

Regiones gobernables: la gobernabilidad en los procesos de integración en América Latina.

Giovana Patricia Ríos Godínez.

Cita:

Giovana Patricia Ríos Godínez (2007). *Regiones gobernables: la gobernabilidad en los procesos de integración en América Latina. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/859>

REGIONES GOBERNABLES: UN NUEVO ENFOQUE DE LA GOBERNABILIDAD EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Giovana Patricia Ríos Godínez.

Introducción.

El orden internacional se encuentra amenazado por la erosión del régimen democrático. No es de extrañarse que los estados nos presenten un debilitamiento de sus gobiernos, sus instituciones, sus valores y prácticas democráticas, etc. La crisis se torna no sólo nacional, también regional y mundial.

Nos encontramos con un gran deterioro en las dirigencias políticas, las instituciones, el poder legislativo, los partidos políticos, el poder judicial, la burocracia gubernamental, los regímenes presidencialistas y las instituciones regionales. Perina nos argumenta la situación diciendo que, “pareciera que estas instituciones no cumplen a cabalidad sus funciones de representar y legislar, de juzgar y arbitrar, de formular y ejecutar políticas, y de controlarse mutuamente” (Perina, 2006:1).

Dicha situación se puede englobar con lo que recurrentemente llamamos *crisis de gobernabilidad*, una crisis de legitimidad de la democracia representativa; para Claus Offe y Elke Köppen, la crisis de gobernabilidad establecida en una crisis de legitimidad es una crisis de autoridad estatal (Offe, Köppen, 1981: 1848). Esta crisis se representa por la pérdida de confianza en las instituciones nacionales y regionales, y en los líderes y/o políticos que trabajan en ellas. Las reglas del juego impuestas por las instituciones no son aceptadas por los ciudadanos, y por lo tanto, se rechazan y se cuestiona la eficacia del propio gobierno.

Existen varios momentos históricos que han profundizado los estudios sobre gobernabilidad en las sociedades capitalistas democráticas. En primer lugar se encuentran los trabajos realizados por la Comisión Trilateral desde los años setenta; en segundo lugar, la definición del concepto de gobernabilidad en el momento histórico que vivieron los países que transitaron a la “democracia”, en tercer lugar, el uso dado por los organismos internacionales y por último, su utilización en la explicación de la construcción de la Unión Europea.

El análisis de la gobernabilidad en materia de integración puede ser novedoso y fresco como una nueva visión del buen funcionamiento de los procesos integradores que existen

en América Latina y el Caribe. Desde la década de los noventa, la Unión Europea y sus teorías ya nos brindaron bases para abordar el tema de la gobernabilidad fuera del espacio estatal y analizarlo en esquemas que van más allá del intergubernamentalismo, y pasar al análisis de espacios considerados supranacionales.

Un primer punto a tratar en esta ponencia es el debate que existe sobre la gobernabilidad, su conceptualización, la discusión existente entre la gobernabilidad y la gobernanza. El siguiente apartado aborda la coyuntura entre gobernabilidad y la integración, explicando la importancia del análisis de la integración desde un punto de vista gobernable, superando la sola visión estatista. Un tercer punto se centra en el recorrido histórico de la integración latinoamericana para dar paso al cuarto punto y significativamente el más importante en este estudio, el análisis de la gobernabilidad en los cuatro principales esquemas de integración subregional que existen en América Latina.

Si bien, argumentar las características esenciales de la gobernabilidad no es tarea fácil, en esta ponencia se busca que el oyente entre en el terreno de lo que es gobernable, definición del concepto, grados de gobernabilidad y en qué consiste la gobernabilidad en los procesos integradores.

1. Conceptualización y desarrollo de los estudios sobre gobernabilidad.

Hace treinta años era impensable hablar de gobernabilidad en términos tan naturales como se hace actualmente, prácticamente no se podían encontrar textos especializados en dicho tema; incluso hace quince años era muy difícil encontrar su definición en algún diccionario por muy disciplinar que este fuera. No es fácil definir el concepto de gobernabilidad en la actualidad, dado que el término se presta a múltiples interpretaciones.

El término de gobernabilidad comienza a tomar auge en la medida en que se agudizan las situaciones de crisis de los sistemas políticos. Alcántara menciona que la crisis de gobernabilidad se presta a diversas interpretaciones. En primer lugar se encuentra la incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias del sistema capitalista, y en segundo lugar, las consecuencias de las demandas excesivas de los ciudadanos (Alcántara, 1995:29). Estas dos ideas demuestran el complejo sistema de relaciones en la escena política, donde son diversos actores los que influyen en lo que a gobernabilidad se refiere.

Según Antonio Camou en su trabajo sobre “Gobernabilidad y Democracia Elementos para un mapa conceptual” nos hace referencia a dos fuentes principales de controversia sobre la noción de gobernabilidad.

“En primer lugar nos encontramos con el problema de la delimitación conceptual de la problemática, es decir, nos preguntamos, ¿a qué cosa hace referencia el problema de la gobernabilidad? En segundo término, requerimos de la formulación de un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad; en otras palabras nos preguntamos cómo (y eventualmente porqué) surgen los déficits de gobernabilidad que pueden desembocar en auténticas crisis de ingobernabilidad” (Camou, 1994:3).

