



PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNASUR

Wálter Arteaga Aguilar

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNASUR

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNASUR

Walter Arteaga Aguilar

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA
/ Wálter Arteaga Aguilar.

Participación ciudadana en la UNASUR / Arteaga Aguilar, Wálter
/ CEDLA 2017.

Serie: Coalición Regional

La Paz: CEDLA, agosto de 2017, xii; 38 p.

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS:

<INTEGRACIÓN> <INTEGRACIÓN REGIONAL> <GOBIERNOS PROGRESISTAS>
<PARTICIPACIÓN CIUDADANA> <UNASUR> <HIRSA> <COSIPLAN>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS:

<REGIÓN SUDAMERICANA>

2017, CEDLA

Primera edición, junio de 2017

Depósito Legal: 4-2-1693-17
ISBN: 978-99974-860-8-0

Director ejecutivo: Javier Gómez Aguilar

Producción editorial y

edición: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)

Fotografía de tapa: Cortesía <<http://www.vocesenelfenix.com/>>

Diagramación: Imprenta Hebrón

Editorial CEDLA Achumani, Calle 11 N° 100
Entre García Lanza y Alexander
Telfs. 2794740 - 2799848 - 2791075
E-mail: info@plataformaenergetica.org
URL: www.plataformaenergetica.org
La Paz-Bolivia

Impresión: Hebrón Impresores

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

La presente publicación se realiza en el marco de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación compuesta por la Asociación Ambiente y Sociedad (AAS); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Centro de Derechos Económico y Sociales (CDES) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), y cuenta con el valioso apoyo de Rainforest Foundation (RFN).

Las opiniones presentadas en el mismo pertenecen al autor y no son necesariamente compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

Presentación	xi
Antecedentes de la participación ciudadana regional	1
La lucha contra el ALCA.....	2
Los gobiernos progresistas y la agenda de integración	4
Evolución de los enfoques de integración regional	6
UNASUR y la emergencia del regionalismo pos hegemónico	6
El regionalismo pos hegemónico y la participación ciudadana	8
Institucionalización de la participación ciudadana	11
Los espacios previstos en los marcos de integración regional.....	11
El Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.....	11
Coyunturas del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR.....	15
La participación ciudadana en UNASUR: umbral o final	20
Horizontes de la construcción ciudadana regional	30
IIRSA – COSIPLAN: la forma de integración a cuestionar	32
Referencias	35
Documentos y declaraciones	37

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Modelos de desarrollo.....	9
Cuadro 2	Instancias de participación ciudadana en mecanismos de integración que involucran países América Latina y el Caribe.....	12
Cuadro 3	Presidencias Pro Tempore del Foro de Participación Ciudadana	16
Cuadro 4	Países con representaciones participantes en los FPC.....	17
Cuadro 5	Los Consejos Ministeriales de UNASUR.....	18
Cuadro 6	Tipología de la relación entre gobierno y organizaciones sociales	21
Cuadro 7	Aproximación a la tipología de la relación entre gobierno y organizaciones sociales de los países con representaciones participantes en los FPC.....	22
Cuadro 8	Composición de organizaciones sociales de los países con representaciones participantes en los FPC.....	24
Cuadro 9	Participación en la nueva fase del regionalismo.....	26
Cuadro 10	Las acciones ejecutivas de la Secretaría General de UNASUR.....	28

ABREVIACIONES, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ALBA - TCP	Alternativa Bolivariana de las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ASC	Alianza Social Continental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAF	Corporación Andina de Fomento
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
FPC	Foro de Participación Ciudadana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNASUR	Unión de Naciones de Suramérica

PRESENTACIÓN

El presente documento aborda la participación ciudadana en la dinámica de la integración regional sudamericana. Parte como momento de referencia, en la década de los años 90, cuando las organizaciones y movimientos sociales del continente estuvieron inmersos en el debate y acción pública que confrontaban las estrategias de inserción en el mercado internacional frente a modelos alternativos de sociedad. Transcurre en la evolución de la perspectiva de integración regional que dio lugar a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que sin abandonar el libre comercio planteó un criterio político de las relaciones de los doce países sudamericanos a partir de la retórica de integración social, económica, cultural y territorial; hasta llegar a la etapa actual, de desaceleración de UNASUR, en la cual el horizonte de la construcción ciudadana regional resulta incierto, más aun cuando escasamente se avanzó en el debate de temas significativos para los movimientos sociales y la sociedad en general.

Tomando como telón de fondo la transformación del regionalismo abierto, que operaba en la década de 1990, a la del regionalismo post-hegemónico, iniciada en la década de 2000, se ponderan los procedimientos de incorporación de las perspectivas de la sociedad organizada en las instancias de integración regional y se las compara con la propuesta por UNASUR, interrogando qué diferencia ésta de las otras en términos de una democratización de las decisiones en

los procesos de integración, apelando a las directrices del Foro de Participación Ciudadana, las formas en que operan los puntos focales y las propuestas resultantes de los dos foros concretados en Bolivia y Ecuador respectivamente.

Nos lleva a un factor que consideramos central cuando se trata la participación efectiva de la sociedad en la integración regional. Nos referimos a los espacios de poder fáctico que operan UNASUR; éstos, usualmente cerrados al escrutinio ciudadano se concentran en ciertos consejos que expresan una continuidad con el enfoque de regionalismo abierto y una convergencia de intereses económicos extraordinarios. Atendiendo a esta lógica, se identifican y tematizan las continuidades y rupturas en la integración regional expresada en UNASUR, y se relacionan con las posiciones y las acciones –si las hubiera– de quienes sufren desigualdad o ven afectados sus medios de vida en este marco de integración.

Javier Gomez Aguilar
DIRECTOR EJECUTIVO
CEDLA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNASUR

La participación ciudadana en la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR) es un asunto que la unión decidió promover desde finales del año 2012¹. En sintonía con el tratado constitutivo del año 2008, la institucionalización del “foro de participación ciudadana” (FPC) se presenta como el reto —de los Estados y las sociedades civiles— para incluir a las sociedades nacionales organizadas en el proceso de integración regional; este desafío, no obstante, conlleva examinar el alcance de la participación en espacios supranacionales, donde prepondera el presidencialismo y —en los hechos— opera una reprimarización de las economías nacionales.

Antecedentes de la participación ciudadana regional

Con esta perspectiva, se aborda la participación ciudadana regional tomando como hito las posiciones y las acciones de los actores de la sociedad civil respecto al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por los Estados Unidos de América en la década de 1990. Éstas, con independencia de las posiciones de los estados nacionales, proyectaron visiones alternativas desde la sociedad civil —cada vez más globalizada— con lemas como “otro mundo es posible” (altermundistas), que se retroalimentaron en la crítica de los efectos del neoliberalismo en las sociedades nacionales² y la crisis de gobernabilidad³ que afectaron a varios países de la región desde inicios de la década de 2000.

1 UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N°7/2012 (Lima, 29 de noviembre de 2012)

2 Léase la creciente pobreza, el desempleo y exclusión de amplios sectores de la población en todos los países de la región.

3 Léase la deslegitimación de los sistemas de partidos políticos que permitieron la gobernabilidad sistémica de regímenes neoliberales en varios países de la región.

