



Análisis y conclusiones: Fortalecimiento institucional de la sociedad civil en los organismos internacionales y regionales en el espacio iberoamericano

CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO
Y JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN (directores)
BEATRIZ BARREIRO CARRIL (coordinadora)

**ANÁLISIS Y CONCLUSIONES:
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LOS ORGANISMOS
INTERNACIONALES Y REGIONALES
EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO**

DIRECTORES:

CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO Y JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

COORDINADORA:

BEATRIZ BARREIRO CARRIL

Edita: Centro de Estudios de Iberoamérica

Autores generales de la obra:

Cástor M. Díaz Barrado y Juan Manuel Rodríguez Barrigón (directores)
Beatriz Barreiro Carril (coordinadora)

Diseño e impresión:

Gráficas Hache

Tel. 927 26 99 68

Cáceres

Dep. Legal: CC-000407-2012

I.S.B.N: 978-84-940015-2-9

ÍNDICE

Nota previa. Por Cástor Díaz Barrado	07
--------------------------------------	----

DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

Reflexiones finales. Políticas sociales y Unión Europea: La Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social. Por M ^a Ángeles Cano Linares	13
¿Existe Colombia? ¿Participan los colombianos? (O algunas divagaciones personales basadas en la "antigua" Teoría del Estado y en los "antiguos y nuevos" medios de participación política. Por José Manuel Vera Santos	27
Fortalecimiento institucional y los peligros de la democracia en Latinoamérica: Especial referencia a la inseguridad Social. Por Sagrario Morán	61
Fortalecimiento institucional: Democracia Ciudadanía y protección de Grupos Vulnerables. Por Pilar Trinidad Núñez	89

SOCIEDAD CIVIL Y COHESIÓN SOCIAL

La sociedad civil en el espacio iberoamericano. Por Juan Manuel Rodríguez Barrigón	105
La participación de la sociedad civil en los procesos de integración en Iberoamérica: El caso de la integración cultural centroamericana. Por Beatriz Barreiro Carril	137
Anexos y fuentes de documentación	145

NOTA PREVIA

En virtud del Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid (Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración) y la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid se ha desarrollado el Proyecto titulado “Fortalecimiento institucional de la sociedad civil en los organismos internacionales y regionales en el espacio iberoamericano: Medidas para fomentar la creación de un marco de libertad que promueva al individuo como actor director del desarrollo”, C/43-10, que ha tenido como finalidad principal realizar actividades de cooperación en un sector prioritario para la cooperación para el desarrollo y la acción exterior de la Comunidad de Madrid como es el relativo al fortalecimiento institucional en el marco de la gobernabilidad democrática y teniendo como punto de referencia los derechos de los individuos.

Con seguridad, uno de los fenómenos más significativos de las actuales relaciones internacionales es la puesta en marcha de medidas de cooperación que aporten a los Estados y otros entes sub-estatales los mecanismos necesarios para el fortalecimiento de las instituciones al servicio de los ciudadanos y, todo ello, adquiere más importancia en un marco regional y con fundamento en la integración del espacio iberoamericano, entendido en sentido amplio. Las diversas dimensiones que presenta esta cuestión han sido objeto de atención no sólo por parte de expertos en marcos puramente teóricos sino que deberían, también, ser tratadas en el seno de la cooperación internacional, poniendo el énfasis en las cuestiones relativas a los derechos de las personas.

Con este proyecto se han realizado propuestas, con contenido práctico, sobre la integración y el fortalecimiento institucional así como el papel que le corresponde a la sociedad civil en el espacio iberoamericano, teniendo muy en cuenta tanto la realidad española como colombiana, y los procesos de integración andino y europeo. Con ello, los docentes que han participado en cada una de las actividades del proyecto han ofrecido una base de los aspectos que definen, en la actualidad, las políticas que afectan a los ciudadanos señalando tanto los componentes políticos como jurídicos y sociales. Puesto que uno de los objetivos es asentar un ámbito de actuación que aspira a permanecer en el tiempo a pesar de las dificultades que, como sabemos, vivimos en nuestro tiempo para garantizar las sostenibilidad financiera de los proyectos, la presente publicación pretende contribuir a ello. En este caso, la experiencia nos ha puesto de relieve que la cooperación con la Universidad de Medellín ha sido muy fructífera y que, en consecuencia, se siguen abriendo caminos muy sólidos para que continúe la cooperación y, este proyecto en particular, la impulse de manera más decisiva.

Esta obra recoge, con las correspondientes mejoras, muchas de las ponencias que tuvieron lugar, con un significado de documentación y material docente que sea útil en el futuro. Las conclusiones finales y las propuestas fueron presentadas en la reunión de febrero de 2012 con el fin de dar a conocer los resultados más sobresalientes y se contó con la participación de profesores y diplomáticos. El resultado es, a nuestro juicio, alentador porque, con ello, se dispone, de un material tanto en soporte papel como electrónico que servirá de consulta no sólo a los participantes en el proyecto sino, también, a los interesados en estas cuestiones que tanto interesan en el espacio iberoamericano.

No nos cansaremos de decir que la complejidad a la hora de llevar a cabo proyectos de este tipo, y de aquellos que desarrollamos con la Comunidad de Madrid, en este caso, sobre democracia, gobernabilidad y Fortalecimiento institucional, se superan con el esfuerzo de todas las personas que se han animado a desarrollar un proyecto de esta índole y

con la ayuda, por supuesto, de determinadas instituciones. En este caso, además de la Comunidad de Madrid, verdadera inspiradora de un trabajo de esta naturaleza, habría que mencionar al Vicerrectorado de Relaciones Internacionales, Institutos, Centros Universitarios, Política de Orientación, Empleo y Cooperación al Desarrollo a cuya cabeza se sitúa Ana María Salazar de la Guerra y sin el cual nada de esto sería posible. La labor que realiza el Centro de Estudios de Iberoamérica, siempre con una dimensión social e incidiendo en los aspectos más sobresaliente de la cooperación en el espacio iberoamericano se ve fortalecida por la colaboración de la Cátedra Iberoamericana Santander y el apoyo tanto institucional como financiero que presta.

Cástor Miguel Díaz Barrado
Director Centro de Estudios de Iberoamérica
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

REFLEXIONES FINALES. POLÍTICAS SOCIALES Y UNIÓN EUROPEA: LA PLATAFORMA EUROPEA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

*M^a Ángeles Cano Linares
Profesora de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos*

La pobreza es, sin duda, un reflejo inaceptable de una distribución desigual de la riqueza, de los ingresos y recursos económicos de una sociedad próspera como lo es la Unión Europea (UE) pero, además, la pobreza extrema representa una violación de los derechos humanos y un grave atentado contra la dignidad humana,

Finalizado 2010, Año Europeo de lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 116 millones de personas se encontraban en UE amenazadas de pobreza y 42 millones vivían en condiciones de privación material grave sin poder cubrir una serie de necesidades consideradas básicas para llevar una vida digna en su territorio.

En respuesta a estas situaciones se formulan las políticas sociales cuyos principales objetivos pueden reducirse, con carácter general, a dos. Por un lado, la integración de los miembros que componen una sociedad y, por otro, la reducción de las, al parecer, ineludibles desigualdades que se producen en su seno derivadas de la diversa organización de los diferentes sistemas de producción. Para aproximarse al primer objetivo, los Gobiernos recurren a las políticas de prestación de servicios públicos como pueden ser entre otras, las de salud, educación, vivienda, seguridad social mientras que el segundo trata de alcan-

zarse por medio de las políticas que tienden a compensar los efectos de la exclusión. Estas son las políticas de empleo, el seguro de desempleo, los subsidios de alimentación, la protección a la infancia, etc. Además, entre estas últimas, se encuentran aquellas que están dirigidas a los sectores de mayor exclusión y que no pueden conseguir por si mismos una mínima integración en el proceso social y económico.

Por ello, las políticas sociales pueden ser contempladas como una combinación de políticas de prestación de servicios públicos, políticas de amortiguación de las desigualdades sistémicas y políticas de reducción del impacto de la exclusión.

En este último aspecto en el que se encuadra la Plataforma Europea contra la pobreza y la exclusión social.

Por su parte, en el ámbito concreto de la UE, se entiende por política social el conjunto estratégico de medidas destinadas a hacer efectivos los derechos sociolaborales. Se trata de unos derechos cuyo reconocimiento no forma parte de la política social de la UE. Sin embargo, el contenido sociolaboral de algunos de ellos requiere de la actuación de los poderes públicos para cubrir las necesidades básicas de la población.

Si bien, el empleo y la política social constituyen una de las políticas de la Unión Europea, se hace necesario proceder, por sus particulares características, a una delimitación adecuada de las competencias atribuidas a la UE en este ámbito. Así, debe destacarse, en primer lugar, su marcada e incontestada subordinación a las políticas de creación de mercado y, en segundo lugar el incuestionable protagonismo de las políticas nacionales de carácter social. Dos rasgos que vienen marcados desde el mismo origen de la integración aunque, como no puede ser de otra manera, las disposiciones de los Tratados y la adaptación a la evolución de la economía mundial y de la propia UE han ido modelando su política social creando distintas líneas de actuación. Por ello puede afirmarse que la política social de la UE queda en principio reducida a las parcelas menos conflictivas sin que esto signifique la ausen-

cia de ciertos éxitos. En efecto, a lo largo de los años se han logrado importantes desarrollos en algunos campos como el de la igualdad género, el diálogo social, la mejora de las condiciones trabajo y el estímulo del debate acerca de la función de la política social en el crecimiento económico. En el inevitable breve repaso histórico del proceso de integración, necesario para la comprensión de la actual situación, puede destacarse el protagonismo otorgado a las políticas nacionales, establecido en el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 en el que destaca la libre circulación de trabajadores, la aproximación legislaciones y la creación del Fondo Social Europeo (FSE).

Tras su nacimiento hasta aproximadamente 1970, dos fueron los objetivos de esta incipiente política social europea: El fortalecimiento de la movilidad y de la capacidad productiva. La crisis económica de la década de los 70 produjo una parálisis, pero además surgió de forma clara la necesidad de superar la concepción de una Europa exclusivamente de y para los mercaderes. En la Cumbre de París de 1972 se plantearon nuevos mecanismos de Política Social, de forma que, en 1974 la Comisión aprobó el primer Plan de Acción Social con el de objetivo lograr a largo plazo una Europa Social en la que hubiera pleno empleo, se lograra la mejora de las condiciones de vida y trabajo y el aumento de la participación de trabajadores y empresarios en las decisiones socioeconómicas. Asimismo en 1989 se aprobó, sin carácter jurídico vinculante, la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Es en el Tratado de la Unión Europea (TUE, Maastricht 1992) donde se articula la dimensión social del mercado interior, que se convierte, progresivamente y al menos desde el punto de vista retórico, en un principio director de las nuevas políticas sociales. En él se fijan como objetivos de la Unión, junto al mercado común y la Unión Económica y Monetaria, el alto nivel empleo, la protección social, la elevación del nivel y calidad de vida y la cohesión económica y social al tiempo que para alcanzar esos fines se recurre a la política en el ámbito social que incluye, además del FSE, el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Así, al tiempo que disminuye su carácter de acompañamiento de la política económica, se incorpora el diálogo social pero también el principio de subsidiariedad, que limita la actuación de la UE al supuesto en el que en que los objetivos de la acción no puedan ser alcanzados suficientemente por los Estados Miembros.

Otro rasgo insatisfactorio de esta etapa es el inicio de la aplicación fragmentaria del TUE, con la adopción del Protocolo Política Social y el Acuerdo de Política Social de UE de 7 febrero 1992. No obstante, pueden considerarse como avances el procedimiento de codecisión, la promoción del diálogo social entre organizaciones de trabajadores y empresarios y la adopción de las decisiones por mayoría cualificada del Consejo para los asuntos de seguridad e higiene, igualdad de género, información y consulta a los trabajadores y la promoción de políticas de integración de los colectivos excluidos en el mercado de trabajo. La última década del siglo XX se caracterizó por la coordinación abierta en una geometría variable y la lucha contra la exclusión social. Como aspectos sobresalientes, cabe destacar la elaboración, en 1993, del Libro blanco sobre crecimiento, competitividades y empleo y la inclusión en la reforma de UE Ámsterdam 1997, de un nuevo Título (VI bis) que incorporó el Protocolo de Política Social. Por ello, aunque desde el Tratado de Roma de 1957 se buscara “promover un alto nivel de empleo y de protección social...” no es hasta este momento que la política social y de empleo en la UE se articula como uno de los ejes del proceso de integración, subordinado, eso sí, a las políticas nacionales.

Sin embargo, hubo todavía que esperar a la reforma de Niza para que finalmente se establecieran las bases legales para que la UE pudiera actuar de modo indirecto contra la pobreza y la exclusión. En él, se estableció igualmente la creación del Comité de Protección Social, con carácter consultivo y con la finalidad principal de fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y la Comisión.

Por último, el texto actualmente en vigor, el Tratado de Lisboa recoge el espíritu del *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de construir una Europa social. En consecuencia, en él se constitucionaliza el modelo social europeo: valores, objetivos, derechos, principios y Carta de los Derechos Fundamentales. Así, junto al establecimiento del mercado interior se afirma que la UE obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Tres Títulos del Tratado de Funcionamiento de la UE avalan la importancia reconocida a esta cuestión, manteniéndose el Método Abierto de Coordinación (MAC), basado en un proceso de intercambio y aprendizaje mutuos, como el mecanismo idóneo para ejercer la función impulsora de la convergencia entre las políticas nacionales y las de la Unión. Respecto a la Política de Empleo simplemente indicar que se rige por dos principios fundamentales: el de coordinación y el de cooperación y que se afirma el esfuerzo que realizarán los Estados miembros y la Unión por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico. El crecimiento económico duradero se vincula a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y la mayor cohesión social, poniendo de manifiesto la evidente interconexión entre las cuestiones en materia de empleo, los asuntos sociales y la igualdad de oportunidades.

Por lo que respecto a la Política Social, y centrándonos en la lucha contra pobreza y la exclusión social, ya se ha indicado que a nivel europeo se cuenta con una base legal limitada que no permite el desarrollo de políticas sociales propias, si bien, desde el Tratado de Niza, se establecieron nuevas bases legales para una actuación indirecta en este ámbito.

Ya en el Consejo Europeo de Niza (2000) se aprobó la Estrategia Europea de Inclusión Social, conocida como el “Proceso para la Inclusión Social”, buscando una interacción positiva y dinámica entre las medias económicas de empleo y las sociales con el objetivo de erradicar, en el plazo de una década, la pobreza en el seno de la UE. Sus principales ejes de actuación fueron el pleno empleo y calidad en el trabajo, la mejora de la protección social y la cooperación internacional y el diálogo social.

Desde entonces, la UE ha proporcionado un marco para el desarrollo de esta estrategia a nivel nacional pero también un marco a través del cual todos los Estados miembros se coordinan entre sí a nivel europeo. La participación de los agentes tales como ONG, actores sociales y autoridades locales y regionales se convirtió desde entonces en una parte importante de este proceso.

En ese momento, los primeros retos y desafíos identificados en materia de inclusión social fueron la supresión de la pobreza infantil rompiendo el círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza; lograr el desarrollo de mercados de trabajo verdaderamente inclusivos; asegurar que todas las personas tuvieran derecho a una vivienda digna; combatir la discriminación y promover la integración de las personas inmigrantes, de aquellas que tienen alguna discapacidad o que provienen de alguna minoría étnica y, por último, combatir la exclusión financiera y el endeudamiento excesivo.

Por su parte, en 2005, coincidiendo con la renovación de la Estrategia de Lisboa la Comisión Europea aprobó la Agenda Social Europea 2005-2010. Desde ese momento, la Estrategia Europea de Inclusión Social no se limitó a cubrir la pobreza y la exclusión social sino que se incorporaron dos áreas políticas adicionales. Se trata, por un lado, la de alcanzar unas pensiones adecuadas y sostenibles y, por otro, una asistencia sanitaria y cuidados de larga duración accesibles, sostenibles y de alta calidad.

Además, con la finalidad de favorecer la confianza de los ciudadanos, se produjo el refuerzo del Método Abierto de Coordinación, configurado ya como instrumento esencial para el desarrollo del modelo social europeo. En efecto, el MAC es utilizado por los Estados miembro para apoyar la definición, la aplicación y la evaluación de sus políticas sociales y desarrollar una cooperación mutua. Así, se trata de una herramienta basada en objetivos e indicadores comunes, que completa los instrumentos legislativos y financieros de la política social. El proceso del MAC quedó estructurado en ciclos de tres años durante los que se elaboran informes nacionales que la Comisión y el Consejo resumen en un informe conjunto. Por su parte, el Comité de Protección Social, en colaboración con los representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales, es el encargado de examinar periódicamente el correcto desarrollo del proceso. Pese a lo anterior, no se pueden valorar positivamente los resultados obtenidos con la Estrategia de Lisboa ni con la Agenda Social Europea 2005-2010, máxime si se tienen en cuenta los objetivos y estrategias emblemáticas planteadas en la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, marco europeo actual para la cohesión social y territorial.

En efecto, a pesar del compromiso adoptado con ocasión de la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000 para la erradicación de la pobreza y de haberse asumido que la pobreza y la exclusión no se podrían reducir, ni se podría realizar un crecimiento integrador sin lucha contra las desigualdades y la discriminación o sin garantizar el florecimiento de las economías nacionales y de la solidaridad con los grupos más desfavorecidos de la sociedad, esto es, sin un reparto justo y adecuado del bienestar del país, de lo cierto es que, en la primera década del Siglo XXI, la pobreza y la exclusión social se incrementaron y afectaron a nuevas categorías sociales. Es cierto que Europa se ha visto especialmente afectada por la crisis financiera económica y social de carácter internacional. Lo es igualmente que ésta incide de forma directa y en primer lugar en las personas más vulnerables. Dado que el sector más vulnerable de la población es el que tiene menos ingresos, es el que puede caer con ma-

yor facilidad en el endeudamiento y la insolvencia. Debe tomarse en consideración que forman parte de este grupo de personas más vulnerables, las que se encuentran en situación de desempleo así como los jóvenes inmigrantes, poco cualificados, con trabajos temporales y salarios bajos.

Al respecto, cabe señalar que los datos disponibles señalan que uno de cada cinco jóvenes activos se encuentra en paro mientras que la tasa de desempleo de los nacionales de países no miembros de la UE es más de once puntos porcentuales superior a la de los ciudadanos de la UE. Asimismo, se estima que un el 8 % de las personas que viven en la UE (un porcentaje que supera el 30% en alguno de los Estados miembros) lo hacen en condiciones de privación material grave y no pueden cubrir una serie de necesidades consideradas esenciales para una vida digna. Además, más del 9 % de la población de la UE en edad de trabajar vive en hogares en los que no trabaja ningún miembro. Todo ello implica una situación que afecta muy gravemente a los objetivos de la UE relativos al valor del respeto de la dignidad humana y la solidaridad. Por ello, como señaló el Parlamento Europeo, las medidas de austeridad adoptadas o que se deban adoptar en la UE para superar la crisis económica y financiera no pueden suponer un ataque contra el empleo y la protección social, ni agravar la situación de las personas más desfavorecidas y entrañar el riesgo de desempleo, precariedad o pobreza para millones de personas que todavía logran vivir o hacer frente a sus necesidades y a su existencia gracias a su trabajo o a su pensión de jubilación, en particular debido a los recortes presupuestarios realizados en los servicios públicos y las ayudas sociales. Porque, como ya se ha indicado, esas situaciones de pobreza conducen y/o comportan una violación de los derechos humanos. Sin duda, la protección social, incluidos los sistemas de renta mínima representa un elemento fundamental de las democracias modernas, para garantizar de forma sustancial el derecho de cada persona a la participación en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad. Además, desempeña un papel clave de estabilización económica, al limitar la repercusión de las crisis, y de redistribución a lo largo de toda la vida, al proteger contra los

riesgos sociales y prevenir la pobreza y la exclusión social durante todo el ciclo de vida. Con este escenario, la Comisión Europea elaboró una nueva agenda económica, laboral y social, la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que sustituye a la Estrategia de Lisboa de crecimiento y empleo de 2000 y a sus fallidos objetivos de economía competitiva y erradicación de la pobreza.

La Estrategia Europa 2020 se articula en torno a ocho estrategias emblemáticas, “unión por la innovación”, “juventud en movimiento”, “una agenda digital para Europa”, “una Europa que utilice eficazmente los recursos”, “energía limpia y eficaz”, “una política industrial para la era de la mundialización” y “una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” además de la “plataforma contra la pobreza”. Sin duda, la Estrategia Europea 2020 es, al menos respecto a esta última, menos ambiciosa o, posiblemente, más realista, ya que ha fijado como objetivo de reducción de pobreza el sacar de la pobreza y la exclusión social, antes de 2020, a 20 millones de personas en función de tres indicadores acordados por los Estados miembros (la tasa de riesgo de pobreza una vez percibidas las transferencias sociales, el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja o sin empleo).

Sin embargo, si toma en consideración que se estiman en 116 millones las personas amenazadas de pobreza y 42 millones las que viven en condiciones de privación material extrema en la UE, no se puede por menos que deplorar el olvido y abandono al que deberán hacer frente muchas personas debido a la limitado del objetivo fijado. Al respecto debe indicarse que el criterio para determinar el umbral de pobreza en la UE es el del 60 % de la renta media nacional. Se trata de un indicador de pobreza relativa que se completa con otros como el concepto y el cálculo de “cesta de bienes y servicios fundamentales” a escala nacional o los acordados por el Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Política del Consumidor (EPSCO) en junio de 2010 con el fin de responder a las necesidades de las políticas públicas: riesgo de pobreza, privación material y hogares con una intensidad de empleo muy baja.

En todo caso, resulta claramente perceptible que la nueva Estrategia está condicionada por el fracaso de su predecesora, por la no materialización de los objetivos marcados en la anterior etapa. No obstante, frente a este planteamiento, el Parlamento Europeo, haciéndose eco de las voces en favor de los más necesitados, destaca la prioridad de la reducción de la pobreza y ya ha reclamado que la Estrategia Europa 2020 incluya un objetivo de reducción de la pobreza, más ambicioso, que consiga limitarla a la mitad. Asimismo ha indicado que la mayoría de los ciudadanos europeos que viven actualmente en una situación de pobreza o que corren el riesgo de caer en ella son mujeres, en particular mujeres mayores, migrantes, madres solteras y cuidadoras. Por ello destaca la necesidad de su atención prioritaria y de fijar un objetivo de reducción del número de hogares en situación de desempleo. Paralelamente a la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y al objetivo de reducción de la pobreza, los fines sociales de Europa 2020 se apoyan en el objetivo de empleo (fijado en que por lo menos el 75 % de las mujeres y los hombres de veinte a sesenta y cuatro años tengan trabajo) y el objetivo de educación (reducir del 15 % a menos del 10 % la proporción de abandonos prematuros de los estudios). En todo caso, la Estrategia Europea 2020 parte de un planteamiento global y establece cinco objetivos principales de la UE, entre los que se encuentra la referida estrategia de inclusión social que cuenta con los tres indicadores señalados: tasa de pobreza, índice de privación material y porcentaje de personas que vienen en hogares de baja intensidad de trabajo. Por otro lado, son igualmente tres las prioridades en la implementación de la política. Se trata, en primer lugar, de reforzar la transversalidad de la política de inclusión social, siendo en este punto especialmente importante la coordinación entre las políticas macro y microeconómicas. En segundo lugar, impulsar con fondos europeos la inclusión social y la lucha contra la discriminación. Y, finalmente, dar un nuevo impulso a la innovación social tratando de encontrar nuevas fórmulas que incrementen la eficacia de las políticas de inclusión social.

Respecto a la transversalidad, simplemente indicar que al ser la pobreza un fenómeno claramente pluridimensional, exige respuestas integradas que tengan en cuenta las distintas fases de la vida así como los múltiples aspectos de las necesidades de las personas. Dichas respuestas deben basarse asimismo en la garantía de acceso a derechos, recursos y servicios, como se refleja en los objetivos comunes del método abierto de coordinación sobre protección e inclusión social con el fin de responder a las necesidades elementales y de evitar la exclusión social.

La estrategia de inclusión social contempla asimismo como herramientas, una encuesta anual de crecimiento para evaluar los avances en relación a los objetivos acordados e identificar las prioridades para cada año así como un informe de evaluación anual de los Programas Nacionales de Reforma, a elaborar por los Estados de acuerdo con las directrices integrales aprobadas por la UE. En este marco, el 16 de diciembre de 2010, la Comisión Europea presentó la Comunicación “La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial”, con el objetivo de crear un compromiso conjunto de los Estados miembros, la instituciones de la UE y los partes interesadas y articular el instrumento europeo que garantizase, en la próxima década, la cohesión social y territorial. En este sentido, la Plataforma ha de constituir un marco de actuación dinámico para garantizar la cohesión social y territorial, de forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos en toda la UE y por todas las personas que sufren la pobreza. Como respuesta a los tres grandes retos enfrentados (dimensión múltiple de la pobreza y la exclusión, abordar la pobreza en todo el ciclo de vida y las nuevas vulnerabilidades y desventajas específicas junto a la exclusión grave), la Plataforma se basa en el crecimiento y el empleo así como en una protección social moderna y eficaz. Esta se plantea combinada con un conjunto amplio de políticas sociales, como son la educación con fines específicos, la asistencia social, la vivienda, vivienda, la sanidad, la conciliación y las medidas a favor de la familia, ámbitos todos

ellos en los que los sistemas de bienestar han intervenido hasta ahora con programas más bien residuales. Cinco han sido los ámbitos de actuación identificados por la Comisión: emprender acciones en el conjunto de las políticas; hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social; promover la innovación social basada en hechos; trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social y, finalmente, mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros

Respecto al primer ámbito, ha considerado esencial el acceso al empleo, la protección social y el acceso a los servicios esenciales, las políticas en materia de educación y juventud, la inmigración y la integración de los inmigrantes, la inclusión social y la lucha contra la discriminación, las políticas sectoriales, la dimensión exterior y la evaluación del impacto social.

Teniendo en cuenta las múltiples facetas de la pobreza, los aspectos contemplados en este ámbito son, por un lado, favorecer que las personas que pueden trabajar encuentren empleo en la forma mas segura para salir de la pobreza, siendo el objetivo fijado para 2020 el de alcanzar una tasa de empleo femenina y masculina del 75%, muy lejos del anterior objetivo del pleno empleo.

En relación con el segundo, para hacer que la financiación de la UE ayude a conseguir los objetivos de inclusión social y cohesión social, se planteó la revisión del presupuesto de la UE, basada en la importancia de la solidaridad. Sin embargo, para ello, la Comisión se vio impelida a argumentar que la atención prestada a los más vulnerables tiene un efecto positivo en el crecimiento y genera beneficios de disfrute general. En consonancia con la revisión del presupuesto, el Fondo Social Europeo deberá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por alcanzar los objetivos de Europa 2020, en especial el de reducir la pobreza por lo que deben asignarse los recursos necesarios a la inclusión social. Asimismo, como obligación de comportamiento, la Comisión procurará facilitar a las pequeñas organizaciones el acceso a las subven-

ciones globales y mejorar el acceso a la financiación para grupos con desventajas múltiples y en alto riesgo de pobreza. A ello se añade la necesidad de dotar de mayor coherencia y complementariedad al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de Pesca, un objetivo aplazado hasta 2013.