El concepto de gobernabilidad se puede considerar como un sustantivo abstracto que designa un conjunto de cualidades que residen en algo para poder existir. La gobernabilidad literalmente se refiere a la calidad de lo que es gobernable, lo gobernable es en tanto la capacidad de ser gobernado; lo ingobernable por ende, es la incapacidad de ser gobernado.

La gobernabilidad para Camou es parte de una relación que se da entre gobernantes y gobernados, pero no es la relación en si misma, sino una dimensión específica de la misma; es decir, no es el estado quien permite gobernar una sociedad, ni es la sociedad la que es en si misma gobernable, la gobernabilidad es una relación compleja entre ambos términos y es esa relación la que da las condiciones de gobernabilidad (Camou 2001:15). Árbos y Giner definen a la gobernabilidad como:

“La cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Árbos y Giner, 1993:13).

La cualidad a la que se refiere el concepto es parte de la comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de la legitimidad de la ciudadanía. El resultado es el libre ejercicio de la actividad gubernativa del poder ejecutivo y la obediencia del pueblo.

La gobernabilidad es a su vez una cuestión de multilateralidad y no se desarrolla de forma unilateral por parte del gobierno o por parte de la sociedad. Esta relación estado-sociedad nos muestra diversos grados de gobernabilidad que a su vez, dichos grados son los que nos dan un espectro matizado de gobernabilidad; por lo tanto, la dicotomía negro-blanco pierde peso y en los estudios especializados se comienza a hablar de déficit de gobernabilidad o de límites de gobernabilidad.

Todas las comunidades políticas o instituciones políticas se pueden considerar gobernables, y todas las sociedades tienen niveles de gobernabilidad. Reconocer los niveles de gobernabilidad depende del equilibrio que exista entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales. Son los actores los que pueden calificar las capacidades de

respuesta de sus gobiernos. Camou advierte diversos grados de gobernabilidad, como son el ideal, el normal, el deficitario, la crisis y la ingobernabilidad.

La gobernabilidad ideal y la ingobernabilidad son conceptos límites que por un lado demuestra una sociedad sin conflictos, por el otro, una virtual disolución entre el gobierno y la sociedad. La gobernabilidad normal muestra algunas discrepancias entre las demandas y respuestas, pero se encuentra entre los márgenes tolerados de la comunidad. Cuando existe un déficit hay un desequilibrio percibido como inaceptable por la sociedad y los actores políticos; en el caso de llegar a una crisis, se describe una situación de anomalías, desequilibrios intolerables entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales (Camou, 2001: 26–28).

Los estudios actuales sobre gobernabilidad destacan una zona común entre la administración del poder y un buen gobierno. Se habla de un punto de estabilidad reconocida donde la gobernabilidad es vista como un estado de la relación existente entre el gobierno y su capacidad de cumplimiento de las demandas sociales; esto se considera un equilibrio dinámico que enfatiza la estabilidad de los sistemas políticos.¹

“Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional económico, social y político.” (Camou, 2001: 21)

Entendiendo a la gobernabilidad como un estado es necesario comprender a la gobernabilidad como un paradigma² que está conformado como una comunidad política formada por los gobernantes y gobernados que conforman un modelo político donde se articulan demandas y respuestas, y una serie de principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas organizadas en áreas de política establecidas.

2. La Comisión Trilateral y los organismos internacionales.

Un primer momento de estudio sobre gobernabilidad es el dado por la llamada Comisión Trilateral que tiene su origen en 1975 cuando Michael Crozier (Francia), Samuel Huntington (Estados Unidos) y Joji Watanuki (Japón) elaboraron un reporte para los

¹ Un sistema político está conformado por elementos institucionales que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza para transmitir sus demandas, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad, y finalmente, la existencia de un sistema político nacional está inserto en un sistema político internacional (Alcántara:54)

²Un paradigma es un conjunto de respuestas firmes como creencias, valores y técnicas que proveen un modelo de problemas y modelo de soluciones a una comunidad científica. Un paradigma actúa como un principio organizador de una percepción. Kuhn nos introduce al análisis de los paradigmas y cuando son obsoletos y se abren nuevas corrientes de pensamiento. Véase: Kuhn Tommas (1971), *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, España.

gobiernos de los países que ellos representaban. El reporte consistía en hacer un diagnóstico de los problemas y causas que existían como centrales para el desempeño eficaz de sus gobiernos, así como, la economía en las sociedades occidentales capitalistas basadas en regímenes democráticos.

El objetivo de este informe mostraba la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, unos gobiernos faltos de recursos financieros, de autoridad y de marcos institucionales exigidos para un nuevo tipo de acción. Los problemas a los que se refieren los autores de la Comisión Trilateral los resume Alcántara en los siguientes cuatro puntos:

“i) a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de igualdad y del individualismo, ii) a la sobrecarga del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales, iii) a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y iv) al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad” (Alcántara:33).

Una de las tesis fundamentales analizadas en el estudio de la Comisión Trilateral sobre el problema de la gobernabilidad es que no es sólo un problema de las sociedades democráticas y post industriales, también está ligado a las nociones de la democracia liberal que se vinculan a un modelo de desarrollo y a la crisis del estado benefactor (Acosta, 1994:8-9). Este desarrollo teórico implica el conflicto existente entre la “gobernabilidad” y la “democracia”.

