



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

Elena Tarditi

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

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

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

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

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

## **La protección de la democracia en los espacios regionales**

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

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

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

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

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

## La dimensión social de la integración regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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