “Plan de Acción Estratégico”. Quito: UNASUR.
- CSN (Comunidad Suramericana de Naciones).2004. “Declaración de Cusco”. III Cumbre Presidencial Suramericana. Cusco: CSN.
- _____.2005. “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión”. Cochabamba: CSN
- _____.2006. “Declaración de Cochabamba”. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cochabamba: CSN
- De la Garza Talavera, Rafael. 2011. “Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional”. *Estudios políticos*, 22 (59): 107-138.
- De la Torre, Verónica. 2009. “De las alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana”. *Argumentos*, 22 (59), 187-214.
- Favela, Diana. 2002. “La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano”. *Estudios Sociológicos*, 1(1): 91–121.
- Ferrer, Aldo. 2014. “La integración fortalece el éxito de nuestros proyectos nacionales”. En *Pensar la integración miradas al desarrollo y la democracia*, 217–29. Paraguay: MERCOSUR.
- Fuentes, Juan. 1994. “El regionalismo abierto y la integración económica”. *Revista de la CEPAL*, (53), 81–89.
- Haas, Ernst B. 1961. “International Integration: The European and the Universal Process”. *International Organization* 15(3): 366–92.
- Held, David. 2002. “Modelos de Democracia”. Madrid: Alianza Ensayos.
- Hernández, Roberto, Carlos Fernández, María Baptista. 2016. “Metodología de la investigación”. México: MCGRAW-HILL.

- Hettne, Bjorn. y Söderbaum Fredrik. 2000. "Theorising the Rise of Regionness". *New Political Economy*, 5(3): 457–472.
- Hochstetler, Kathryn. 2007. "Multi-level governance and social movements in Mercosur". Chicago: Cambridge.
- Hoffmann, Stanley .1966. "Obstinate or obsolete?: The fate of the nation-state and the case of Western Europe". *Daedalus*, 95 (3): 862-915.
- Lamonth, Christopher. 2015. "Research Methods in International Relations". London: SAGE.
- Malamud, Andrés. 2011. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *Norteamérica*, 6(2): 219-249.
- Mattli, Walter. 1999. "The logic of regional integration: Europe and beyond". New York: Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto. 1988. "Las Teorías de los Movimientos Sociales". *Estudios políticos*, 5 (2): 67-77.
- Memoria "Cumbre Social por la Integración de los Pueblos".2006. La Paz: Fundación Solón.
- Mercado, González y Morales. 2012. "Participación de la Sociedad Civil en el Marco de la Integración Regional Centroamericana: la experiencia del Foro de Mujeres por la Integración Centroamericana y la Iniciativa Mesoamericana por el Comercio, la Integración y el Desarrollo Sostenible". *Encuentro* 91: 58-75.
- Mirza, Christian. 2006. "Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias". Buenos Aires: CLACSO.
- Moncayo, Héctor. 2012. "Hacia una estrategia de incidencia de la sociedad civil". En *UNASUR: opciones de participación de la sociedad civil*, 12–36. Bogotá: ILSA.
- Morales, Daniela. 2007. "Revisitando el intergubernamentalismo a través de la integración suramericana: fragilidades político-institucionales de la UNASUR". En *Sociedad y gobierno en América Latina. Enfoques, expresiones y problemática*, 57–84. México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4) : 473–524.
- Natason, José. 2017. "La integración es un elefante blanco". *Le Monde Diplomatique*, 212(2): 1-6.
- Oyarzun, Lorena. 2008. "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de ciencia política* 28(2): 1-18.
- Peña, Julio. 2012. "Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergable". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 44: 67-83.
- Perrotta, Daniela. 2013. "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". *Relaciones Internacionales. Teorías y debates*, 12 (2): 197-252.
- Presidencia del Ecuador. 2013. "Ecuador propone empoderar la Secretaría de UNASUR y modificar Consejo de Delegados". <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-propone-empoderar-la-secretaria-de-unasur-y-modificar-consejo-de-delegados/>
- Ramos Pablo. 2022. "Sólo una declaración institucional de siete presidentes". Mendoza: UNCuyo.
- Revilla, Carlos. 2012. "La oferta de participación en UNASUR : de lo formal a lo real". En *UNASUR : opciones de participación de la sociedad civil*, 38–72. Bogotá: ILSA.
- Sanahuja, José. 2009. "Del" regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe". *Anuario de la integración de*

- América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*. 23(2):11-54.
- Sánchez, Fabio. 2017. "UNASUR: poder y acción en Suramérica". Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Sandholtz, Wayne. y Alec Stone.1998. "European Integration and Supranational Governance". Oxford. <https://academic.oup.com/book/36100>.
- Scholte, Jan. 2007. "Definiendo la Globalización". *Revista económica de Castilla - La Mancha* 10: 15-62.
- Serbin, Andrés. 1997. "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración". *Nueva sociedad*, 147(1): 44-55.
- _____.2016. "Informe de la cartera de proyectos del COSIPLAN". Quito: UNASUR
- _____.2004. "Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe". Belgrano: Universidad de Belgrano-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- _____.2006. "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe". En *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, 74-114. Lima: Consejería en Proyectos.
- _____.2012. "New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap". En *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, 147–67. London: Springer.
- _____.2013. "Soberanía e integración en América Latina". *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (13): 65-73.
- _____.2012. "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal". En *El regionalismo "post – liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, 73–129. Bogotá: CRIES.
- _____.2014 "Los Nuevos Regionalismos Y La Celac: Los Retos Pendientes". En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, 47–79. Quito: FLACSO.
- Silva, Cristina. 2011. "La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social". En *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, 239–289. Bogotá: CRIES.
- Silveira, Renata. 2011. "Participación de la sociedad civil en el contexto del regionalismo postliberal en América Latina: análisis de las experiencias de la UNASUR y del ALBA-TCP". Tesis de Maestría: Universidad Alberto Hurtado.
- Solón, Pablo. 2008. "Reflexiones a mano alzada del Tratado de UNASUR". *Revista de la Integración*, (2): 12–19.
- UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas). 2007. "Conclusiones del Seminario "Mecanismos de participación de la Sociedad Civil". Montevideo. UNSAUR
- _____. 2008. "Tratado Constitutivo Unión Sudamericana de Naciones". Quito.
- _____. 2013. "Directrices para el Funcionamiento del Foro de Participación". Quito: UNASUR.
- Vázquez, Mariana. 2008. "Los Escenarios De Participación Social En El Mercosur". En *Los Nuevos Enfoques De La Integración: Más Allá Del Regionalismo*.137–149: FLACSO.
- Vieira, Edgar.2005. "Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales". *Papel político*, (18): 235-290.