La Comisión Trilateral define a la gobernabilidad como la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones; es decir, la gobernabilidad se puede definir como una cualidad propia de la comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Acosta: 6).

La perspectiva de la Comisión Trilateral también tuvo sus detractores. Los seguidores del liberalismo democrático y de la nueva izquierda, más conocida como neo marxismo, han mostrado los puntos débiles de dicha Comisión.

Con el derrumbe del *Estado Social*, los países latinoamericanos también se ven inmersos en crisis nacionales que pusieron de manifiesto tanto un grado alto de

ingobernabilidad como de *ingobernación*³. La crisis de la mayoría de los gobiernos en el mundo muestra incapacidad del mismo para cumplir las metas de desarrollo y bienestar; en el plano regional las instituciones regionales también demuestran un déficit de gobernabilidad, por lo tanto, la realidad global presenta tanto un panorama de ingobernabilidad, aunado a una situación de ingobernación entendida como parte de la práctica de la misma gobernabilidad.

Una realidad profunda es que tanto la teoría de la gobernabilidad como su práctica no siempre van de la mano. El mundo se encuentra en continuas crisis de legitimidad, las políticas públicas no llegan a favorecer el desarrollo de los países y se hace necesario referirnos a un concepto que ha surgido en el seno del debate de la gobernabilidad: *la gobernanza*.

Analizar el problema de la gobernabilidad visto desde los organismos internacionales implica profundizar en el concepto de la *gobernanza*. Dicho término es un anglicismo que proviene de *governance* y que su traducción al castellano ha pasado como gobernanza. Este concepto se incorporo en la década de los noventas como un componente fundamental en los estudios de desarrollo, auspiciados por organismos internacionales. Por ello se le considera como concepto acuñado posterior a la gobernabilidad, pero formando parte de la misma, se le puede considerar uno de sus componentes fundamentales (Aguilera:4). Tanto la gobernabilidad como la gobernanza son dos conceptos interrelacionados pero con posibilidad de separarlos para efectos de análisis.

El éxito de la gobernanza se desarrollo en la década de los noventa donde se fortalece la búsqueda del fortalecimiento institucional para lograr una calidad gubernamental. Esta idea de *calidad institucional* se expande en todo el mundo “democrático” y el término gobernanza comienza a ser utilizado indistintamente como gobernabilidad.

En la década de los cincuenta a los setenta la comunidad internacional se dedico a hacer ciertas reformas administrativas, pero no es hasta la década de los ochenta que dichas reformas tuvieron el nombre de *management público*, basándose en la lógica de la racionalidad y la neutralidad política. Pero es en la siguiente década que las políticas del *Consenso de Wahington*,⁴ y los programas de reforma del Programa de las Naciones

³ Para Antonio Camou (2000:163) hablar de ingobernación implica que el gobierno pierde su capacidad de gobernar a la sociedad, es decir no la conduce hacia los objetivos específicos y no coordina a los diversos sectores sociales para realizar los mismos.

⁴ El Consenso de Washington se entiende por el consenso de políticas de reformas económicas al que llegaron diversos gobiernos latinoamericanos, funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, en 1990. Dicho consenso se tradujo en diez instrumentos de políticas como son la fiscal, el gasto, la educación, la infraestructura, entre otras. La importancia del Consenso era superar la crisis que

Unidas para el Desarrollo (PNUD) modifican de forma radical la manera de ver la gobernabilidad de los estados y del sistema internacional. Los lineamientos neoliberales en dicho momento histórico forman la base para el *Consenso de Washington* el cual reproduce en su tesis y en sus propuestas las tendencias de cambio en todos los estados latinoamericanos.

En la *Organización de Estados Desarrollados* (OCDE), los cambios del Consenso de Washington y otras reformas de corte neoliberal se desplazan y trasciende una nueva manera de hacer política y administración pública. La OCDE incorpora la llamada *Nueva Gerencia Pública* (NGP) a través de los estudios de su *Comisión del Public Management Committee* (PUMA) que tiene como finalidad la información, análisis y propuestas de reforma de los asuntos relacionados con la administración pública de los diversos países miembros (Aguilar, 2006:82-84).

Los organismos internacionales suelen tener sus diferencias al querer desarrollar el significado de gobernanza; pero pueden coincidir en la importancia del rol de las instituciones políticas. Una definición acertada de gobernanza la da Mayntz destacándola como un nuevo estilo de gobierno.

“Se entiende por gobernanza como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000:1).

Se puede definir a la gobernanza como un sistema de reglas, proceso y prácticas que determinan el ejercicio de los poderes de gobierno. Desde la perspectiva neoinstitucional, la gobernanza tiene carácter de institución.⁵ Dicha institución se basa en valores, normas y principios que dan la pauta al desarrollo de las políticas, por lo tanto, la gobernanza tiene la capacidad de definir a los actores, los procedimientos y los medios de acción colectiva (Cerillo, 2001:12). La gobernanza puede tener calidad en la medida que tenga un desarrollo institucional óptimo en una sociedad. Joan Prats nos define a la gobernanza como:

arrastraban los países latinoamericanos en la década de los ochenta, también conocida como década perdida. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha realizado diversos trabajos e investigaciones sobre dicho Consenso. Para profundizar sobre el tema véase: Ocampo J. Antonio (1988), “Más allá del Consenso de Washington” en *Revista de la CEPAL*, Núm. 66, pp. 1-22.