La lucha contra el ALCA

Tomando como referente la década de 1990, un hito en la construcción de la acción ciudadana con un horizonte regional, período en el que ocurrió la articulación de diversas organizaciones sociales, predominante, pero no exclusivamente, indígenas, alrededor del rechazo al sentido que los Estados nacionales otorgaban, junto al Reino de España, a los 500 años de la conquista española el año 1992. En este contexto, es relevante la “campana continental 500 años de resistencia indígena negra y popular” entre los años 1989 y 1992, que vinculó circunstancialmente a distintas organizaciones a nivel regional, iniciando un ciclo de contactos y coordinación más sostenidos en los años por venir y estructurando narrativas que darán cuenta de las causas de la exclusión social y la discriminación propias del colonialismo a razón del capitalismo transnacional con su expresión neoliberal en los países latinoamericanos.⁴

Las “campana continental” dinamizó a las organizaciones sociales representativas de pequeños productores de distintos países, que se constituyeron formalmente en la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) el año 1994.⁵ Ésta, unida a la Vía Campesina, tendrá un rol relevante en la oposición activa contra el ALCA, a inicios de la década de 2000, señalándolo como una verdadera amenaza para la agricultura, los campesinos y los indígenas de América. Desde esta posición, la lucha contra el ALCA y la injerencia de los Estados Unidos de América (EUA) implicaba que “los campesinos y campesinas, mujeres y pueblos indígenas, hemos acordado fortalecer las alianzas locales, nacionales, regionales y continentales con otros sectores, como sindicatos urbanos, consumidores, pobladores,

4 La campaña tuvo tres encuentros: el primero en Bogotá, Colombia (1989), el segundo en Quetzaltenango, Guatemala (1991), y el tercero en Managua, Nicaragua (1992). La declaración de Managua contiene temas que serán recurrentes en los debates nacionales y regionales subsiguientes, como —por ejemplo, entre otros— los territorios tradicionales, el autogobierno indígena y la preservación del medio ambiente. Ver Giulio Girardi (1997)

5 En el encuentro de Managua se acordó impulsar el primer congreso latinoamericano de organizaciones del campo que se celebró en Lima, Perú, el año 1994.

parlamentarios progresistas, para construir victorias contra las privatizaciones, el Plan Puebla Panamá, el Plan Colombia y el ALCA. Estas victorias deben lograrse a través de la movilización popular”⁶

Es relevante que la acción ciudadana regional contra el ALCA también se expresara en acciones de sindicatos de trabajadores. En este marco, a tiempo de la tercera Cumbre Sindical paralela a la Cumbre Ministerial del ALCA —realizada en Belo Horizonte, Brasil en abril de 1997— se suscribe la declaración del “Foro de Nuestra América” que instituye la Alianza Social Continental (ASC), instancia donde confluyeron organizaciones sindicales y sociales de América Latina y el Caribe, para oponerse al libre comercio —ya en vigencia en México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde el año 1994— y “modificar las políticas de integración continental y en promover la justicia social en las Américas”⁷.

En el marco de la Alianza se organizan tres “cumbres de los pueblos de la Américas”, que corren paralelas a las Cumbres de las Américas de los jefes de Estado —Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) y Mar del Plata (2005)—, las que derivaron en la politización de las problemáticas de las organizaciones y movimientos sociales —derechos humanos, el medio ambiente, legislación laboral, la cuestión de género, y el papel del Estado en la economía— desde sus realidades nacionales, mas proyectándolas a un marco de integración alternativo. La 3ra cumbre de los pueblos —realizada en Mar del Plata, Argentina— declara que es necesaria otra integración no subordinada a los EUA, señalándose “favorecer e impulsar procesos alternativos de integración regional. Como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)”⁸

Es en este momento que se visualiza —proyecta— una integración regional anti-hegémónica sustentada en tres factores: las acciones

6 Rafael Alegría (2003) “El ALCA y los campesinos”. OSAL, enero, p. 18

7 Ver Alianza Social Continental (2002) Alternativas para las Américas. Para un análisis de las redes ciudadanas transnacionales; Verónica de la Torre (2009) “De las alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana”. Argumentos, vol. 22 N° 59

8 Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos de América.

populares nacionales que interpelan la política económica neoliberal y sus efectos regresivos en la sociedad; la convergencia y coordinación de estas acciones a nivel regional —con las cumbres arriba mencionadas— y a nivel global —con los Foros Sociales Mundiales que se inician el año 2001—, y la emergencia de partidos de izquierda (o progresistas) que alcanzan representación parlamentaria y/o la conducción de gobiernos reivindicando las demandas de justicia social de la sociedad.

Los gobiernos progresistas y la agenda de integración

En sintonía con las acciones de las organizaciones de la sociedad —denominados genéricamente movimientos sociales—, los gobiernos progresistas recuperan la narrativa con la que la sociedad —en los ámbitos nacionales y regionales— interpeló las políticas neoliberales. De esta manera, se incorporan en los programas políticos, campañas electorales y propuestas de política pública, nociones articuladas a la “soberanía” —como poder político supremo— tales como “soberanía alimentaria”, “soberanía energética”, “soberanía sobre los recursos naturales”, “soberanía financiera”, otras vinculadas a los pueblos indígenas como “descolonización”, “vivir bien”, y, otras pertinentes con el proceso de integración como la “preservación de un espacio de política pública para el desarrollo” e “integración de los pueblos”, nociones que pasan a formar parte del corpus del discurso político en varios países y a las que se apelan cuando se trata la integración regional.

Un indicador de este proceso de inclusión —formal— de las perspectivas de la sociedad a nivel regional se encuentra en la Declaración del Cochabamba sobre la CSN (IV Cumbre Presidencial Sudamericana de diciembre de 2006)⁹. En ésta no sólo se reconoce a la pluralidad de sujetos sociales que conforman las sociedades nacionales —su carácter multiétnico, multicultural y plurilingüe—, sino “las luchas

9 Nos referimos a las cumbres presidenciales en Brasilia (año 2000), Cusco (año 2004) y Cochabamba (año 2006).

sociales de la región” como condición del ejercicio de la democracia y la exigencia de los derechos humanos.¹⁰ En este entendido, la acción ciudadana regional —las luchas sociales— devendría en “una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana” mediante “un diálogo entre las instituciones de la CNS y la sociedad civil”.¹¹

Convergente a la Cumbre Presidencial de Cochabamba, se concretó la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, que en su manifiesto final señala que la constitución de la CNS es un reto para profundizar un proceso de integración regional que exprese los intereses populares —léase los intereses de las comunidades originarias, los campesinos, los habitantes marginalizados de las ciudades, las mujeres, los jóvenes, los estudiantes, los trabajadores y el conjunto de las organizaciones sociales—. La Cumbre Social manifiesta que los temas relevantes e interdependientes para avanzar en esa integración son: energía; infraestructura, migraciones y ciudadanía, medio ambiente e industrias extractivas, agua, impunidad y justicia, financiamiento para los derechos y la integración de los pueblos; agricultura, tierra y territorio, militarización y defensa; derechos sociales; comercio, pueblos indígenas, y revalorización de la hoja de coca.¹²

Sólo como ejemplo del abordaje de los temas de integración, tomemos como caso la infraestructura. Las y los participantes de la Cumbre señalan que “la integración física del continente propuesta por la Comunidad Suramericana de Naciones no sea implementada en el objetivo de crear corredores de exportación, que pasarán a

10 Se debe resaltar que la reivindicación de las luchas sociales en la declaración va de la mano de los gobiernos progresistas de ese momento, en especial Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

11 Además del papel de los pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes laborales contratados. Ver Declaración de Cochabamba.

12 Ver Manifiesto de Cochabamba.

http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/cumbrecocha_conclusiones.pdf

convertirse en corredores de miseria si el objetivo principal no fuere la integración de los pueblos”. Esta posición supone un cambio del tipo de desarrollo (modelo de desarrollo) y la defensa de los intereses soberanos de las naciones agrupadas en la CNS, con formulaciones críticas al “modelo primario exportador extractivista de nuestros bienes naturales que se traduce en los megaproyectos de la cartera de IIRSA [que] va de contramano con la sustentabilidad del desarrollo que reclaman las comunidades y Pueblos del continente y es totalmente incompatible con la construcción de la Integración que busca la ciudadanía Sudamericana”.

Evolución de los enfoques de integración regional

En esta coyuntura surge y se impone entre los gobiernos nacionales, bajo el liderazgo regional competitivo entre Brasil y Venezuela, una perspectiva de integración que, sin abandonar el libre comercio¹³, pivoteará con un criterio político las relaciones entre los 12 países del subcontinente, unos agrupados en el MERCOSUR, otros en la CAN, sumando a Chile, Guyana y Surinam. Nos referimos a UNASUR, entendida como una instancia de gobernanza concéntrica, con sus fuentes en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), y que tiene por preceptos lograr el desarrollo social, la profundización de la democracia y la complementariedad económica con el propósito de reducir la pobreza extrema.