Por lo que respecta al tercero, adoptar un planteamiento factual con respecto a las innovaciones y reformas sociales, no se puede hablar de novedad por cuanto la UE promueve desde hace tiempo la innovación y modernización de las políticas sociales de los Estados miembros a través de las revisiones *inter pares*, el aprendizaje mutuo, la comunicación y la transferencia de las mejores prácticas, ayudando a mejorar el diseño y la orientación de las políticas. No obstante, la previsión es reunir fondos europeos con vistas a promover la innovación social factual, concentrados al principio en planes de asistencia social. La previsión es que la iniciativa incluya una red europea de excelencia en investigación para promover la generación de recursos de diseño y evaluación de programas de innovación social; un proyecto europeo de investigación en el ámbito de la innovación social, encaminado a concebir métodos practicables y formas concretas de medición del impacto; la definición de principios comunes en relación con el diseño, la aplicación y la evaluación de proyectos a pequeña escala diseñados para poner a prueba políticas innovadoras (o reformas) antes de adoptarlas de forma más amplia (experimentos sociales); la comunicación y concienciación sobre la innovación social en curso; un “comité director de alto nivel” que proporcione asesoramiento y orientación en la concepción de medidas. En lo concerniente a promover el enfoque de asociación y la economía social, se plantea ampliar y mejorar la participación de las partes interesadas, con el apoyo a los intercambios regulares y las colaboraciones entre un conjunto más amplio de partes interesadas en ámbitos prioritarios específicos, como la inclusión activa, la pobreza infantil, la inclusión de los gitanos, la carencia de hogar y la inclusión financiera. Unas directrices voluntarias sobre la participación de las

partes interesadas en la definición y aplicación de medidas y programas para abordar la pobreza y la exclusión serán elaboradas por la Comisión, que promoverá su aplicación a nivel nacional, regional y local. Además apoyará el desarrollo de la economía social como herramienta de inclusión activa proponiendo medidas para mejorar la calidad de las estructuras jurídicas relacionadas con las fundaciones, las mutuas y las cooperativas que operan en un contexto europeo.

Finalmente, para mejorar la coordinación de políticas entre los Estados miembros, la Comisión junto con los Estados miembros y otros agentes institucionales y no institucionales buscará la mejor manera de adaptar los métodos de trabajo del método abierto de coordinación social a la nueva gobernanza de Europa 2020.

En definitiva, una combinación de coordinación de políticas, diálogo con agentes institucionales y no institucionales, financiación y asociaciones estratégicas son los elementos esenciales de esta Plataforma contra la Pobreza, basada en gran medida en las políticas de acceso al empleo.

Sin embargo, debe considerarse como aspecto positivo el establecimiento de unos objetivos cuantitativos de reducción de pobreza aunque ello comporte el riesgo de tratar de alcanzarlos centrándose en las personas con mayores posibilidades de éxito. Ello implicaría descuidar a las personas más pobres y vulnerables, los que se encuentran en una situación de mayor exclusión social. En todo caso, las previsiones recogidas en la Plataforma contra la pobreza requieren de un desarrollo operativo. Y, en este punto, como siempre y desde siempre en estas cuestiones, resultará decisivo deslindar y determinar con claridad los planos nacional y de la Unión.

¿EXISTE COLOMBIA? ¿PARTICIPAN LOS COLOMBIANOS? (O algunas divagaciones personales basadas en la "antigua" Teoría del Estado y en los "antiguos y nuevos" medios de participación política)

*José Manuel Vera Santos
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos*

Introducción. I. El Estado. II. Formas de articulación territorial del Estado. III. Democracia representativa y e-democracia.

INTRODUCCIÓN.

Cuando el Profesor Díaz Barrado me preguntó sobre la posibilidad de que participase en el *Curso de formación y capacitación sobre la dimensión social de la integración: mecanismos para el fortalecimiento institucional, concretamente en las sesiones referidas a la Organización internacional, Estado y fortalecimiento institucional. Centralización y descentralización. Comunidades Autónomas y entidades locales. El papel de la sociedad civil y de los individuos en el desarrollo de las instituciones y de las políticas sociales: el caso de España*, dentro de un excelente Convenio financiado por la Comunidad de Madrid y desarrollado en colaboración con la Universidad de Medellín, me encontré compelido a colaborar con él y con el Centro de Estudios Iberoamericanos que tan magistralmente dirige, debido fundamentalmente a dos circunstancias. La primera, obvio es decirlo, se refiere a la dimensión per-

sonal e institucional; y es que los meritados Profesor y Centro me merecen la más alta consideración. La segunda variable viene dada por la "razón" académica; se me presentaba la oportunidad de disertar sobre dos grandes cuestiones, al menos para mí, que necesitan ser puestas en valor en estos tiempos.

En primer término, como constitucionalista, la posibilidad de tratar sobre el fortalecimiento institucional, me abría la puerta a argumentar respecto a: 1. Qué es el Estado, por qué es necesario su existencia organizativa y cómo sólo si existe se puede establecer un sistema democrático. 2. Cómo se organiza tanto horizontal (siguiendo a Locke o Montesquieu) como verticalmente (Loewenstein), en el ámbito institucional como también territorial.

Igualmente, al tratar la cuestión de la participación ciudadana (insisto, desde la óptica del Derecho constitucional) podía, y así lo hice, enfrentar "la democracia de los antiguos y la de los modernos" (cierto, la terminología no es ni mía ni actual sino, como es sabido, se trata del título de la conferencia de Constant en el Ateneo de París en el año 1819). En otras palabras, confrontar teóricamente y conjuntar en la práctica, la democracia representativa con la democracia infinitesimal, fraccionada (Sartori), la democracia directa sobre la que teorizase de manera, por cierto poco estructurada, el ginebrino Rousseau y que hoy parece identificarse con la actual democracia "electrónica" entendida como "bálsamo de Fierabrás", ungüento curalotodo, solución milagrosa y salvífica que nos retrotrae a las verdes praderas de "una Suiza inexistente".

Y todo ello dirigido a estudiantes que viven en un marco nacional tan intenso como el que ofrece Colombia, con una Constitución de 1991 que "abrió" camino en la región, y una situación socioeconómica diferente que permite observar los efectos de la teoría defendida: la necesaria presencia del Estado y el fortalecimiento de sus instituciones representativas amén de la posibilitación de la efectiva participación del ciudadano, colombiano o español, español o colombiano, en la toma de decisiones. Eso sí, he optado por realizar una disquisición general res-

pecto a las cuestiones, sobrevolando ejemplos concretos. Con ello he querido desbaratar el últimamente demasiado “de moda” método inductivo, utilizable para “visualizar” bondades determinadas dentro de un sistema, evidente y eminentemente, alejado de los parámetros básicos de un régimen propiamente democrático.

Esa relación ciudadano-poder en los regímenes democráticos conforma la eterna crítica al sistema que tanto y tan bien ha sido estudiada desde Schmith hasta la actualidad, tanto por teóricos demócratas como también por marxistas y fascistas (ahora incluyo a los defensores de populismos e integristas islámicos). Los primeros, es obvio, para mejorar ese sistema de diálogo permanente entre gobernantes y gobernados al que aludía Vedel; los demás, para superar un sistema “burgués” en aras de lograr la perfección de una clase o del Estado, teorizando bondades sobre unos regímenes dictatoriales que, en la práctica, han supuesto (y suponen) el mayor peligro para la misma vida, para el desarrollo de los derechos y libertades individuales, cívicas y sociales del hombre. El demócrata sabe que el sistema que defiende (la peor forma de gobierno exceptuando las demás, que dijese Churchill) siempre es perfectible; quien no lo es pretenderá enfrentar sus teorizaciones sobre el “nuevo Estado” o sobre el 3 “proletariado” ocultando una realidad que disfraza las mayores atrocidades imaginables.

En fin...

Como cualquier intervención oral peca de mayor precipitación que la reflexión escrita, les remito a Ustedes a la consulta de los dos artículos doctrinales que les enviaré. El primero versa sobre el Estado y su organización institucional y, sobre todo, territorial (que era el tema concreto de mi intervención); el segundo alude a la relación (y fíjense que no digo dicotomía, enfrentamiento o sustitución) entre el sistema representativo y la e-democracia.

Junto a ambos trabajos les he enviado la Constitución española de 1978, un Estatuto de Autonomía, marco institucional de las Comunidades Autónomas españolas, así como la regulación de la Administración

local en España. Con ello intento que ustedes mismos puedan conformar su opinión a través no sólo de las fuentes directas sino confrontar mis ideas con las de aquellos autores que aparecen citados en los artículos doctrinales enviados. De eso se trata, de convencer, no de vencer, siquiera sea dialécticamente.

Vayamos pues a dialogar respecto a tres aspectos básicos: el Estado, su realidad territorial y los modelos de participación ciudadana. Nada más y nada menos.

I. EL ESTADO.

Definimos Estado como aquella sociedad territorial, organizada conforme al Derecho y dotada de poder soberano. Descriptivamente, siguiendo a Jellinek, diferenciamos tres elementos: pueblo, territorio y poder calificado como soberano¹. Pues bien, primera aseveración: sin Estado no existe democracia, ni institucionalización del poder, ni participación ciudadana... Es un previo a su clasificación como Estado "constitucional" o "democrático"²; no existe libertad o igualdad reales y efectivas sin la existencia del Estado. De ahí que comenzase mi exposición con la pregunta de si existía Colombia como Estado.

Lo anterior no quiere decir que todo Estado sea constitucional o democrático. Ni en su evolución desde el absolutismo ni en las nuevas vertientes dictatoriales, integristas o populistas se identifica el sistema político liberal establecido teleológicamente sobre todo (ojo, no soy Bentham pero tampoco utilizo su utilitarismo de manera bastarda), para permitir al ciudadano el disfrute cierto de sus derechos y libertades.

¹ Es cierto que otros autores aluden a otras características: así Romano se refiere a la necesidad de la aparición de las instituciones, Kelsen identifica Estado y Derecho o Smend destaca el elemento de integración sociopolítica que conlleva el Estado.

² Maquiavelo alude al término "stato" precisamente como aquello que subyace en la organización política antes de su definición como Monarquía o República.

I.1. El pueblo o nación entendido como elemento jurídico-político, sujeto de la soberanía y del poder electoral que dirían los profesores De Esteban y González Trevijano; el pueblo sujeto colectivo de derechos; el pueblo que actúa bien directamente o a través de representantes... De esa colectividad nacional sujeto y objeto de su propio poder de su autorregulación, de ese pueblo es del que hablamos, al que nos referimos. El individuo que pertenece a un Estado incluso es sujeto de protección allende las fronteras por el aparato estatal. En el fondo y en la forma, cada ciudadano es la parte más importante, el principio y el fin de la actuación del Estado democrático; insisto, del Estado democrático. No corresponde el estudio aquí de las diferencias entre nación política y cultural, temática tan estudiada como mal entendida por algunos (al menos en España) y que llevó incluso a un ex Presidente del Gobierno a calificar el concepto de nación como discutido y discutible... En fin.

I.2. El territorio, ese elemento tridimensional al que aludía Kelsen, permite la fijación de fines estatales a medio y largo plazo, la posibilidad del establecimiento físico de la población, de su convivencia, actuando en positivo y negativo, como “frontera” para la aplicación normativa. De él se predica que es único, indivisible e inalienable.

I.3. El poder, factor “de hecho”, casi físico, que en democracia se consolida como “de derecho” por la aquiescencia de los ciudadanos. El poder así entendido no quita para que sea el Estado quién ejerce la coerción última y única admisible sobre aquellas actuaciones que atenten contra la sociedad y sus valores (vida, libertad, propiedad, etc). Jellinek nos hablaba del carácter “dominante” de este poder, de manera que “llega a todos y en todas las situaciones”, podemos decir. Y así es. Weber aludía a la legitimación del poder, a la motivación de la obediencia: la tradición, el carisma o la racionalidad serían sus parámetros básicos. En democracia, dentro del Estado constitucional que defendemos, obvio resulta decirlo, se obedece sobre todo (así debe ser) por esta última motivación. De lo contrario, algo “olería a podrido en Dinamarca” (igual que si no existe vinculación con el pasado de la nación o si no existiese un carisma de los dirigentes, temas todos ellos muy interesantes bien entrado ya el siglo XXI).

Este poder se califica como soberano, característica básica que denota que el mismo es inmanente a la propia organización estatal (Heller, Hauriou); un poder que nace del propio Estado, que no es vicario o delegado, rompiendo así con la visión teocrática del mismo (¡aviso a navegantes integristas!) o con la supeditación económica (imperialismo) o personal (¡que se lo digan a Corea del Norte, paraíso de las libertades, como ustedes saben!). Esta soberanía hace que el Estado defina sus relaciones y fines tanto en el exterior como en el interior, bien que limitada por decisiones geoestratégicas (pertenencia a organizaciones supranacionales, por ejemplo) e incluso internamente, por la existencia de una posible descentralización política en sus estados, regiones, *län*-ders o Comunidades Autónomas. Como diría Zubiri, "siendo lo mismo, no es lo mismo".

Más "visualmente" podemos ejemplificar la soberanía como ese bloque de plastilina que, en sus principios, era monolítico (Estado absolutista) y que en la sociedad postindustrial pasa a tener muchísimas formas, estrecho por una parte (cediendo, por ejemplo, competencias antes estatales a organizaciones supranacionales o perteneciendo a organizaciones militares), expandido por otra (esa misma pertenencia hace que un país "proyecte" su soberanía en decisiones que afectan a otros Estados).

Fue Bodino el primer autor que aludió al concepto de soberanía defendiendo el sistema absolutista, identificando al soberano con el Monarca renacentista; ya en la Ilustración serán, primero Sieyès y luego Rousseau quiénes la ubicarían en la Nación y finalmente en el pueblo. Así llegó el sufragio censitario de los primeros ciudadanos y la universalización del mismo para todos (primeros los varones, luego las mujeres ya en siglo XX), independientemente de logros políticos o económicos previos. Así llegó, en fin, la democracia, la participación política.

1.4. La teoría de la separación de poderes. ¿Cómo se posibilita que este poder del Estado se ejerza, se lleve a cabo? Evidentemente a través de unos "poderes" que realizan unas funciones variadas que afec-

tan a los ciudadanos. Veamos, pues, esa teorización sobre la separación/colaboración de poderes, antes de entrar en la estructuración territorial del Estado.

El principio de la separación de poderes, como indica la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo XVI, se constituye en elemento básico para reconocer el Estado de Derecho. Obviando a autores como Constant (defensor de la existencia de cinco poderes diversos, a saber: real, ejecutivo, judicial, representativo de la opinión -Cámara Baja- y representativo de la permanencia - Cámara Alta-) o Tocqueville (profeta del enfrentamiento entre las potencias rusa y americana), voy a reflejar muy someramente las teorías de Locke y de Montesquieu, para después realizar una visión crítica de la separación de poderes en la actualidad.

John Locke³, teórico del liberalismo, utiliza el pacto social limitado mediante el que surge el Estado civil (*pactum societatis*). Más adelante, de un posterior *pactum subieccionis* nacerá el Gobierno, que nunca podrá atentar contra los derechos naturales que los individuos se han reservado como contenido intangible. El Estado aparecerá cuando se dan “leyes ciertas, jueces conocidos y poder suficiente”; un Estado que, considerado como mal menor, no puede subyugar a los individuos que lo crean, puesto que los mismos han guardado para sí sus derechos y libertades.

Esta construcción conlleva desde el principio una garantía instrumental, institucional, para que no pueda ser conculcada: el poder legislativo, confeccionador de las leyes, que emana de la voluntad nacional, que reposa en la Asamblea y que en ningún caso puede transferirse al Monarca. Un poder ejecutivo permanente y necesario, que reside en el

³ Locke escribe su obra *Dos tratados sobre el Gobierno civil* a los dos años de producirse la Revolución Gloriosa, justificando en ella el liberalismo y criticando el modelo absolutista. Siguiendo un modelo pactista, considera que en el estado de naturaleza el hombre puede vivir en armonía, aunque necesariamente se producen conflictos entre los intereses personales, los cuales han de resolverse por una entidad superior.

Rey, órgano que también asume el poder federativo, y que no es sino el encargado de las relaciones internacionales y bélicas, encontrándose sometidos ambos al principio de legalidad. Por último aparece el poder de prerrogativa, o potestad igualmente residenciada en el Rey, y tendente a lograr que la generalidad de la norma no produjese actos injustos.

Va ser el barón de Secondat quién defina una teoría moderna sobre la importancia de la separación de poderes, diríamos que casi con efectos taumátúrgicos, que llega hasta la actualidad. Montesquieu escribe en *1748 El Espíritu de las Leyes*, anticipando la Monarquía limitada, a la que dará lugar el advenimiento de las ideas revolucionarias francesas después de numerosas vicisitudes⁴. Aparece así la clásica división trimembre de poderes: un poder legislativo (bien que dividido en dos Cámaras, una electiva y otra de carácter hereditario, la primera de las cuales goza de la facultad de estatuir –“faculté de statuer”- y la otra de la facultad de impedir –faculté d’empêcher- o vetar las resoluciones de la anterior); un poder ejecutivo del Estado; y otro ejecutivo de las cosas del Derecho civil o poder judicial, limitado a ser “instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”, debido a la desconfianza que los jueces (provenientes del régimen anterior) le producían. En cualquier caso, como destacan Biscaretti o De Vergottini, el francés hace más hincapié en la colaboración que en la separación estricta de los poderes⁵.

Las críticas a la doctrina de la separación de poderes no se hicieron esperar.

⁴ En el capítulo VI del Libro XI de la meritada obra es donde aparece su conocida teoría de que “para que no se pueda abusar del poder (...) el poder frene al poder”. A su juicio, en el logro de un sistema templado, moderado, tal y como él considera existe en Inglaterra, se encuentra la solución para la convivencia pacífica. Y de la observación del modelo británico postula que el poder debe autocontrolarse para lograr un clima político en el que las libertades de los ciudadanos sean protegidas. Para ello establece un sistema, semejante al de las ciencias de la naturaleza, de pesos y contrapesos.

⁵ Pero nada de lo que exponemos se puede comprender hoy sin la presencia de los partidos políticos, tan bien reflejada en nuestro país por García Pelayo. Estos son los auténticos sujetos y actores de la vida política moderna, y como tal son consagrados en los textos constitucionales. Pero la realidad no es tan idílica. Basta con reflexionar sobre la atosigante “partitocracia” que asfixia a los regímenes constitucionales de nuestro entorno.

Rousseau ya criticó (y luego le siguieron teóricos comunistas y fascistas que abogaban por el régimen de partido único) que esta teoría atentaba contra el concepto de soberanía, incurriendo en un error, ya que no se refiere en realidad a la soberanía sino a los medios de articular el poder del Estado. Otros la aborrecían por ser una creación burguesa vinculada a un Estado liberal ya superado. Son más acertadas, en cambio, las censuras que consideran que la división tripartita de poderes desconoce otros poderes del Estado muy significativos, como, por ejemplo, el propio de la función de gobierno o de “indirizzo”. Y asimismo la crítica a la referida ausencia de constatación fáctica tampoco es desdeñable, ejemplificada en la presencia omnímoda de los partidos, que han sustituido el binomio Legislativo-Ejecutivo, por el de mayoría que gobierna y minoría que controla.

Pero volvamos al principio. La teoría de la separación de poderes, en primer lugar se entiende como teoría de colaboración –jurídica o políticamente estructurada-, al menos entre los poderes “más políticos” (legislativo y ejecutivo), dando lugar a los regímenes presidencialistas, parlamentaristas o directoriales. En segundo término, el carácter dogmático e institucional de la misma sigue en vigor, ya que esta teoría estructura jurídica y políticamente la convivencia, con el fin de impedir la concentración de poderes en unas solas manos. En tercer lugar, la correlación órgano-función no existió desde el primer momento, ya que ha de diferenciarse entre separación de poderes y separación de funciones (Loewenstein): ya la Monarquía limitada permitía la presencia del Monarca en el proceso legislativo (convocaba sesiones o vetaba las leyes aprobadas en las Cámaras), al mismo tiempo que las Cámaras comienzan a controlar las tareas del ejecutivo. Por tanto, tampoco ha de producir rechazo que, como veremos más adelante, el poder Ejecutivo se haya convertido en el vértice del sistema o que el “poder legislativo” no sólo radique en unas Cámaras, que destacan más en sus tareas de control al gobierno: “la regla de la especialización (órgano-función) es uno de los procedimientos posibles del reparto de funciones, pero solamente uno de varios” (Burdeau). Y, por último, tanto la visión dogmáti-

ca como la institucional, han de adecuarse a las nuevas estructuras de poderes: a la inteligencia de Montesquieu no se le puede también pedir dotes predictivas, adelantándose a la existencia de los partidos políticos y a la creación de la justicia constitucional, que velara por la mayor jerarquía formal y material de la Constitución.

Coincidimos así con De Esteban cuando afirma que el mayor peligro para la teoría estriba en la posible creación de un régimen de partido único, y apuesta por un reforzamiento del poder judicial como un elemento esencial en la configuración actual del Estado de Derecho (De Vergottini).

II. FORMAS DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

Discurramos, a continuación, respecto a la clasificación de un Estado desde la óptica de la división territorial del poder.

II.1. El Estado unitario. Señala Pérez Serrano que constituye la expresión en cierto modo más clara y elemental de formación política, conformándose así como el modelo teórico de explicación. El Estado simple es aquél que posee un solo centro de impulsión política y un solo conjunto institucional (Prélot y Aja). Aparte modelos absolutistas arcaicos, la realidad actual francesa, a pesar de su lenta regionalización, hace ver cómo un Estado unitario puede convertirse en adalid de las libertades (Constituciones de 1946 y 1958), bien que el extinto modelo soviético se convirtió en el polo contrario (Constituciones de 1918, 1924, 1936 y 1977). Es decir, este poder único en su estructura y elementos territorial y humano es absolutamente compatible con la separación de poderes y con la actuación de estos en ejecución del poder único estatal; y también con lo contrario.

Por otra parte es igualmente incierta la creencia de que el Estado unitario es un Estado centralista, pues desprecia las necesidades de la periferia (Ferrando Badía): una cosa es el ejercicio del poder y otra su caracterización esencial.

Este modelo territorial aparece casi de imposible configuración en las sociedades actuales, salvo en el caso de Estados muy peculiares (por ejemplo, el Vaticano), debido a que el fenómeno de la descentralización administrativa o la propia desconcentración lo empujan en su evolución a una variedad de formas jurídicas (Núñez Rivero). Pero delimitemos los conceptos. Me refiero a la *centralización* cuando existe un único centro de poder, de decisión; si éstos fuesen, en cambio, variados, con autoridades independientes y no elegidas por el poder central, aunque se ejerza una tutela sobre ellas, nos encontraríamos ante un Estado descentralizado (Prélot y Duverger).

Alude la doctrina a la centralización (o *descentralización*) administrativa (que es a la que nosotros nos referimos, salvo que se explicita lo contrario), legislativa (también llamada descentralización política, siendo la propia de los Estados regionales o autonómicos), o constitucional (siendo esta última la correspondiente a la descentralización federal).

Por su parte la desconcentración del poder supuso, en un primer momento, la aparición de la Administración y de órganos destinados a ejecutar las diferentes actividades del poder. La misma consiste, a juicio de Duverger o Sánchez Ferriz, en “transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas y de las que dependen”. Se diferencia así de la descentralización, por la ausencia de elección de las autoridades locales, y de la centralización porque la decisión se adopta localmente y no en sede central.

II.2. El Estado federal. Es admitido por toda la doctrina que la aparición del federalismo se debe prioritariamente a necesidades organizativas prácticas que se dieron en la conformación político-institucional resultante de la Unión de las trece colonias americanas.

Los Estados federales surgen siguiendo dos procedimientos que representan la dualidad de tendencias que concurren en el mismo. Bien sea por la unión, por la asociación en un ente superior de naturaleza estatal por parte de Estados anteriormente soberanos, bien por la descentralización política de un Estado antes unitario. El Estado federal se

conforma pues como nexo de unión entre la unidad y la diversidad, entre fuerzas centrífugas y centrípetas. Y tanto en un caso como en el otro, la existencia del Estado federal como sujeto de Derecho político, además de internacional, no se pone en duda⁶.

En cuanto al porqué de su aparición, a su teleología, las explicaciones doctrinales son también más o menos unánimes: organizar racionalmente la convivencia societaria en territorios extensos; lograr la integración de unidades nacionales en una estructura, salvaguardando tanto la identidad estatal como las de las diferentes entidades sociales, políticas o culturales que se integran; y, en tercer lugar, aparece el logro de la descentralización por motivos técnicos (de mejor gestión) o axiológicos (si encuadramos, por ejemplo, la descentralización dentro del principio de control de poderes).

Dejando a un lado las disquisiciones teóricas sobre la ubicación de la soberanía en los Estado federales (bien en el propio Estado, bien en los estados federados, conjunta o en un tercer factor como es el ordenamiento jurídico) coincidimos con De Vergottini, al considerar que "parece que, desde el punto de vista jurídico el Estado federal es el titular de la soberanía estatal (interna e internacional) y que la pretendida soberanía de los Estados miembros ha de imputarse a precedentes históricos en los casos en que los actuales Estados miembros fueron soberanos en su tiempo (Suiza, EE.UU.)".

La Constitución federal aparece como elemento esencial para crear la nueva estructura territorial, y, más tarde, para servir de garantía de coexistencia a la Federación y sus estados miembros, a través de la sistematización orgánica y funcional que consagra. Lógicamente esta Constitución se nos presenta como escrita y rígida, ya que es la más eficaz característica, si se ha de lograr esa protección antes citada. Muy

⁶ Fue Le Fur quien describió, para los casos de creación federal a partir de acuerdos interestatales, que el proceso de constitución del Estado federal, si bien comenzaba con un acuerdo internacional, concluía con una realidad jurídica estatal cuyos órganos eran los encargados de sancionar y aplicar la Constitución federal recién aprobada por cada uno de los Estados.

unida al constitucionalismo federal aparece la justicia constitucional con el control de la constitucionalidad de las leyes y la resolución de conflictos competenciales.

Las instituciones federales parten de la presencia de un Legislativo bicameral en el que una de las Cámaras representa los intereses territoriales, evitándose abusos que pudieran entorpecer el desarrollo de las competencias de los Estados miembros⁷.

Respecto al Ejecutivo, no existen reglas muy claras al respecto, presentándose una amplia variedad de modelos diferentes. Sí es cierto, por último, que el esquema federal requiere de un Tribunal federal que resuelva los problemas creados por conflictos competenciales entre el Estado federal y los Estados miembros o de estos entre sí.

Si aplicamos el mismo esquema, pero observado desde el lado del Estado miembro, hemos de atender a diferentes cuestiones. La primera de ellas se deduce de su naturaleza jurídica, ya que abandonando nominalismos, los clásicamente denominados “estados federados” o “estados miembros”, no son tales “estados” en un sentido político institucional. Y si esto es así, lógicamente sus particulares “Constituciones” no lo son tampoco; antes bien -excepciones hechas de cuestiones históricas o políticas-, son textos nunca provenientes de un poder constituyente diferente al federal⁸. De aquí que la Constitución federal no sea sino la expresión de la autonomía constitucional limitada competencial, territorial y personalmente (LUCAS VERDÚ).

⁷ Aunque esta precaución se observa más al comienzo que después de racionalizado el propio proceso federal. La configuración de esta segunda Cámara varía mucho según se opte por el modelo Consejo o el de Senado; con mandato imperativo el uno, con mandato representativo el otro. Al tiempo que tampoco son idénticos los sistemas de elección de los representantes de los Estados federales, ni las competencias entre una y otra Cámara.

⁸ El estado miembro no tiene un pueblo diferente del que compone la Federación -aunque en la misma convivan dos regímenes jurídicos generales definidos por el territorio, dos regímenes que no atentan contra la unidad del ordenamiento jurídico-, ni tampoco territorio diferente, ya que éste es único en el Estado federal -aunque se admitan dos espacios políticos con regulaciones provenientes de diferentes órdenes, en virtud de un anterior reparto competencial-. Asimismo tampoco gozan de un poder soberano, ya que su poder es un poder vicario, dependiente del poder soberano federal, desde que se constituye el Estado federal, sea cual sea su modo de lograrlo.

Esta situación queda refrendada por el principio de la primacía del Derecho federal sobre el de los Estados miembros, donde una ley federal puede prevalecer incluso sobre la Constitución de un Estado miembro -en el caso que exista un encuadre competencial que lo permita y que la segunda sea contraria a la primera-, además de recogerse la posibilidad de inspección del Estado federal sobre los Estados miembros, llegando a poder ejecutar federalmente las competencias que no sean realizadas por su Administración propia.