⁵ La teoría neoinstitucionalista fundada por Douglas North nos da la definición de institución como las reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones dan el marco propio para el intercambio humano de cualquier índole. Para una mayor comprensión Ayala Espino nos brinda un análisis detallado en sus obras sobre neoinstitucionalismo. (Ayala, 1999: 62)

“La pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. El concepto de gobernanza es básicamente una herramienta analítica y descriptiva” (Prats, 2004:83).

El término gobernanza ha variado profundamente desde su utilización. En un primer momento se utilizó indistintamente *governance* con *governing* el cuál su traducción se acerca más a la de gobernanza. Hoy la palabra gobernanza se recurre para indicar un nuevo estilo de gobierno y para indicar algo más amplio, toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.⁶

La conexión entre gobernabilidad y gobernanza radica en el matiz democrático que debe tener la gobernabilidad, entendiendo por democracia la armonía, identidad o correspondencia que existe entre los intereses de la ciudadanía y la actividad del estado en los procesos políticos. La gobernabilidad, por lo tanto, no puede pensarse sólo como un proceso legitimador, necesita la parte de legalidad que le corresponde a la gobernanza para así lograr los niveles deseados en el fortalecimiento del estado.

En el marco de la integración regional, el buen funcionamiento de las instituciones que componen cada proceso integrador deben de estar estructuradas de manera eficiente y eficaz. Los actores que forman parte de estas estructuras de poder tienen la capacidad de facilitar y agilizar los mecanismos de coordinación en dichas instituciones; sin embargo, su operatividad no siempre corresponde a las necesidades de la misma integración.

Otro punto esencial radica en reconocer las demandas sociales que tienen los procesos de integración, sobre todo en América Latina (a diferencia de Europa) donde las demandas de las sociedades que componen los procesos de integración varían de las demandas societales de los propios estados nacionales.

3. Gobernabilidad e integración.

El estudio de la gobernabilidad en el marco de la integración subregional puede ser controversial. El hecho de que los estudios realizados se han centrado en las políticas públicas de los estados nacionales, hace que los niveles de integración regional y subregional en América Latina se queden fuera del debate. Una de las preguntas claves para este análisis es: ¿De qué forma la institucionalidad política de los esquemas de integración logra resolver las demandas sociales de la propia región?

⁶ Para un análisis más detallado de la conceptualización del término gobernanza véase: Mayntz R. (2000).

Un primer punto radica en si las prioridades y objetivos de los sistemas regionales coinciden con las prioridades e intereses de los estados nacionales que los integran. Este punto por lo regular no se ha trabajado con excesivo interés en América Latina, ya que muchas de las teorías en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales tienen una base realista y/o neorrealista, teniendo al estado nación como centro del estudio. La visión por lo tanto regional ha quedado relegada, haciendo análisis desde el estado nación y para el estado nación, y no desde la construcción de un espacio regional o subregional con una estructura propia.

Existen otras corrientes teóricas como la funcionalista o neofuncionalista que han intentado dar otro sentido al carácter regional como lo expone Alberto D. Cimadamore: “Muchas de las principales teorías que surgieron específicamente para describir, explicar o interpretar los procesos de integración regional – claramente el neofuncionalismo en sus vertientes clásica, revisada y dialéctica – asignan una gran importancia a actores ubicados en los niveles regionales y subnacionales para dar cuenta de la evolución de la integración”(Cimadamore, 2004: 43). Sin embargo, la mayoría de los estudios regionales se siguen centrando en el estado nación, por lo tanto son los estados los que proponen, deciden, proyectan y marcan la evolución de las integraciones regionales y subregionales.

Desde un sentido meramente intergubernamental lo anterior sería significativo, pero los procesos de integración van mas allá de los espacios nacionales, buscan espacios económicos, sociales y políticos que favorezcan a la creación de nuevos mecanismos de toma de decisiones y definición de políticas que impulsen a la pérdida de soberanía nacional para dar paso a una soberanía compartida. Esto puede llevar a la resolución de conflictos de carácter nacional, y a la vez a la creación de nuevos conflictos de carácter regional.

La noción de gobernabilidad entonces, en los espacios regionales y subregionales latinoamericanos debe estar basada en la capacidad colectiva de resolver los problemas que existen entre los estados que forman parte del proceso integrador. Esta hipótesis es la que no llega a concretarse en la realidad latinoamericana.

En la década de los noventa con el nuevo impulso integrador, hay un cambio radical en la forma de ver las instituciones de las propias integraciones, factor importante para buscar un mayor nivel de gobernabilidad. German de la Reza nos lo menciona así: “la ruptura entre el nuevo y el viejo regionalismo también comprende la dimensión institucional de los procesos de integración. La densa institucionalidad que caracterizaba a

los esquemas bajo la antigua estrategia, cede en los años de 1990 a favor de mecanismos flexibles de carácter intergubernamental”. (De la Reza, 2006:102-103)

En América Latina existen cuatro subregiones de importancia para el continente que representan cuatro modelos de mayor o menor institucionalidad, que tienen básicamente una gobernabilidad intergubernamental, aunque los órganos que las conforman pueden tener carácter de supranacionalidad. Lo positivo o negativo de este tipo de gobernabilidad radica en la respuesta a las demandas de los propios estados y de la región por sí misma. Estas cuatro subregiones han comenzado como proyectos económico-comerciales, utilizando mecanismos de apertura y liberalización del comercio, que a su vez han evolucionado hacia procesos de integración más complejos.