UNASUR y la emergencia del regionalismo pos hegemónico

El marco general en el que se desenvolverá esta perspectiva de integración responde a un modelo que, como ya mencionamos antepone una visión política a los procesos de integración económica,

13 No olvidemos la propuesta brasileña del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) y que en las declaraciones de Declaraciones del Cusco (2004) y Brasilia (2008) se atiende a la profundización de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN perfeccionando el libre comercio (declaración del Cusco) e incluyendo todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN (declaración de Cochabamba).

visión que se afirma en la soberanía de los países latinoamericanos frente a la injerencia de los EUA. En otras palabras, la integración asegura (preserva y protege) la soberanía de los Estados latinoamericanos frente a intereses externos.

El sentido político de la integración, que se expresaba en la declaración de Cusco remarcando la “convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”, es mencionado en el Tratado Constitutivo de UNASUR, afirmando la “determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”¹⁴. Un elemento que aseguraría que los lazos sean fuertes y perdurables radica en el logro del objetivo del “fortalecimiento del diálogo político entre los estados miembros” para asegurar la concertación e integración regional.

Es un dato cierto que el proceso de integración, expresado en la constitución e institucionalización de UNASUR, tiene como telón de fondo la politización de las sociedades nacionales y, en algunos países, el giro a la izquierda en la conducción gubernamental. En esta perspectiva, si bien UNASUR, ciertamente, se presenta como una alternativa al modelo de integración dominante en las décadas de 1980 y 1990 fundado en el libre comercio y la negociación arancelaria, su puesta en marcha no cuestiona a fondo —y menos quiebra— la preminencia del comercio como vector de la integración en la región y de la región con el mundo.

Por tanto, el modelo de integración que expresa UNASUR —y en cierta medida ALBA-TCP y CELAC— revisita y actualiza tres elementos del desarrollismo de las décadas de 1950 y 1960. A saber:

14 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008).

la política —la perspectiva ideológica latinoamericanista— como rectora de la integración; la soberanía nacional como expresión de la autodeterminación de los pueblos y el nacionalismo de los recursos naturales; y el desarrollo como horizonte de la inclusión social. (Cuadro 1) Asimismo, este modelo agrega nuevos elementos a la lógica de integración: la institucionalidad y políticas comunes que enfrenten dimensiones sociales y asimetrías de la región; la concentración en temas de infraestructura, energía y seguridad; y la cooperación sur-sur.

El patrón dominante de la integración regional hace eco de la acción ciudadana regional, en términos de la re-politización de la agenda de integración, ya planteada en la Declaración de Cusco como “la realización de los valores e intereses compartidos que nos unen, además de comprometer a los Gobiernos, 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.”¹⁵

El regionalismo pos hegemónico y la participación ciudadana

Este modelo, denominado regionalismo pos hegemónico¹⁶ manifiesta la repolitización de la región, creando las bases para nuevas políticas en las cuales las y los ciudadanos, los movimientos sociales, los partidos políticos y los líderes gubernamentales interactúen y construyan consensos alrededor de la comunidad regional (Rigirozzi, 2012). Esta posición optimista sobre la comunidad regional destaca la reapropiación social en la conducción de la integración oponiéndola a la conducción tecnocrática del regionalismo abierto del patrón neoliberal.

15 Declaración del Cusco sobre la CSN (III Cumbre Presidencial Sudamericana de diciembre de 2004)

16 El regionalismo pos hegemónico se funda en procesos de globalización, el declive relativo de la hegemonía estadounidense y la emergencia de poderes regionales como Brasil. UNASUR, el ALBA y la CELAC expresan formas de este regionalismo.

Cuadro 1
Modelos de desarrollo

Décadas	Patrón dominante para desarrollo nacional	Patrón dominante para la integración regional
Décadas 1960 a 1980 (inicios)	Patrón nacional-desarrollista. Basado en el desarrollo de las capacidades productivas nacionales y de un mercado nacional.	Trascender las fronteras y generar una integración productiva regional.
Décadas 1980 (mediados) a 1990 (finales)	Patrón neoliberal. Basado en la desregulación de la economía y la apertura.	Impulsar una integración a través de la liberalización comercial.
Décadas 2000 (inicios) al presente	Patrón post-liberal. Basado en el crecimiento económico a altas tasas, asociado al desarrollo y al impulso de políticas sociales.	(Neo) desarrollismo integrado regionalmente con énfasis en la infraestructura para el transporte, generación de energía y defensa.

Fuente: Elaboración propia

Como ya mencionamos, el proceso de acción ciudadana regional contra el libre comercio y el cuestionamiento de los alcances efectivos de las políticas neoliberales para la integración social en los distintos países son —entre otras¹⁷— las causas directas de la emergencia del nuevo regionalismo. La coincidencia en la presidencia de liderazgos nacionales¹⁸ con proyección regional y/o global impulsa un rasgo que caracterizará a UNASUR: el híper presidencialismo.¹⁹ Éste se define por la ausencia de burocracias; la toma de decisiones para diseñar, negociar, implementar y dar seguimiento a las políticas de integración estriba preponderantemente en el Poder Ejecutivo de cada país, y un sistema de negociación fundado en la lógica de cumbres.

Asociado con el híper presidencialismo de UNASUR, un rasgo que caracteriza al regionalismo pos hegemónico es la centralidad del Estado en los procesos de integración; aspecto que tiene efectos en la participación ciudadana regional. A saber: el Estado es el que perfila el papel de la sociedad civil; es el Estado el que habilita o restringe que actores participan; es el Estado el que se presenta como actor central de lo “social”. El correlato en las organizaciones es la subordinación a los enfoques estatales con la premisa de acompañar a los gobiernos populares en el plano regional, inhibiendo la discusión de los alcances de la integración, cediendo su autonomía, y restaurando y reforzando el clientelismo.

En síntesis, el rol protagónico lo asumen los Estados y los partidos políticos en gobierno, en especial los denominados progresistas y sus líderes, que, más allá de la retórica de gobierno de los movimientos sociales —como en el caso boliviano—, hacen funcional en la gestión política regional a las organizaciones nacionales, vaciando de

17 Otras causas directas son los intereses económicos brasileños (expresados en la concreción de un sistema de infraestructura vial y energética articulado con sus nueve países vecinos) y los intereses políticos venezolanos (construcción de alianzas con países suramericanos que rompa el panamericanismo de sello estadounidense).

18 Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner.

19 Ver Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (2014)

contenido las nociones políticas de transformación de la integración anti-hegemónicas y anti-sistémicas.

Institucionalización de la participación ciudadana

Tomando como telón de fondo la transformación del regionalismo abierto, que operaba en la década de 1990, a la del regionalismo pos hegemónico, iniciada en la década de 2000, se ponderan los procedimientos de incorporación de las perspectivas de la sociedad organizada en las instancias de integración regional²⁰ y se las compara con la propuesta por UNASUR, interrogando qué diferencia ésta de las otras, en términos de una democratización de las decisiones en los procesos de integración, a partir de las directrices del FPC, las formas en que operan los puntos focales y las propuestas resultantes de los dos foros concretados en Bolivia y Ecuador respectivamente.