Para que se pueda hablar de Estado federal, se deben asumir en su seno -y, siempre que sea posible, en sede constitucional-, una serie de "criterios" (Aja) o "mínimo institucional" (González Encinar). Así, para el primero de los autores citados, ha de producirse un reconocimiento constitucional de la estructura federal; una distribución de competencias; la resolución de los conflictos por una instancia neutral; que el entramado institucional de los Estados miembros sea independiente de aquél de la Federación; que se produzca una financiación objetiva y garantizada; y la existencia de una serie de relaciones entre la Federación y los Estados miembros. Para el segundo, el "mínimo institucional" consiste en: un Estado integrado por entes de base territorial, dotados de competencias no sólo administrativas sino también legislativas y de dirección política; una distribución de medios financieros respondiendo al reparto competencial realizado; participación de los entes federados en la organización estatal, a través de una segunda Cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización; la garantía de que lo anterior no pueda reformarse por ley ordinaria (es decir, su recepción en la Constitución); y la presencia de unos mecanismos judiciales de resolución de conflictos, son otras de las cuestiones esenciales para definir a un Estado como federal.

A las ideas antes reseñadas les realizo una objeción de fondo: se remiten siempre y en todo caso a la aplicación, al modo de ejecución, a los instrumentos, y no tanto a la esencia, al "ser" del Estado federal, a sus elementos conformantes. Se refieren no al "qué", si no al "cómo" se organiza competencial e institucionalmente un Estado federal, obvian-

do aquello que los propios autores –como la mayoría de la doctrina– denominan “tendencias federalizantes”. Esas tendencias existen como tales, y producen –en el seno de los Estados, bien sean unitarios, regionales o federales (aunque más en estos dos últimos casos)–, un proceso de descentralización, incluso de “homologación” competencial e institucional que comparto, pero que diferencio de la esencia de la cuestión. Y es que, por un lado, la homologación no es una identificación; y, de otro, la discusión debería centrarse también en qué es el Estado federal, y no sólo en cómo reparte sus competencias y protege su “doble nivel institucional” (Aja). Como se verá, esta es la cuestión de fondo que late en mi defensa del carácter propio del Estado regional (o autonómico en el caso español), ya que creemos de mayor enjundia las diferencias esenciales referidas a la realidad constituyente, a la distinción entre soberanía y autonomía, a la participación en el poder de reforma constitucional o a la coparticipación e incardinación de los entes territoriales en el entramado estatal.

Por otra parte, las relaciones jurídicas entre el Estado federal y los Estados que lo componen deben “buscar la unidad de lo múltiple en el respeto a la pluralidad” (González Encinar). García Pelayo alude a un triduo de relaciones: coordinación, supra y subordinación e inordinación. Dice así: “Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado; las supra y subordinación lo convertirían en un Estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordinación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política”.

La coordinación es, según establece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “la concertación de medios, esfuerzos, etc., para una acción común”.

Prevalecen, pues, dos principios: la voluntariedad de la concertación y la paridad entre los sujetos intervinientes. Y así ocurriría en estas relaciones existentes entre el Estado federal y los Estados federados, si no se incardinase esta coordinación en un marco en el que prevalecen las relaciones de supra y subordinación. Como podemos leer en De Vergottini, "si es cierto que el Estado federal rechaza, en general, los métodos impositivos respecto a los Estados miembros, prefiriendo las formas de colaboración y de entendimiento con éstos, no se puede reconocer una equiordenación entre el Estado federal y sus componentes debiéndose admitir, debido a la supremacía de la Constitución federal sobre las de los Estados miembros, la supraordenación del primero".

Tales relaciones de coordinación se observan tanto en el ámbito de la distribución competencial como en el institucional u orgánico. En cuanto al primero, es conocido que, bien por un sistema de lista única o por el de doble lista, se produce un reparto de materias que corresponden al Estado federal o a los Estados miembros, o que comparten entre ellos, lo que da lugar a materias exclusivas (tanto del Estado miembro como de la Federación, teniendo en cuenta la legislación y la ejecución) y materias concurrentes (aunque su denominación y contenido ellas que aplica el autor citado dan lugar a posibles polémicas).

Las relaciones de supra y subordinación -según se exprese la relación desde la posición del Estado federal o desde la de los Estados federados-, son aquellas que afirman la supremacía de la Federación sobre los entes que la componen, de tal forma que el Estado federal es el único sujeto soberano y somete bajo las mismas a las relaciones de coordinación antes expuestas. Esta relación de superioridad (y por consiguiente subordinación de los Estados miembros), se expresa en una serie de factores, siendo los más destacados los siguientes: a) los Estados miembros gozan de autonomía constitucional, un poder limitado por la Constitución federal, tanto en sus prescripciones positivas como en las prohibitivas; b) el Derecho federal prevalece sobre el Derecho de cada uno de los Estados miembros en aquellas materias sujetas a competencias compartidas; c) en caso de conflictos entre el Estado federal

y sus miembros, o entre estos últimos, un Tribunal federal es el encargado de resolverlos; d) las instituciones de la ejecución y de la intervención federal (reconocidas incluso en las Confederaciones de Estados soberanos), permiten que la Federación ejecute a través de sus propios órganos aquellas decisiones adoptadas y no satisfechas por los Estados miembros; igualmente, la intervención federal se prevé por causas de seguridad interna o exterior; e) y la vigilancia e inspección federal sobre la organización y la Administración de los Estados miembros, sobre todo si compete a estos últimos la ejecución de las decisiones legislativas adoptadas por la Federación.

En tercer lugar, las relaciones de inordinación implican la participación de las partes en las decisiones que adopta el conjunto, y supone que los Estados miembros participen en la formación de la voluntad legislativa federal o en la propia reforma de la Constitución federal. La primera de las cuestiones se solventa, como ya sabemos, con la creación de una segunda Cámara de representación territorial. En cuanto a la reforma constitucional federal, los Estados miembros participan a través de la iniciativa o mediante el necesario y posterior refrendo de los Estados sobre el proyecto de reforma (normalmente no se exige unanimidad de ellos, pero sí una mayoría cualificada).

II.3. El Estado regional. Por su parte, los orígenes del Estado regional también traen su causa en distintas razones: la presencia en el Estado unitario de hechos diferenciales en parte de su territorio (España o Italia); la lejanía de alguna de las regiones respecto del resto del territorio del Estado (Portugal); la transición de Estados unitarios de carácter autoritario y centralista hacia Estados liberales de democracia clásica (la Segunda República española o la Italia post fascista), etc. Estas motivaciones no suponen por lo tanto una lista cerrada sino que, antes bien, expresa, al igual que ocurría en el caso de los Estados federales, un método inductivo, empírico y basado en experiencias reales muy varias. Aunque se observa claramente que el motivo último que esconden dichas motivaciones es de descentralización política; así, por ejemplo, Burdeau reseña cómo el mayor grado de descentralización

dentro del Estado unitario el que da lugar al Estado regional, pero nunca, en cambio, el de asociación entre Estados soberanos.

Su primera reglamentación se encuentra en el Estado integral de la Segunda República española, más en concreto, en el artículo 1 de la Constitución de 1931. Este modelo influyó después en la Constitución italiana de 1947, cuyo artículo 5 diseñó un Estado unitario basado en la indivisibilidad republicana, pero reconociendo las autonomías locales.

El Estado regional se delimita por la ubicación de la soberanía y del poder constituyente en sede estatal. Como ya dije, la génesis de los Estados regionales se debe al desarrollo de las cotas máximas del principio descentralizador administrativo y legislativo del Estado unitario. Esta localización de la soberanía conlleva igualmente, como consecuencia, que todas las instituciones estatales representan la soberanía nacional, incluida la segunda Cámara, cuyos miembros pueden ser elegidos en base territorial, pero que disfrutan de representatividad a nivel nacional. Además en el Estado regional existe una sola Constitución, ya que los Estatutos de autonomía son normas aprobadas por el ordenamiento estatal. Por el contrario, la absoluta regionalización del Estado como el diferente nivel competencial de unas y otras regiones no son requisitos necesarios para la consideración de un Estado como regional. Los ejemplos italiano, portugués o español así lo atestiguan. Por otra parte es comúnmente admitido que se dan Estados regionales con mayor nivel competencial que otros federales.

La descentralización regional no sólo se define por su ámbito territorial, sino porque cada región posee su propio Estatuto, gozando de competencias legislativas y de autogobierno. Pero para no confundir la regionalización (fenómeno descentralizador del Estado unitario) con la federalización estatal, hemos de acudir, como señala Ambrosini, a dos aspectos: a) Los Estados miembros de una Federación gozan de autonomía constitucional, de forma que, dentro de las condiciones impuestas por el Constitución federal, pueden fijar y reformar sus propias Constituciones sin intervención del poder estatal; sin embargo, en los

Estados regionales los Estatutos de las regiones se establecen (o al menos se aprueban) por el poder estatal central, por lo que disfrutan de naturaleza normativa estatal. Como apunta Virga, el ordenamiento constitucional de las regiones “es siempre otorgado, es decir, dictado por los órganos constituyentes del Estado al que pertenece la región”; b) Los Estados miembros del Estado federal participan, como decíamos, en la conformación de la voluntad general a través de la Cámara de representación federal aparte de; c) intervenir en la reforma constitucional.

En el caso del Estado regional, ni la segunda Cámara tiene porqué representar sólo los intereses territoriales sino también los generales de toda la Nación; y tampoco las regiones no participan en el procedimiento de reforma constitucional, ni en el momento de la iniciativa ni en su postrera ratificación.

Respecto a la naturaleza jurídica del Estado regional se ha escrito abundantemente, pudiendo recogerse la mayoría de las opiniones en cuatro grandes corrientes: a) Aquellos que consideran que tanto el Estado federal como el Estado regional son formas más o menos avanzadas de descentralización. De esta opinión son Kelsen, Manzziotti o Kunz. b) La identificación del Estado regional con el Estado unitario es la mantenida por Ranelletti, Biscaretti o Burdeau. c) Se postula, fundamentalmente por Lucatello, la identificación entre el Estado federal y el regional como realidad única. d) El Estado regional es, según Ambrosini o Pierandrei, un tipo intermedio entre el Estado federal y el unitario.

Yo no comparto la idea de que la “esencia del poder” sea la misma, o “semejante” en los casos del Estado federal y regional, aunque podamos convenir que la “cantidad” del mismo puede ser asimilable. Como ya expuse, no parece un sistema adecuado para la definición territorial de un Estado atender a la realidad de las competencias asumidas por los entes territoriales, sin que se produzca un estudio prioritario de la esencia de éstos y de aquél. En suma, se han de sopesar motivos de calidad y no de cantidad, cualitativos y no sólo cuantitativos para realizar una correcta comprensión sistemática de la realidad cierta del Estado regional.

Además, dentro de las cuestiones meramente empíricas, se podrían citar tendencias claras que también diferencian el Estado federal y el regional. La primera de ellas –y afecta a su propia esencia–, es que no se concibe un Estado regional nacido fruto de la unión de Estados soberanos: siempre se debe su nacimiento a cuestiones de descentralización de un poder antes más centralizado. Y esto conlleva que no se discuta el carácter de la soberanía de las regiones o su poder constituyente. Otras cuestiones menos esenciales, pero sí reveladoras de diferencias, son también que en el Estado federal el sistema se expande a todo el territorio nacional, mientras que el Estado regional permite la convivencia de autonomía de ciertas regiones y un régimen unitario descentralizado para el resto del Estado (caso de Portugal); y de forma semejante, el 17 nivel competencial transferido del Estado federal a los Estados miembros tiende a su homogeneización, algo que no siempre ocurre en el caso regional (véase Italia).

III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y E-DEMOCRACIA.

Pongamos claro unas cuestiones básicas y que para mí suponen el punto de partida de la argumentación que defiendo. Los conceptos de democracia representativa y de e-democracia o democracia electrónica pueden ser entendidos como antítesis o como síntesis, como complementarios o como realidades diferentes y, a veces, contradictorias.

Frente a aquellos autores que consideran la denominada democracia digital o e-democracia como concepto ontológicamente superior a la democracia occidental actual, yo parto del reconocimiento de las imperfecciones del sistema representativo e intento salvar las mismas, entre otros medios, por el uso de las nuevas tecnologías. Es decir, que la participación *on line*, la democracia electrónica, la e-democracia, coadyuva en la potenciación, se incardina dentro de las instituciones representativas, posibilitando la mejora del régimen democrático representativo, destacando de éste su virtualidad esencial respecto a formulaciones teóricas referidas a una democracia directa idealizada.

Por eso, en primer lugar voy a referirme a qué se entiende y en qué se basa la democracia directa; a continuación vislumbraremos el porqué de la aparición del sistema democrático representativo, su evolución, teoría y la aparición del partido político como elemento esencial del mismo, haciendo también mención a los elementos más denostados, a las imperfecciones del modelo.

III.1. La democracia “de los antiguos”: la democracia directa. Cuando el neófito se acerca a la noción de democracia directa, ésta suele aparecer acompañada de los locativos “ateniense”⁹ o “suiza”, casi siempre, eso sí, trufada, como veremos, de inexactitudes.

Es Rousseau el defensor más destacado de esta idea. El ginebrino, aludiendo a la realidad de su ciudad natal¹⁰, aboga por el principio de identidad, frente a un concepto de representación que va a ser el ganador de la batalla ideológica y política.

⁹ La polis griega era una forma de organización social preestatal que presentaba, a nuestros efectos, una serie de aspectos destacables. A saber: un territorio definido, de pequeñas dimensiones; un proteccionismo militar y económico rayano en la autarquía, con una sociedad muy homogénea culturalmente hablando. Dentro de este ámbito cerrado y excluyente en lo político, militar, económico y cultural, únicamente los griegos varones, nacidos de padres ciudadanos de la polis, tenían derechos de ciudadanía y podían así participar en la toma de decisiones políticas. Mujeres, extranjeros y esclavos no participaban en las mismas. En la ciudad-estado de Atenas, antes de la guerra del Peloponeso (431-401 antes de Cristo), de una población superior a los cuatrocientos mil habitantes, más de la mitad eran esclavos, setenta mil metecos (personas libres pero que no gozaban de derechos de ciudadanía) y unos ciento treinta mil atenienses, de entre los cuales sólo cuarenta mil eran varones adultos y, por ello, partícipes en las decisiones que afectaban a la colectividad. Efectivamente, en los siglos VI a IV antes de Cristo, se desarrolló en Atenas un sistema muy avanzado en su época: ese diez por ciento de ciudadanos que podían participar en los asuntos públicos, convocados en asamblea, tomaban las decisiones de manera directa, adoptando los acuerdos frecuentemente por aclamación, amén de intervenir y expresar sus opiniones en materias clave para el desarrollo social como eran las decisiones presupuestarias o los trabajos públicos. La asamblea aparecía dirigida por un Consejo de los Quinientos, en el seno del cual, y como siempre, por sorteo, se elegía al Epístata, o persona que decidía el orden del día de los debates que se celebraban en la asamblea. Igualmente el poder judicial se conformaba por ciudadanos sorteados. La inexistencia de cuerpos intermedios permitía la relación directa del individuo (insistimos: ciudadano ateniense, varón, adulto) con una comunidad que le diluía en su colectivo.

Nos encontramos, pues, ante una realidad muy concreta y específica, no generalizada ni generalizable, creo que evidentemente alejada del concepto democrático en un mundo complejo y con sociedades abiertas como es el actual. Además de la complejidad cultural o social de hoy día, la toma de decisiones en el ámbito nacional y supranacional nada tiene que ver con un modelo cerrado, homogéneo y muy reducido en su número de participantes, tanto activos como pasivos.

¹⁰ Antes de nada, debo destacar que la característica especial que específicamente califica a Suiza como régimen asambleario es la absoluta preeminencia en la práctica de un poder legisla-

Es a través del “contrato social” como se crea un Estado y un poder que se van a encontrar vinculados por la consecución de los dictados

tivo del que el ejecutivo es mandatario. Sumisión orgánica del Consejo ante la Asamblea, mandato anual, imposibilidad de reelección del Presidente del ejecutivo, quién también es elegido por el legislativo, hacen de este sistema un modelo excepcional, bien que matizado por la realidad de unos partidos políticos que vertebran ideológicamente y posibilitan el desarrollo continuado de las políticas públicas que, de otra manera, serían de imposible realización.

En la historia sociopolítica propia de ciertos cantones suizos, eminentemente rurales, encontramos alguna llamativa institución como la Landgemeinde, o reunión anual ordinaria del cuerpo electoral en asamblea que se celebraba el último domingo de abril o el primero de mayo. García Pelayo, siguiendo a Nawiasky, indicaba los “pros” y los “contras” de este régimen peculiar, únicamente aplicado en sociedades con relaciones estables y poco numerosas, que “significa formalmente la más pura expresión de la democracia directa”, ya que las competencias de dicha asamblea eran de tal importancia que, entre las mismas encontramos, además de las de elección de los cargos del ejecutivo cantonal o los más importantes funcionarios, la reforma de la Constitución cantonal, la aprobación de los proyectos de ley y de los presupuestos o la creación de cargos y empleos públicos. Como ventajas de este periclitado sistema se alude a la relación inmediata pueblo-gobierno; la potenciación de la responsabilidad individual, incrementada por la falta de anonimato, o la eliminación de unos grupos intermedios que perturban el logro de los intereses generales, además de una mayor relación comunitaria. Unas ventajas que, como luego se observará, no son tales, desde nuestro punto de vista. Como desventajas se indica, por ejemplo, que al no existir el sufragio secreto, las presiones a los individuos más dependientes en lo económico o en lo social, pueden ser demasiado importantes, además que la participación en la asamblea resulta costosa en términos económicos y temporales. Ni que decir tiene que concentrar la legislación en un día produce una absoluta esclerosis normativa, amén de que el logro de acuerdos o el verdadero debate no se puede lograr en tiempo tan reducido, en una sociedad abierta, con una importante presencia de ciudadanos o respecto a cuestiones tan complejas como las actuales.

Entrando ya de lleno en el ámbito objeto de estudio, esto es, los ejemplos de instituciones de democracia directa en el caso suizo, hemos de partir del amplio reconocimiento constitucional tanto de la iniciativa popular como del referéndum. Expresa el artículo 136 que todos los suizos mayores de dieciocho años no excluidos del censo por enfermedad mental gozan de derechos políticos en materias federales, pudiendo elegir al Consejo nacional, votar en las elecciones federales y proponer y firmar iniciativas populares y solicitudes de referéndum. Para destacar aún más esa tendencia suiza a la democracia directa, el artículo 137, al aludir a los partidos políticos únicamente indica que “contribuyen a formar la opinión y la voluntad popular”, para, a continuación, regular en los artículos 138 y 139, la iniciativa popular para la revisión de la Constitución, y en los artículos siguientes, los referéndums obligatorio y facultativo.

Cien mil ciudadanos con derecho a voto pueden proponer la revisión total de la Constitución, en un plazo de dieciocho meses después de la publicación oficial de la iniciativa, siendo sometida a votación popular (art. 138). En el caso de iniciativa popular redactada para revisar parcialmente la Constitución, expresan los artículos 139 y 139 b), que, mediante idéntico número de ciudadanos y plazos, eso sí, ante un proyecto de reforma parcial de la constitución que debe aparecer articulado, debe someterse al voto del pueblo suizo y de los cantones. La Asamblea federal puede recomendar su aceptación o rechazo o incluso oponer un contraproyecto sobre la materia objeto de iniciativa popular. En caso de existencia de contraproyecto, se convoca al pueblo y a los cantones a referéndum, pudiendo pronunciarse sobre ambos proyectos dotando de prioridad a uno sobre otro o votando a favor o en contra de cada uno de ellos. Si ante la cuestión, fueran aprobados ambos textos, entra en vigor el proyecto que obtenga mayor suma porcentual de votantes y de cantones.

El referéndum en Suiza, insistimos, para materias federales, puede ser obligado o facultativo (esto es, a solicitud de ciudadanos o de determinado número de cantones). Siguiendo al artículo 140, son consultadas obligatoriamente al pueblo y a los cantones: a) las revisiones de la Constitu-

de una voluntad general¹¹ que recoge los intereses de la sociedad y se expresa a través de la ley, lo cual permite establecer que debe ser el propio pueblo el que elabore dicha ley, debido a su condición de soberano. En virtud de ello, y porque si esa soberanía se hace recaer en otras manos puede que no sea recuperable por el pueblo, considera que el mejor modo de participación política -siguiendo el ejemplo, mal utilizado, de la democracia “oligárquica” ateniense y recordando el modelo de su ciudad de origen- es la que consiste en lo que se ha venido en llamar democracia directa, sistema en el que el pueblo soberano actualiza continuamente su soberanía mediante la elaboración normativa. Por ello, niega la posibilidad de una representación que ejerza el poder legislativo, al ser la competencia vinculada más íntimamente con el concepto de soberanía. Sí la admite por contra respecto al ejercicio del poder ejecutivo, ya que vigilar por la aplicación de la norma no forma parte de la esencia de la soberanía.

ción, tal y como observamos igualmente en el artículo 195 referido a la reforma constitucional; b) la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o comunidades supranacionales; y c) las leyes federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya vigencia supere el año, siguiendo lo previsto en el artículo 165. De otra parte, también son obligatorias las consultas, en este caso únicamente al pueblo y no a los cantones: a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución (vid. art. 138); b) las iniciativas populares de revisión parcial de la Constitución concebidas en términos generales (es decir, no articuladas) y que han sido rechazadas por la asamblea federal (según recogía el antiguo artículo 139); igualmente debe ser aprobado por voto popular obligado el principio de revisión total de la Constitución, en caso de desacuerdo entre los Consejos nacional y de los estados (art. 193.2).

Se convoca referéndum facultativo (art. 141) si así lo solicitan cincuenta mil ciudadanos con derecho a voto u ocho cantones, en los cien días siguientes a la publicación de la norma, opinando el pueblo de: a) las leyes federales; b) las leyes federales declaradas urgentes cuya vigencia supere el año; c) los decretos de la Asamblea federal que así indique la Constitución o la ley; y d) determinados tratados internacionales (de duración indeterminada y no denunciabiles; los que prevén la adhesión a una organización internacional, los que exigen adoptar la legislación federal al contenido del mismo; ...).

¹¹ Voluntad general que el autor diferencia de la voluntad “de todos”, ya que si la primera se asienta sobre los intereses colectivos, la segunda se configura como la mera yuxtaposición de intereses particulares que no trascienden de lo egoísta y que, por tanto, no buscan sino la complacencia de las necesidades personales o de un sector de la totalidad social, siendo los intereses generales, en ocasiones, diferentes de las metas que cada individuo o grupo había pretendido conseguir. Es por ello que aboga por la supresión de los grupos intermedios por entender que son perjudiciales para el logro de los intereses generales. Esta relación directa, esta concatenación del soberano con la voluntad general expresada por la ley, hace pensar al autor que la voluntad general nunca se equivoca y que el individuo es libre precisamente cumpliendo la norma, aún si lo hace debido a la coacción estatal al respecto. Esta última conclusión parece deslizarse por los escabrosos terrenos de un dogmatismo normativo peligroso para el respeto de los derechos de las minorías y ha sido calificada como “la paradoja de la libertad de Rousseau”.

Como cada individuo debe ejercitar su cuota de soberanía, pues si no lo hace puede que le sea sustraída, defiende la democracia directa, el autogobierno, el logro último de la libertad y la soberanía según el autor la entiende, aunque reconoce que el sistema a la hora de su plasmación fáctica presenta graves dificultades debido a la amplitud del cuerpo electoral y a la tecnificación de materias. Considera subsidiariamente que, si la democracia no se puede articular de manera que los ciudadanos actúen directamente en la gestión de la "cosa pública", se acuda a un sistema representativo, siempre que el sufragio sea universal y el mandato imperativo y de corta duración, de tal forma que la relación mandante-mandatario sea mucho más directa y vinculante. Es más, incluso considera que sería beneficioso una posterior ratificación refrendaria por parte del cuerpo electoral soberano de las decisiones adoptadas por los elegidos.

Eso sí: todo lo anterior se entiende basado en una premisa: que la sociedad a la que implica en sus teorías se trata de una sociedad homogénea, cohesionada. Llega a hablar el autor de la inviabilidad de su propuesta si no es en una muy pequeña ciudad.

Estos argumentos –y no hace falta acudir a citas de autoridad ni a argumentaciones complejas–, suponen igualmente una carga temporal e institucional difícilmente soportable en los sistemas democráticos actuales, en los que la normativa se sucede a un ritmo vertiginoso, estando además dotada de grandes dosis de tecnicismos y especialidad que harían imposible su entendimiento por una sociedad que tampoco ubicaría las diferentes medidas dentro de una política general que dotara a cada decisión de la necesaria unidad de actuación en aras al logro de unos concretos fines.

III.2.La democracia "de los modernos": la democracia representativa. El concepto de representación es uno de los axiomas fundamentales del sistema demoliberal, no sólo respecto a un pasado teórico ejemplificado por la inviable democracia directa roussoniana sino que, en los Estados democráticos y sociales, se constituye como base fundamental de la participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones estatales.

Con la finalidad de sistematizar los aspectos básicos referidos al concepto de representación y del mandato representativo, y siguiendo a Garrorena Morales voy a aludir a los aspectos básicos en el surgimiento del sistema democrático representativo y la evolución hasta la actualidad.

A.- En los albores del Estado liberal de Derecho, aparece superado el mandato imperativo, hecho vinculado al advenimiento de los burgueses al control de la economía y de la política, debido a la necesaria concurrencia de los mismos en las Cortes estamentales para contribuir con sus fondos al mantenimiento de las arcas públicas. Como recoge Torres del Moral, y dejando a un lado otras construcciones teóricas, nos fijamos en la aportación de la doctrina francesa con autores como Montesquieu o Condorcet (quienes aluden a la libertad de los representantes y a la generalidad del mandato), o Sieyès al elevar a categoría el concepto de Nación como sujeto a representar.

Es así que, en el artículo 2º del Estatuto III de la Constitución Francesa de 1791, se establece que “la Nación, de quien emanan todos los poderes no lo puede ejercer más que por delegación. La Constitución francesa es representativa”. La finalidad de la redacción anterior era la consolidación de la Nación como nuevo soberano. Y, lógicamente, este ente estará corporeizado por unos representantes elegidos por sufragio censitario en virtud de previa demostración -económica, social o cultural-, de haber contribuido al engrandecimiento patrio.

Aparece pues el concepto de soberanía nacional, entendiéndose como Nación el conjunto atemporal de individuos que conforman, conformaron y conformarán el elemento personal de un Estado y que se encuentran vinculados por una historia común y unos intereses de futuro determinados. Es por la propia indeterminación del concepto nacional por lo que ésta no puede actuar sino a través de representantes, rompiéndose con el principio identitario de Rousseau, con la democracia directa o fraccionada 22 (Duverger), apoyada lógicamente en una concepción popular de la soberanía. Ruptura con el mandato imperativo, la posible revocación y la concepción lógica del sufragio como de-

recho, resulta sin duda, como explica dicho autor, de que “la burguesía, que utilizaba las elecciones para quitar poder a la aristocracia, no quería que a ella le fuese arrebatado de la misma manera”.

B.- Abundando en la idea anterior, Constant adecua la representación a la “libertad de los modernos”, destacando que, frente a la libertad y democracia de los antiguos (en la que aquellos considerados como ciudadanos vivían por y para la “polis”, pretiriendo el ámbito de lo privado en favor de la “res publica” en un sistema de democracia directa), el ciudadano burgués no puede perder el ámbito de libertad personal por la que lucha en las revoluciones del siglo XVIII. Por tanto, sí a los derechos de participación, pero también sí a los derechos individuales que adquieren un mayor protagonismo, encontrándonos con la dualidad ciudadano-representante: derechos personales y de participación versus decisiones; intereses propios frente a los intereses generales.

C.- Va a ser Sieyès el que denote otra virtualidad del sistema liberal representativo, tal y como es la división especializada del trabajo a la que también aludiesen autores como Montesquieu, Burke y posteriormente Kelsen. Y esto, en lógica consecuencia de que, como diría el abate, “la gran mayoría de los ciudadanos carece de preparación para ocuparse de las leyes que deben gobernar Francia”.

