

# Sociedad civil e integración regional: elementos de análisis y reflexiones\*

## Civil society and regional integration: analysis elements and reflections.

*Arturo Cancino Cadena\*\**

Fecha recibido: 16/03/2011

Fecha aceptado: 1/05/2011

### Resumen

Una de las debilidades ampliamente reconocidas en los procesos de integración latinoamericana es la débil participación de la sociedad civil de los países en los procesos integracionistas. En el presente trabajo el autor realiza una breve aproximación al tema mediante una reflexión desde la ciencia política. Para ello, responde a la pregunta sobre el por qué del problema, formulando una hipótesis respecto de sus causas y realizando un análisis acerca de la evolución reciente de la evasiva relación entre las organizaciones sociales y los gobiernos en torno a la agenda de la integración regional. En

---

\* Artículo de reflexión académica elaborado a partir de la ponencia presentada por el autor en el panel sobre *Participación Ciudadana en los Procesos de Integración: Realidades y Perspectivas*, organizado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad San Buenaventura, en el contexto del encuentro académico del mismo nombre realizado el 5 de noviembre de 2009 en Bogotá.

\*\* Magister en Estudios Latinoamericanos de la U. Javeriana, vinculado por varios años al Observatorio Andino de esa universidad. Docente-investigador y coordinador del área de Relaciones Internacionales del Dpto. de Economía de la Universidad Central. Profesor de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia. Autor de diversos estudios y publicaciones. Correo electrónico: [cancinoarturo@hotmail.com](mailto:cancinoarturo@hotmail.com)

particular, destaca la notable receptividad hacia las propuestas de los movimientos sociales por los gobiernos que impulsan el nuevo proceso de integración regional suramericana, la Unasur. Así mismo, como parte de las conclusiones, esboza una visión sobre los caminos que podrían llevar a una genuina incorporación de la sociedad en los proyectos de integración.

### **Palabras clave**

Déficit democrático, sociedad civil, agenda social, gobiernos progresistas, integración regional, Unasur.

### **Abstract**

A well known failure of Latinamerican integration is the little participation of civil society of these countries in their historical process toward integration. In this article the author makes a sharp view on the problem from political science knowledge. In order to answer why this weak behavior occurs, he stands an hipotesys about the causes of it and also makes an analysis about newly tends in the relationship between social organization and goverments on the regional integration agenda. The article specially hightlights the positive attitude about the proposal from the social movements of those goverments that support the newly efforts on south american regional integration process, named Unasur. Finally, the author draw his own vision about how the social society will actually be involved in the integration projects.

### **Key words**

Democratic déficit, civil society, social agenda, progressive goverments, regional integration, Unasur.

## **Introducción**

Los más diversos análisis sobre la participación ciudadana en los procesos de integración coinciden en que en la mayoría de los procesos la misma ha sido reducida y, en muchos casos, prácticamente inexistente. Refiriéndose en particular a los procesos latinoamericanos, analistas como el profesor Andrés Serbin (2007), plantean que éstos han adolecido de un notorio “déficit democrático”. Este rasgo parece sorprendente si consideramos que desde hace varios años se trata de procesos entre países regidos por gobiernos formalmente democráticos y no por dictaduras.

¿Cuáles son las implicaciones de este déficit? Al parecer, una de ellas es que el modesto papel de la sociedad civil - la “gran ausente” en los procesos de integración, según el mismo autor- contribuye a que prevalezcan las políticas coyunturales de los gobiernos sobre las políticas de Estado de largo plazo en las decisiones más importantes. Por otra parte, es claro que sin la construcción de un amplio consenso social que la legitime no hay posibilidad de una política de Estado. Tal consenso supone, al mismo tiempo, un grado significativo de participación de la sociedad civil en las decisiones de integración.

Cabe entonces la pregunta: ¿por qué no se da esta participación? O, en términos positivos, ¿cómo lograr la movilización de la sociedad civil en torno a la integración?

Para responderla se Intentará presentar una hipótesis con dos factores explicativos sobre las causas y posibles respuestas a este problema. Un primer factor tiene que ver con los sistemas políticos predominantes en Latinoamérica; y, el otro, con los contenidos centrales y objetivos que han guiado los procesos de integración.

## Democracia y exclusión política

En América Latina, donde élites poderosas han monopolizado el poder político y en sus sistemas democráticos tiende a prevalecer lo formal sobre lo real (democracias restringidas), la incorporación de amplios sectores de la población ha estado plagada de dificultades y, por ello, tampoco es fácil cimentar una política de Estado a favor de la integración regional. Los gobernantes son reacios a permitir la creación de instituciones regionales que den permanencia y profundidad a las políticas de integración. Y, cuando lo permiten, son proclives a desconocer sus decisiones, socavando los procesos integracionistas. Un ejemplo claro es lo que ha venido ocurriendo en la Comunidad Andina.