4. La integración regional – subregional.

La búsqueda de una integración latinoamericana ha existido en la historia de la misma Latinoamérica, pero no es hasta mediados del siglo XX cuando comienzan a crearse sistemas regionales y subregionales con un grado institucional, político, económico, social y cultural que no se había hecho hasta entonces. En 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, el PARLATINO en 1964 y el SELA en 1975. Estos tres esquemas son los precursores institucionales del siglo XX en la búsqueda de una integración regional de toda Latinoamérica. En el plano subregional se crea el Mercado Común Centroamericano MCCA en 1962, el Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino en 1969 y la Caribbean Community CARICOM en 1973. En estos años América Latina y el Caribe logra impulsar un proceso de integración regional y subregional. En esta primera etapa se retoma el ideal de unidad y autonomía. En esta época se practica un regionalismo cerrado para construir regiones de desarrollo hacia adentro. (Rocha, 2001: 168)

A partir de los años noventa se marca el segundo empuje integrador del siglo XX. Los procesos de integración regional y subregional se reestructuran y reimpulsan, además de fundar nuevos procesos de integración subregional, acuerdos bilaterales y la visión de dos dinámicas integradoras de orden continental, la neopanamericana impulsada por política norteamericanas, Rocha lo define como “estrategia de integración impulsada por el TLCAN desde América del Norte busca establecer relaciones asimétricas de integración existentes en América del Centro, Caribe y América del Sur, a partir de lo cual se tiene a esbozar un nuevo contexto de dependencia económica y subordinación política en el continente.” (Rocha, 2003; 204 – 205) y la dinámica integradora neobolivariana,

manteniendo la idea de antaño de Bolívar y su Gran Colombia. “El neobolivarismo es una propuesta de integración regional multilateral, igualitaria y simétrica para socios semejantes, que comparten historia y cultura comunes y que están dispuestos a cooperar mutuamente.” (Rocha, 2003: 225)

Desde este contexto el análisis de la gobernabilidad en las integraciones de América Latina es interesante gracias a las características de cada uno de estos esquemas, dado el grado de institucionalidad de cada uno y de sus diversos objetivos de integración. La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI es un área de preferencias económicas, la Asociación de Estados del Caribe AEC y el “Grupo de los Tres G3”⁷ solamente se han conformados como zonas de libre comercio, mientras que la ALADI busca llegar a la consolidación de un mercado común. El Sistema de Integración Centroamericano SICA anteriormente el MCCA, el CARICOM, la Comunidad Andina CA anterior mente denominada Pacto Andino y el Mercado Común del Sur MERCOSUR se proponen llegar a un nivel de mercado común.

El desarrollo en la gobernabilidad de cada esquema depende de sus formas institucionales y de su legitimidad política. En los sistemas de integración, sean regionales o subregionales, existe una dimensión política que se está constituyendo a partir de las relaciones entre las instituciones públicas e instituciones civiles, por lo tanto existen dentro del aparato institucional, organizaciones civiles y públicas compuestas por actores políticos, administrativos oficiales, y actores sociales. Esta dimensión política tiene como objetivo crear una gobernabilidad democrática si se cumplen los requisitos de legalidad y legitimidad. (Rocha, 2001: 203- 205)

Una primera forma institucional denominada simple la abarcan la AEC y el G3. Este esquema institucional es mínimo dada la naturaleza de sus instituciones. Las instituciones públicas sólo están relacionadas con el comercio y los actores sociales prácticamente se encuentran nulos o excluidos por los propios gobiernos que constituyen estas integraciones. Su dimensión política basada en las instituciones públicas es extremadamente sencilla ya que no están en relación con la sociedad civil y sólo actúan actores de orden oficial. Existe una legalidad clara, las instituciones que dirigen estos procesos de integración mantienen sus funciones exceptuando Venezuela que ha dejado el G3 el año pasado, esto por lo tanto no sólo pone en entredicho la legalidad de la propia

⁷ El Grupo de los Tres fue formado por Colombia, México y Venezuela el 13 de junio de 1994 con un tratado de libre comercio. Entró en vigor el primero de enero de 1995. Su duración ha sido de 11 años, siendo el 22 de mayo de 2006 que Venezuela renuncia a seguir formando parte de esta área.

integración, sino que además es palpable la falta de legitimidad política proveniente de las instituciones políticas en el caso de Venezuela y de los ciudadanos en todos los países pertenecientes a ambas integraciones, ya que no están involucrados en dichas integraciones. Un ejemplo de ello son las reacciones de la sociedad civil ante proyectos establecidos por países que integran estas regiones, como el Plan Puebla Panamá que está acabando con miles de hectáreas de cultivo y riego de los campesinos al sur de México y Centroamérica. “La zona afectada por el PPP, a pesar de ser una de las más ricas en recursos naturales del mundo, abarca una población que sufre un altísimo grado de marginación y pobreza, soportando las consecuencias de un atraso socioeconómico endémico que hunde sus raíces en una injusta distribución de la riqueza.” (Ortega, 2002:175)

El SICA, la CARICOM y la CAN son ejemplos de una forma institucional más compleja. Sus esquemas institucionales son más avanzados y su naturaleza no se reduce al ámbito económico, también abarca lo social, cultural y político.