Los espacios previstos en los marcos de integración regional

En gran medida, los espacios previstos para la participación ciudadana en los mecanismos de integración son consultivos más no vinculantes. Los parlamentos formalmente controlan las decisiones presidenciales, las consultas o recomendaciones —tanto a parlamentos como a representantes de gremios y organizaciones de la sociedad— no son vinculantes y, en el mejor de los casos, las reuniones especializadas y grupos de trabajo promueven ciertas temáticas vinculadas al desarrollo social y económico. (Cuadro 2)

El Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

Frente a este cuadro, exploraremos que elementos —ciertos y potenciales— tiene el Foro de Participación Ciudadana (FPC) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para la participación ciudadana regional. El FPC es la concreción de uno —entre varios— principios

20 CAN, MERCOSUR, ALBA, CELAC, Alianza del Pacífico y CARICOM.

Cuadro 2

Instancias de participación ciudadana en mecanismos de integración que involucran países América Latina y el Caribe

Mecanismo de integración	Instancia Nivel Ejecutivo	Instancia Nivel Parlamentario	Instancia Nivel Consultivo
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	<p>Secretaría General</p> <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de la Dimensión Social • Departamento de Cooperación y Formación - Subsecretario de Cooperación, Asistencia Técnica y Apoyo a los países de menor desarrollo relativo 		<p>Consejos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Asesor Laboral (órgano consultivo auxiliar del Comité de Representantes, formado por delegados de las organizaciones sindicales nacionales de cada uno de los países miembros) • Consejo Asesor Empresarial (otro órgano consultivo formado por delegados representantes de las organizaciones empresariales de cada país).
Alianza Bolivariana para las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos. (ALBA - TCP)	Consejo de Movimientos Sociales es el principal mecanismo de Participación social	No cuenta	No cuenta
Alianza del Pacífico	No cuenta	No cuenta	No cuenta
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	No cuenta	Parlamento Andino	<p>Consejos Consultivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas Originarios Campesinos. • Consejo Consultivo Empresarial • Consejo Consultivo laboral • Mesa del Pueblo Afrodescendiente

Mecanismo de integración	Instancia Nivel Ejecutivo	Instancia Nivel Parlamentario	Instancia Nivel Consultivo
Comunidad del Caribe (CARICOM)	No cuenta	Asociación de Parlamentos de la Comunidad del Caribe (ACCP)	No cuenta
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	No cuenta	No cuenta	No cuenta
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS)	Parlamento MERCOSUR	Foros, Reuniones y Cumbre: <ul style="list-style-type: none"> • Foro Consultivo Económico y Social participan organizaciones de representación social y económica • Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR • Reuniones especializadas sobre agricultura familiar (Reaf), mujer (Rem), juventud (Rej), ciencia y tecnología (Recyt) y cooperativas (Rec). • Programa Somos Mercado Común del Sur (MERCOSUR) • Cumbre Social del MERCOSUR
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)		Parlamento Centroamericano <ul style="list-style-type: none"> • Conferencia Centroamericana y del Caribe de Partidos Políticos 	Comité Consultivo <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI) • Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC)

Mecanismo de integración	Instancia Nivel Ejecutivo	Instancia Nivel Parlamentario	Instancia Nivel Consultivo
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	No cuenta	No cuenta	Foro de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en: Gil, Luciana y Damián Paikin (2013)

rectores de su Tratado Constitutivo²¹. La participación ciudadana se asocia a la pluralidad y es, en esencia, parte de la realización de los derechos humanos en el marco de la democracia. El artículo 18 del Tratado perfila el sentido, alcance y procedimiento de la Participación Ciudadana²², y las decisiones N° 07-2012 y N° 02-2013, de creación del FPC y establecimiento de sus directrices de funcionamiento respectivamente, son el marco para generar los mecanismos y espacios innovadores para la participación; es decir, los ámbitos para la discusión de propuestas de la sociedad y las formas vigilancia ciudadana de las instancias de UNASUR.

De acuerdo a las directrices, para lograr la participación plena e incidencia de la sociedad en los procesos de integración regional, los órganos e instancias de UNASUR: incorporarán en sus actividades eventos de difusión y diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones; la presidencia pro tempore entregará y recibirá material e información pertinente; las organizaciones podrán participar, con derecho a voz

21 Principios rectores: soberanía; integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; auto-determinación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Ver Tratado Constitutivo de Unión de Naciones Suramericanas.

22 “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. Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.”

y por invitación expresa, en las sesiones de los órganos y demás instancias de UNASUR; la participación confiere el derecho a formular y presentar recomendaciones para la toma de decisiones en la instancia correspondiente; y los Estados deberán, en la medida de sus posibilidades, apoyar económicamente a las organizaciones para que participen.²³

Con este marco se realizaron dos FPC, Cochabamba y Quito, que —en gran medida— se concentraron en visibilizar sectores sociales con temáticas y/o problemáticas a priori relevantes en el encuadre de integración regional y en sentar lineamientos procedimentales del FPC. De acuerdo a las directrices, el FPC debe reunirse de modo presencial al menos una vez por año; no obstante, el primer FPC, programado inicialmente para realizarse en noviembre del año 2013 bajo la presidencia Pro Tempore de Estado Plurinacional de Bolivia, se concreta en el mes de agosto de 2014 en Cochabamba; y el segundo, inicialmente bajo la presidencia Pro Tempore de Uruguay debía realizarse el año 2015, se efectiviza bajo la presidencia pro Tempore de Venezuela pero en el mes de noviembre de 2016 en Quito, a razón de los problemas sociopolíticos y económicos que ocurren en Venezuela. (Cuadro 3)

Coyunturas del Foro de Participación Ciudadana de UNASUR

El retraso de los FPC coincide con coyunturas nacionales vinculadas a crisis políticas, en especial de los países con la presidencia Pro Tempore —Bolivia y Venezuela— pero no exclusivas de los mismos, en los que el impulso inicial dado a UNASUR por los líderes regionales²⁴ —entre los años 2008 al 2011— se relaja debido a la

23 Ver: Directrices punto 6. participación ciudadana en los órganos e instancias de UNASUR

24 Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (ídem) plantean que los liderazgos regionales se articulaban a una lógica de mínimos denominadores comunes entre los presidentes de los

Cuadro 3

Presidencias Pro Tempore del Foro de Participación Ciudadana

Presidencia Pro Tempore del FPC	Año	FPC
Bolivia	2014	Cochabamba
Uruguay	2015	No llega a realizarse
Venezuela	2016	Se realiza en Quito
Argentina	2017	A determinarse

Fuente: Elaboración propia

Nota: FPC = Foro de Participación Ciudadana

emergencia de la Alianza del Pacífico el año 2011 y a la reconfiguración del equilibrio político entre los gobiernos de los países con discurso de integración con predicamento económico-comercial. Cabe subrayar que coyunturas nacionales —“golpes legislativos y judiciales” a los presidentes Fernando Lugo en Paraguay el año 2013, y Dilma Rousseff en Brasil el año 2016— inciden en la ausencia de organizaciones sociales de esos países en el FPC. (Cuadro 4)

Asimismo, los FPC se realizan en un contexto donde la retórica integracionista del regionalismo pos hegemónico no condice con avances ciertos que permitan la realización de las expectativas creadas inicialmente, por ejemplo, el Banco del Sur —como proyecto clave para construir una “arquitectura financiera alternativa”—, o el Gasoducto Suramericano —como proyecto bandera de las “grannacionales”, la Corte Internacional Penal de UNASUR —la alternativa ecuatoriana a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)— y, mucho menos, el parlamento de UNASUR —planteado a tiempo de CNS—.

Otro aspecto relevante a tiempo de convocarse los FPC radica en

países suramericanos “que desembocó en principios y objetivos arraigados en altos niveles de abstracción— y a una arquitectura flexible y endeble —tendiente a minimizar las burocracias y a evitar las rigideces estructurales—” permitió el impulso inicial de UNASUR.