Los poderes discrecionales del Ejecutivo son reflejo de la escasa relevancia de la sociedad civil en estos países y de la precariedad de sus canales de expresión, así como de la concentración del poder en la rama ejecutiva y la relativa subordinación a ésta de las ramas legislativa y judicial del poder público. El hiperpresidencialismo latinoamericano, concepto usado por autores como Marcelo Cavarozzi (1997) para referirse a algunos gobiernos, es la manifestación más clara de este fenómeno que va parejo con la crisis de representación de los partidos de masas, la debilidad de las instituciones de control político, la fragmentación de los movimientos sociales, la despolitización y la marginación de los ciudadanos de las principales decisiones económicas que los afectan. El afianzamiento del poder de la tecnocracia en gobiernos con inclinaciones autoritarias, es otra expresión de esta tendencia antidemocrática.

Además, según teóricos como Kenneth Roberts, el recorte de las atribuciones del Estado en materia económica, promovido por las reformas del Consenso de Washington y comúnmente atribuido a la globalización económica, “ha estrechado el ámbito de las opcio-

nes políticas de los gobiernos latinoamericanos y ha privado a los *policy makers* de las tradicionales herramientas soberanas de política económica”. Al mismo tiempo, “las estrategias tradicionales de movilización popular de los partidos han sido neutralizadas por la ampliación de los medios tecnocráticos de hacer política”. Y los sectores que constituyen la base social de los partidos han sido profundamente afectados por las reformas de mercado. Como señala Roberts, “la reestructuración económica ha mutilado a los movimientos obreros de la mayor parte de Latinoamérica y ha erosionado los patrones corporativos de intermediación de intereses que cimentaron numerosos lazos entre los partidos y la sociedad civil” (2002: 56-57).

Esto ha contribuido a potenciar lo que Kurt von Mettenheim llama “la representación centrada en el poder ejecutivo”, caracterizada por el “poder de apelación directa de la ciudadanía por parte de los presidentes” con el uso frecuente de “la manipulación de la opinión pública a través de técnicas de marketing, relaciones públicas y sondeos de opinión” (2001:168).

En lo que se refiere a la cohesión interna de muchos de los partidos de masas (Ejemplos: el PRI mexicano, el APRA peruano, el Partido Justicialista argentino, el Partido Liberal colombiano) el neoliberalismo precipitó una desintegración ideológica sin precedentes, obligándolos a aceptar políticas abiertamente contrarias a los intereses de la mayoría de sus votantes, que acentuaron su crisis en la función de representación de los sectores populares y medios de la población. De hecho, algunos de ellos tienden a reducirse a una suma de microempresas electorales, sostenidas por el clientelismo y unidas sólo por el aval electoral del partido.

Nuevos partidos han surgido en algunos países, movidos por la voluntad de convertirse en la voz a una ciudadanía cada vez más escéptica; sin embargo, por muchas razones su éxito está aún lejos de alcanzar las lealtades que lograron construir los que le precedieron,

hoy en franca decadencia. Prevalece, por tanto, un cierto vacío en la conducción política de las luchas sociales, en particular de aquella forma de dirección que identificó a la organización partidista con un proyecto político, es decir, la fundada sobre bases programáticas y compromiso social, más cerca de la sociedad civil a la que busca interpretar y movilizar que de la ambición burocrática y el clientelismo basado en los recursos del Estado o del sectarismo estéril que encubre la cómoda actitud conformista.

### **Integración sesgada y concentración de beneficios**

Otro factor que obstaculiza la participación ciudadana en los procesos integracionistas es el reduccionismo comercial y económico que ha predominado en algunos procesos de integración, marcadamente en Latinoamérica. Los procesos parecen orientados a favorecer sólo a las empresas privadas extranjeras y nacionales, y sus beneficios tienden, incluso, a concentrarse en las más poderosas. Los intereses del ciudadano común, en materia de concertación de políticas públicas entre los países, de lucha contra la pobreza y la desigualdad social, de reconocimiento de derechos y ciudadanía comunitaria, etc. aparecen como secundarios, inexistentes o muy desdibujados en la mayoría de los casos. Esto explica el escaso interés que despiertan estos procesos en los más amplios sectores sociales.

Debido a la ausencia o insuficiencia de partidos de masas que expresen los intereses de los distintos sectores de la sociedad, los nuevos movimientos sociales han sumado a sus funciones de interlocución con el Estado otras funciones de intermediación y acción política. Pero por su relativa debilidad orgánica y fragmentación y por el desconocimiento deliberado o represión sistemática que contra ellos ejercen algunos gobiernos, sólo han conseguido incidir en forma limitada en el rumbo de los procesos más consolidados.