El sistema centroamericano es el que tiene una mayor institucionalización dada la creación de instituciones sociales con roles delimitados. Este sistema mantiene en su seno aspectos de supranacionalidad e intergubernamentalismo que trabajan entre sí en diferentes instituciones públicas del mismo esquema regional. Las instituciones públicas tienen una dirección política clara, y constituyen una forma de gobierno con un poder ejecutivo, legislativo y judicial. El gran problema de este esquema no son las instituciones en sí mismas, sino los actores que las conducen y como se dijo anteriormente, la corrupción y la falta de recursos no permiten la evolución institucional de este tipo de esquema subregional. Este hecho provoca que exista una gran falta de legitimidad política que se traduce en el mal manejo de política exterior y en la falta de coordinación ciudadana. El PPP también afecta a este esquema de integración, donde 6 países centroamericanos y México buscaban el mejoramiento de infraestructura, electrificación, turismo y asuntos sociales, sin embargo, la realidad y debido a su estancamiento y disminución de recursos, el PPP se ha centrado en la infraestructura, la interconexión energética México – Centroamérica y el desarrollo turístico en menor medida, obviando los asuntos sociales. Debemos recalcar la falta de una consulta a la sociedad civil sobre el mismo plan y sus cambios sustanciales.

Otro punto que demuestra poca legitimidad política en el SICA es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos denominado CAFTA, el cuál no sólo pone en

entredicho la vida de la integración centroamericana mostrando un futuro poco halagador, ya que es posible que el SICA pierda poder político como integración debido a los problemas internos y divisiones que ha generado entre los países del sistema durante su negociación, además de que es factible que se le de prioridad a este tratado por encima de toda política generada en el esquema de integración.

El tratado de integración social que se suscribió en 1995 no ha sido objeto de revisiones ni cambios trascendentales, aunque consta con una secretaría, este tratado no brinda realmente la constitución de políticas sociales para la región. También el Tratado de Seguridad Democrática se encuentra estancado por Costa Rica y Panamá por un lado y por otro por la creación de una institución de cooperación independiente y un cuerpo regional militar para atender emergencias, frustrando así la normativa de derechos humanos de los habitantes de la región. (De la Ossa, 2003: 65)

La CAN y CARICOM también mantienen instituciones de índole social y cultural haciendo posible una participación entre actores sociales y públicos. Ambos esquemas tienen un alto nivel de legalidad, sin embargo un menor nivel de legitimidad. La legalidad de estas regiones esta basada según el derecho subregional y respaldada por su órgano judicial; sin embargo, la sociedad civil no recibe los frutos de las políticas económicas y sociales, por lo tanto esto resta legitimidad al sistema.

En el caso de la CAN desde su creación se ha enfocado casi exclusivamente al aspecto económico y su lenta evolución pone en entredicho su gobernabilidad política. Hay factores que justifican este hecho como la realidad de los países que la integran, la crisis de la deuda, la década perdida, la formación del MERCOSUR como principal proceso integrador para Argentina y Brasil. La zona de libre comercio es el elemento principal en las relaciones comerciales entre los países miembros; sin embargo, Perú ha sido el país que durante cinco años ha estado al margen de la zona provocando un menor crecimiento económico. El arancel externo común tampoco se ha respetado cabalmente y un ejemplo de ello es Perú en mayor medida. Actualmente parece que se esta trabajando en la reactivación de este esquema de integración el cuál ha demostrado una débil eficacia para llevar a cabo sus objetivos y por lo tanto el problema de gobernabilidad en este esquema de integración es más acentuado. (Sánchez, 1999: 80)

La CARICOM desde su creación ha tenido grandes déficits para lograr una integración eficiente en el área, entre los problemas más frecuentes esta el subdesarrollo con una alta tasa de desempleo, una economía poco diversificada, falta de calificación en la

fuerza del trabajo, déficits en la cuenta corriente y la balanza de pagos e insuficiente ahorro interno para lograr los objetivos de desarrollo.

Los miembros de la CARICOM dependen de las importaciones de otros países para solventar las necesidades de la población, sea en bienes intermedios como en alimentos. Las exportaciones no se encuentran diversificadas y todo parece estar igual en la década de los cincuenta o sesenta considerados estos países como bananeros o cafetaleros. Otra situación no menos importantes es su localización geográfica en el mundo, la cual se encuentra frecuentemente ante desastres naturales, tifones, inundaciones, huracanes y tormentas tropicales. El motivo de la integración es logra todos los países integrantes la unión para ayudarse contra este tipo de catástrofes y motivar la inversión, el turismo, la industria, es decir lograr un crecimiento sustentable.

La integración de esta Comunidad se centra en dos etapas importantes que demuestran el grado de gobernabilidad política en este proceso. La primera en la década de los sesenta, se le considera una etapa estatista, la cual se basa en un modelo estado – céntrico, caracterizado en el control estatal de los mercados, economías cerradas, sustitución de importaciones e inflación moderada. Esta visión provocó que las elites tomaran el control de los países y de la propia integración basada en modelos paternalistas como el de la época colonial. Este modelo de integración benefició prácticamente a las empresas transnacionales de capital extranjero en el sector turístico. Esta etapa muestra una pobre gobernabilidad y coordinación política.