Cuadro 4

Países con representaciones participantes en los FPC

País	I FPC Cochabamba 2014	II FPC Quito 2016
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	No
Colombia	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
Guyana	No	No
Paraguay	No	Sí
Perú	Sí	Sí
Surinam	No	Sí
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia

Nota: FPC = Foro de Participación Ciudadana

Cuadro 5

Los Consejos Ministeriales de UNASUR

Contexto institucional	Consejo	Año de creación
I Cumbre Energética Suramericana, cuando todavía existía la Comunidad Suramericana de Naciones, en la Isla Margarita, Venezuela	Consejo Energético Suramericano de UNASUR (CES)	2007
Reunión extraordinaria Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil	Consejo de Defensa Suramericano (CDS)	2008
Reunión extraordinaria Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos el 16 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, Brasil	Consejo de Salud Suramericano de UNASUR (CSS)	2008
III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador	Consejo Suramericano de Desarrollo Social de UNASUR (CSDS)	2009
III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN)	2009
III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, el 10 de agosto de 2009 en Quito, Ecuador	Consejo Suramericano de Educación de UNASUR (CSE)	2009
IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, el 26 de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana.	Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de UNASUR (CSEF)	2010

Contexto institucional	Consejo	Año de creación
VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú	Consejo Electoral de UNASUR (CEU)	2012
VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú	Consejo Suramericano de Educación de UNASUR (CSE)	2012
VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú	Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación de UNASUR (COSUCTI)	2012
VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú	Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR (CSC)	2012
VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, el 30 de noviembre de 2012, en Lima, Perú	Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada (DOT)	2012

Fuente: Elaboración propia

los desiguales avances en los Consejos Ministeriales, que no expresan más que una jerarquización en las temáticas de la integración²⁵. Hasta el año 2012, UNASUR ya contaba con 12 Consejos (Cuadro 5), de los cuales los más referenciados son dos: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR (COSIPLAN); el primero con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS) y el segundo, continuación de la IIRSA. En menor medida, el Consejo de Salud Suramericano de UNASUR (CSS) con el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (CSSGS) y el Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR (CSC) como veedor de procesos electorarios en la región.

En práctica, la jerarquización de algunos consejos implica priorizar los objetivos iniciales de UNASUR que pretendían articular el diálogo político intrarregional, la interconexión física y energética, la integración financiera, la defensa, y la democracia. Al presente, priman la interconexión física y energética y la defensa; las restantes, quedan en un segundo plano.

La participación ciudadana en UNASUR: umbral o final

Tomando en cuenta el contexto dado para la realización de los FPC y las directrices para su conformación y funcionamiento, el primer aspecto a explorar es que organizaciones —sociales, no gubernamentales, etc.— llegaron a participar de ambos FPC y el papel jugado por los puntos focales en el marco de los procesos políticos nacionales²⁶. En otras palabras, la autonomía organizativa de los espacios nacionales no escapa a las formas de relación imperantes

25 Ídem

26 “Los espacios nacionales de participación tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir, en forma independiente y de acuerdo con sus peculiaridades internas, los actores sociales que las compondrán y la modalidad de financiamiento de sus representantes, buscando fomentar la participación, especialmente de los grupos de atención prioritaria, bajo un esquema rotativo y de representación equitativa, con reglas claras de transparencia, promoviendo la participación permanente de la ciudadanía al interior de cada Estado Miembro, con relación al proceso de integración y unión suramericana. (Directrices. Composición b.)

en la gestión política entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

En esta perspectiva, trataremos el carácter de la participación ciudadana en los FPC, apelando a dos dimensiones de la relación entre los gobiernos y las organizaciones sociales, para explicar cómo la institucionalidad de los puntos focales no escapa a las formas de relacionamiento predominantes en cada país. Cada dimensión presenta una relación entre gobierno y organizaciones sociales, así como una gradación que analíticamente formaliza la intensidad y direccionalidad de la misma. Las dos dimensiones resumen las contradicciones del denominado campo popular y su autonomía relativa respecto a la administración del aparato estatal.²⁷ (Cuadro 6)

Cuadro 6

Tipología de la relación entre gobierno y organizaciones sociales

Identificación entre organizaciones sociales y gobierno	Apoyo o crítica de las organizaciones sociales al gobierno
Mayor identificación	Fuerte apoyo
Identificación genérica	Relativo apoyo
Es indiferente	Es indiferente
Distinción genérica	Relativa crítica
Mayor distinción	Fuerte crítica

Fuente: Elaboración propia

Sólo de manera indicativa, presentamos una aproximación a la tipología de la relación entre gobierno y organizaciones sociales de los países con representaciones participantes en los FPC (Cuadro 7).

²⁷ Una tercera dimensión, no tomada en cuenta en nuestro análisis es la negociación entre organizaciones sociales y gobierno. Ver Berrón 2013.

Cuadro 7

Aproximación a la tipología de la relación entre gobierno y organizaciones sociales de los países con representaciones participantes en los FPC

País	I FPC Cochabamba 2014		II FPC Quito 2016	
	Identificación entre organizaciones sociales y gobierno	Apoyo o crítica de las organizaciones sociales al gobierno	Identificación entre organizaciones sociales y gobierno	Apoyo o crítica de las organizaciones sociales al gobierno
Argentina	Identificación genérica	Fuerte apoyo	Es indiferente	Es indiferente
Bolivia	Mayor identificación	Fuerte apoyo	Mayor identificación	Fuerte apoyo
Brasil	Identificación genérica	Fuerte apoyo	No participó	No participó
Colombia	Distinción genérica	Relativa crítica	Distinción genérica	Relativa crítica
Chile	Distinción genérica	Relativa crítica	Distinción genérica	Relativa crítica
Ecuador	Mayor identificación	Fuerte apoyo	Mayor identificación	Fuerte apoyo
Guyana	No participó	No participó	No participó	No participó
Paraguay	No participó	No participó	Sin información	Sin información
Perú	Es indiferente	Relativa crítica	Es indiferente	Relativa crítica
Surinam	No participó	No participó	Sin información	Sin información
Uruguay	Identificación genérica	Relativo apoyo	Identificación genérica	Relativo apoyo
Venezuela	Mayor identificación	Fuerte apoyo	Mayor identificación	Fuerte apoyo

Fuente: Elaboración propia

Nota: FPC = Foro de Participación Ciudadana

Esto conllevó que algunas delegaciones se mostrasen como parte de sus gobiernos, apelando a la lógica de que éstos tenían un origen directo en sus acciones colectivas y los representaban, aspecto que, potencialmente, los lleva a promover las posiciones de sus Estados, inhibiendo otras lecturas críticas de la integración. Nos referimos en especial a las delegaciones de Bolivia, Ecuador, Venezuela en ambos FPC y a las delegaciones argentinas y brasileras en el primero. En cuanto las delegaciones de otros países —en especial las de Chile, Colombia y Perú— estas presentaron posiciones más sectoriales y menos ideologizadas. En correlación con este cuadro, la composición de las organizaciones sociales participantes en los FPC tiende a ser en un primer grupo predominantemente organizaciones sociales, y en un segundo grupo organizaciones sociales, redes de ONG nacionales y ONG nacionales (Cuadro 8).

Atendiendo a lo anotado más arriba, llama la atención que ambos FPC concentran su atención en la figura de los Consejos Ministeriales Sectoriales como los ámbitos de incidencia y/o participación plena. La primera figura planteada es la creación de Comisiones Temáticas de acuerdo a los Consejos ya constituidos, es decir insertarse en la lógica prevista en la institucionalidad de UNASUR.