La realidad es que, hasta ahora, los actores principales de estos procesos, los gobiernos, han desestimado casi siempre los aspectos que interesan vivamente al grueso de la sociedad, para poner énfasis en los negocios, la atracción de inversión externa, las exportaciones o las tasas de crecimiento del PIB. En particular, como corolario de los planes Baker (1985) y Brady (1989) de ajuste económico durante la crisis de la deuda de los años 80, los dogmas del Consenso de Washington sustituyeron en los años 90 la política desarrollista del periodo anterior. Los procesos de integración sufrieron un viraje radical: En lo comercial, se impuso la apertura unilateral de las economías sobre la negociación de preferencias recíprocas, la apertura de capitales sobre la regulación de la inversión extranjera y la desnacionalización de las empresas sobre la ampliación del sector público y el apoyo a las empresas privadas nacionales. El énfasis en el desarrollo industrial se desplazó hacia la rápida liberalización intrarregional en los mercados de bienes, capitales y servicios, se impuso el “trato nacional” a la inversión extranjera, se privatizaron muchas de las empresas públicas y se eliminaron las regulaciones impuestas al sector privado, en un repliegue generalizado del Estado en beneficio del capital transnacional.

Son bien conocidos y están suficientemente documentados los resultados regresivos de estas reformas en el campo social, así como los modestos avances recientes en la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina. En todo caso, la sociedad civil ha contado poco en lo uno y lo otro.

## **Los nuevos vientos en Suramérica**

Sin embargo, esta situación está cambiando. En el proceso de integración más reciente y de mayor alcance, el proceso de construcción de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, empieza a ser visible cierta influencia de los puntos de vista de los movimientos

sociales en la agenda de este proceso de integración. Sin duda, en ello tiene que ver la mayor sintonía de algunos gobiernos progresistas de la región con los sectores populares. Pero, también, han sido fundamentales el activismo y la formulación de propuestas que han desplegado las organizaciones sociales en el marco de los principales eventos constituyentes de este proceso.

Un ejemplo concreto de lo anterior fue la influencia de los debates desarrollados en el contexto de la Cumbre por la Integración de los Pueblos, convocada por numerosas organizaciones sociales en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006. De este foro democrático salió fortalecido un conjunto de propuestas sociales que integran la visión de que “otra integración es posible”. Días después, la quinta cumbre presidencial suramericana, con la participación de 12 mandatarios de la región, recogió en la Declaración de Cochabamba varias de las demandas de los movimientos sociales: se incluyeron como objetivos de la integración suramericana la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, la superación de las asimetrías, la solidaridad y la cooperación, el respeto a los derechos de los pueblos originarios, la igualdad de género, etc. Dicha declaración fue precedida de un diálogo entre voceros de la sociedad civil y algunos mandatarios y cancilleres de los países de la entonces llamada Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, hoy Unasur. De allí en adelante las cumbres sociales se han institucionalizado como mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y los gobiernos, en el marco de este proceso suramericano.

Otro referente importante ha sido la Alternativa Bolivariana de los Pueblos, ALBA, promovida por el gobierno de Venezuela. De acuerdo con Serbin, esta iniciativa contribuyó decisivamente a “introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente obviada en el pasado”. Como resultado de este cambio de visión, en los documentos recientes de los procesos



de integración “la agenda social aparece más presente y destacada y los objetivos (antes) limitados al crecimiento económico, se ven cada vez más contrastados con la equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo” (2007: 199).

Sin embargo, es necesario aclarar que aquí la formulación de las propuestas ha estado concentrada en el gobierno venezolano. El espacio abierto a la sociedad civil se reduce, por lo pronto, al Primer Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA. En éste se contempló la creación de un Consejo de Movimientos Sociales como parte de la estructura del ALBA, no así el de un organismo de participación de origen parlamentario.

En la creación de estos espacios de interlocución, que permiten involucrar a la sociedad civil, también hay que resaltar los esfuerzos hechos en el Mercado Común del Cono Sur, Mercosur, particularmente desde el 2006, materializados en la Primera Cumbre Social del Mercosur que formuló recomendaciones concretas a la posterior cumbre intergubernamental. Esta iniciativa viene a reforzar mecanismos instalados en el pasado como el Foro Económico y Social, la Comisión Sociolaboral y, más recientemente, el Parlamento del Mercosur. Todos estos son importantes canales de consulta a la sociedad civil, aunque carecen aún de un carácter vinculante para los gobiernos.

## **Conclusiones**

Es evidente el creciente reconocimiento que viene recibiendo el problema de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración por parte, no sólo de la academia, sino de los nuevos gobiernos progresistas de América Latina.

No obstante, la experiencia demuestra que ha sido la movilización de las organizaciones sociales y políticas –primero contra el ALCA y después por la “otra integración posible”- lo que ha logrado influir en la incorporación de las propuestas de la sociedad civil en las agendas de los procesos de integración.

Lo anterior parece validar la apreciación de que se requiere una integración “desde abajo” para introducir en los procesos de integración regional los objetivos realmente importantes para los pueblos latinoamericanos, tales como el desarrollo social, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, el progreso económico con equidad y la ciudadanía regional.

## Referencias bibliográficas

- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia*. Ariel, Espasa Calpe, Buenos Aires
- Mettenheim, Kurt E. (2001). “Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil”. En: Jorge Lanzaro (2001) (comp.) *Tipos de presidencialismos y modos de gobierno en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires
- Roberts, Kenneth (2002). “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En: *El asedio a la política*, Homo Sapiens Editores, Buenos Aires
- Serbin, Andrés (2007). “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”. En: *Anuario CRIES*, Buenos Aires