La década de los setenta por su parte se ha considerado como una “alternativa de apoyo no capitalista”. Los países comenzaron a tomar rumbos distintos, algunos mantuvieron el proyecto de industrialización, otros optaron por la vía capitalista y otros siguieron vías distintas, alternativas a los modelos mencionados. Todo esto provocó que a la llegada de la década de los ochenta, esta Comunidad se encontraba fragmentada, la llamada década perdida también tocó a la puerta de estos países provocando un gran rezago económico y decide en esa década integrarse a las propuestas estadounidenses como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe donde le permitía entrar de lleno al mercado norteamericano. Esta vinculación con el mercado americano no logro sus objetivos, manteniendo una posición de clara dependencia y al final de la Guerra Fría, los objetivos de Estados Unidos hacia el área disminuyen drásticamente provocando dificultades a la hora de negociar con otros países y regiones.

La segunda etapa es de 1989 a la fecha, esta etapa intenta reactivar el proceso de integración con el objeto de lograr enfrentar los desafíos globales y de insertarse en la

economía global. Se establece el libre intercambio de mercancías, de servicios, la movilidad de los ciudadanos en el área y movilidad de capitales. El debilitamiento del estado se logra y se prioriza el capital privado, todo esto entendido como regionalismo abierto según la CEPAL. (López, 2000)

En los últimos años ha habido una mayor institucionalización de la región, ha firmado acuerdos con diversos países como Colombia y Venezuela, se ha integrado Haití en 1996, se firman los protocolos de Chaguaramas y en el 2004 se implementa la Corte de Justicia. Este recuento nos hace ver una legalidad amplia en la integración del área; sin embargo, aún queda por ver realmente los avances en el terreno de la legitimidad y de los beneficios claros y palpables con los ciudadanos.

Desde 1985 cuando comenzaron las negociaciones entre Brasil y Argentina para la conformación de un proceso de integración, las visiones y objetivos del mismo han variado significativamente, lo cual ha provocado que desde su negociación hasta la fecha existen problemas de legalidad y legitimidad, es decir de gobernabilidad en el seno de dicha integración.

Es posible contemplar tres momentos históricos para el análisis de la gobernabilidad del MERCOSUR. El primero es la etapa de pre-MERCOSUR entre 1985 y 1988 marcada por la convergencia de intereses para reformular la relación cívico-militar y la rivalidad argentino brasileña. Los instrumentos formales que ayudaron a dichos objetivos fueron: acuerdos de cooperación nuclear, la Acta de Amistad Argentino-Brasileña, la democratización, el establecimiento de una zona de paz, etc. Estos instrumentos sientan buenas bases de gobernabilidad en la construcción de un esquema de integración más parecido a la integración europea.

El segundo momento es de principios de la década de los noventa al 2001. Este momento es caracterizado por su visión económica-comercial. Las reformas de ajuste estructural promovidas por organismo internacionales llevaron a que los países miembros de dicha integración abrieran unilateralmente sus respectivas economías promoviendo la liberalización comercial, la privatización y la desregulación. El MERCOSUR se afianza como esquema de integración desde esta nueva óptica y fue percibido como un instrumento para consolidar las reformas estructurales. Junto con el proceso económico se crea una estructura institucional flexible basada en negociaciones y consensos entre los países integrantes y así avanzar en el proceso integrador. Sin embargo, a medida de que la década fue avanzando tanto Brasil como Argentina comenzaron a tomar rumbos distintos. Brasil liderando este proceso puso el MERCOSUR como prioridad en la agenda de política

exterior, mientras que Argentina elaboro una política de acercamiento con Estados Unidos, lo que provoco un distanciamiento entre los intereses económicos entre estos dos países y por ende un debilitamiento en el seno del MERCOSUR generando una débil gobernabilidad política y aunque a finales de la década de los noventa el MERCOSUR estaba consolidado institucionalmente, no existía una visión ni un discurso común entre los países que constituyen este esquema.

El tercer momento es a partir de 2003 a raíz de los cambios de gobierno entre Argentina, Brasil y Uruguay. Lula da Silva como presidente de Brasil manifiesta su deseo de seguir impulsando al MERCOSUR como una entidad de política compartida, mientras que kirchner presidente de Argentina también vuelve sus ojos hacia el proceso de integración mencionando la necesidad de restablecer y profundizar los mecanismos de integración en el MERCOSUR. Tanto Kirchner como Lula han identificado los principales ejes de acción y de cooperación necesarios para la región entre los que destacan el combate a la pobreza, la formación de un parlamento elegido por la población, el refuerzo de Secretaría Técnica, coordinación macroeconómica, la eventual creación de una moneda común y el perfeccionamiento de la unión aduanera, entre otros. (Botto, Delich y Tussie, 2003: 124)

Será necesario esperar para analizar el grado de gobernabilidad que tiene este nuevo empuje integrador en este proceso y ver la eficacia de las instituciones para logra los objetivos así como la legitimidad que le otorgue a la misma integración la población de la región y la sociedad civil internacional.

Conclusiones.

El estudio de la gobernabilidad en los procesos de integración subregional en América Latina puede dar un nuevo enfoque al conocimiento de los procesos de integración regional y subregional en nuestro continente.