III.3.- La e-democracia ¿democracia de los antiguos o de los modernos? Como cualquier demócrata puede aseverar, el sistema presenta numerosas cuestiones que han de ser resueltas para seguir así complementando una evolución de la democracia que, como he dicho y mantendré siempre, será incompleta.

Y es que la aparición de las ya no tan nuevas posibilidades tecnológicas supone, sin duda alguna, un factor que puede y debe aplicarse para resolver o disminuir determinadas y acuciantes cuestiones que, no podemos olvidar, se encuentran en la “agenda” política: la individualización de las cada vez menores relaciones sociales, tal y como ya indicamos al hablar de la “democracia de los modernos”; la desafección del individuo respecto de las decisiones que adoptan unos gobiernos que

cada vez más, se muestran incapaces de resolver unos problemas que les superan en complejidad social, económica o territorial; la ruptura de la relación representante-representado y la esclerotización de las jerarquías de los partidos políticos¹²; el monopolio electoral que los sistemas de listas cerradas y bloqueadas establecen a favor de los mismos y la inadecuada selección de unos representantes que lo son más de los aparatos de los partidos que de las necesidades ciudadanas, amén de otras cuestiones semejantes, no nos permiten olvidar que la democracia occidental no deja de ser una idea cotidianamente perfeccionable.

Más concretamente y después de destacada la anterior argumentación, tanto los defensores de la e-democracia -entendida ésta como una reedición del sistema de democracia directa-, como sus contrarios sostienen sus diferentes posturas al respecto.

¹² Siguiendo a García Pelayo analizo la aparición del partido político como elemento fundamental para la participación política y, por ello, base del sistema moderno democrático representativo. El potencial organizativo de los partidos políticos evita que la democracia de masas se mueva por vaivenes emocionales y demagogia populista. Igualmente es a través de la polémica interpartidista, (por supuesto alejada la dialéctica amigo-enemigo de Schmitt), a partir de la cual se termina cumpliendo un programa mayoritario (Thoma). Los partidos racionalizan, "profesionalizan", como decía Sieyès, la toma de decisiones políticas que ordinariamente, al surgir de esta contraposición de voluntades se mueven dentro de una línea de compromiso, de consenso (Kelsen). Así, continua García Pelayo, movilizan a las masas a las que hacen participar e integrarse (Smend) en la democracia mejorando con ello la legitimidad del sistema, formulando a la población, de manera inteligible, los problemas más relevantes, conformando así un sentimiento de comunidad, de pertenencia, de grupo, que posibilita la articulación y defensa de intereses compartidos y legítimos. En fin, como diría Sartori, no consideramos al partido como "rey", como dominador total de la relación representativa, sino antes bien como "filtro" de la misma, función esta que aparece mucho más respetuosa con el principio representativo liberal y que permite modelar a éste último. Como destaca González Encinar, "si los partidos no existiesen, habría que volver a inventarlos para hacer posible la expresión política del pluralismo social. Sin representación, por su parte, la democracia sería, en nuestra circunstancia, materialmente imposible". Con Lucas Verdú y Lucas Murillo, podemos resumir las consecuencias de la aparición de los partidos políticos en que: a) Organizan coherentemente la multiplicidad de opiniones y corrientes políticas, haciéndolas más efectivas; b) potencian la oposición política, operando como límite del poder; c) espolean a la opinión pública interesándola por intereses generales y no por los netamente particulares; d) los partidos se contrarrestan entre sí, evitando los riesgos autocráticos y totalitarios.

Como aspectos negativos de la partidocracia se destacan: a) si son partidos "extra sistema", sin un "*idem sentire*" político, pueden ayudar a desgarrar la opinión pública y el propio régimen; b) los partidos exacerbaban la dialéctica política y polarizan las opiniones; c) la lucha implacable entre ellos conlleva a debilitar las instituciones en las que se encuentran presentes, debilitando así el sistema. Resumen los autores indicando que "en definitiva, la crisis de los partidos es la crisis de la democracia representativa, y viceversa".

Argumenta así Martín Cubas que, para los primeros, el avance tecnológico: a) Favorece la participación directa del ciudadano, quién puede votar desde su propia casa, en lo que ya en 1986 Jiménez de Parga venía a denominar como "livingroom democracy", como democracia domiciliaria.

b) Incrementa la libertad del voto al minimizar la importancia de los grupos intermedios (partidos políticos). Esta libertad viene también favorecida por la inexistencia de presiones ante el absoluto anonimato del ciudadano al decidir, haciéndose realidad, permítaseme la licencia, aquel viejo dicho de que "la verdad es la verdad, dígala Agamenón o su porquero".

c) Las nuevas tecnologías (sobre todo, pero no exclusivamente, internet) favorecen igualmente una mayor información, siendo la misma recepcionada de manera inmediata.

d) Favorece una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos que van a necesitar menos tiempo y dinero para informarse y participar, dentro de un sistema en el que la identidad gobernante-gobernado acaba con las jerarquías y diferencias.

e) Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) suponen una explosión exponencial de la libertad de expresión, logrando una comunicación multidireccional en la que cada usuario es receptor y emisor, favoreciendo así el debate político y de ideas.

Los argumentos contrarios son los que me llevan a considerar que "la representación no es una mera reproducción fotográfica. Es una realidad social incrementada y perfeccionada. La representación no consiste en un mero artificio para resolver un problema técnico, puesto que tiene también una dimensión ontológica" (Lucas Verdú y Lucas Murillo, citando a autores como Taine, Triepel o Leibholz). Así: a) La democracia representativa es un sistema que se califica esencialmente por la racionalidad, tanto en las decisiones como en las instituciones

que la sustentan. La racionalidad en las decisiones viene dada directamente por el principio deliberativo, por el diálogo y la discusión, por la confrontación de argumentos, algo que en la democracia directa, tanto clásica como *on line* no se produce. El inmenso número de personas que pueden participar hace que no se pueda concluir la discusión; además, quienes participan en un chat o se conectan a una página web ya se encuentran convencidos y son defensores de la misma, por lo que no se “dialoga”, sino que se reafirman las posiciones personales.

Tampoco podemos olvidar que el absoluto simplismo de los mensajes *on line* repercute en una solución binaria, siempre maniquea, que no puede tener en cuenta los diferentes matices de la cuestión. De igual manera no parece que la racionalidad sea buena compañera de viaje de la rapidez, nota ésta distintiva de la e-democracia y que sin embargo, sí puede llevar de la mano otro elemento negativo, que tal es la decisión basada en la pasión momentánea.

En aras al logro de la meritada racionalidad, la democracia representativa presenta un juego de pesos y contrapesos, de controles institucionales que hace de la toma de decisiones un complejo procedimiento que asegura el resultado, además de permitir a la opinión pública posicionarse sobre la cuestión a la luz de las informaciones que recibe por parte de unos partidos políticos que certifican con su presencia en las instituciones un control de las diferentes tendencias políticas sobre la última decisión adoptada por la mayoría.

De ahí la importancia de la preservación de la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa (Jefatura del Estado, Legislativo, Ejecutivo, Poder Judicial, etc...) y de la presencia en ellos de los partidos políticos, preservadores últimos del pluralismo político.

Concluimos aludiendo a cómo esa institucionalización, esa “ritualización”, por ejemplo, del voto, favorece la abstracción del votante, la responsabilidad del mismo, una toma de conciencia de la importancia de su decisión, algo que procurando la participación desde su domici-

lio, en el ámbito privado más íntimo del ciudadano, puede privar al propio acto de votar de la necesaria importancia tanto en sus contenidos como también en sus formas, rebajándolo de "categoría" y asimilándolo, valga el ejemplo, a la mera consulta de los saldos bancarios, o a la rutinaria compra por Internet; "proletarización" que no democratización del procedimiento electoral que no nos parece del todo exenta de problemas.

b) Muy relacionado con la racionalidad en la deliberación y en la toma de decisiones nos encontramos con la necesaria información para ello. Y, si bien es cierto que las TIC abren numerosas posibilidades, no olvidemos que los teóricos de la comunicación nos indican que sólo un diez por ciento de los ciudadanos se muestran interesados y se informan de los asuntos públicos. Un porcentaje bajo que es el mismo que utilizaría, por ejemplo internet, para recibir más información, no siendo acertado pensar que, por el mero hecho de que exista esa herramienta, el ciudadano medio se transmutará en ciudadano "virtuoso" y se volverá en un probo amante del interés general.

Ítem más: dicho individuo, además, deberá discernir entre qué es información y qué "subinformación o desinformación" (Sartori), evitando así tanto la reducción excesiva de la noticia como su distorsión.

c) Con Constant y Sieyès, observamos que el ciudadano medio, ni goza del tiempo suficiente para dedicarlo cotidianamente a la *polis* (una decisión/varias decisiones cada día/semana/mes/año), ni tampoco de la formación para opinar sobre unas cuestiones cada vez más complejas, poliédricas, tanto en sí mismas consideradas como también en relación con el resto de la política que se sigue y de la repercusión en ella. La elección de representantes supera (o debería superar) estas cuestiones, favoreciendo así la responsabilidad en las decisiones adoptadas.

d) El ciudadano, tanto en su vertiente personal como entendido dentro del seno de asociaciones, grupos políticos, etc., puede

controlar mucho mejor la toma de decisiones, apoyando a “tirios” y desaprobando a “troyanos”. Si esa novedosa democracia *on line*, entendida como remedo de la democracia directa se realizase, ¿quién se responsabilizaría de las decisiones adoptadas? Para entendernos, los ciudadanos pueden cambiar de gobierno, criticar sus acciones, pero en el caso de la democracia identitaria (mucho más si es *on line* y el individuo no tiene que identificarse ante el grupo, ante la comunidad), ¿cómo ha de asumirse la responsabilidad política general e individual ante una decisión concreta? Y todo ello sin olvidar tampoco las diferentes incógnitas que el avance tecnológico presenta y que deben subsanarse para no producir “más ruido en el sistema”: los costes económicos, la generalización de la implantación de los avances tecnológicos o la universalización de la necesaria formación previa, no son sino cuestiones adyacentes a otras como si las TIC sectorializan la participación volviendo culturalmente a un “sufragio censitario tecnológico”, o si favorecen la creación de grupos de intereses que asumen una representación, si bien legítima, absolutamente sesgada y en ningún caso “política” (entendida como atinente a los intereses generales). Las decisiones adoptadas vía internet, por ejemplo, ¿favorecen la discusión o, antes bien, producen precipitación en la opción entre las posibles soluciones? En fin, ¿la utilización de las TIC perfecciona el sistema democrático representativo o se intenta superar éste sin saber a dónde se quiere llegar? Es en el marco de la reflexión anterior en el que me sitúo. Y es que algunas de las incógnitas que los defensores de la e-democracia -entendida como apuesta por una vuelta a la democracia identitaria rousseauniana, a la democracia directa-, plantean al sistema democrático representativo, son muy similares a los que se derivan de los pensadores clásicos (formación, disposición temporal), salvo que se abogue por un sistema en el que la presencia de instituciones propias de la democracia directa suponga un “plus” y no una negación del sistema representativo.

De lo contrario, pretender que un instrumento (la informática o la telemática) se convierta en un fin, llevaría al establecimiento, como digo, de una especie de "sufragio censitario tecnológico", que más que acercar la toma de decisiones directas al ciudadano o a potenciar una relación de diálogo con sus representantes, lleve al individuo a un progresivo alejamiento de la realidad.

Por eso hablamos de la superación de esta dicotomía participación directa - participación representativa, habilitando procedimientos de la primera dentro de la segunda. La incidencia de las tecnologías será acusada y, paulatinamente, más importante, sobre todo en cuanto la "brecha digital" deje de ser tal y las evidentes muestras de desigualdades existentes no se produzcan en ámbitos económicos (y no únicamente hablamos del precio de los terminales sino también que los más necesitados tampoco disponen de tiempo para navegar), estructurales (existe una gran parte del planeta que no tienen ordenadores, y ni siquiera teléfono), o culturales (el inglés como lengua casi en monopolio).

Cuestión distinta es la del estudio del carácter democrático o no de la sociedad de la información, de los operadores, controles, espacios y tiempos de la misma, tema éste enormemente sugerente que sitúa el "tercer entorno" (Echeverría Ezponda) en un nivel predemocrático, en una "situación feudal" que requiere un nuevo contrato social para orientarse hacia la democracia. Gran problema, enorme peligro, creo yo. No es objeto de este estudio la democratización de la sociedad de la información, sino destacar la potencialidad de los instrumentos que la misma nos permite en relación con los sistemas democráticos representativos actuales "*off line*".

Es por lo anterior que, alejado de posturas maniqueistas, negadoras de las bondades del sistema democrático representativo occidental, creo que las TIC suponen un claro complejo instrumental que puede servir para su fortalecimiento, no para su superación, al fomentar la participación política, la relación gobernantes-gobernados, el pluralis-

mo político y social o el servicio al ciudadano de las diferentes Administraciones públicas.

En este trabajo he venido defendiendo esta postura, partiendo igualmente de la consideración de la democracia representativa nunca como una realidad obligada ante la imposibilidad de llevar a la práctica las ideas de Rousseau, sino como una teoría ontológicamente superior a una siempre excepcional (en la teoría y en los ejemplos concretos) democracia directa, vertebrada además por unos partidos políticos que, a pesar de constituirse como “mal menor”, se presentan como esenciales en su concretización práctica.

Por tanto abogo por la implementación de instrumentos tecnológicos que permitan mejorar el servicio a los ciudadanos, favoreciendo los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia: desde los presupuestos participativos al uso de la web para el pago de tributos, son innumerables las posibilidades que la tecnología permite.

Igualmente, la utilización de la firma electrónica en caso de iniciativa legislativa popular o del derecho de petición es una realidad hoy que debería desarrollarse, al igual que las consultas ciudadanas sectorializadas (bien por materia, bien por público al que se dirigen). En fin, si nos referimos al sufragio activo, el voto electrónico u *on line*, tanto en elecciones (sobre todo, consideramos urge en los casos del sufragio de los residentes en el extranjero y para quienes optan por el voto por correo) como en referéndums, son realidades y potencialidades que favorecen y favorecerán aún más un sistema democrático como el actual que desde su nacimiento ha demostrado su capacidad de adaptación a las nuevas realidades. Y las tecnologías de la información y la comunicación no van a ser una excepción.

Concluyo con las reflexiones que ya vertí en su momento. Queda mucho camino por recorrer, muchas cuestiones que solventar. Pero alejados de prejuicios, seguro que el maridaje democracia-TIC dará provechosos frutos; seguro que la “democracia virtual”, la “democracia *on*

line" seguirá siempre siendo conocida por el sustantivo, por un concepto consolidado doctrinalmente desde hace siglos; por una realidad (y esto es lo importante) que ha permitido el desarrollo de la libertad, de la igualdad, de la dignidad del ser humano y ha elevado a éste a umbrales hasta la fecha desconocidos. Por eso abogamos, en fin, parafraseando otra vez a Constant, por una democracia "de los modernos", eso sí, corregida y puesta al día, incluyendo todas las posibilidades que las tecnologías permiten para una mejor consecución de la teleología que la alumbra.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOS PELIGROS DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA INSEGURIDAD SOCIAL

*Sagrario Morán,
Profesora Contratada Doctora
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

La década de 1980 marcó el inicio de las transiciones democráticas en Iberoamérica, primero en España y Portugal, y posteriormente en países del Cono Sur Latinoamericano como Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y Chile. Iberoamérica comenzaba un tránsito desde el autoritarismo a sistemas basados en la libertad y el reconocimiento de derechos¹. Se conseguía formalmente, en apenas un cuarto de siglo, lo que a otras regiones costó siglos².

Si nos detenemos en el espacio propiamente latinoamericano comprobamos que la región vive el proceso de democratización más profundo, extenso y prolongado de su historia y que existen avances significativos en la mayor parte de los países en relación a los elementos esenciales definidos en la *Carta Democrática Interamericana* tales como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el régimen

¹Durante la etapa de la Guerra Fría, la emergencia de guerrillas sucedidas en Centroamérica, Colombia, golpes de Estado, torturas, violaciones de los Derechos Humanos complicaron enormemente los procesos democráticos en los países latinoamericanos.

²ANSASDI, Waldo, "La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración", en *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económico, 2007.

plural de partidos o la separación e independencia de los poderes públicos³. Sin embargo, a pesar de los progresos siguen existiendo riesgos como “la incapacidad de muchos gobiernos de generar un crecimiento económico adecuado, reducir la pobreza, gobernar de manera eficiente, crear y hacer respetar instituciones estables, mayores libertades ciudadanas, impedir el acceso del narcotráfico y el crimen organizado”⁴ vinculándolos a la democracia “y a los fenómenos sociales de pobreza, desempleo, discriminación y desigualdad que están en su base”.

Por lo tanto, del balance de estos 30 años de democracia en Latinoamérica se aprecian razones tanto para la esperanza como para la frustración. La consolidación democrática todavía no ha alcanzado la madurez en la mayoría de los países latinoamericanos por los numerosos peligros que la acechan⁵. Unos peligros que explican que en el último informe 2011 del Latinobarómetro se compruebe que el apoyo a la democracia en América Latina caiga tres puntos respecto al año anterior, pasando del 61% al 58%. A nivel regional, en los tres primeros lugares se encuentran: Venezuela (77%), Uruguay (75%), y Argentina (70%). En la región centroamericana donde cayó el doble el apoyo a la democracia, Costa Rica (65%) es el país con el nivel más alto de apoyo. En el otro extremo: Honduras y Guatemala son los países con el nivel más bajo de apoyo, con un 43% y un 36%, respectivamente⁶. México y Guatemala también tienen los niveles más bajos de satisfacción con la democracia⁷.

⁴Discurso de investidura del Secretario General de la OEA. J. M. Insulza, celebrada el 24 de mayo de 2010.

⁵Véase el Informe *Nuestra Democracia* elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y publicado en 2010. En <http://www.nuestrademocracia.org> (Consultado el 20 de enero de 2012).

⁶El continente ha sufrido violentos sistemas de poder y diversas dictaduras militares como la Argentina o Chile. Bolivia es un ejemplo de que la democracia sigue sin consolidarse. Según el estudio antes citado el país ha perdido 4% de apoyo a la democracia. Latinobarómetro-Informe 2011, Banco de datos, octubre 2011, Santiago de Chile, p. 26, Disponible en <https://vpnssl.urjc.es/latino/DanaInfo=www.latinobarometro.org+LATContenidos.jsp>.

⁷Véase Fuente Latinobarómetro 2011. Tabla n° 7: La Democracia, el Progreso y la Economía-Variación 2010-2011, en http://www.infoamerica.org/primer/lb-_2011.pdf (Consultado el 23 de enero de 2012).

Entre los peligros, razones o causas que explican por qué la democracia en Latinoamérica es tan esquiva y débil a la vez destacan los siguientes⁸:

1) Los intentos de recaída a un pasado militarista y el avance de populismos nacionalistas. Es un hecho objetivo que desde que finalizan las independencias de los países de América Latina, autoritarismo y democracia han compartido la escena política, alternándose en modo cíclico o manifestándose de un modo conjunto en el quehacer de sus gobiernos⁹. De hecho, la inestabilidad de los gobiernos y su riesgo a ser modificados por el procedimiento del golpe de Estado es una constante en América Latina que va desde el autogolpe del propio Simón Bolívar, el 27 de agosto de 1828, hasta el sucedido en Honduras en 2009 contra el Presidente Manuel Zelaya, derrocado bajo acusaciones de populismo por el Ejército Hondureño mediante un golpe de Estado¹⁰; o el supuesto intento de golpe contra el Presidente ecuatoriano Rafael Correa en 2010¹¹.

No obstante, un informe titulado “La democracia en América Latina” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestra una cifra para pensar: más de la mitad de la población (54.6) apoyaría un régimen autoritario si éste le solucionara sus problemas económicos. Para un porcentaje aún mayor (56%) el desarrollo económico es más importante que la democracia.

⁸ Véase MIREs, Fernando, *Los diez peligros de la democracia en América Latina*. CDC, en <http://www.scielo.org.ve> (Consultado el 20 de enero de 2012).

⁹ NÚÑEZ, Rogelio, *Hiperpresidencialismo, el verdadero peligro para la democracia en Iberoamérica*. Atenea Digital en http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_3151_ESP.asp.

¹⁰ Los 196 países que componen la Asamblea General de la ONU aprobaron una resolución que, además de condenar el golpe militar, pedía la “inmediata e incondicional restitución de Zelaya como gobernante legítimo y constitucional de Honduras. En http://www.oas.org/charters/docs_es/resolucion1_es.htm (Consultado el 24 de enero de 2012).

¹¹ Véase POWELL, J.M. y THYNE C.L., “Global instantes of corps from 1950 to 2010: A new dataset”, *Journal of Peace Research*, Vol. 48, nº 2, 2011, pp. 249-259.

Por otra parte, en América Latina durante los últimos 30 años ha habido gobernantes que han decidido modificar la Constitución para perpetuarse en el poder. Carlos Menem en Argentina permaneció 10 años seguidos en el poder y consiguió cambiar la Constitución, Hugo Chávez gobierna Venezuela desde 1999, y Evo Morales en Bolivia ha declarado en ocasiones su pretensión de continuar en el poder de manera casi indefinida. Según ha subrayado el analista político Carlos Cordero: “`Perpetuarse en el poder es antidemocrático, porque uno de los elementos centrales de la democracia es la alternancia en el poder, por lo tanto, las personas que tratan de perpetuarse en el poder estarían demostrando una actitud autoritaria, pero no en función de mecanismos y principios democráticos”¹².

Para remediar esa situación es preciso acudir a la *Carta Democrática Interamericana*, la cual establece que “los pueblos tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de protegerla y defenderla”. Es decir, esto se debe de cumplir tanto en casos de golpe de Estado como de aquellos casos que pretenden transformar la democracia en dictadura. Así mismo la Carta recuerda que “el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, el régimen plural de partidos y la separación e independencia de los poderes públicos constituyen elementos esenciales de la democracia representativa”¹³.

En este sentido, América Latina es todavía una región que presenta una inestabilidad política significativa. A principios del siglo XXI, treinta años después de la década de la gran restauración democrática, todavía se manifiestan fenómenos políticos que connotan la relativa fragilidad del orden institucional.

¹² Declaraciones del analista político Carlos Cordero en *El Diario*, Bolivia, 7 de marzo de 2011, en http://www.eldiario.net/noticias/2011/2011_03/nt110307/2_01plt.php (Consultado el 30 de enero de 2012).

¹³ Contenido de la Carta Democrática Interamericana en http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion/es.htm (Consultado el 30 de enero de 2012).

2) La Corrupción, entendida como el mal uso del poder, en beneficio ilegítimo privado¹⁴, es uno de los factores que más socava la democracia en América Latina. La democracia pierde legitimidad cuando la población percibe que la clase política antepone sus intereses particulares al bien público o evalúa como ineficaces las políticas públicas para resolver los problemas que la afectan. Asimismo, el Informe 2011 del Latinobarómetro da cuenta de cuáles son las cosas que la población percibe que le faltan a la democracia: “Entre las cosas que le faltan a la democracia está reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (35%), aumentar la participación ciudadana (31%) y la transparencia del Estado (31%). Sólo un 13% dice que a la democracia no le falta nada, que está bien como está”¹⁵.

La corrupción es endémica en América Latina y se traduce en diferentes formas como son, por ejemplo, la repartición de puestos públicos generalmente inútiles entre seguidores del partido gobernante, el aumento de sueldos y salarios a funcionarios fieles al régimen e incluso la repartición de títulos y puestos académicos en universidades donde determinados partidos tienen más acceso que otros. De hecho, este mal ha sido con frecuencia el motivo para la destitución de mandatarios latinoamericanos. Salvo Chile y Uruguay, la percepción de corrupción como fenómeno general en toda la región es muy elevada.

Un alto índice de corrupción afecta seriamente el crecimiento económico de los países puesto que toda empresa que pretende instalarse en un país, lo primero que hace es un estudio de viabilidad: comercio,

¹⁴Podemos encontrar infinidad de definiciones, pero en realidad todas tienen unos elementos comunes que hacen referencia a la apropiación o mal uso del poder o de unos recursos que no son propios (son encomendados), en beneficio particular, que no necesariamente tiene que ser personal, puede ser a favor de amigos, familiares, partidos políticos, asociaciones, etc. Siempre existirá un mayor nivel de corrupción en regímenes autoritarios donde no existe transparencia y la información no fluye hacia la ciudadanía. Véase definición en *Transparencia Internacional*, una organización internacional creada en 1993 y cuyo objetivo es combatir la corrupción política. Su principal instrumento es la divulgación de información. En <http://www.transparencia.org.es> (Consultado el 23 de Enero de 2012).

¹⁵ Corporación Latinobarómetro, Op. cit. p. 40.

impuestos, institucionalidad, legislación fiscal, laboral, mercantil, etc. A ello se une que en los países donde quedan grupos armados organizados o mafias, la corrupción toma tintes dramáticos, pues la mayor parte del dinero que se obtiene de la corrupción sirve para financiar más actividades ilegales y seguir fortaleciendo el círculo perverso de la corrupción y la muerte. Además, debilita la cohesión social dificultando el nivel de integración al sistema político.

Según el Barómetro Global de la Corrupción 2010¹⁶, elaborado por la ONG *Transparency International*, México es el país donde los ciudadanos perciben el mayor nivel de corrupción, con una media de 3.6 (en una escala del 1 al 5) en 11 ámbitos analizados en el informe; tan sólo superado en el ámbito del sistema educativo por Chile y Perú al que los ciudadanos perciben corrompido con un 3.0 y un 3.1 respectivamente en relación al 2.9 de los mexicanos en ese ámbito. De los países analizados en la región con una media alta de 3.7 consideran a la Policía como una institución corrupta.

Por su parte, según este estudio sólo dos países han logrado tener un nivel bajo de corrupción, Chile y Uruguay.

Si en Latinoamérica se redujera seriamente el índice de corrupción, el avance político, económico, social y cultural mejoraría considerablemente. De ahí que el reforzamiento de los mecanismos de control y responsabilización (tanto política como penal) de los órganos del Estado que permitan atajar situaciones de corrupción e imponer sanciones a los que incurran en ellas, haya pasado a ser uno de los grandes retos en el panorama latinoamericano.

¹⁶ Barómetro Global de la Corrupción 2010, de *Transparency International*, 34 págs. Disponible en http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_12_09_gcb2010_es

3) La Desigualdad

Pobreza extrema y desigualdad social constituyen el peor terreno para construir democracias. Las desigualdades sociales generan tensiones internas difíciles de ser superadas políticamente. La pobreza es, además, un buen caldo de cultivo para la afluencia de demagogos y populistas. En este sentido, América Latina cuenta con más de un 40% de sus ciudadanos en situación de pobreza, según los diversos análisis, pese al alto grado de democracia formal¹⁷. En concreto, un informe de la Comisión Económica para América Latina (en adelante CEPAL), titulado *Panorama Social de América Latina 2011*, señala que la pobreza en América Latina se reduciría, “situándose en 30.4%, alrededor de un punto porcentual por debajo de la tasa de 2010, mientras que la de indigencia subiría levemente a 12.8% debido a que el alza en los precios de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares...Así, la región cerró 2011 con 174 millones de habitantes en situación de pobreza, 73 millones de ellos en condiciones de pobreza extrema o indigencia. En 2010 se contabilizaron 177 millones de personas pobres, de los cuales 70 millones eran indigentes”¹⁸.

Esto hace que la población tenga como prioridad su mejora económica y social muy por encima de la preocupación de su sistema de gobierno. Sólo 7 países (Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay) se muestran susceptibles de reducir la pobreza extrema a la mitad en 2015. Los casos más graves son los de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, donde los índices de indigencia tenderían a aumentar por efecto combinado de la caída en los ingresos de los estratos más desfavorecidos y por aumentos en la brecha de la desigualdad.

¹⁷La tasa de pobreza latinoamericana, que era de 40.5% en 1980, fue de 35.1% en 2007. En 1980 había 136 millones de pobres; actualmente son 190 millones. Unas desigualdades que se aprecian en los ingresos sino también en el acceso a la salud, la educación y el agua.