De manera simultánea, se propone la creación de Consejos en sentido estricto, sea por temas o por actores. Por un lado, cuando se mencionan temas, es relevante la creación de un Consejo de Trabajo, un Consejo para la Migración y un Consejo de Medio Ambiente. Por otro, cuando se tratan actores, son enunciados un Consejo de Organizaciones, Movimientos Sociales y Pueblos Originarios, un Consejo de Afrodescendientes, otro Consejo de las Diversidades Sexuales y las Identidades de Género, y finalmente, un Consejo de Igualdad del Género. Un aspecto implícito en los Consejos propuestos es la realización de los derechos humanos; no obstante, estos se hacen explícitos por su enfoque en tres consejos: Consejo de

Cuadro 8

Composición de organizaciones sociales de los países con representaciones participantes en los FPC

País	I FPC Cochabamba 2014	II FPC Quito 2016
Argentina	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales.• ONG nacionales.	<ul style="list-style-type: none">• Sin información
Bolivia	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales
Brasil	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales.• ONG nacionales.	<ul style="list-style-type: none">• No participó
Colombia	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales
Chile	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales
Ecuador	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales
Guyana	<ul style="list-style-type: none">• No participó	<ul style="list-style-type: none">• No participó
Paraguay	<ul style="list-style-type: none">• No participó	<ul style="list-style-type: none">• Sin información
Perú	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales
Surinam	<ul style="list-style-type: none">• No participó	<ul style="list-style-type: none">• Sin información
Uruguay	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales.• Redes de ONG nacionales• ONG nacionales
Venezuela	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales

Fuente: Elaboración propia

Nota: ONG = Organizaciones No Gubernamentales

FPC = Foros de Participación Ciudadana

Derechos Humanos; Consejo de Comunicación Social y el Consejo de Participación, Transparencia, Control Social y Seguimiento.²⁸

En toda esta propuesta no queda claro la composición de los Consejos: ¿son ministeriales?, o, dependiendo su temática y/o actor, ¿son Consejos Ciudadanos? Estas preguntas podrían despejarse en términos de la gradualidad en la concreción de los Consejos a través de la creación de Grupos de Trabajo, tales como Grupo de Trabajo de Género en la Integración, un Grupo de Trabajo para Indígenas, Originarios y Campesinos; un Grupo de Trabajo para Afrodescendientes, un Grupo de Trabajo sobre Soberanía Alimentaria con intercambio de tecnologías y conocimientos ancestrales, y un Grupo de Trabajo de Jóvenes para promover y favorecer su incidencia en espacios de toma de decisión.²⁹

Sin embargo, la pregunta de fondo radica en cuáles son los temas que podrían articular la acción colectiva regional en el marco de la institucionalidad de UNASUR. Los Consejos y Grupos de Trabajo³⁰ propuestos se anclan en temáticas específicas que requieren de respuestas de política pública en los espacios nacionales. Asimismo, en el mejor —y más voluntarioso— de los escenarios, ¿qué sectores y temas serían priorizados?, ¿qué voces escuchadas?, ¿qué recomendaciones tomadas en cuenta? o, cómo planteaba la mesa uno del primer FPC, ¿qué temática puede aglutinar a los actores sociales de Suramérica para la movilización social como lo hizo hace más de dos décadas el rechazo al ALCA?

En esta perspectiva, atendiendo a “la baja institucionalidad en la que desembocó el proceso y las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque”, se plantea un “nuevo perfil” de la participación ciudadana regional; éste arraiga en la percepción de las limitaciones de lo planteado por el regionalismo pos hegemónico, del desinterés cierto

28 Ver Conclusiones de primer y segundo FPC UNASUR

29 También se mencionan Comisiones Temáticas de: Economía Social, Discapacidad y Niños/ Niñas y Jóvenes.

30 Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (ídem)

Cuadro 9

Participación en la nueva fase del regionalismo

Ejes	Características
Forma participativa predominante en la relación Estado–Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Retorno a visiones y percepciones estado-céntricas en lo relativo al rol subordinado de la sociedad civil. • Movilización y activación, fragmentaria y en función de la legitimación de los gobiernos. • No hay capacidad de consolidarse en mecanismos participativos institucionalizados dentro del marco democrático y legal • Visiones y percepciones refuerzan la defensa de la soberanía y el interés nacional desde los respectivos gobiernos
Participación en la política	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión selectiva en la re-politización de las agendas regionales restringe a los actores políticos tradicionales — gobiernos y partidos políticos—. • Participan organizaciones sociales fuertemente identificadas con los gobiernos y sus líderes • Participan nuevos actores como los movimientos indígenas, diversidades sexuales y afrodescendientes. • No participan actores no-partidarios de la sociedad civil, se excluye o ignora a las redes regionales.
Participación en la definición del desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> • Centralidad del Estado como actor de lo social • Centralidad reactiva la definición de las agendas sociales “desde arriba” y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional • Restauran y refuerzan clientelismo dificultando su crecimiento autónomo

Fuente: Elaboración propia

o condicionado —por la crisis de precios de los commodities³¹— de los gobiernos para concretar la agenda, y la “incapacidad propia para presionar a favor de estos cambios, sea por la situación de cambio hacia la baja en el tenor de la movilización social de la región o por las relaciones con esos mismos gobiernos.”³² No obstante, pueden ser entendidas como una revolución de expectativas vinculadas a liderazgos regionales y a la forma de comprender y practicar la participación, que paradójicamente condicionan la construcción de la acción ciudadana regional a sus formas de gestión política nacional (Cuadro 9).

El nuevo perfil de participación regional coincide con la desaceleración de UNASUR, expresada en la tensión entre el hiperpresidencialismo y la baja institucionalización de la Unión. Si bien los FPC tienen como telón de fondo la dinamización de la Secretaría General, no redundan en la institucionalización y el fortalecimiento del FPC, aunque se mencione, en el caso del Secretario Samper, la importancia de la participación ciudadana. (Cuadro 10)

A tiempo de dar su informe final, el secretario Samper indicó que entre los desafíos para la Unión y la secretaría general está el fortalecimiento de los mercados regionales— “volver al comercio intrarregional”—, fortaleciendo la presencia de las empresas multilatinas nacidas en la región. Este proceso deberá estar asociado a la diversificación e industrialización de las economías nacionales para hacerle así frente a los efectos del modelo extractivista predominante entre los países integrantes de la Unión.³³ Esta afirmación responde a la crisis económica de 2014 que pone en cuestión la sostenibilidad de la erradicación progresiva de la pobreza extrema en la región y evidencia la dependencia de la inversión extranjera directa, y adquiere sentido político con las crisis políticas en Venezuela y Brasil.

31 Productos, mercancías o materias primas

32 Ver Berrón (ídem). El autor las llama decepciones.

33 Informe final de rendición de cuentas del secretario general de UNASUR ex presidente Ernesto Samper Pizano. Enero 31 de 2017 <http://www.unasursg.org/es/node/1064>

Cuadro 10

Las acciones ejecutivas de la Secretaría General de UNASUR

Secretario General	Acciones
<p>Néstor Kirchner (Argentina). Mandato: 4 mayo de 2010-27 de octubre de 2010</p>	<ul style="list-style-type: none">• Instalación temas principales como la defensa de los recursos naturales, Sudamérica como zona de paz, la juventud como protagonista del cambio y el diálogo como herramienta principal para la construcción de consensos.
<p>María Emma Mejía (Colombia). Mandato: 9 de mayo 2011-11 de junio 2012</p>	<ul style="list-style-type: none">• UNASUR adquirió vida jurídica, inició la construcción de su sede en Quito (Ecuador) y aprobó casi todo el reglamento general.• Entregó una zona pacificada, con ocho consejos establecidos y operando, con una consolidación de su institucionalidad, integración en infraestructura y avances en defensa. Dos institutos especializados.• En su gestión el Consejo Electoral Suramericano definió observar los procesos electorales en la región. Se avanzó en integración energética. Se logró cierta presencia como observadores en las Naciones Unidas.• Implementó la conformación de un Grupo de Trabajo ad hoc, para analizar la posible creación de un centro de arbitraje en UNASUR en materia de inversiones.• Elaboró Agenda Prioritaria de Proyectos de Integración y un Plan de Acción Estratégica (PAE) 2012-2022, que establece 31 proyectos prioritarios (que comprende 88 obras de infraestructura) por un valor de 13.700 millones de dólares para ser construidos en el próximo decenio.