Se ha abordado la teoría de la gobernabilidad dando una base para el estudio de las integraciones latinoamericanas. Las cuatro subregiones abordadas principalmente nos dan un panorama general de la falta de gobernabilidad que tienen los procesos de integración latinoamericanos y los objetivos a alcanzar para mejor dichos procesos.

Como ya se ha mencionado antes, el aporte más significativo de este artículo es el análisis de la legitimidad política tanto de las instituciones como de los ciudadanos que integran las regiones, así como de la legalidad política del funcionamiento institucional.

Estos dos puntos son los principales para conocer y reforzar las áreas más fuertes de cada uno de estos procesos, pero también para abordar los puntos más frágiles y menos trabajados en estos esquemas de integración.

Tanto el SICA, la CAN, la CARICOM y el MERCOSUR son ejemplos de integraciones que han evolucionado en diferentes espacios de tiempo, con coyunturas diversas y con necesidades diferentes, pero las cuatro con una misma finalidad, logra unirse políticamente y económicamente para tener una mayor inserción en la economía mundial y lograr mayores beneficios para los países que los integran.

La búsqueda de una buena gobernabilidad no sólo reside en los estados y en las instituciones políticas de dichos procesos, es necesario el buen funcionamiento de estas instituciones, el reajuste de ellas y la vinculación con la sociedad que conforman, constituyen y sustentan cada una de las integraciones subregionales en América Latina y el Caribe.

Bibliografía.

1. Acosta Adrián (1994), “Gobernabilidad y Democracia Perspectivas del Debate a Veinte Años del Reporte a la Comisión Trilateral”, *Revista Democracia y Gobernabilidad*, N° 13. <<http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm>> Vigente al 25 de mayo de 2007.
2. Aguilar Villanueva Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
3. Aguilera Luis, (2002), *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*, Cuba Siglo XXI. <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm. > Vigente al 25 de mayo de 2007.
4. Alcántara Sáez Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
5. Arbós Xavier y Giner Salvador (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*”, Editorial Siglo XXI, España.
6. Camou Antonio (1994), “Gobernabilidad y Democracia Elementos para un Mapa Conceptual”, *Revista Democracia y Gobernabilidad*, Vol. V, N° 13. <http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/default_noesis13.htm> Vigente al 25 de mayo de 2007.
7. Camou Antonio (2000), “La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, N° 4.
8. Camou Antonio (2001), “Gobernabilidad y Democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 6*, Instituto Federal Electoral, México.
9. Cerillo Augusto (2001), *La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad, en Instituciones y desarrollo*, edición especial, n° 8–9, España. Disponible en: <<http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=187660>> Vigente al 25 de mayo de 2007.
10. Mayntz R. (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance” en *Instituciones y Desarrollo*, número 7. Disponible en: <<http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=187660>> Vigente al 25 de mayo de 2007.

11. Offe Claus, Köppen Elke (1981), “Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, Número extraordinario. Disponible en: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0188-2503%281981%9433C18473A%22ERDLT%3E2.0.CO%3B2-5>> Vigente al 25 de mayo de 2007.
12. Perina, Rubén (2006), *Gobernabilidad, Cultura Política y Liderazgo Esbozo para una Teoría*, Comunidad Virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucional.
13. Prats Joan (2004), “Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad” en Bernales Manuel y Flores Víctor (comp.), *La ilusión del buen gobierno*, UNESCO, Montevideo.
14. Botto Mercedes, Delich Valentina y Tussie Diana (2003), “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración, el caso del MERCOSUR”, en Revista Nueva sociedad, *El futuro de la Integración Regional*, Número 186, Buenos Aires.
15. Cimdamore Alberto (2004), “Gobernabilidad y niveles de análisis en procesos de integración del MERCOSUR”, en de Sierra Gerónimo y Bernales Manuel (comp.) *Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*, Editorial UNESCO y CLACSO, Uruguay.
16. De la Ossa, Álvaro (2000), “Cooperación e integración entre gobiernos de Centroamérica”, en Revista Nueva Sociedad, *El futuro de la Integración Regional*, Número 186, Buenos Aires, 2003. López Coll, Armando, “La Comunidad del Caribe (CARICOM) en la encrucijada”, en Revista electrónica Cuba Siglo XXI, disponible en : http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/coll1_310503.pdf Vigente al 25 de mayo de 2007.
17. López Coll, Armando (2000), “La Comunidad del Caribe (CARICOM) en la encrucijada”, en Revista electrónica Cuba Siglo XXI, disponible en : http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/coll1_310503.pdf Vigente al 25 de mayo de 2007.

18. Ortega Concepción (2002), “Tres versiones e la globalización neoliberal y un solo dios verdadero: TLCAN, Plan Puebla Panamá, ALCA”, en Ortega y Guerra, coord., *Globalización y neoliberalismo ¿un futuro inevitable?*, ediciones NOBEL, España.
19. Rocha Alberto (2003), *Configuración política de un mundo nuevo, dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local*, editorial Universidad de Guadalajara, México.
20. Rocha Alberto (2001), “La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe” en Preciado Jaime, coord., *La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI*. Asociación por la unidad de nuestra América, México.
1. Sánchez Gabriel (1999), “Treinta años de integración andina” , en Revista Nueva Sociedad, *Integración regional. Política versus economía*, Número 162, Buenos Aires.