¹⁸Informe Panorama Social de América Latina 2011 elaborado por la CEPAL. En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/2011-818-PSE-Sintesis-Lanzamiento-WEB.pdf> (Consultado el 30 de enero de 2012).

Relacionado con lo anterior está la existencia de enormes diferencias sociales. De acuerdo con el informe regional sobre el *Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), Latinoamérica es la región más desigual del mundo por delante de Asia y África Subsahariana y que ha caído en una trampa de desigualdad, que arrastra y que golpea generación tras generación a las familias. La brecha entre la población no sólo no disminuyó con las reformas económicas de los últimos años, sino que contribuyó a agrandar la distancia entre poseedores y desposeídos. La existencia de estos grupos de marginación genera inestabilidad social que pone en peligro los gobiernos y el sistema que los engloba¹⁹.

En los últimos cinco años el crecimiento económico de América Latina ha sido de 4.7%, cifra récord en las últimas tres décadas. Sin embargo, las buenas noticias macroeconómicas no se trasladan directamente a la microeconomía. El crecimiento ha sido importante pero la reducción de la pobreza no siempre lo ha acompañado. En la región más desigual del planeta, la posibilidad de que el crecimiento se transforme en una mejora de la vida diaria requiere de políticas públicas²⁰. Así lo revela el primer *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD dedicado a América Latina y el Caribe, al señalar que a pesar del crecimiento que se ha producido los últimos años, y los avances en la región de la pobreza, en la región se encuentran diez de los quince países más desiguales del mundo²¹. Según el informe, los problemas económicos afec-

¹⁹Según José Luis Velasco, América Latina se mantiene como la región más desigual del mundo, con políticas asistencialistas generadas por los nuevos gobiernos, las cuales no dan cuenta de los problemas estructurales, sino que simplemente encubren la situación. En VELASCO, José Luis, *Democratización y Conflictos Distributivos en América Latina*. ANSALDI, W (Comp.), En La Democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económico, Buenos Aires, 2007.

²⁰ KLIKSBURG, Bernardo: ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura. Revista Nueva Sociedad, n° 125, mayo-junio 2008. Noticia El Universal.com.mx, "Inseguridad, una pandemia", 2009, pp. 4-16.

²¹ Informe Nuestra Democracia OEA-PNUD 2011. En www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org (Consultado el 30 de enero de 2012).

tan a gran parte de la población con bajos sueldos, precariedad en la vivienda, acceso restringido a la salud, educación de mala calidad y señala que “la desigualdad permanece como la mayor de las amenazas, la discriminación como su consecuencia cultural más inmediata”.

Gran parte de la desigualdad que se observa en la región se relaciona con las grandes diferencias salariales así, según cálculos del Banco Mundial, una décima parte de los mexicanos concentra el 41.3% del ingreso total. En la edición de marzo de 2011 de la revista *Forbes* un mexicano (Carlos Slim, primer puesto), un brasileño (Eike Batista, octavo puesto) y un español (Amancio Ortega, séptimo puesto) hacen parte de la lista top ten de los hombres más ricos del mundo²².

A esa desigualdad económica, debe sumarse la desigualdad étnica, de género y la exclusión a determinados grupos de la población. Los países latinoamericanos tienen una composición altamente étnica (ya sea desde los pueblos originarios de la región, así como de los afroamericanos)²³ lo que ha favorecido que la desigualdad en América Latina tenga diversos rostros. En este sentido, el secretario general de la OEA ha agregado “que la pobreza tiene raza, al referirse a la discriminación que se da en ciertos lugares hacia los indígenas y los afrodescendientes”. Las mujeres de la región reciben un menor salario que los hombres por igual trabajo, tienen mayor presencia en la economía informal y acarrean con una doble carga laboral. Por su parte, el doble de la población indígena y afrodescendiente vive con 1 dólar por día, en promedio, respecto a la población euro descendiente.

La desigualdad no sólo vicia al sistema político democrático sino que lo hace poco accesible-comprensible para la gran mayoría de los

²² Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, 2010, p. 16.

²³ Véase TORRIJOS ESPINO, Martín, Los peligros para la democracia en América Latina. FLACSO, En <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/Memos/Martin%20Torrijos.pdf>.

latinoamericanos. Una sociedad desigual es una sociedad donde pocos concentran la riqueza y el acervo cultural-educativo se encuentra en parcelas restringidas²⁴.

Por otra parte, no cabe olvidar que la población latinoamericana reclama una mayor justicia social y un cambio en la redistribución de la riqueza (de acuerdo al Latinobarómetro 2011, sólo el 20% de latinoamericanos considera que la redistribución de la riqueza es justa). Al respecto, Waldo Ansaldi señala que “...el estudio de las actuales democracias latinoamericanas no puede soslayar no ya la cuestión de los pobres y la pobreza, sino aquella otra de la cual no se habla, la de la riqueza: cómo se genera, cómo es apropiada y cómo se distribuye”²⁵.

4) Y el cuarto peligro y de los más relevantes es la **Inseguridad Social**.

Uno de los problemas más graves con los que se encuentran las sociedades latinoamericanas y que incide negativamente en la consolidación de la democracia es la inseguridad ciudadana fruto de los altos niveles de violencia. En efecto, América Latina tiene uno de los niveles más altos de violencia delictiva del mundo. Cada año cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños son víctimas directamente o en su núcleo familiar de algún acto delictivo.

Así, desde 1980 el índice de homicidios se ha duplicado hasta alcanzar niveles que pueden calificarse de epidémicos en todas las subregiones, como en Brasil y México. En Brasil si el índice de homicidios en 1980 era de 11.5 por cada cien mil habitantes, en 2006 subió a 31. Las

²⁴Informe de Política Social 2011, Pobreza, Desigualdad y oportunidades, Ministerio de Desarrollo Social de Chile, p. 46. En http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos_2011_pobreza_desigualdad_oportunidades.pdfEcuador- Datos destacados, Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004, Disponible en <http://go.worldbank.org/DOJD6D8U40>

²⁵ANSALDI, Waldo, “A mucho viento, poca vela. Las condiciones socio históricas de la democracia en América Latina”, en *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económico, Buenos Aires, 2007, p. 46.

tasas más altas registradas son las del área andina²⁶, y los mayores aumentos se verifican especialmente en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Por su parte, México ha experimentado un alza de violencia importante, básicamente se trata de “an escalation in drug related violence that killed more than 12.000 people in 2010 and an estimated 30.196 since the president, Felipe Calderón, began a crackdown on cartels in December 2006”. Como consecuencia de esta situación, México sufre una violencia localizada en seis de sus 32 Estados y tiene una tasa nacional de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En este sentido, el Informe del Índice de Desarrollo Democrático 2011 señala que “la calidad democrática es otro de los precios que está pagando México por la violencia y la corrupción”, además “el clima de limitación de derechos y libertades que la confrontación al *narco* establece es muy alto en el país y condiciona fuertemente su desarrollo democrático”²⁷. La violenta respuesta de los cárteles de drogas a la ofensiva del presidente de México ha generado un clima de violencia que alcanza a muchas víctimas inocentes, incluidos los niños.

Uruguay es un caso significativo, país con 3.4 millones de habitantes, ocupa el puesto nº 21 a escala general y el primero en América Latina y Caribe (en adelante ALC). Según el *Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad*, los primeros cuatro meses de 2011 “se registraron 17.241 hurtos en Montevideo frente a los 16.759 registrados en 2010”, mientras que el número de homicidios, en este año, ha aumentado mínimamente, en 36 víctimas en relación a los 34 del año anterior²⁸. Las tasas de homicidio más bajas se encuentran en el Cono Sur y en el Caribe inglés.

Con estas cifras no es de extrañar que el informe 2011 del Latinobarómetro, advierta que la delincuencia y la seguridad pública para el 28%

²⁷ En IDD-LAT, 2011, Fundación Konrad Adenauer, México, en http://www.kas.de/wf/doc/kas_4729-1442-4-30.pdf?111004171628 (Consultado el 25 de enero de 2012).

²⁸ De los países europeos que conforman la CIN Portugal ocupa el puesto nº 17 en el ranking de países más pacíficos a nivel mundial, España con el puesto nº 28, según el Índice Global de Paz-2011.

de los latinoamericanos es el principal problema en sus países, por encima del desempleo (16%) y los problemas económicos (12%).

Por lo tanto, en la mayoría de los países de la región la violencia y las tasas de homicidio han crecido en los últimos cinco años²⁹, de tal forma que los homicidios en América Latina duplican el promedio mundial llegando en algunas zonas a quintuplicarlo. Algunos países de América Latina y el Caribe ostentan las más altas tasas de homicidio del mundo. De hecho en dicha región, donde habita el 8% de la población mundial, tienen lugar el 42% de todos los homicidios por arma de fuego y el 50-60% de todos los secuestros y extorsiones que se producen en el planeta³⁰. Este incremento de la violencia deteriora la integración social y actúa en detrimento de la sociedad civil, algo de necesario desarrollo en América Latina. Además corta el crecimiento y el desarrollo económico, y ahuyenta la inversión nacional y en especial la extranjera.

Dentro del mundo de la delincuencia es preciso distinguir entre: 1) el crimen organizado (bandas de narcotraficantes, mafias, grupos de secuestros, organizaciones de tráfico de personas, de robo de automóviles, entre otras), que debe combatirse aplicando todo el peso de la ley para desarticularlo e impedir su desarrollo. Helen Clark, administradora del PNUD, subraya que “la inseguridad provocada por el crimen organizado en América Latina amenaza al desarrollo y a la democracia” y esto es así porque los recursos que se destinaban a promover el desarrollo de sectores como la educación, salud e infraestructura, están siendo

²⁹El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, advertía en agosto de 2009 que la inseguridad pública es una amenaza para el desarrollo de la región. “La inseguridad pública es una de las principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y el desarrollo”. Declaraciones realizadas por Insulza en la inauguración en Montevideo de la Conferencia Interamericana sobre Seguridad Pública. Información del Departamento de Seguridad Pública de la OEA, en http://www.oas.org/dsp/español/cpo_observatorio_noticias.asp (Consultado el 20 de octubre de 2009).

³⁰Un número importante de ciudades grandes de la región tiene tasas de homicidios que oscilan entre 40 y 120 por cada 100.000 habitantes, mientras que diversas fuentes ubican el promedio latinoamericano entre 20 y 30, el más alto del mundo. La región, además, no sólo sufre la extrema violencia debida a los homicidios, provocados en su gran mayoría por otras actividades criminales y principalmente por el tráfico de drogas, sino también muchos otros hechos delictivos cotidianos y comunes tales como los robos con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil criminal o la violencia en el hogar.

recortados ahora para destinar mayores presupuestos a la lucha contra el crimen organizado. “Nosotros sí vemos estos fenómenos como una amenaza al desarrollo y a la consolidación democrática, ya que los gobiernos y las sociedades a veces se sienten tentados a desviar recursos para poder luchar contra el crimen”³¹.

Y 2) La delincuencia protagonizada por jóvenes que se inician en actos delictivos menores.

Los dos tipos de delincuencia tienen una gran presencia en América Latina y, por lo tanto, los dos hay que combatirlos. Es importante hacer esta distinción porque no se debe aplicar el mismo enfoque a las dos formas a la hora de combatirlos. Como señala Bernardo Kliksberg: “En América Latina existe un 25% de jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo y del mercado de trabajo y, por lo tanto, se encuentran en una situación de altísima vulnerabilidad. Si en lugar de abrirles oportunidades se les aplica el mismo enfoque que al crimen organizado, solo se empeorarán las cosas”³². En efecto, parte de la violencia juvenil estalla porque los jóvenes no tienen acceso a servicios educativos o sociales, y las políticas dirigidas a reprimir estas bandas son ineficaces.

Para hacer frente a la delincuencia protagonizada por jóvenes en América Latina hay que abordar las causas estructurales que la motivan. Kliksberg destaca tres principales causas estructurales de la criminalidad: 1) la exclusión laboral de los jóvenes. Los datos confirman que uno de cada cuatro jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo o del mercado de trabajo³³.

³¹ En <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/14/america-latina-una-de-las-regiones-mas-violentas-pnud> (Consultado el 28 de enero de 2012).

³² KLIKBERG, Bernardo: Op. cit., p. 11.

³³ Como señala Kliksberg: “Más bien parece que la consecuencia es el aumento de la población carcelaria. Sin embargo, no hay ninguna correlación establecida entre el aumento del número de personas tras las rejas y la disminución del delito a mediano y largo plazo. Es más, en ocasiones las cárceles han sido el origen de bandas criminales de extensión nacional”. KLIKBERG, Bernardo: Op. cit., pp. 11-14.

2) La exclusión educativa es el segundo factor explicativo. Los niños de familias pobres se ven obligados a trabajar a edades muy tempranas con el consiguiente abandono de los estudios. De hecho, sólo el 50% de los jóvenes latinoamericanos termina la educación básica, frente al 85% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

3) La tercera explicación es la desarticulación de las familias. “Si la familia está articulada, y opera como tal, genera una educación antidelito continua. Es un instrumento fundamental de socialización positiva”³⁴.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, UNA GRAVE AMENAZA A LA SEGURIDAD EN LATINOAMÉRICA

En efecto, y como ya hemos dicho anteriormente, además de la violencia interpersonal y los delitos comunes, la mayoría de los países latinoamericanos se enfrentan también al crimen organizado³⁵, vinculado con el tráfico de drogas, de armas y la trata de personas. Es más, la mayor parte de la violencia que se está ejerciendo contra las personas, y específicamente los homicidios que se cometen, están relacionados con este tráfico y consumo de drogas y, en general, con la acción del crimen orga-

³⁴Ibidem.

³⁵La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o Convención de Palermo (2000), señala en el artículo 2 que “por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Por delito grave se entiende aquellos delitos que tienen una penalidad de cuatro años o más de prisión. La definición continúa: “en particular por medio de: a) tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas y el blanqueo de dinero, b) la trata de personas, c) la falsificación de dinero; d) el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales; e) el robo del material nuclear, su uso indebido o la amenaza de uso indebido, en perjuicio de una población; f) los actos terroristas; g) el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos; h) el robo y tráfico ilícito de vehículos automotores; i) la corrupción de funcionarios públicos”. Dicha Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25. RESA NESTARES; C.: Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias, en [file:///c:/qualcom/attach/Crimen%20organizado%20transnacional%](file:///c:/qualcom/attach/Crimen%20organizado%20transnacional%20), Consultado el 14 de septiembre de 2010.

nizado. Se trata de un problema que no sólo atenta contra la seguridad y la vida de los ciudadanos, sino que se extiende hasta afectar directamente a los fundamentos de desarrollo económico, y a la integridad misma del Estado y de las instituciones democráticas de la región³⁶.

De hecho el 28% de los latinoamericanos considera a la delincuencia el problema más importante a nivel regional. Venezuela ocupa el primer lugar (61%), mientras Nicaragua el más bajo (3%). Costa Rica ocupa el tercer lugar (45%) y Argentina el sexto (34%), de quienes consideran a la delincuencia como el principal problema del país³⁷.

La ausencia de seguridad legitima las formas violentas de cambio social, así la mitad de la población de la región estaría dispuesta a un retroceso autoritario para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana.

Toda esta patología que sufre la región latinoamericana se da en un contexto regional marcado por instituciones aún débiles que son particularmente vulnerables a todo tipo de actividades ilegales, que muchas veces se ven infiltradas por una creciente cultura de la corrupción y el corrupto poder de los cárteles vinculados con el tráfico de drogas, ante la incapacidad en algunos casos de enfrentar su poderío tecnológico, económico e incluso su reciente capacidad de fuego³⁸.

³⁶Informe “*La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades*”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.

³⁷Estos grandes grupos delictivos, estructurados con la naturaleza y en ocasiones, también con la apariencia, de corporaciones de carácter lícito, implican una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general, todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita. Su pretensión no es tanto el poder político, el cual le interesa más para propósitos de protección. En caso extremo, el propósito de la delincuencia organizada no es competir con el gobierno, sino utilizarlo. La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone, México, INCIPE, 1992; MORENO HERNÁNDEZ, Moisés: *Política Criminal y reforma penal*. México, Ius Peonale, 1999, pp. 303 y ss en MORENO HERNÁNDEZ, Moisés: *Política Criminal frente a la delincuencia organizada en México*. Moisés es presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C. p. 148.

³⁸En una resolución aprobada por la Asamblea General de la OEA, de 2004, se señala que “la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas de naturaleza diversa, entre otros, la delincuencia organizada transnacional. AG/RES. 2026 (XXXIV-O/04). Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004.

La región americana, que abarca 37 países, tiene como principales manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional la producción y tráfico de drogas, lavado de activos, tráfico de armas, trata de seres humanos, pornografía infantil, y secuestros, entre otros delitos. Con lo cual, es evidente la complejidad y diversificación creciente de las actividades de los grupos delictivos organizados³⁹.

Su importancia y gravedad es tal que, en algunos países de la región se han desarrollado zonas consideradas “reductos de impunidad”, en los que la presencia del Estado está siendo reemplazada por el poder y la influencia de estos grupos criminales.

Por otra parte, dado su carácter transnacional, la delincuencia organizada ha sido identificada en diversos foros como todo un “sistema económico clandestino” con ingresos que sobrepasan el Producto Nacional Bruto (PNB) de algunas naciones, destacándose que uno de sus componentes principales, el narcotráfico, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes e implica la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas para eliminar la competencia. Ahora bien, toda esa transformación que ha ido experimentando y la utilización de técnicas y métodos avanzados por las formas modernas de delincuencia han motivado, igualmente, la generación de métodos y técnicas modernas para combatirla en sus múltiples frentes y en sus diversas manifestaciones⁴⁰. Hoy los programas en contra de la delincuencia organizada se han enfocado, a nivel internacional, a la consecución de una estructura estatal reforzada y especializada para el combate, basada en la recopilación permanente y minuciosa de información orientada a desorganizar y dismantelar a las organizaciones criminales.

³⁹ Proyecto de Resolución. Ejecución del Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Presentado por la Delegación de México y copatrocinado por Ecuador, Canadá y El Salvador y aprobado en la sesión del 22 de mayo de 2007.

⁴⁰MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Política Criminal frente a la delincuencia organizada en México*. Moisés es presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C., pp. 149, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/17.pdf> (Consultado el 30 de enero de 2012).

EL NARCOTRÁFICO EN AMÉRICA LATINA

Entre todas las manifestaciones de la delincuencia organizada destaca en Latinoamérica, por su extensión y complejidad, el narcotráfico, convertido en el principal motor de la violencia y la criminalidad.

Red criminal del narcotráfico entre la Subregión Andina, Centroamérica, México y Europa

El narcotráfico en América Latina implica una interrelación entre actores privados de distintos países y continentes, que cumplen un rol definido en la perpetración del delito. Un claro ejemplo es la red criminal actualmente existente entre la Subregión Andina, Centroamérica, México y Europa. Cada uno de los Estados involucrados ha implementado una estrategia interna de lucha contra este crimen que resulta insuficiente si no se apoya de una efectiva cooperación entre ellos⁴¹.

Entre los principales países productores de droga están Bolivia, Colombia y Perú. En efecto, una gran parte del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas que se practica en el mundo se concentra en la subregión andina. En esta región geográfica se concentra aproximadamente el 90% de la producción mundial total de hoja de coca y cocaína. A Europa se destina en torno al 50-60% de la producción de cocaína peruana; del 10% de la cocaína colombiana y del 50-60% de la boliviana. Ahora bien, de la cocaína que se consume en Europa, el 48% es colombiana, el 30% peruana y el 18% boliviana.

La producción de cocaína en el Perú viene creciendo un promedio de 4.5% cada año, mientras que en Bolivia el crecimiento es de 5.5% cada año. Colombia ha tenido una reducción de 18.5% en el 2008 bajo el *Plan Colombia*. La productividad se ha duplicado en los tres países en los últi-

⁴¹NOVAK, Fabian: *El Problema del Narcotráfico en los países andinos y México. Su conexión con Europa*, Conferencia en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Móstoles, 2010.

mos cinco años al expandirse las áreas de cultivo. En Colombia y México, además, se producen volúmenes importantes de heroína⁴². En virtud de los grandes ingresos que genera, la delincuencia organizada desempeña un papel importante en la corrupción de personas e instituciones⁴³.

Por su parte, el control de la droga producida en los países andinos se ejerce fundamentalmente desde México, a través de diferentes cárteles que también tienen el dominio de la red de exportación hacia Europa y EEUU.

Antes de llegar a la gran central de acopio, México, la mayor parte de la droga transita (vía terrestre) por dos países de la subregión Andina (Ecuador y Venezuela) y algunos países de Centroamérica. Desde México la droga es derivada a Europa y a EEUU. La utilización de la vía terrestre responde al éxito de la interdicción aérea y marítima entre Colombia y México (el tráfico aéreo de droga en esta ruta ha caído en 90% y el marítimo en 60%). Los cárteles mexicanos son los que controlan estas rutas. Consecuencia: Brotes de violencia por guerras entre cárteles mexicanos por el control de las rutas; surgimiento de cárteles locales.

LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN LATINOAMÉRICA

Es evidente, según lo expuesto, que la delincuencia y el crimen organizado son fenómenos internacionales que afectan a buena parte de los países latinoamericanos con lo cual el combate debe hacerse a través de la cooperación entre naciones. Desde principios del siglo XXI se están adoptando medidas de carácter regional e incluso más global.

⁴² *World Drug Report, 2005*, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁴³ Informe “*La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades*”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.

Carácter global:

Ante la importancia creciente de la criminalidad organizada⁴⁴, Naciones Unidas es la organización que ha creado las primeras herramientas de carácter internacional para la lucha contra la delincuencia organizada. Así en diciembre de 2000 se suscribía en Palermo la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, (Convención de Palermo). Con la suscripción de dicha convención “la comunidad internacional demostraba la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial”⁴⁵. Además el consenso internacional se mostró claramente en la Conferencia Internacional de firma del Instrumento que fue suscrito por 124 países en Palermo, Italia, en diciembre de 2000. La entrada en vigor de dicha Convención fue posible gracias al proceso de evolución de las legislaciones nacional e internacional de lucha contra la delincuencia organizada⁴⁶.

La Convención de Palermo entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, de acuerdo al artículo 38 de la propia Convención. En la actualidad cuenta con 147 signatarios y 100 Estados Partes.

Junto a la Convención se suman tres protocolos. 1. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. 2. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire con el objetivo de promocionar la cooperación entre los Estados Parte y proteger los derechos de los migrantes traficados. Y 3. El Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

⁴⁴ La tipificación del crimen organizado depende de cada legislación penal nacional.

⁴⁵ Prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Véase en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf> (Consultado el 20 de septiembre de 2010).

⁴⁶ Dicha convención se suma a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena de 1988. La Convención de Palermo y sus tres protocolos adicionales contienen un conjunto de disposiciones específicas tanto penales como administrativas destinadas a luchar contra la trata y el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños. Tiene por objeto armonizar al nivel de los diferentes Estados ciertas infracciones penales, tales como la participación de grupos criminales organizados, la corrupción, el blanqueo de dinero o el bloqueo a la Justicia.

Dicha convención y los tres protocolos constituyen el marco jurídico internacional para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Es evidente que este problema de carácter transnacional requiere de la colaboración internacional para su combate efectivo. Junto a ello, Naciones Unidas también ha creado estructuras para coordinar y liderar con eficacia las actividades de lucha contra las drogas de las Naciones Unidas. Entre ellas está la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), con sede en Viena⁴⁷, que se ocupa de todos los aspectos del problema de las drogas: la reducción de la demanda, que incluye la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la mitigación de las consecuencias sociales y sanitarias negativas que se derivan del consumo abusivo de las drogas. Y la reducción de la oferta, que incluye desde el fomento de prácticas alternativas y el cumplimiento de la ley, hasta el respaldo a los servicios de asesoramiento legislativos e institucionales que mejoran la capacidad de los gobiernos de aplicar los convenios internacionales de lucha contra las drogas.

Además la ONUDD respalda a los gobiernos fomentando el desarrollo de sistemas de información de alta calidad a nivel nacional, regional y mundial⁴⁸.

A nivel europeo, también hay legislación contra drogas y delincuencia organizada. El Tratado de Ámsterdam que entró en vigor en 1999 se convirtió entonces en el principal instrumento jurídico de la Unión Europea en la lucha contra la criminalidad organizada⁴⁹. Sin embargo es el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, el que plantea de una forma más enérgica y directa la necesidad de la cooperación entre

⁴⁷ Además ONUDD opera también a través de una red que actualmente consta de 12 delegaciones regionales, 9 nacionales y una delegación de enlace en Nueva York.

⁴⁸ "Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito". <http://www.unaids.org/es/Cosponsors/UNODC/default.asp> (Consultado el 15 de octubre de 2009)

⁴⁹ En http://europa.eu.int/eurolex/es/search/search_treaties.html.

Estados en la lucha contra la Delincuencia Organizada. En el Título V, Capítulo 5, referido a la cooperación policial, se señala en el artículo 87 la necesidad de “la cooperación policial en la lucha contra la delincuencia organizada” y el artículo 88 dice explícitamente que “la función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia organizada...”⁵⁰.

LOS ORGANISMOS REGIONALES DEL ÁMBITO LATINOAMERICANO EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

La voluntad decidida de los Estados latinoamericanos de crear un espacio de seguridad y estabilidad explica la puesta en marcha de diferentes procesos de integración. Así en el marco de los procesos de integración se han suscrito diferentes documentos en materia de delincuencia organizada. En concreto dentro de la Comunidad Andina de Naciones (en adelante CAN), que engloba actualmente a Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia, se han suscrito documentos de relevancia en materia de crimen organizado y trata de personas tales como *La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, suscrita por el Consejo Presidencial Andino, en Guayaquil, en julio de 2002. Anterior es la *Decisión 458*, suscrita por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Cartagena de Indias, en mayo de 1999, la cual establece como uno de los objetivos de la Política Exterior de la Comunidad Andina “la unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado” de conformidad con el artículo 16 del *Acuerdo de Cartagena*.

⁵⁰ CRUZ, J.M, “The impact of violent crime on the political culture of Latin America: The special case of Central America”. Véase el texto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o Tratado de Lisboa en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF> (Consultado el 30 de enero de 2012).

Por su parte, la Decisión 587, suscrita por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Quito, en julio de 2004, prevé dentro de la Agenda Política de Seguridad Exterior Común Andina la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su actividad y manifestaciones, las cuales perjudican la seguridad ciudadana y del Estado, así como la prevención y combate del tráfico de personas.

Otros organismos, como la OEA (Organización de Estados Americanos) creada en 1948 también han aprobado iniciativas con el objetivo de fortalecer la paz y seguridad y consolidar la democracia en el espacio latinoamericano. En este sentido hay que destacar a nivel regional la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada el 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México. En dicha Declaración los Estados miembros no solamente condenaron la delincuencia organizada transnacional, sino que también renovaron el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral. Además se insistía que las amenazas tradicionales a la seguridad, pero también las nuevas amenazas, determinaban que la seguridad tenga un “carácter multidimensional”. El elemento central fue que tras la Declaración el tema de la delincuencia organizada ingresaba en la agenda hemisférica a iniciativa de México.

En 2005 y también dentro de la OEA se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional para abordar los asuntos relacionados con la seguridad pública y para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos colectivos para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas, así como prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, temas que ya se posicionaban como prioridades para la OEA, pero se abordaban de modo aislado e individual⁵¹.

⁵¹Informe “La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA.

Junto a estas iniciativas e instrumentos, el tema de la delincuencia organizada transnacional también ha sido tratado en sus diversas manifestaciones por las diferentes entidades de la OEA, tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)⁵², el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego; Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), el Instituto Interamericano del Niño (IIN), la Red Hemisférica de intercambio de información para la asistencia jurídica mutua en materia penal, la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Todas estas agencias y órganos de la OEA abordan distintos aspectos de la delincuencia organizada transnacional. El objetivo era introducir la “Lucha contra la delincuencia organizada transnacional” en la agenda hemisférica a través de una resolución de la Asamblea General de la OEA, de modo que en ella se refleje el esfuerzo que cada área de la OEA viene desarrollando en los diferentes aspectos del fenómeno y en el marco de sus competencias. Además se persigue que la CICAD contribuya a la cooperación internacional contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, vinculados a la delincuencia organizada transnacional⁵³.