Secretario General	Acciones
<p>Alí Rodríguez Araque (Venezuela). Mandato: 11 de junio 2012-22 de agosto 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrolló una agenda programática destinada al combate contra la precarización laboral, la defensa de la soberanía y la eliminación de los intentos de golpe de Estado en los países de la región. • Puso en marcha el Fondo para las Iniciativas Comunes de UNASUR, como un nuevo marco normativo, que permite financiar diversas iniciativas para dar impulso al proceso integracionista. • Se establecieron los lineamientos políticos de la Unión para sus relaciones con terceros y se adelantaron varias actividades de cooperación con otros bloques y con países fuera de la UNASUR • Propuso una visión estratégica compartida en relación con la propiedad soberana y permanente de los Estados sobre sus recursos naturales como eje dinámico de todo el proyecto unionista.
<p>Ernesto Samper Pizano (Colombia). Mandato: 22 de agosto de 2014-31 de enero 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Su agenda estructural destaca la inclusión social, la pobreza y la desigualdad. Gestión que tiende a equilibrar su rol técnico con el político, con fuerte énfasis en la resolución de cuestiones regionales de fondo como la educación, las escasas inversiones en ciencia y tecnología por parte de UNASUR (1%), problemas urbanos y rurales, de género y de competitividad. • Aboga programáticamente por agregar valor a la cadena productiva, la profundización de la democracia y la seguridad ciudadana, no sólo por medio del voto sino por la participación ciudadana • Subraya la necesidad de encontrar zonas de convergencia de UNASUR con diversos procesos paralelos: ALBA, BRICS, países petroleros con acuerdos con la OPEP, la CAN, etc. • Da mucha importancia al papel de Brasil en la UNASUR y su experiencia derivada de sus relaciones con Asia y África

Fuente: Elaboración propia con base en: Cruz Barbosa (2016)

Nota: UNASUR = Unión de Naciones Suramericanas

ALBA = Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

BRICS = Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

OPEP = Organización de Países Exportadores de Petróleo

CAN = Comunidad Andina de Naciones

Sin mencionar el retorno del modelo aperturista previo, el secretario saliente recalca que la Unión requiere “una estrategia de relacionamiento externo que organice sus prioridades de acercamiento a otros países y organismos multilaterales”. Esto es, en sus palabras, “regionalismo abierto en lo económico e integración política en lo regional”. Aspecto un poco contradictorio con la afirmación previa pero representativa del momento que vive UNASUR y nos aleja del sentido de la acción ciudadana regional que en algún momento postulaba la reapropiación social en la conducción de la integración.³⁴

Horizontes de la construcción ciudadana regional

En el escenario propuesto de “regionalismo abierto en lo económico e integración política en lo regional” queda poco que decir de la reapropiación social en la conducción de la integración entendida como el posicionamiento temático que afecta por igual sectores o pueblos de la región; por ejemplo, el libre comercio, los derechos indígenas o la economía campesina, entre otros. Nos referimos a aquella que puede ser interpretada por la intervención efectiva en las líneas maestras de la economía y la política a partir de la acción colectiva regional. En otras palabras, la sociedad civil organizada vindicando temas cimentados en la búsqueda de justicia social.

Siguiendo a Berrón (2013), el vigor del proceso de integración pos hegemónico era su novedad emancipadora respecto al intervencionismo de los Estados Unidos de América, sea en la versión beligerante venezolana o la versión negociadora brasileña, aspecto que aún potenciaría la Unión desde la perspectiva de las organizaciones sociales. No obstante, la participación se modera y el interés decae en tanto la participación se burocratiza, y los recursos económicos para participar, en especial los brindados por la cooperación internacional,

34 “La primera prioridad es el acercamiento con otros mecanismos subregionales de integración como la COMUNIDAD ANDINA, MERCOSUR, ALADI, ALBA, OTCA y la ALIANZA DEL PACÍFICO. Si no somos capaces de integrarnos con nuestros vecinos, menos lo podremos hacer con los de regiones más distantes.” (Ídem)

se redujeron por un cambio de temas, flujos y volúmenes pertinentes para las organizaciones de la sociedad en Suramérica.

No obstante, las alternativas para potenciar la participación ciudadana regional, sean institucionales o políticas, no encuentran un tema aglutinador que movilice a organizaciones y permita la construcción de plataformas para el debate y la acción. A esto se suman las formas de gestionar nacionalmente la participación —señaladas más arriba— donde el tamiz político —en menor o mayor grado— define quienes sí o quienes no participarán en el FPC.

Sólo de manera indicativa, mencionamos a continuación algunas elementos —percepciones— identificados por Berrón, a trabajarse como obstáculos a la movilización o potenciales movilizadores, se tratan del anti-imperialismo norteamericano, la lentitud de los cambios del proceso de integración, la hegemonía económica brasilera como sub-imperialismo, la integración financiera, la respuesta regional a las crisis globales, el modelo de desarrollo (entiéndase como neo desarrollismo con la interfaz extractivismo/inversiones), la integración productiva que concentra capitales, y la ineficiencia administrativa debida al hiperpresidencialismo.

Consideramos que un factor articulador de una acción ciudadana, entendida como un proceso de construcción sociopolítica radica en el cuestionamiento de las intervenciones debidas al modelo de desarrollo económico, fundado en el patrón primario exportador, al que están sometidos distintas comunidades y sectores a lo largo y ancho de Suramérica. Diversos informes señalan la tendencia a la profundización de este modelo, reprimarizando economías nacionales con cierto grado de industrialización.

En esta perspectiva, el proceso de construcción —o reactualización— de la ciudadanía regional tendrá que ir acompañado de la tematización de las estructuras que afectan las condiciones de vida. Nos referimos a las estructuras que se despliegan de lo material a lo ideológico en las realidades específicas abarcando lo material vinculado a la geografía,

lo económico en sentido estricto, transitando lo político y lo social, y concluyendo con lo ideológico.

La tematización de estas estructuras conlleva el análisis de las instituciones político y financieras, identificando las formas en que opera de hecho el regionalismo, y, en especial, los actores, los intereses y las estrategias que guían intervenciones públicas, asociaciones público-privadas, y/o privadas que se presentan como parte de la dinamización de las economías regionales y/o la integración socio territorial. Es desde las localizaciones de las intervenciones, donde las organizaciones representativas de las poblaciones, los centros de investigación y las redes de la sociedad civil podrán ir construyendo una plataforma común de conocimiento para la acción que se proyecte como una construcción discursiva de alcance político que interpele a esos poderes, como lo fue en su momento la lucha contra el ALCA.

IIRSA – COSIPLAN: la forma de integración a interpelar

Este punto nos lleva a un factor que consideramos central cuando se trata la participación efectiva de la sociedad en la integración regional. Nos referimos a los espacios de poder fáctico que operan UNASUR; éstos, usualmente cerrados al escrutinio ciudadano³⁵, se concentran en ciertos consejos que expresan una continuidad con el enfoque de regionalismo abierto y una convergencia de intereses económicos extraordinarios.³⁶ Atendiendo a esta lógica, se identifican y tematizan las continuidades y rupturas en la integración regional expresada en UNASUR, y se relacionan con las condiciones de vida de quienes sufren desigualdad y sus posiciones y las acciones —si las

35 De acuerdo a la herramienta de abordaje Powercube, los espacios cerrados son lugares donde: Decisions are made by a set of actors behind closed doors, without any pretence of broadening the boundaries for inclusion. Closed spaces are where elites such as politicians, bureaucrats, experts, bosses, managers and leaders make decisions with little broad consultation or involvement. (Ver www.powercube.net).

36 Nos referimos a un consejo: Consejo Suramericano De Infraestructura y Planeamiento De Unasur (COSIPLAN).

hubiera— acerca de la profundización de la democracia y el desarrollo social en este marco de integración.

Una de las estructuras que se despliega de lo material a lo ideológico, pensamos, es aquella que vincula la infraestructura de transporte —en especial— con el “desarrollo” como patrón económico. La figura de los caminos —las rutas, las vías— es metonímica no sólo con la integración (social, económica y territorial), sino con el progreso (en su acepción de desenvolvimiento lineal) tan caro al economicismo. Atendiendo a la integración de la región, y haciendo un juego de palabras, los caminos de la integración los proyectó en el regionalismo abierto la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y en el regionalismo pos hegemónico el Consejo Suramericano De Infraestructura y Planeamiento De Unasur (COSIPLAN). En ambos casos, los ejes de integración y desarrollo se mantuvieron constantes.