⁵²Dentro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA se celebraban reuniones para la elaboración de un Plan de Acción para el Desarrollo de la cooperación hemisférica contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos conexos, vinculados a la Delincuencia Organizada Transnacional. En <http://www.oas.org>, Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas 1993, Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997).

⁵³“Propuestas para un Plan de Acción para el desarrollo de la cooperación hemisférica contra el Tráfico Ilícito de Drogas y delitos conexos, vinculados a la Delincuencia Organizada Transnacional”. OEA/Ser.L/XOV.2.35 CICAD/doc1300/04, 20 de abril de 2004.

Hay que destacar también la creación, mediante la Orden Ejecutiva 05-13 rev.1, del Departamento de Prevención de Amenazas contra la Seguridad Pública. Un departamento responsable de coordinar los esfuerzos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos en temas relacionados con la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Por su parte, dentro de la Secretaría General de la OEA se creaban la Secretaría de Seguridad Multidimensional y su Departamento de Seguridad Pública.

En julio de 2007 se celebró la primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA en México. El Grupo Técnico se estableció de conformidad con la Resolución 908 (1567/06) del Consejo Permanente, bajo el cual se adoptó el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Dicho Plan de Acción Hemisférico incorpora los principales mandatos emanados del proceso de las Cumbres de las Américas relacionados con el combate a la delincuencia organizada transnacional, especialmente los que derivan de la Segunda y Tercera Cumbre de las Américas, celebradas en Santiago de Chile en 1998 y en la Ciudad de Québec en 2001, respectivamente.

De acuerdo con las conclusiones y recomendaciones extraídas de la Primera Reunión del Grupo Técnico, los 34 Estados miembros de la OEA acordaron unificar acciones para el combate del crimen organizado, entre las que se encuentra el uso compartido de redes de información. También se comprometieron a crear confianza entre las autoridades de los diversos países, a fortalecer las capacidades institucionales y a adecuar la legislación de cada Estado para hacer frente de manera más rigurosa a las organizaciones criminales. En esta primera reunión también se acordó crear un Departamento para la Coordinación de la Seguridad y una unidad para la organización de datos y análisis sobre seguridad en América. También se prevé crear un Sistema de información e inteligencia.

cia, que posibilite formar un frente continental contra las principales amenazas a la seguridad regional⁵⁴.

Y el 7 de octubre de 2009 se celebró la Segunda Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA, donde se volvió a repetir que la cooperación internacional e intercambio de información es clave para combatir esta lacra. Por ello, es necesario la centralización y el tratamiento analítico de la información con el objeto de coordinar actuaciones y recursos contra el crimen organizado.

No obstante, a pesar de estos avances en la lucha contra la delincuencia organizada, el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) ha comprobado que no todos los Estados Miembros de la OEA disponen de observatorios u oficinas especializadas para recopilar y analizar información sobre el tema. En el marco del mencionado MEM se observa también que es bastante débil la capacidad de control que tienen los países con relación al tránsito de armas de fuego y municiones. En el mencionado informe se establece que “el tráfico ilícito de armas de fuego permanece como uno de los problemas más severos a enfrentar en el marco de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio” ⁵⁵.

⁵⁴Las conclusiones de dicha reunión dicen: “Considerando la importancia que le confieren los Estados miembros al combate a la delincuencia organizada transnacional, y ante la necesidad de fortalecer la cooperación internacional como herramienta para combatir la amenaza que representa este fenómeno, las Delegaciones identificaron algunos asuntos prioritarios para dicha cooperación, al igual que medidas iniciales que deben adoptarse en la materia, dentro del marco general delineado en el Plan de Acción. Estas áreas prioritarias incluyen el uso de redes de información, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, legislación y de la confianza entre las autoridades responsables en los países miembros. Se reconoció asimismo que la OEA debe seguir manteniendo y desarrollando relaciones con otros organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, en sus esfuerzos de combate a la delincuencia organizada transnacional. Además, las acciones internas de la OEA deben complementar los mecanismos bilaterales y subregionales existentes de cooperación entre los Estados miembros”. Informe “Conclusiones y recomendaciones preliminares propuestas por el presidente de la primera reunión del Grupo Técnico sobre delincuencia organizada transnacional”. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. OEA/Ser.K/XXXIVGT/DOT-I/doc.6/07 rev.1 27 de julio de 2007.

⁵⁵Informe: La Seguridad Pública en las Américas. Retos y Oportunidades”, Director Christopher Hernández-Roy. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. INSULZA, José Miguel, Secretario General de la OEA, op. cit, p. 16.

Por otra parte, la falta de personal cualificado para llevar a cabo investigaciones y acciones judiciales es otro de los grandes *handicaps* que tienen los gobiernos de la región a la hora de combatir la delincuencia organizada⁵⁶.

Hoy más que nunca, por tanto, la lucha contra el narcotráfico en México tiene carácter regional y mundial. En general la colaboración entre los países que conforman la comunidad latinoamericana es estrecha. A nivel bilateral por ejemplo es destacable la colaboración del gobierno español con México. No olvidemos que España es un país de entrada de la droga al mercado europeo. Pero a pesar de los logros alcanzados estos últimos años en el combate contra el narcotráfico, la “guerra” se presenta larga. Recordemos que en Medellín la guerra la ganó el Estado hace más de 10 años , y es ahora cuando se comienzan a apreciar los resultados exitosos de los planes integrales, con plena participación ciudadana y cambios culturales⁵⁷.

Consideraciones finales

Como se ha intentado demostrar con este trabajo, los Estados latinoamericanos se enfrentan a muchos problemas que dificultan claramente la consolidación de la democracia. Entre esos problemas destaca de forma especial el narcotráfico que afecta a buena parte de los países latinoamericanos aunque es México, sobre todo, y algunos países centroamericanos donde se han instalado los cárteles de la droga más peligrosos. El combate de esta lacra precisa que los Estados mejo-

⁵⁶Ibídem, p. 17.

⁵⁷Colombia sigue en guerra y a Medellín, su ciudad más violenta, le ha costado 16 años y 70 mil muertos comenzar a revertir una situación de deterioro que tuvo a la sociedad en vilo; Italia lleva muchas décadas de lucha contra las mafias sin que ésta haya llegado a su fin; Brasil, durante ocho años de gobierno de Lula, no pudo resolver, todavía, el problema de las pandillas, y en el norte de África el deterioro es ascendente y casi sin control. VILLALOBOS, Joaquín: *Op. cit.*

ren y fortalezcan las medidas orientadas a erradicar la pobreza, la inequidad y la exclusión social, que en algunos casos propician que los grupos vulnerables sean víctimas de las acciones de la delincuencia organizada transnacional.

La Cooperación internacional se presenta como un instrumento especialmente útil para luchar contra este fenómeno y prueba de ello es que la firma de acuerdos y tratados de colaboración entre los diferentes países implicados, tanto en sentido bilateral como multilateral, en el crimen organizado, está siendo decisiva para debilitar las estructuras delictivas.

Por otra parte, la política criminal frente al crimen organizado debe comprender, no sólo medidas de carácter represivo sino también –y sobre todo- medidas de prevención general como es, por ejemplo, la prevención del uso indebido de drogas y la erradicación de cultivos ilícitos, la prevención del *lavado de dinero* o la prevención del uso de armas prohibidas. En este sentido, México, uno de los países latinoamericanos que más sufren el flagelo del narcotráfico, debe impulsar de manera destacada la creación de una cultura que profundice en materia de drogadicción y narcotráfico, para su prevención y combate⁵⁸.

Con lo cual, la lucha contra el narcotráfico implica una estrategia del Estado acorde a este grave problema. En definitiva, una estrategia que cuente con la participación activa de todos los niveles de gobierno y de sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Este flagelo demanda que la Policía y las Fuerzas Armadas se com-

⁵⁸MORENO HERNÁNDEZ, Moisés: Política Criminal frente a la delincuencia organizada en México. Moisés es presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A.C., op. cit, p. 165.

plementen en sus operaciones como ya se hace en varios países de la región, pero también necesita el apoyo manifiesto y la participación de toda la sociedad con educación y cultura, en toda la extensión de la palabra.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: DEMOCRACIA CIUDADANÍA Y PROTECCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES

*Pilar Trinidad Núñez
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

La relación entre gobernanza, fortalecimiento institucional, democracia, protección de los derechos humanos y ciudadanía no puede ignorarse ni en los ámbitos internos de los Estados ni en el orden internacional. En este sentido, debemos entender por fortalecimiento institucional el conjunto de normas y políticas conducentes a la consolidación del sistema democrático y, en consecuencia, al fortalecimiento de la institucionalidad *democrática* y al fortalecimiento de la gobernabilidad *Democrática*.

No en vano, la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000 (Documento A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000) dedica su apartado V a los “Derechos humanos, democracia y buen gobierno” y afirma en el mismo que los Estados deben realizar todos los esfuerzos para “promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. Por ello, continúa la Declaración afirmando la decisión de los Estados de hacer respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos, lograr la plena protección y promoción de los derechos humanos de todos y “aumentar la

capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías” y de “[t]rabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países”.

El presente documento de conclusiones examinará la relación, en el marco del Derecho internacional, entre las nociones de democracia, ciudadanía y protección de los Derechos humanos como bases de la Gobernabilidad y del fortalecimiento institucional, así como el desarrollo de estas nociones en el ámbito internacional.

I. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: LA EXIGENCIA DE DEMOCRACIA EN DERECHO INTERNACIONAL

Como es sabido, desafortunadamente, no puede afirmarse que la democracia sea un principio estructural del Orden Internacional. Pero lo anterior no impide la existencia de tendencias claras, en el ordenamiento jurídico internacional que van abriendo la puerta a este principio. En efecto, tal y como han señalado los Prof. Díaz Barrado y Cano Linares, “[n]o existe en la sociedad internacional contemporánea *un principio democrático* que haya alcanzado el grado de estructural en el orden jurídico internacional. No obstante, la democracia se está dejando sentir, de manera notable, en el seno de este ordenamiento jurídico y forma parte esencial de las relaciones internacionales del siglo XXI” (C.M. Díaz Barado y A. Cano Linares, “América y el principio de la democracia: La Carta Democrática Interamericana” *Revista de Estudios Jurídicos* n° 10/2010. Universidad de Jaén (España).

Así, puede destacarse, en el ámbito universal, el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, que señala que “[l]a democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social, cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida (...)” y con-

tinúa el documento afirmando que “(...) la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.

No obstante, no puede olvidarse que la democracia no aparece en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas ni es un requisito para ser miembro de la misma. Puede afirmarse, en esencia, que en el Derecho internacional el principio democrático ha venido suplido por el principio de igualdad soberana de los Estados.

A pesar de lo anterior, es posible afirmar que ciertos ámbitos regionales sí le han otorgado el valor de Principio Fundamental del Orden internacional y merecen, por ello, ser examinados. Así, la democracia se constituye como base de determinados espacios de cooperación o integración regionales como el americano, el europeo y el iberoamericano.

1. Afirmación del Principio Democrático en América

Hay que destacar, en primer lugar, que toda la cooperación entre la Unión Europea y América Latina está impregnada del principio democrático. Además de esto y ya en el espacio propiamente americano, podemos afirmar la exigencia de democracia, tanto en el marco de la Organización de Estados Americanos, como en los distintos procesos de integración que se han ido gestando en América Latina.

Así, por lo que respecta a la cooperación institucionalizada interamericana que supone la OEA, la propia Carta de Bogotá comienza afirmando en su preámbulo que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”, a continuación los artículos 2 y 3 de la misma vuelven a citar la democracia representativa como uno de los propósitos de la Organización y como requisito para sus fines. En efecto, el texto literal del artículo 2 de la Carta de la OEA señala como propósito de la misma: “(...) promover y consolidar la *democracia representativa* dentro del respe-

to al principio de no intervención”. Por su parte, el artículo 3 afirma que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la *democracia representativa*” (cursiva añadida).

Esta postura se consolidó plenamente con la Adopción de la *Carta democrática interamericana*, que se fundamenta en cuatro principios básicos: en primer lugar, que los pueblos de América tienen Derecho a la Democracia; en segundo lugar, que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de América; en tercer término, que la base del Estado de Derecho es la democracia participativa y finalmente, que el respeto a los Derechos Humanos es una de las bases de la democracia participativa.

2. El Ámbito europeo

La promoción y exigencia de democracia está presente en las principales organizaciones regionales europeas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. Asimismo, la promoción de la democracia en Europa es uno de los pilares de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

A. El Consejo de Europa

Puede afirmarse que la Organización del Consejo de Europa es la cuna de la protección y defensa de la Democracia en el espacio europeo. El propio Estatuto que establece la Organización señala en su preámbulo la voluntad de reafirmar “su adhesión a los valores espirituales y morales que son patrimonio común de sus pueblos y la verdadera fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del Derecho, principios sobre los cuales se funda toda auténtica democracia”

Posteriormente, el artículo 1 del Estatuto establece que la finalidad del Consejo de Europa será promover la unión estrecha entre los miembros del mismo “para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social” y que esta finalidad se tratará de conseguir “mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Cabe recordar, además, que el principal instrumento jurídico adoptado en el seno del Consejo de Europa, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, sólo permite límites o restricciones a los Derechos Humanos que sean compatibles con una “sociedad democrática”.

B. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

Aunque la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa ha venido siendo considerada como una Organización “menor” que otras (a menudo ni siquiera se ha considerado Organización internacional, al no estar basada en un instrumento convencional, aunque, afortunadamente, esa perspectiva ya ha sido superada), sin embargo, puede afirmarse que posee un *corpus* en fomento de la democracia y los Derechos Humanos entre los Estados del “Occidente euroamericano” que la componen.

Si bien el Acta Final de Helsinki, adoptado en 1975, por el que fue establecida la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa no se menciona la democracia, sin embargo, en la Carta de París para una nueva Europa, documento de 1990 que supone todo un giro en la “Conferencia” y que la transforma ya en “Organización”,

sí se señala expresamente a la necesidad de la democracia como fundamento y finalidad a perseguir por la Organización. Así, se afirma que “[e]l gobierno democrático se basa en la voluntad popular, manifestada periódicamente mediante elecciones libres y justas. La democracia tiene como base el respeto de la persona humana y el Estado de derecho. La democracia es la mejor salvaguardia de la libertad de expresión, de la tolerancia para con todos los grupos de la sociedad y de la igualdad de oportunidades para cada persona. La democracia, con su carácter representativo y pluralista, entraña la responsabilidad ante el electorado, la obligación de las autoridades públicas de ajustarse a la ley, y la administración imparcial de la justicia. Nadie estará por encima de la ley.”

C. El ámbito de la Unión Europea

Puede afirmarse, asimismo, que la exigencia de democracia está en la base jurídica que configura la Unión Europea. Así, el Tratado de la Unión Europea (conocido como Tratado de Lisboa) señala en su preámbulo que la misma se inspira “en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la *democracia*, la igualdad y el Estado de Derecho (...)” y confirma la adhesión de la Unión “a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho...”.

Además, el artículo 2 del Tratado afirma que la Unión Europea tiene su fundamento en los valores “de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”, y que estos valores deben ser compartidos por todos los Estados miembros “en una sociedad caracterizada por el pluralis-

mo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Pero, junto a esta constatación de los valores democráticos compartidos entre los Estados miembros, las exigencias de democracia no se ciñen al ámbito interno de la Unión Europea, sino que deben ponerse de manifiesto, así lo imponen los Tratados constitutivos, en la llamada acción exterior de la Unión. Así, el artículo 21 del Tratado de la Unión, dispone expresamente que la acción de la misma en el ámbito internacional deberá estar basada “en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la *democracia*, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

Así pues, la exigencia de democracia en la Unión Europea no puede ser considerado sólo como un requisito *ad intra*, sino también como un principio *ad extra* que debe regir las relaciones de la Unión con otros sujetos de Derecho internacional.

3. El espacio iberoamericano

Tal y como reiteradamente han manifestado los Profesores Cás-tor Díaz Barrado y Celestino del Arenal, entre otros, la Comunidad Iberoamericana de Naciones constituye una realidad de concertación y cooperación en el espacio iberoamericano. Aunque no se trata de una Organización internacional en el sentido jurídico internacional, este espacio de concertación, que comienza a perfilarse a partir de la democracia en España, está plenamente consolidado en la actualidad, en especial gracias al establecimiento de Organizaciones internacionales como la Secretaría General Ibero-

americana y se basa en rasgos definitorios, como son la defensa de los valores democráticos, la necesidad de cooperación, la solidaridad entre los Estados, la igualdad y la independencia de los mismos.

La contribución de la Comunidad Iberoamericana de Naciones a la consolidación de la democracia en el espacio iberoamericano pudo ponerse de manifiesto ya desde los primeros pasos dados hacia la cristalización de la misma, es decir desde la celebración de las dos primeras cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Iberoamericanos, que han sido calificadas como Cumbres *fundacionales*: la primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en la ciudad mexicana de Guadalajara en 1991 y la celebrada en Madrid en 1992.

Ambas Cumbres sientan las bases de un espacio político con el objetivo del desarrollo y progreso político, económico, social y cultural de los pueblos y suponen el primer intento de concertación iberoamericana sin exclusiones. Así pues, los principios sobre los que se asienta la Comunidad Iberoamericana de Naciones son el respeto al Derecho Internacional, la exigencia de democracia y el respeto y protección de los derechos Humanos.

Puede afirmarse, en definitiva, que el elemento común a todos los espacios arriba mencionados es la exigencia de democracia y, en consecuencia, la necesidad de respeto y garantía de los Derechos Humanos como una de las bases de la Democracia. Así, el respeto a los Derechos Humanos se concibe, en todos los ámbitos regionales examinados, como una exigencia de una sociedad democrática. Cabe, en este sentido, preguntarse si existen principios intrasgredibles en materia de Derecho Internacional de protección de derechos humanos en conexión con las exigencias del principio democrático y, en caso de respuesta afirmativa, de qué derechos estaríamos hablando y, sobre todo, quienes serían los titulares de los mismos ¿todos los seres humanos o sólo aquellos que ostenten la condición de “ciudadano”?

II. LA CIUDADANÍA COMO CENTRO DE ATRIBUCIÓN DE DERECHOS. SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA

La Ciudadanía no deja de ser una noción ambigua que, con carácter general, asocia la atribución de derechos en virtud de la pertenencia a una *civitas*. Pero, partiendo de esta noción genérica, pueden encontrarse muchas perspectivas distintas de la ciudadanía y del término ciudadano. Así, puede entenderse al ciudadano como nacional y, desde esta perspectiva, estaríamos ante una ciudadanía excluyente del no nacional. Podríamos hablar también de una ciudadanía complementaria (y, en este sentido, no excluyente). Incluso se ha hablado de la ampliación del concepto de ciudadanía hasta llegar a una ciudadanía universal. Sin embargo, la ciudadanía sigue configurándose habitualmente como el *status* por el que se atribuyen derechos a la persona que lo ostenta, frente a la que no tiene esa condición. Por tanto nos encontramos, por lo general, ante una configuración de la ciudadanía, ya sea en el ámbito nacional o supranacional, como discriminación del no ciudadano.

Es preciso, por tanto, realizar algunas reflexiones sobre la ciudadanía supranacional, su configuración y su relación con la democracia y la exigencia de respeto de derechos humanos en una sociedad democrática.

1. La ciudadanía supranacional consolidada: la ciudadanía europea

Como se sabe, la ciudadanía supranacional más consolidada que existe en la actualidad, es la establecida por la Unión Europea. La misma tiene su origen en el Tratado de Maastricht de 1992, y supone la superación de la dicotomía clásica nacional-extranjero. En efecto, desde el establecimiento de la ciudadanía europea, en los Estados miembros junto a los nacionales y los extranjeros, están los ciudadanos de la Unión como categoría distinta a los anteriores.

Aunque se ha venido desarrollando desde el mencionado Tratado de Maastricht, puede afirmarse que la consolidación de la ciudadanía europea o, más concretamente, su auge, tiene lugar tras la adopción del Tratado de Lisboa, que señala expresamente que será considerado ciudadano de la Unión “toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”, y le atribuye una serie de derechos como son la libertad de circulación y residencia, la no discriminación por razones de nacionalidad, derechos políticos: sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y parlamentarias europeas, protección de las autoridades diplomáticas y consulares, derecho de petición y de comunicación en su lengua con las instituciones europeas.

Además el Tratado de la Unión Europea reconoce expresamente la ciudadanía como complementaria a las ciudadanías nacionales de los distintos Estados miembros. Concretamente, afirma el artículo 9 que “[l]a ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. En este sentido, puede calificarse como no excluyente, aunque sólo no excluyente para los nacionales de los distintos Estados de la Unión Europea.

Sin embargo, puede afirmarse que la ciudadanía europea resulta excluyente o discriminatoria para los millones de personas que tienen su residencia legal y permanente, así como su comunidad de vida e intereses (incluyendo la obligación de contribuir a las cargas fiscales) en alguno de los Estados de la Unión, pero no gozan de la nacionalidad y, por tanto, se les deniegan los derechos atribuidos a los ciudadanos de la Unión.

Cabe llamar la atención, en este sentido, sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que afirma que la Unión Europea “[a] instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación”. No puedo sino discrepar de esta afirmación, puesto que lo que se situaría, en todo caso, como centro de actuación de la Unión Europea, es al ciudadano, no a la persona, y cabe concluir que la Unión ha establecido una noción de ciudadanía-discriminación o ciudadanía excluyente.

2. El Derecho de sufragio de los extranjeros en España y su especial relación con los Estados Iberoamericanos ¿Hacia la “Ciudadanía iberoamericana”?

Por otra parte, hay quien, a mi juicio haciendo valoraciones con demasiada ligereza sólo propias del discurso político, ha afirmado que existe la posibilidad de llegar a la consecución de una “ciudadanía iberoamericana”. En particular, se ha afirmado que el germen de esta ciudadanía, ya en construcción, se encuentra en la celebración tratados bilaterales por parte de España por los que se reconoce el derecho de sufragio de los ciudadanos extranjeros en las elecciones municipales.

El origen de la celebración de estos tratados se encuentra en la Constitución Española, cuyo, capítulo Primero del Título I “De los españoles y los extranjeros”, regula, junto a las condiciones de adquisición y pérdida de la nacionalidad española, incluido el régimen especial de la doble nacionalidad, los principios básicos relativos al régimen jurídico aplicable a los extranjeros en España. Así, el artículo 13.2 dispone que “solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”. Se establece, por tanto la condición de la nacionalidad (ciudadanía) para ejercer el derecho de sufragio, pero se incluye una excepción: las elecciones municipales, siempre bajo el requisito de la reciprocidad.

Por su parte, el artículo 176.1 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por L. O. 1/1997, de 30 de mayo, por la que se introdujeron modificaciones referidas al reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales reconoce que “gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado. Asimismo, gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales todas las personas residentes

en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: a) Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea (...). b) Reúnan los requisitos para ser elector exigidos en esta Ley para los españoles y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España”.

Así, se inició la elaboración y propuesta a otros Estados, por parte de España, de tratados que permitan el reconocimiento de sufragio de los ciudadanos extranjeros en las elecciones municipales españolas, con el fin de favorecer la integración social y la participación política. Los países prioritarios fueron, como no puede ser de otra manera, aquellos Estados con especiales relaciones históricas, políticas y culturales con España, pero también aquellos Estados con mayor número de Nacionales en nuestro país.

La celebración de estos tratados no está exenta de cuestiones controvertidas, así, en primer lugar, se planteó la exigencia de reciprocidad de la Constitución Española que, a juicio de algunos, necesita interpretarse de “forma flexible” (o incluso ignorarse). Sin embargo, en tanto no sea modificado, el tenor de la Constitución no ofrece muchas dudas en cuanto a la necesidad de reconocimiento mutuo del derecho de sufragio por ambas Partes, lo que ha impedido la celebración de tratados con algunos Estados cuya legislación interna no permite, en ningún caso, el derecho de sufragio de los no nacionales.

En segundo lugar, se planteó la controversia de la interpretación de los derechos reconocidos por medio de los Tratados de Reconocimiento, Paz y Amistad concluidos por España con diversas repúblicas iberoamericanas a lo largo del siglo XIX en los que se establece la llamada “cláusula de la nación más favorecida”. En estos tratados, celebrados por España y sus antiguas colonias americanas tras el acceso a la independencia de las mismas, además de reconocerse la citada independencia, se incluyen reglas para resolver los problemas relacionados con la nacionalidad de los habitantes y reclamaciones económicas de los residentes en el territorio del nuevo Esta-

do y se establecen sistemas de cooperación cualificada en especial en materia de establecimiento de nacionales de los dos Estados partes, así como en el ámbito del comercio y la navegación. Sin embargo, no parece que la interpretación de la Cláusula de la nación más favorecida permita equiparar derechos de categorías de extranjeros (los de la Unión y los amparados por los citados tratados) que no se encuentran en situación de identidad.

En tercer lugar, se planteó si realmente, a la luz de la legislación española, es necesario que este reconocimiento de sufragio se deba llevar a cabo mediante un Tratado internacional o si basta un acuerdo de rango inferior. En este sentido hay que tener en cuenta que los Tratados Generales de Cooperación y Amistad concluidos entre España y diversos Estados Iberoamericanos (celebrados tras la transición a la democracia de España) contienen disposiciones que contemplan la posibilidad de que los nacionales de un Estado puedan votar en las elecciones municipales del otro y, en algunos casos (como los Tratados celebrados con Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela) esta previsión se hace depender de la celebración de *acuerdos complementarios*, sin que se determine la naturaleza de estos acuerdos. Sin embargo, a la luz de lo Previsto en la Constitución Española y de la arriba mencionada legislación de desarrollo, parece innegable que la naturaleza de estos acuerdos no puede ser otra que la de un Tratado internacional.

En conclusión, bajo las exigencias previas de reciprocidad y de celebración de un tratado internacional, se han celebrado tratados de reconocimiento de sufragio con numerosos Estados¹. Este proceso, como no puede ser de otra manera por los especiales vínculos que nos unen,

¹ Se han celebrado acuerdos con los siguientes Estados, aunque algunos todavía se encuentran en proceso de prestación del consentimiento en obligarse por parte de alguna de las Partes: República de Cabo Verde. Estado Plurinacional de Bolivia. República de Islandia. República del Paraguay. República del Perú. República de Chile. República de Colombia. Nueva Zelanda. República del Ecuador. República de Burkina Faso. República de Trinidad y Tobago. República Argentina. República Oriental del Uruguay. República de Corea.

ha sido mucho más sencillo en el caso de los Estados de la “América Ibérica”, que en el caso de otros Estados. Por ello, no puede extrañar que la mayoría de los Tratados hayan sido celebrados con Estados Iberoamericanos, pero ello no debe llevarnos a pensar, lamentablemente, que el origen o el fin de estos Acuerdos sea la construcción de una “ciudadanía iberoamericana”, para la que falta mucha (o toda) la voluntad política a ambos lados del Atlántico.

SOCIEDAD CIVIL Y COHESIÓN SOCIAL

LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

*Juan Manuel Rodríguez Barrigón
Profesor Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Extremadura*

1.- Consideraciones previas.

La Sociedad Internacional contemporánea está conociendo desde los últimos decenios del siglo XX importantes transformaciones como el surgimiento de un amplio catálogo de actores que participan activamente en las relaciones internacionales. El desbordamiento de las características de una Sociedad interestatal formada por Estados y Organizaciones internacionales se hace patente con interesantes consecuencias que superan los *status* formales, lo que permite comprender de un modo ampliado la interacción de actores en el desarrollo de las mismas relaciones internacionales¹, pero también se hace notar esta flexibilización en el propio orden jurídico internacional.

No conviene desconocer que estas innovaciones constituyen, en buena medida, una respuesta a la conveniencia de reforzar el principio democrático también en el plano internacional. Aun cuando tradicionalmente esta formulación quedara referida a los sistemas internos, y parti-

¹ Una perspectiva sociología permite dar una visión ampliada de los actores, tal y como ha puesto de relieve M. MERLE, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Ed., Madrid, 1978, pp. 146-148.

cularmente a los mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de alcance internacional, desde algunas posiciones se han suscitado planteamientos más avanzados que impulsan la reflexión sobre globalización y democracia. En esta línea, se ha puesto de relieve en el proceso de globalización una clara incidencia sobre la democracia en la medida en que las actuaciones de los Estados disponen de unos cauces de actuación más estrechos. Verdaderamente, este impacto no puede ser considerado negativo en todo caso, en la medida en que puede observarse el influjo que está teniendo este fenómeno en la difusión de regímenes democráticos, o incluso cómo a través de los mecanismos normativos de algunas organizaciones internacionales se promueve la instauración y consolidación de la democracia en algunos Estados².

No obstante, en esta interrelación que se propone no sólo se aprecia una incidencia sobre los componentes organizativos estatales, sino que apunta claramente a la posibilidad de que las propias normas internacionales que sustentan el proceso de globalización queden marcadas por nuevos aspectos que afectan a sus presupuestos de legitimidad. De este modo, el propio ordenamiento internacional podría empezar a contemplarse como un instrumento destinado a implementar estructuras democráticas complejas que no quedan limitadas a las alcanzadas sobre el soporte de la soberanía estatal. En esta línea, podría apuntarse la posibilidad de un proceso de constitucionalización del Derecho Internacional que se hace perceptible cuando se observa que el sistema jurídico internacional no puede comprenderse en la actualidad exclusivamente como un conjunto de normas cuya legitimidad se apoya en la soberanía, y ello es así en la medida en que ciertos valores fundamentales pueden ser objeto de protección por parte de la Comunidad Internacional incluso al margen de la voluntad de los Estados³.

² Una visión de estas características ha sido aportada, entre otros, por BEUTZ, M., "Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability", *Harvard International Law Journal*, Vol. 44, Nº 2, 2003, p. 391.

³ TOMUSCHAT, C., "International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol. 281, 1999, pp. 163 y ss.

Para que estos elementos de definición democrática se hagan perceptibles, se hace ineludible disponer los mecanismos adecuados para que la legitimidad democrática quede garantizada en los nuevos modelos de gobernanza que se proyectan en los espacios transnacionales⁴. A pesar de que existan diferentes posiciones sobre los medios y los instrumentos presentes en el tratamiento de los problemas que desbordan los marcos políticos de los Estados inmersos en una globalización, y que tiene un impacto apreciable sobre la democracia⁵, parece difícil de contestar que las políticas nacionales se someten a imperativos jurídicos o fácticos que trascienden al Estado, lo que puede destacarse en la medida en que requerirá su tratamiento a través de soportes democráticos renovados. En la medida en que su expresión normativa venga dada por el sistema jurídico internacional, se puede sostener con Habermas que uno de los aspectos fundamentales para esta constitucionalización del Derecho Internacional se encuentra en dotar de una legitimidad a este orden jurídico sobre la base de la existencia y participación de la sociedad civil global⁶.

En este contexto, el recurso a un modelo descentralizado como es la sociedad civil se aventura como un cauce plausible para completar la participación ciudadana en procesos que le han sido en buena medida ajenos o, con frecuencia, conducidos exclusivamente mediante las técnicas formales que tradicionalmente han seguido los mecanismos de representación democrática. La ampliación de las perspectivas que se anuncian parece apuntar a que sea la persona humana la que retome un papel central no sólo como sujeto paciente de los resultados de políticas que quedan incardinadas desde las relaciones internacionales, sino también con un cierto papel promotor a través de su repre-

⁴ HABERMAS, J., "The Constitutionalization of International Law and the Problems of Legitimizing a Constitution for World Society", en *Europe: The Faltering Project*, Polity Press, Cambridge, 2009, p. 111.

⁵ Puede verse una exposición de las diferentes posturas sobre este particular en VON BOGDANDY, A., "Globalización y Europa: cómo cuadrar democracia, globalización y Derecho internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Núm. 9, 2006, pp. 13-39.

⁶ HABERMAS, J., *op. cit.*, pp. 123-130.

sentación como sociedad civil. La multiplicidad de actores que pueden comprenderse dentro de la misma presenta un extraordinario pluralismo en el que puede hacerse visible una función básica de representación que fácilmente se ha proyectado en el campo internacional en la medida en que una de las consecuencias más perceptibles de la globalización es la difuminación de los perfiles que delimitan lo estatal y lo internacional. Pero además, la proliferación de valores e intereses comunes entre los diferentes grupos sociales, en buena medida puestos de relieve gracias a los avances en los campos tecnológicos y de la comunicación, ha facilitado la irrupción de agrupaciones en el seno de la sociedad civil con entidad y capacidades organizativas que remodelan el conjunto de las relaciones internacionales⁷.

Ante estas condiciones, en nuestros días estamos conociendo dimensiones hasta hace poco tiempo desconocidas que suscitan nuevas exigencias, y en las que las tradicionales instituciones de las relaciones internacionales se ven desbordadas. La cooperación en nuestros días adquiere dimensiones más complejas, de modo que “[e]xige una nueva constelación en la cooperación internacional: gobiernos, sociedad civil y sector privado trabajando juntos en pro de un bien colectivo mundial”⁸, como subrayara el Secretario General de las Naciones, Sr. Ban Ki-moon.

2.- Los procesos de integración y cooperación: espacios para la participación de la sociedad civil.

Los impulsos otorgados a la implantación de modelos democráticos en los sistemas estatales a partir de los años 80 se encuentran acompañados de importantes avances en la intervención de la sociedad civil

⁷ Para un concepto de sociedad civil puede verse PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Sociedad civil y Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 23-38.

⁸ Discurso plenario “El Pacto Mundial y la creación de mercados sostenibles”. Foro Económico Mundial. Davos (Suiza), 29 de enero de 2009. Disponible en <http://www.un.org/spanish/sg/messages/davos2009globalcompact.html>

en la vida política. Ciertamente, no constituye un fenómeno nuevo en este marco geográfico, pero ha contribuido decididamente al fortalecimiento de aquellos.

Ahora bien, sin minusvalorar el alcance y la eficacia de los cauces de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Estados latinoamericanos, se debe hacer notar que estos actores se han expuesto a una internacionalización creciente como consecuencia de la confluencia de valores e intereses que los interrelacionan. Ciertamente, en estas renovadas circunstancias la evaluación de los problemas y esfuerzos desplegados adquieren perfiles más complejos que superan las referencias políticas estrictamente internas, y demuestran una significación más amplia.

Estas condiciones han entrelazado de modo notable las acciones de las organizaciones internacionales y otros procesos de cooperación internacional sistematizada para lo cual se puede tomar como punto de partida, quizás inexcusable, la acción de promoción de la participación de la sociedad civil en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.

a) *Las funciones de las organizaciones no gubernamentales en el marco de las Naciones Unidas.*

El apunte cronológico antes señalado permite afirmar que la acción desarrollada en este campo por parte de la Organización de las Naciones Unidas resulta anticipatorio, fundamentalmente por haberse concebido desde el Derecho originario la conveniencia de atribuir a las organizaciones de naturaleza no gubernamental ciertas funciones de participación en su seno. A tales efectos, puede recordarse que la Carta de las Naciones Unidas dispone en su art. 71 que “[e]l Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con *organizaciones no gubernamentales* que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. Con nitidez se observa que se introduce este concepto en el sistema normativo internacional, si bien debe advertirse que su formulación responde a una perspectiva jurídica de ca-

rácter formal, puesto que se contrapone a las organizaciones de naturaleza gubernamental, lo que incluye de forma genérica e inespecífica a todas las entidades que no quedan constituidas mediante tratados internacionales.

Esta descripción en el acto fundacional se ha visto acompañada de la voluntad de dotar de efectividad a la presencia de estas organizaciones a través de la función consultiva que se les reconoce⁹. Con esta perspectiva, la Resolución 1996/31, del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, introduce importantes modificaciones en el modelo de relación de las ONG con el sistema de las Naciones Unidas a través de la progresión en el modelo de “Arreglos para la celebración de consultas con las Organizaciones no Gubernamentales”; además, en ella se exhorta a los órganos rectores de las organizaciones, órganos y organismos especializados del sistema de Naciones Unidas a que adopten las medidas necesarias para tomar cierta concordancia con los principios y objetivos contenidos en esta Resolución¹⁰.

Ahora bien, sin infravalorar estas formas de participación en mecanismos institucionales, en el funcionamiento de la ONU se han desplegado formas más completas que han supuesto una importante expansión en el último decenio del siglo XX. En este tiempo se aprecia la continuidad de la actividad de éstas en el desarrollo de las Conferencias internacionales convocadas por la Organización universal, de manera que se observan ya en nuestros días como un espacio idóneo para que las organizaciones de la sociedad civil encuentren cauces de expresión de sus

⁹ Manifestaciones de esta afirmación lo constituyen la Resolución 13 (I), de la Asamblea General, de 1 de febrero de 1946; o la Resolución 1296 (XLIV), del Consejo Económico y Social, de 23 de mayo de 1968, sobre *Arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales*.

¹⁰ Resolución 1996/31, sobre Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (49ª sesión plenaria, de 25 de julio de 1996). Asimismo, conviene evocar la Decisión 1996/297, del ECOSOC, de julio de 1996, que dirige una recomendación a la Asamblea General para que examine el tema de la participación de las organizaciones de la sociedad civil

posiciones y pretensiones¹¹. En ello insiste especialmente la mencionada Resolución 1996/31 al fijar algunos aspectos organizativos relevantes en su Parte VII sobre la participación en Conferencias internacionales, persiguiendo así una ampliación de su capacidad de influencia dentro del respeto a las reglas de organización de las mismas.

Con todo, hay que tener presente que esta proyección otorgada a las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito universal no ha tenido un reflejo general tan inmediato en los marcos regionales, entre los que se incluye el espacio latinoamericano. Centrándonos en el ámbito geopolítico latinoamericano, es bien sabido que la respuesta colectiva a la globalización ha tenido impulsos destacados a nivel subregional, sin olvidar algunos ensayos de integración en momentos precedentes a ella. Quedan relativamente lejanos aquellos modelos de construcción económica regional iniciados al abrigo de la incipiente industrialización desarrollada a partir de la década de los 50, y que tuvo plasmas tan avanzadas como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), posteriormente transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Andino (GRAN) o la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM). Aun cuando estos quedaran sometidos inicialmente por el optimismo de unos objetivos ambiciosos, lo cierto es que en la década de los 80 se inicia su declive como consecuencia de la crisis de estos modelos, que finalmente condujeron a su estancamiento¹².

¹¹ Sirva recordar la apreciable capacidad de movilización que se puso de manifiesto por parte de las Organizaciones no gubernamentales durante la celebración de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (Cumbre de la Tierra en Río de 1992), la *Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Estados Insulares en Desarrollo* (Barbados, 1994), la *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (El Cairo, 1994), la *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos* (Viena, 1993), la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (Beijing, 1995), la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 1995), o la *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (Hábitat II, Estambul, 1996).

¹² Con la excepción de ciertos éxitos en el Área Centroamericana, como ha puesto de relieve CALDENTY DEL POZO, P., *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Ed. del Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa, 2000.

b) *Democracia, cooperación regional y sociedad civil.*

El resurgimiento de los impulsos a la regionalización en el ámbito americano durante los años 90 se ven marcados por contextos renovados que establecen pautas de diferenciación respecto de momentos anteriores. Quizás el más relevante sea el que determina el avance y profundización en los sistemas democráticos de buena parte de los Estados latinoamericanos, lo que contribuye decididamente a que los procesos de cooperación y de integración que se impulsan incorporen mecanismos para una mayor participación de la sociedad civil en los mismos. Estas circunstancias han hecho posible que se atribuya algunas notas particulares a los mecanismos de participación de la sociedad civil en estos ámbitos, acumulando ya en nuestros días una experiencia sobresaliente que envuelve de forma general a todos los procesos de cooperación e integración que se siguen en el Continente¹³.

En este momento histórico se constata una creciente importancia de la participación de los ciudadanos en la implementación de ciertas políticas públicas en los sistemas internos de los Estados, de modo que la progresiva internacionalización de algunos sectores de notoria relevancia no ha escapado a esta tendencia. Así se puso de relieve, por ejemplo, en la *Cumbre de Río de Janeiro* de 1992 en relación con el medio ambiente¹⁴. A pesar de que puede apreciarse una predisposición a delimitar esta participación en determinados campos de actuación, lo cierto es que la democracia ha sido en el sistema interamericano el componente esencial para el impulso de medidas destinadas a acrecentar la significación de la sociedad civil.

¹³ Ello a pesar de que se hayan hecho notar ciertos recelos por parte de los ciudadanos en los Estados latinoamericanos sobre los procesos de integración regional. Como ha puesto de relieve F. SANTOS CARRILLO, los motivos vendrían dados por la ausencia de una vertebración social sólida y las carencias de la cohesión social, el escepticismo por la ausencia de participación de la sociedad civil en estos procesos o la necesidad de profundizar en el carácter democrático de estos procesos ("La sociedad civil ante los procesos de integración en América Latina", *Revista de Fomento Social*, nº 233 (enero-marzo 2004), pp. 157-160).

¹⁴ Sirva recordar que en el principio 10 de la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* se sostiene que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda".

Bajo esta perspectiva, debe destacarse que la *Cumbre de las Américas* pronto puso un énfasis especial en la trascendencia de las organizaciones de la sociedad civil para la consolidación de los modelos democráticos estatales. Así, la Primera Cumbre facilita una comprensión amplia a esta participación al expresar el acuerdo de que “una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos”¹⁵.

Como se hace patente, el punto de partida fundamental para impulsar la participación de la sociedad civil es precisamente la estructura de los Estados bajo ciertas formas de organización política. La consolidación de los procesos democráticos ha ampliado la cooperación entre las instituciones nacionales y la sociedad civil, de manera que la promoción de acciones desde organismos internacionales destinadas al fortalecimiento de estos sistemas conduce necesariamente a la ampliación de mecanismos de interrelación que trascienden los medios gubernamentales. Bajo este presupuesto, se considera necesario que los progresos que se realicen en el seno de las sociedades sean el resultado de la conjunción de un fortalecimiento del Estado y también de la sociedad civil, toda vez que la participación de los actores que componen ésta deben considerarse como un elemento fundamental para determinar la calidad de la gobernabilidad democrática.

Entre otros organismos, y como ejemplo operativo de la eficacia general de estos componentes sobre intereses generales de los Esta-

¹⁵ Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994. Esta posición se reafirma posteriormente en la *Declaración de Santiago de Chile* emanada de la Segunda Cumbre de las Américas celebrada los días 18 y 19 de abril de 1998, en la que se sostiene que “la fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana”, y expresa el compromiso de “fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil”.

dos latinoamericanos, esta faceta ha sido resaltada por el *Banco Interamericano de Desarrollo*, que en el año 2003 subraya con rotundidad que “la fortaleza de la sociedad civil es una condición esencial para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo, mediante su participación a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implantación de las políticas públicas”¹⁶. Al igual que otras instituciones financieras internacionales, el Banco ha acumulado experiencias en las que se destaca que la presencia de la sociedad civil no sólo queda referida a los procesos de toma de decisión establecidos en los sistemas institucionales de los Estados, sino que se amplía a la partición directa en los mecanismos decisorios que inciden en las actividades y objetivos de esta entidad internacional. Ahora bien, estos cauces dispuestos no están orientados a desvirtuar la caracterización intergubernamental de las relaciones mantenidas en el seno del Banco, sino fundamentalmente a facilitar una presencia que haga posible una capacidad para influir en los acuerdos que se adopten en el mismo¹⁷.

Estos modelos apuntados con carácter estrictamente ilustrativo, constituyen un manifestaciones regionales de una tendencia general a considerar a las organizaciones de la sociedad civil como un medio que permita superar algunas deficiencias presentes en los sistemas democráticos, y particularmente aquellas que parecen alejar al ciudadano de la acción de los gobiernos. Se alude de este modo a los mecanismos que permiten dotar de un soporte legitimador ampliado a la actuación internacional de los Estados que sobrepasan el recurso tradicional a las técnicas diplomáticas, y que están presentes con persistencia, si bien con desigual eficacia, en las estructuras institucionalizadas de los procesos de integración y cooperación en el ámbito latinoamericano.

¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, “Modernización del Estado: documento de estrategia”, Washington, D.C., julio de 2003 (GN -2235-1).

¹⁷ Como se pone de relieve en la “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”, adoptada el 19 de mayo de 2004. Puede verse un análisis crítico por CANTOR, G., “El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales. El caso del Banco Interamericano de Desarrollo”, *Revista de Ciencias Sociales. Universidad del Zulia*, vol. 14, nº 3, 2008, pp. 453-467.

En esta línea, puede evocarse incluso la presencia de rasgos originales en algunos procesos que han permitido el establecimiento de cauces de participación no gubernamental anticipados a la conclusión de los acuerdos. Así ha ocurrido durante las negociaciones destinadas a constituir un *Área de Libre Comercio en el Continente Americano*. A pesar de que la Cumbre de las Américas parecía orientar su surgimiento después de la reflexión participativa de la sociedad civil en el seno de los Estados participantes a través del recurso tradicional a actores directamente implicados en el comercio internacional, finalmente quedó abierta a diferentes sectores con una visión más compleja¹⁸. Pero además, esta presencia activa de actores se ha anticipado a la conclusión de los acuerdos para participar en los debates intergubernamentales y ejercer, en cierta medida, algunas capacidades de influencia sobre las reglas.

Con independencia de las capacidades que se manifestaran para intervenir en los contenidos de las negociaciones y los resultados alcanzados, se han hecho evidentes importantes consecuencias sobre la definición de una función específica de los diferentes actores de la sociedad civil sobre la construcción de espacios para el libre comercio y, por extensión, a la acción internacional de los Estados en sectores de especial interés para los ciudadanos. Verdaderamente, los componentes fundamentales de los mismos se han visto reflejados en una diversidad de procedimientos adecuados a las características organizativas de cada uno de los Estados participantes¹⁹, pero visto desde una perspectiva ampliada, se puede sostener que “el proceso de apertura ha

¹⁸ Puede verse un análisis de este contexto de participación, así como de la diferente inclusión de actores de la sociedad civil por BOTTO, M., “El ALCA y la participación de la sociedad civil. Alcance y desafíos de una nueva agenda regional”, *Integración & Comercio*, n° 19, julio-diciembre 2003, INTAL, pp. 175-217.

¹⁹ Debe admitirse que en el mismo han estado presentes profundas disparidades entre los Estados americanos consecuentes en buena medida no sólo con el contexto político en que se desarrollaron las negociaciones del ALCA, sino también a los niveles de organización que la sociedad civil tiene en ellos, como se pone de manifiesto en el Documento “Mejores prácticas y ejemplos ilustrativos de consultas con la sociedad civil a nivel nacional/regional”, del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la participación de la sociedad civil en el ALCA, de 16 de noviembre de 2003 (FTAA.soc/24/Rev.1); disponible en http://www.ftaa-alca.org/spcomm/SOC/cs24r1_s.asp).

traído beneficios en términos de la construcción de capacidades internas, reconocimiento gubernamental y articulación con organizaciones de otros Estados”²⁰.

c) *La sociedad civil ante la cooperación birregional.*

Con lo expuesto hasta el momento, se apunta la existencia de manifestaciones estrictamente americanas que tienden a dotar a la sociedad civil de cauces de expresión particulares, pero no han quedado al margen de ello los marcos de cooperación birregional. La apertura de relaciones a ámbitos que trascienden el continente americano no ha permanecido ajena a estas transformaciones que impulsan la toma en consideración de las posiciones que puedan manifestarse desde la sociedad civil.

En esta línea, se puede destacar la *Comunidad Iberoamericana de Naciones*, cuya existencia se ha reafirmado a través de un modelo de Cumbres de celebración periódica desde 1991, a través de las cuales se encauza, se dinamiza y se fortalece la cooperación y la concertación entre los Estados iberoamericanos. Como es bien sabido, esta Comunidad se asienta, entre otros, sobre el principio de la democracia y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, lo que ha permitido invocar con cierta frecuencia a la sociedad civil como un componente fundamental que garantiza la gobernabilidad democrática y contribuir contribuye a la consolidación de regímenes democráticos²¹, destacándose particularmente la importancia “de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamen-

²⁰ TUSSIE, D. y BOTTO, M., “La agenda del ALCA: patrones nacionales y tendencias regionales de participación”, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, N° 5, 2002, p. 82.

²¹ Como se hace, por ejemplo, en la Declaración de Viña del Mar, emanada de la VI Cumbre iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno en noviembre de 1996 (apartados 28 y 40), o en la Declaración de Margarita, resultante de la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, de noviembre de 1997 (apartados 26, 36 y 37). Tampoco puede olvidarse la evocación que se hace a las organizaciones de la sociedad civil en relación con el objetivo de promover el Derecho Internacional, resaltando el compromiso de fortalecer la cooperación entre gobiernos y entidades de la sociedad civil y organismos internacionales sobre esta materia (I Cumbre Iberoamericana, Declaración de Guadalajara, México, de junio de 1991).

tal, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras entidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública”²².

Sin embargo, más allá de posicionamientos generales destinados a promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los sistemas estatales, no se fomentó eficazmente la participación sistemática de estos actores en el marco de las Cumbres iberoamericanas en las primeras etapas de su desarrollo²³. Las críticas que esta situación despertó se sintetizan bien en las palabras de DEL ARENAL, quien subrayara que la sociedad civil “ha sido la gran olvidada de las Cumbres, por cuanto que las mismas, más allá de los programas de cooperación, han permanecido absolutamente ajenas a las sociedades civiles de los países participantes, que incluso en su gran mayoría desconocen la existencia de las Cumbres. Esto contrasta con la existencia de una gigantesca red de asociaciones y vínculos de la más diversa naturaleza, públicos y privados, de carácter realmente iberoamericano, que unen nuestras sociedades de forma manifiesta”²⁴.

Favorecer la presencia de las sociedades civiles en el marco de la Conferencia Iberoamericana constituía así un importante avance que podría producirse estableciendo un sistema de consultas que las inte-

²² XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Bávaro, República Dominicana, de noviembre de 2002 (apartado 3). En la misma línea, en la XIII Cumbre Iberoamericana en noviembre de 2003 se reitera el esfuerzo por la mejora en los sistemas de administración pública por “promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones” (Declaración de Santa Cruz de la Sierra, apartado 11).

²³ Ello a pesar de que se destacara que la flexibilidad del sistema de cooperación iberoamericano que posibilitaba acoger iniciativas de diverso origen que incluían las instituciones de la sociedad civil (Declaración de Margarita, emanada de la VII Cumbre Iberoamericana en noviembre de 1997, Segunda parte: La cooperación derivada de las Cumbres de la Conferencia Iberoamericana, apartado 4). Incluso en la XI Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2001 se constata la realización de acciones tendentes a que la cooperación iberoamericana articule las iniciativas de la sociedad civil pueda tomar, instando a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana a que realizara los estudios adecuados para explorar mecanismos de relación que garanticen el dinamismo de esta cooperación (Declaración de Lima, apartado 53).

²⁴ DEL ARENAL MOYÚA, C., “¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?”, *Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)*, N.º. 37, 2004, p. 23.

rrelacionara. Sin embargo, en un contexto de creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en ámbitos internacionalizados, se podría haber ampliado esta contribución al desarrollo de programas con objetivos más ambiciosos que posibilitaran incluso incluir algunos aspectos relacionados con la cogestión, sobre los cuales ya existen numerosos precedentes con éxitos apreciables²⁵.

En esta línea, la Cumbre celebrada en Salamanca en 2005 marca un punto de inflexión al abrir cauces nuevos para que la sociedad civil tenga un papel específico en el sistema de cooperación iberoamericano. La convocatoria de un *foro cívico* y un *foro empresarial* marcará una nueva senda de participación que tienden a consolidarse como instrumentos de encuentro y reflexión²⁶. De este modo, las Cumbres superan su caracterización como un marco esencialmente diplomático, para articular dentro de ellas mecanismos que faciliten la expresión por la sociedad civil de sus posiciones, para lo cual la Secretaría General Iberoamericana desempeña un papel fundamental. El alto nivel de compromiso expresado desde sus primeras reuniones, especialmente en relación con la agenda social de la cooperación iberoamericana, ha dotado de cierta estabilidad a este modelo participativo al generar espacios para el intercambio de informaciones y propuestas que pueden ser tomadas en consideración por la Conferencia. Sin embargo, no constituye un modelo cerrado puesto que la presencia de la sociedad civil se ha visto enriquecida recientemente con la celebración del *I Encuentro Sindical Iberoamericano en la Cumbre en Mar del Plata*, en Argentina en el año 2010, que ha tenido continuidad en un II Encuentro celebrado en octubre de 2011 con motivo de la XXI Cumbre Iberoamericana desarrollada en Asunción.

²⁵ Puede verse a este respecto MALLO, T., "Las Cumbres y las sociedades iberoamericanas", en C. del ARENAL (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, 2005, pp. 177-197.

²⁶ Conviene tener presente que este impulso renovador se ve acompañado en esta XV Cumbre Iberoamericana por la institución de un foro de notable importancia en la medida en que se aglutinan a los representantes institucionales de los ciudadanos, como ocurre en el Foro Parlamentario Iberoamericano, y en el desarrollo de la Cumbre de 2006 se celebró el I Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

Esta inclusión en el sistema de la cooperación iberoamericana de actores de la sociedad civil constituye un interesante avance para dotar a la misma de unos perfiles comunitarios más completos. Sin embargo, continúan existiendo limitaciones importantes en los instrumentos y mecanismos de participación que precisan ser depurados progresivamente, especialmente los que faciliten una cogestión del desarrollo económico y social. Aun cuando la proyección se desenvuelve actualmente sobre contextos de crisis financiera que obligan a concentrar los esfuerzos de los Estados, la posible reformulación de planeamientos para esta cooperación birregional debería seguir marcada por los principios sobre los que se asienta, y más concretamente sobre la profundización de los componentes de democratización, en los que las organizaciones de la sociedad civil deben tener garantizada una función sobresaliente.

Por otra parte, este protagonismo de la sociedad civil en la cooperación birregional se ha hecho patente también en las relaciones entre la *Unión Europea y los Estados de América Latina*. Estas quedan encauzadas hasta nuestros días a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de celebración periódica que se inscribe en una tendencia de renovación de los tradicionales mecanismos de diplomáticos, como se pone de relieve tanto en la práctica seguida en los marcos regionales y subregionales en América y en Europa²⁷. A pesar de que la presencia de la sociedad civil no constituya una novedad en el esquema fundamental de las relaciones euro-latinoamericanas²⁸, la sistematización de las mismas a través de estas Cumbres ha facilitado que tenga un carácter creciente.

²⁷ Puede verse un análisis general de la evolución de estas Cumbres por RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J.M., "Evolución y desarrollo de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe", en C.R. FERNÁNDEZ LIESA (Dir.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Ed. BOE-Universidad Carlos III, Madrid, 2008, pp. 76-96.

²⁸ Sirva recordar que durante la década de los 90 desde la Comisión Europea se impulsaron un conjunto de programas de cooperación bilateral o subregional destinados a desarrollar las relaciones entre actores europeos y latinoamericanos. A modo de ejemplo, pueden evocarse los denominados AL-INVEST (de apoyo a pequeñas y medianas empresas), ALFA (para el intercambio entre instituciones de educación superior, así como otros en los participaban entidades subestatales).