En esta perspectiva, que IIRSA —creada el año 2000— devenga en COSIPLAN —el año 2009— no supuso una transformación del sentido de la iniciativa. La pretendida organización espacial de Suramérica en torno a franjas multinacionales concentradoras de flujos de comercio —bajo la égida de Brasil— se mantiene como premisa en COSIPLAN, a la par del discurso de desarrollo social asociado, con mejores niveles de desarrollo territorial, menor pobreza y posibilidades de acceso a oportunidades de educación y empleo.

En los hechos, los países suramericanos, con independencia de su discurso ideológico pro mercado o pro estado, aplican la premisa del desarrollo economicista que no es otro que ocupar espacios, explotar los recursos naturales, aumentar la competitividad y exportar el máximo posible. Es por ello que el desarrollo social se encuentre totalmente subordinado a los proyectos y a las condiciones de sus financiadores, inicialmente el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), actualmente la banca de desarrollo regional —Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de

América Latina (CAF)—, el Banco Mundial y en proyección la banca china (Ver Cipoletta Tomassian, G., 2015; Molina, 2015 y 2016).

Atendiendo a lo señalado, la afirmación del secretario general saliente, Samper, que subraya el comercio regional como el objetivo necesario del futuro cercano de UNASUR, converge con la Agenda Prioritaria en Infraestructura de COSIPLAN, en los próximos años nos encontraremos con mayores inversiones en infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones y una búsqueda frenética de financiamiento para los 31 Proyectos estructurados (103 Proyectos individuales de la Cartera del COSIPLAN), estimados en 20.149 millones de dólares americanos.

Es en este escenario que deberá tematizarse el alcance de la integración que opera desde UNASUR, en especial desde COSIPLAN. Si a inicios de la década de 2000, en el marco de la construcción ciudadana regional, IIRSA representaba la canalización de la territorialidad del regionalismo abierto —entiéndase neoliberalismo bajo el consenso de Washington—, hoy COSIPLAN es un poder invisible que opera de manera cerrada, con limitadas oportunidades de incidir, sea en su núcleo diplomático político de decisión —el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)— o en su núcleo técnico de decisión —el Comité de Coordinación Técnica (CCT) y los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE).

En otras palabras, la proyección para la construcción de una ciudadanía regional no radicará exclusivamente en un foro de participación ciudadana previsto y provisto por UNASUR, ni en las reglas de juego que rijan a su interior. Esta construcción se enraizará en los conflictos debidos a la afectación de los medios de vida que sufran las comunidades y grupos sociales en el marco de las acciones debidas las intervenciones de los proyectos de infraestructura, y pondrá en movimiento el debate de temas significativos para las personas, cuestionando, creemos, la participación hecha a la medida de los gobiernos en el marco de la ciudadanía suramericana que no llegó a ser pos hegemónica para la gente.

REFERENCIAS

ALEGRÍA, Rafael

2003 El ALCA y los campesinos. En OSAL, Observatorio Social de América Latina, N° 9, enero, CLACSO, Buenos Aires.

BERRÓN, Gonzalo

2013 “Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos”. Cuadernos Prolam/USP 12 (23)

CIPOLETTA TOMASSIAN, Georgina

2015 Financiamiento de la infraestructura para la integración regional. Alternativas para América del Sur. CEPAL – Serie Financiamiento para el Desarrollo, N° 259, Santiago de Chile.

COMINI Nicolás; FRENKEL Alejandro

2014 “Una UNASUR de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”. Nueva Sociedad, N° 250, marzo-abril, Buenos Aires.

CRUZ BARBOSA, Sebastián

2016 “Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos”. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6 N° 11, Julio – Diciembre.

FLACSO

2007 Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos Integración en América Latina de la Secretaría General de la FLACSO, San José - Costa Rica.

GIL, Luciana; PAIKIN Damián

2013 “Mapa de la Integración Regional en América Latina. Procesos e instituciones”. Análisis, Nueva Sociedad, septiembre, Buenos Aires.

GIRARDI, Giulio

1997 El derecho indígena a la autodeterminación política y religiosa. Ediciones Abya-Yala, Quito.

DE LA TORRE, Verónica

2009 “De las alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana”. Argumentos, vol. 22 N° 59. Enero/abril, México.

MOLINA, Silvia

2015 “El papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) en la consolidación del IIRSA/COSIPLAN”. Revista Informativa de la Coalición Regional, N° 2, diciembre, IBASE/AAS/CEDLA/DAR/CDES, La Paz.

MOLINA, Silvia

2016 “¿Financiamiento para el desarrollo o para la desigualdad? El Banco Mundial como actor decisivo. Revista Informativa de la Coalición Regional, N° 3, febrero, IBASE/AAS/CEDLA/DAR/CDES, La Paz.

RIGGIROZZI, Pía

2012 Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. Anuario de Integración Latinoamericana y el Gran Caribe, no. 9, Caracas.

SERBIN, Andrés

2013 “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC”. Bonilla, A. y Isabel Álvarez [Ed] Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica, FLACSO, San José – Costa Rica.

QUILICONI, Cintia

2013 Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua?. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.102-103, septiembre, Barcelona.

DOCUMENTOS Y DECLARACIONES

Alianza Social Continental (2002)

http://www.commonfrontiers.ca/Single_Page_Docs/PDF_Docs/Alianza_Social_Continental.pdf

Declaración del Cusco sobre la CSN - III Cumbre Presidencial Sudamericana (2004)

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf

Declaración Final de la III Cumbre de los Pueblos de América (2005)

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110323111314/37IIICPA.pdf>

Manifiesto de Cochabamba (2006)

http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/cumbrecocha_conclusoes.pdf

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008)

<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>

UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº7/2012 (Lima, 29 de noviembre de 2012)

https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_7_2012__POR_LA_CUAL_EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_

DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS__DECIDE_CREAR_UN_FORO_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DE_UNASUR.pdf?noderef=fc442a46-9e2d-4b69-a2f9-b90e40976aa6

Directrices del Foro de Participación Ciudadana UNASUR (2013)

https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_2_2013__POR_LA_CUAL_EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_APRUEBA_LAS_DIRECTRICES_PARA_EL_FUNCIONAMIENTO_DEL_FORO_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf?noderef=3a3487ae-70c3-4407-a940-a6e13d6d26e0

Conclusiones de primer Foro de Participación Ciudadana UNASUR (agosto, 2014)

<http://coalicionalregional.net/unasur-foro-de-participacion-ciudadana/>

Conclusiones de segundo Foro de Participación Ciudadana UNASUR (noviembre, 2016)

<http://coalicionalregional.net/wp-content/uploads/2016/12/Declaraci%C3%B3n-y-Documentos-Finales-GT%C2%B4s-II-FPC-.pdf>

Informe final de rendición de cuentas del secretario general de UNASUR ex presidente Ernesto Samper Pizano. (Enero 31 de 2017)

<http://www.unasursg.org/es/node/1064>

El presente documento aborda la participación ciudadana en la dinámica de la integración regional sudamericana. Parte como momento de referencia en la década de los años 90, cuando las organizaciones y movimientos sociales del continente estuvieron inmersos en el debate y acción pública que confrontan las estrategias de inserción en el mercado internacional frente a modelos alternativos de sociedad. Transcurre en la evolución de la perspectiva de integración regional, que dio lugar a la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que sin abandonar el libre comercio planteó un criterio político de las relaciones de los doce países sudamericanos a partir de la retórica de integración social, económica, cultural y territorial; hasta llegar a la etapa actual, de desaceleración de UNASUR, en la cual el horizonte de la construcción ciudadana regional resulta incierto, más aún cuando escasamente se avanzó en el debate de temas significativos para los movimientos sociales y la sociedad en general.



ISBN: 978-99974-860-8-0



9 789997 486080



Con el apoyo de