Bajo una concepción claramente abierta, la Primera Cumbre celebrada en Río de Janeiro en 1999 enfatiza “la importancia de la contribución de nuevos actores, socios y recursos de la sociedad civil con el objeto de consolidar la democracia, el desarrollo económico y social y la profundización del respeto a los derechos humanos. La cooperación internacional que involucre los recursos públicos requiere de un diálogo en el cual participen tanto los gobiernos como la sociedad civil”²⁹. Con este presupuesto se expresa con nitidez la voluntad de apoyar un impulso a los intercambios y la cooperación de la sociedad civil entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Esta orientación inicial toma como elemento central de referencia la dimensión humana y la sociedad civil, que deberá guiar el desarrollo de una auténtica asociación estratégica birregional³⁰. Verdaderamente, construir esta asociación sobre elementos políticos, económicos o sociales, así como la lucha contra los grandes problemas sociales como son la pobreza o las desigualdades, materias como los derechos humanos o la buena gestión pública no pueden quedar disociadas de ella, como tampoco pueden estarlo el desarrollo económico. Para dar continuidad a este planteamiento, la Comisión Europea expresó la necesidad de que se facilitaran los intercambios de posiciones y valoraciones mediante la convocatoria de un foro birregional en el que participaran responsables de la toma de decisiones, tanto públicos como privados, así como representantes de la sociedad civil.

Esta posición política inicial se ha plasmado en la realización de diferentes actividades a través de las cuales las organizaciones de la sociedad civil han podido formular diferentes iniciativas que han contribuido al enriquecimiento de los términos de las relaciones diseñadas bajo esta asociación estratégica. En la Cumbre de Madrid del año 2002 se acreditan estos resultados y se destaca “la importancia y la contribución

²⁹ Declaración de Río de Janeiro, Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, Río de Janeiro, 28 y 29 de junio de 1999, apartado 21.

³⁰ Como se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (COM (2000) 670 final, Bruselas, 31.10.2000).

de la sociedad civil y la participación de los ciudadanos con vistas a consolidar la democracia y el desarrollo económico y social, así como el respeto, el fomento y la protección de los derechos humanos. Tanto en la UE como en América Latina y el Caribe, las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil ejercen cada vez más influencia en el proceso de toma de decisiones”³¹. Consecuentemente, se determina dar continuidad al apoyo a la participación de representantes de la sociedad civil en los procesos políticos, económicos y sociales de los Estados participantes; pero trascendiendo a los mismos se compromete a favorecer esta presencia activa también en la construcción regional en la que están presentes, así como en la propia relación birregional.

En este marco más general, la valoración de la Comisión Europea revela que la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la construcción de las relaciones birregionales debe ser destacada, no sólo porque se intensifique la vinculación entre actores de ambas regiones, sino también por el significado de las posiciones y opiniones que se expresan por aquellas sobre los campos en los que se plasma la cooperación³². Ahora bien, al tiempo de realizar una formulación operativa sobre ella, esta Institución de la Unión Europea ha puesto de relieve que para la intervención sobre el ámbito de la cohesión social es importante que sean las autoridades y la sociedad civil quienes especifiquen las prioridades, lo que requiere ineludiblemente que junto al desarrollo de estrategias, políticas e instrumentos para su reforzamiento, se apoye decididamente la participación de la sociedad civil³³.

³¹ Cumbre de Madrid, UE-ALC. *Documento de trabajo: Valores y posiciones comunes*, de 17 de mayo de 2002, apartado 9.

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004 (COM (2004) 220 final, Bruselas, 7.4.2004). Conviene resaltar bajo este presupuesto que la Declaración de Guadalajara, emanada de la III Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, de mayo de 2004 acordara dar continuidad a la promoción del diálogo y la consulta con la sociedad civil en los procesos de asociación birregional (apartado 100).

³³ Comisión Europea. *América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013* (E/2007/1417).

Verdaderamente, se propugna que la acción se encamine a dotar a las relaciones birregionales de una significación más compleja que comprenda diversos sectores, incluida la cooperación política, y una multiplicidad de actores, que puede estimular la creación de redes en la sociedad civil para participar activamente en el proceso³⁴. Sin embargo, debe hacerse notar que la convivencia entre componentes regionales y subregionales en el marco latinoamericano requiere que la cooperación entre ambas orillas del Atlántico presente rasgos multiformes acordes con los perfiles de cada proceso de integración. Así, a pesar de que la participación de la sociedad civil dispone de mecanismos más o menos desarrollados en aquellos modelos asentados, la consecución de los objetivos prefijados ha precisado una decidida intervención por parte de la Unión Europea destinada a su fortalecimiento. Los importantes avances que aún quedan pendientes en esta materia han sido objeto de un tratamiento por parte de la Comisión Europea destinados a estimular la mejora de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional, lo que supone un compromiso claro con los mismos, así como con la necesidad de que éstos se construyan sobre bases democráticas³⁵; pero también una técnica destinada a dotar de una eficacia mayor a los proyectos de cooperación que se desarrollan³⁶.

En suma, a pesar de que la lógica de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina ha estado presidida de modo constante por

³⁴ En este sentido, puede verse SANAHUJA, J.A., "Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina", *Documento presentado a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Documento de estrategia*. 27 de marzo de 2006. pp. 17-18.

³⁵ A modo de ejemplo, puede evocarse que en el Comunicado conjunto de la IV Cumbre Unión Europea- América Central (Madrid, 19 de mayo de 2010), se declara el acuerdo "en que el ejercicio efectivo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son esenciales para la seguridad de las personas (...) Se han comprometido a mantener un diálogo y una cooperación permanentes respecto al refuerzo de capacidades del Estado y de la sociedad civil con el fin de lograr mayores avances en este terreno".

³⁶ Véanse a este respecto la labor propuesta por la Comisión Europea en el *Documento Estratégico Regional 2007-2013 para el MERCOSUR*, de 2 de agosto de 2007 (E/2007/1640), el *Documento de Estrategia Regional para la Comunidad Andina 2007-2013*, de 12 de abril de 2007 (E/2007/678) y el *Documento de Estrategia Regional para América Central 2007-2013*, de 29 de marzo de 2007 (E/2007/481).

el componente comercial y económico, con expresiones normativas en los diferentes acuerdos de asociación celebrados, el mantenimiento de un diálogo birregional ha propiciado introducir a la sociedad civil en el mismo de forma generalizada, al extenderse a las relaciones “bilaterales” que se mantienen entre la Unión Europea y las diferentes organizaciones de integración o cooperación subregional latinoamericanas³⁷. Con independencia de las acciones destinadas a reforzar su organización y presencia en la gobernabilidad de los Estados y los procesos regionales, importantes en sí mismas, posiblemente en el futuro puedan tomarse a las organizaciones de la sociedad civil como actores relevantes en diálogos especializados que comprendan materias más complejas que afecten a la seguridad regional o nuevas dimensiones del regionalismo.

2. La pluralidad de actores y medios para la participación de la sociedad civil.

Plantear la participación de la sociedad civil en los procesos de cooperación y de integración latinoamericanos requiere, lógicamente, precisar que aquella no se manifiesta con la misma intensidad en todos ellos, ni presentan una caracterización general común. Las técnicas a través de las que se encauza presentan una notable diversidad, de manera que se tiene que tomar en consideración que en este fenómeno se evidencian particularidades dentro de cada espacio regional, subregional o birregional. No es la pretensión de estas páginas abordarlos de forma singularizada, sino más bien otorgar una visión general de los actores participantes en las relaciones entre la sociedad civil y los procesos de cooperación e integración.

Siendo la heterogeneidad una característica esencial, la funcionalidad otorgada a la participación de las sociedades civiles, y a las diferen-

³⁷ Puede verse un análisis amplio de las diferentes manifestaciones de la participación de la sociedad civil en las relaciones euro-latinoamericanas por ALEMANY, C., “Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina”, en VV.AA., *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Documento de trabajo nº 15, Fundación Carolina, 2007, pp. 43-62.

tes organizaciones a través de las que se manifiestan, incorpora elementos de gobernabilidad que enriquecen de forma significativa estos procesos. Ello es así porque se convierten en un medio importante para superar las deficiencias estructurales que se ponen de manifiesto en los mismos desde el punto de vista democrático. Como pusiera de relieve GRANDI, “el déficit democrático se advierte en el protagonismo, en ocasiones excluyente, de los actores gubernamentales en la formulación de una direccionalidad, orientación y liderazgo, negociación y ejecución de los procesos de integración y en la escasa o nula participación de otros agentes. Ello conlleva en ciertas ocasiones un riesgo serio de elitización que puede producir el posible aumento de oposición a tales procesos, muchas veces más por sentimientos de marginalización o limitada participación que por diferencias sustanciales con el proyecto”³⁸.

A decir verdad, se trata de una consideración que tiene validez general para los procesos de integración y cooperación en los años 90, incluso en algunos anteriores como el que encarna la Unión Europea, que puede constituir un ejemplo especialmente ilustrativo de las críticas apuntadas. En esta línea, puede recordarse que a pesar de que se hayan dispuestos en este marco europeo instituciones de representación directa de los ciudadanos, o mecanismos especialmente cualificados para acceder al sistema institucional, lo cierto es que se denuncia con frecuencia el alejamiento del ciudadano del sistema de toma de decisiones y, en cierta medida, una ausencia de legitimidad democrática. El interés creciente que esto ha tenido dentro del sistema institucional resulta consecuente con la identificación de este distanciamiento como un factor crítico del proceso de integración.

Es habitual establecer el modelo de construcción de la Unión Europea como un paradigma, y son frecuentes las comparaciones con el mismo de los procesos seguidos en el ámbito latinoamericano. Por ello no importa señalar, siquiera escuetamente, que también éste se encuen-

³⁸ GRANDI, J., “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, *Integración & Comercio*, n° 6, Septiembre-Diciembre 1998, INTAL, pp. 83-110.

tra inmerso debates interesantes sobre la posibilidad de mejorar los elementos democráticos que envuelven su funcionamiento, fundamentalmente a través de la reflexión sobre la renovación de la gobernanza europea. En los primeros años del siglo XX, la Comisión Europea avanzó la posibilidad de profundizar en la mejora del funcionamiento sobre la base de los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, que considera necesarios para su aplicación en todos los niveles de gobierno³⁹. A los efectos que interesa destacar aquí, la Comisión se pronuncia sobre la posibilidad de otorgar un papel más avanzado a la sociedad civil, considerando, entre otros aspectos, la conveniencia de incorporarla a los procedimientos de consulta que se desarrolla en las diferentes fases que sigue el procedimiento legislativo en la Unión. A pesar de la dificultad de articular esta participación en el sistema institucional⁴⁰, es significativo que en la reflexión sobre la mejora de la gobernabilidad democrática se consideren a las organizaciones de la sociedad civil como actores que puedan contribuir a mejorar la propia construcción europea, si bien su comprensión no resulta sencilla en la medida en que puede estar desdibujando las funciones esenciales que tiene la política en el gobierno europeo.

Con todo, conviene tener presente que, con independencia del ámbito en el que se fije el análisis, el punto de partida elemental que no puede ser soslayado es el concepto de sociedad civil. No es la pretensión de estas líneas adentrarse en definiciones del campo de la ciencia política que no gozan de uniformidad general, toda vez que en ellas confluyen tanto una amplia diversidad de planteamientos sobre su fundamentación y construcción como una asociación particular a la historia de las sociedades y su evolución. Aun así, en esta noción están presentes elementos que toman como referentes componentes políticos

³⁹ *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, (COM (2001) 428 final), Bruselas, 25 de julio de 2001.

⁴⁰ Dificultades que se desprenden de la necesidad de hacer dotar de una concreción mayor al concepto de sociedad civil propuesto, o conciliar esta participación de organizaciones de la sociedad civil con mecanismos institucionales en los que están representados los ciudadanos de forma directa. Puede verse una crítica a estas propuestas en CLOSA MONTERO, C., "El Libro Blanco sobre la gobernanza", *Revista de Estudios Políticos*, número 119, 2003, pp. 485-503.

de relación fundamental con el Estado o algunos de los rasgos que lo identifican, por lo que se hace necesario dotar de cierta precisión al conjunto de actores que se aglutinan bajo la genérica denominación de sociedad civil. Si la tarea no resulta sencilla cuando se ponen en conexión con las entidades estatales, tanto más complejo será cuando se pretende aproximar a marcos internacionalizados⁴¹. Cualquier intento de precisarlo invita a observar la existencia de una diversidad de definiciones de las organizaciones de la sociedad civil que se especifican en los diferentes procesos de cooperación o de integración⁴². Aun así, se hace evidente que el surgimiento de una sociedad civil transnacional constituye una realidad que se hace perceptible a través de la generación de redes y movimientos sociales, en ocasiones bajo la forma de ONG, que desborda claramente los movimientos estatales.

En estas condiciones, se puede buscar una cierta conexión entre la defensa de intereses de los ciudadanos encauzados a través de estas organizaciones los diferentes intentos de modelar, aunque no sea más que simbólicamente, instituciones de naturaleza parlamentaria en el sistema orgánico de algunas organizaciones de integración. Con independencia del alcance que se les atribuya, es fácilmente perceptible el intento de dotar de una fuente de representatividad y legitimación democrática a órganos que se componen por la elección directa de los ciudadanos⁴³. La experiencia europea ha demostrado que a la institu-

⁴¹ Puede recordarse a estos efectos que en el ámbito de Naciones Unidas se ha acudido a formulaciones muy genéricas para comprender la sociedad civil como la "relación asociativa que los ciudadanos (al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo) entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. No incluye la actividad asociativa con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno" (http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html).

⁴² En esta línea, hay un ensayo de definición por parte del Comité Económico y Social de la Unión Europea cuando apuntó que "la sociedad civil organizada puede definirse como el conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan servicio al interés general por medio de un procedimiento democrático basado en el discurso y el consenso y sirven como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos". (*Dictamen sobre "El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea"*, Diario Oficial n° C 329 de 17.11.1999).

⁴³ Puede anticiparse, que responden a estas características el Parlamento del MERCOSUR, el Parlamento Andino y el Parlamento Centroamericano, que serán abordados más adelante.

ción parlamentaria se le puede dotar de potestades legislativas; no obstante, esto ha ocurrido después de un período muy prolongado de tiempo desde su puesta en funcionamiento y, por supuesto, cuando ha confluído la voluntad política necesaria para alcanzarlo.

Sin embargo, hay un rasgo significativo en los Parlamentos que se han constituido en el seno de las entidades de integración subregional latinoamericanas que es la disposición de los mismos como instrumentos de interrelación con la sociedad civil. De este modo, se hace notar que la instauración de órganos de representación de los ciudadanos constituye también un medio para articular y orientar los intereses de las sociedades de los Estados que las componen. Bien es cierto que esta valoración general contrasta en ocasiones con la realidad que se aprecia en su funcionamiento. Incluso se puede comprender que la lentitud con que se implantan no constituye precisamente un aliento para que los mismos avancen; aun así, deben destacarse porque manifiestan unos perfiles en los que confluyen la representación política *stricto sensu* y las organizaciones que promueven intereses sociales.

Con todo, se hace perceptible la presencia de variados órganos y mecanismos que encauzan la expresión de intereses manifestados por las organizaciones de la sociedad civil. Pero interesa destacar en estas páginas que la experiencia que se acumula en los procesos de integración y cooperación de latinoamericanos permite subrayar la existencia de una concepción amplia de participación, institucionalizada o no, que abre el espectro de actores de naturaleza no estatal que participan activamente en ellos.

a) *Las entidades territoriales subestatales.*

Como manifestación de la señalada pluralidad de actores participantes en los procesos de integración y cooperación antes señalada, las entidades territoriales subestatales también han empezado a ocupar un lugar dentro de los mismos. A pesar de que en ellas estén presentes rasgos gubernamentales, no importa destacarlos en la medida en que sobresalen particularmente las que se extienden en el ámbito

local⁴⁴. Como se ha puesto de relieve en la doctrina “la principal motivación que existe detrás de tales foros es la de incorporar a la integración un canal de diálogo a través del cual los gobiernos locales (que poseen una mayor proximidad a los ciudadanos) puedan manifestar su posición sobre la marcha del proceso”⁴⁵.

Se comprueba así que existe una tendencia a dotar a las ciudades de presencia en los asuntos que le son de interés en el ámbito de la cooperación internacional, lo que apunta a que tengan una posición dentro de ella como actores. La Comunidad Iberoamericana de Naciones no ha permanecido ajena a ello, y ha impulsado que de forma paralela a la incorporación de un diálogo más amplio con las organizaciones de la sociedad civil se desarrollen encuentros especializados, y así desde el año 2006 se desarrolla un *Foro Iberoamericano de gobiernos locales*. Su interrelación con las Cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno le permite interactuar con las políticas de concertación y cooperación que se acuerdan en las mismas, pero también se hace posible un espacio de encuentro para el desarrollo de iniciativas que pueden tener gran relevancia para los Estados iberoamericanos. Así ha ocurrido con la propuesta de una “Carta iberoamericana de autonomía municipal”⁴⁶, que propugna, entre otros aspectos de interés, el reconocimiento del derecho de los gobiernos locales a asociarse y a cooperar con otros gobiernos tanto en su propio Estado como en otros para la defensa y promoción de intereses comunes.

⁴⁴ No obstante, en el MERCOSUR se ha establecido un *Foro consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos*, mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común 41/04 al que se atribuye la función de “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común”. Su composición tan amplia demuestra la voluntad participen de forma generalizada las entidades territoriales que componen los Estados y habilita su condición de actores en el proceso.

⁴⁵ BARREIRO CARRIL, B. y OLMOS GIUPPONI, M.B., *La participación de la sociedad civil en los procesos de integración en Iberoamérica: estudios de caso*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 49.

⁴⁶ Acordada en el III Foro iberoamericano de gobiernos locales en San Salvador los días 4 y 5 de septiembre de 2008, y que se ha propuesto para la adopción y ratificación por parte de los Estados de la Comunidad.

En el marco estrictamente latinoamericano, una de las primeras manifestaciones del asociacionismo local transnacional lo constituye la *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano* (FEMICA), que se constituye en 1991 para promover la cooperación intermunicipal entre municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones. Entre los fines que se fijan en su Estatuto sobresale la promoción de “reformas para descentralizar competencias, recursos y autoridad a favor de las municipalidades” y de la modernización de las legislaciones nacionales, lo que facilitará una cierta homogeneidad entre ellas. Además, se establece como una estructura para dotar de una eficiencia mayor a los servicios públicos que prestan estas entidades, así como consolidarlas como factores del desarrollo en los Estados⁴⁷.

Otra manifestación significativa de este fenómeno lo constituyen las *Mercociudades*, que aparecen en 1995 como una iniciativa destinada a dotar de un marco institucional a las ciudades dentro del MERCOSUR. La Declaración de Asunción proclama la voluntad de las autoridades locales participantes de contribuir a la integración regional, así como a impulsar la cooperación entre las ciudades de la región⁴⁸. Estos fines generales fueron confirmados en la II Reunión de la Cumbre de Mercociudades celebrada en Porto Alegre los días 5 y 6 de septiembre de 1996, que da continuidad a un proceso que sigue hasta nuestros días, y en el que se han depurado progresivamente tanto su estructura como su funcionamiento⁴⁹. La importancia de este Consejo de ciudades debe ser puesta en relación con la apertura de espacios para la participación diferentes de los mecanismos intergubernamentales en el seno del MERCOSUR que, junto con la sociedad civil, amplía el abanico de actores que pueden hacer posible un diálogo entre los gobiernos y la sociedad.

⁴⁷ Como se dispone en el art. 4 de los *Estatutos de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano*, según la reforma aprobada el 25 de abril de 2009.

⁴⁸ La Declaración fue adoptada el 7 de marzo de 1995 en el Encuentro internacional “Mercosur: Oportunidades y desafíos para las Ciudades”. En ella se propone “[l]a creación de un Consejo de Ciudades del Mercosur, denominado “Mercociudades”, con el objeto de vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano ante las exigencias del Mercosur”.

⁴⁹ Actualmente regido por el Estatuto adoptado el día 3 de octubre de 2005 y por el Reglamento Interno de 6 de abril de 2005.

Con unas características diferentes, en la Comunidad Andina de Naciones se ha otorgado también un protagonismo singular a las entidades locales dentro del proceso de integración. La constitución del *Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales*⁵⁰ responde a la finalidad de fortalecer a las ciudades como actores de la integración y estimular la participación ciudadana en ella. Conviene poner de relieve que, en contraste con los modelos antes señalados, se trata de un órgano dispuesto para el mantenimiento de relaciones con el sistema institucional, y no es fruto del asociacionismo de las entidades locales. Sin restarle por ello importancia, esta circunstancia determina que se configure como un órgano de naturaleza consultiva al que se atribuyen unas funciones predeterminadas, lo que le permite emitir opiniones sobre temas que guardan relación con los ámbitos de competencia municipales; además, podrá presentar a los Estados o a la Secretaría General proyectos que sean de interés comunitario dentro del ámbito de los gobiernos locales.

b) *La representación de empresarios y trabajadores.*

La generalizada crítica tradicional sobre la irrelevancia de los actores de la sociedad civil en los procesos de integración y cooperación latinoamericanos, en nuestros días ya superada, ha contado con una excepción significativa desde los orígenes. Se trata de la representación de los sectores laborales, que no han permanecido al margen de estas construcciones toda vez que son frecuentes los mecanismos u órganos de consulta que se han dispuesto siguiendo el esquema tradicional de representación tripartita. Así se ha destacado por SERBIN, quien afirma que “en la práctica, la tendencia dominante a la incorporación de actores sociales, en los casos que se da, en América Latina y el Caribe ha sido a través del tripartismo, en función de integrar con carácter consultivo los sectores empresarial y laboral, a través de sus re-

⁵⁰ Creado por el Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores mediante la Decisión 585, de 7 de mayo de 2004.

presentaciones gremiales, junto con representantes del gobierno, en mecanismos de consulta”⁵¹.

En esta línea, los diferentes procesos subregionales en el Continente americano han dispuesto algunos modelos de participación específicos para encauzar en la integración las contribuciones de estos actores. A pesar de que estos presenten diferente entidad, hay que hacer notar también la existencia de ámbitos en los que la participación de estos actores queda inmersa en órganos con una composición más amplia. Este es el caso del *Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana*, que se configura como un órgano de participación de la sociedad civil en el que están representados, además de las organizaciones empresariales, de productores y de prestadores de servicios, las organizaciones laborales, organizaciones académicas, organizaciones de grupos de población, así como sectores descentralizados.

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, se han establecido el *Consejo consultivo laboral* y el *Consejo consultivo empresarial*, conformados respectivamente por delegados de las organizaciones laborales y empresariales representativas de los Estados miembros. Pero además, el tratamiento de las políticas sociales y laborales en el seno de esta Comunidad queda incardinado a través del *Convenio Simón Rodríguez*, que se define como “el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración”⁵². En él participan representantes del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y representantes de los Consejos consultivos laboral y empresarial, asignándoles la función de realizar propuestas y debatir sobre temas relacionados con la Agenda social de la subregión, definir y coordinar las políticas relacionadas

⁵¹ SERBIN, A., “Globalización y Sociedad Civil en los Procesos de Integración”, *Nueva Sociedad*, núm. 147, (1997 Enero-Febrero), p. 53.

⁵² Así se establece en el art. 1 del *Protocolo sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez*, adoptado en Valencia (Venezuela) el día 22 de junio de 2001, en el marco de la Octava Reunión del Consejo andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

con el empleo, la formación, la seguridad social, las migraciones laborales o la seguridad y salud en el trabajo.

Estos perfiles básicos también han sido dispuestos en el sistema organizativo del MERCOSUR, en el que la participación de empleadores y trabajadores se desarrolla fundamentalmente a través del *Foro consultivo económico social*, en cuya composición está incluida la representación de los sectores económicos y sociales de los Estados parte. Las funciones y la composición de este órgano constituye un significativo avance en la participación de actores no gubernamentales en el marco institucional del Cono Sur, pues reconoce la importancia de la concertación de los mismos y abre la vía a sus intereses sean conocidos y, eventualmente, tomados en consideración por parte de los órganos intergubernamentales.

c) Las organizaciones no gubernamentales.

Las líneas que anteceden persiguen abundar en la idea directriz de que la participación de la sociedad civil encuentra una amplia variedad de manifestaciones sobre el presupuesto de la pluralidad de actores que intervienen en su conformación. Ello no constituye un obstáculo para subrayar que, en esta misma perspectiva, las Organizaciones no gubernamentales tienen una función especialmente sobresaliente para la manifestación de los intereses de la sociedad civil, y constituyen uno de los principales instrumentos para su proyección.

En el contexto de la globalización, se ha hecho patente la progresiva internacionalización de los intereses que afectan a grupos sociales dentro de los Estados, que se han organizado no sólo en este nivel sino que se han transnacionalizado para la defensa de los mismos. Han abonado este terreno la constatación de un número creciente de problemas de orden social y económico que no encuentran una respuesta suficiente o satisfactoria en los marcos estatales, pero han sido las facilidades de las comunicaciones las que han hecho difundirse el fenómeno a escalas muy amplias. Ante estas condiciones, los debates sobre la significación de las organizaciones no gubernamentales toma como uno

de sus principales aspectos la posibilidad de atribuirles un status jurídico en el plano internacional, incluida la posibilidad de que llegara a serles reconocida personalidad jurídica internacional. Aun cuando pueda parecer esta última una postura maximalista, debe manifestarse la existencia de una cierta contradicción entre la tendencia a la internacionalización de las actividades de las ONGs y su definición jurídica desde parámetros fijados por los ordenamientos estatales, a los que habitualmente se somete su constitución⁵³. Del mismo modo que ocurre con otros actores internacionales, como las empresas transnacionales o ciertas empresas de seguridad, cabe admitir que “esta disfunción puede representar para los actores no estatales más una ventaja que un inconveniente al permitirles desenvolverse con mayor versatilidad en el sistema”⁵⁴. Sin embargo, existen algunos sectores como los relacionados con los derechos humanos, el medio ambiente, el derecho humanitario o la cooperación al desarrollo en los que el reconocimiento de personalidad jurídica en el sistema internacional podría ser particularmente relevante en orden a una definición más precisa de los derechos y deberes que pueden atribuírseles⁵⁵.

En el marco latinoamericano, estas organizaciones con las indefiniciones señaladas surgen con relativa prontitud, de manera que en algunos sectores se aprecia en nuestros días una larga experiencia acumulada. Los últimos decenios, sin embargo, están conociendo un crecimiento notable en el número de ONGs así como una amplia diversificación de sus actividades; este hecho significativo se ha visto acompañado de un progresivo reconocimiento y apoyo por parte de algunas organizaciones internacionales (intergubernamentales) que han desplegado una

⁵³ ABAD CASTELOS, M, *¿Una alternativa solidaria a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004, p. 213.

⁵⁴ GÜELL PERIS, S., “El papel de las ONG, ETN y EMSP en la resolución de crisis relacionadas con la seguridad internacional: una perspectiva desde el derecho internacional”, *Cuadernos de Estrategia*, nº. 147, 2010, p. 68.

⁵⁵ RANJEVA, R., “Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international”, *Recueil des Cours*, Vol. 270 (1997), pp. 9-105.

importante actividad orientada hacia ellas destinadas a fomentar su participación en diferentes foros y otras instancias de debate⁵⁶.

Como se sabe, la proliferación de estas organizaciones de la sociedad civil no ha quedado circunscrita a los ámbitos políticos estatales, sino que se ha internacionalizado mediante la generación de redes de alcance subregional o regional, bien especializadas en sectores concretos, bien orientadas a la promoción y defensa de intereses más genéricos. A modo de ejemplo, pueden señalarse algunas de estas manifestaciones.

La *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo* (ALOP) es una entidad que aglutina organizaciones no gubernamentales que operan en el ámbito del desarrollo. Fue constituida en 1979 y se han incorporado a ellas un número importante de organizaciones procedentes de diferentes subregiones latinoamericanas⁵⁷. Entre las finalidades más destacables que se asignan se encuentra la formación de un espacio de encuentro e intercambio de las ONG de desarrollo que la constituyen; elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales, teniendo en cuenta el acervo de las experiencias y conocimientos de sus asociadas; establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo latinoamericano y del Caribe; elevar la eficacia de las ONG en los procesos de desarrollo promoviendo su modernización gerencial e instrumental y su sostenibilidad; y desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en los foros de integración regionales y en los foros internacionales. Su posición se encuentra reforzada notablemente por haberse constituido en un importante actor a través del desarro-

⁵⁶ Sobre esta progresión y las aportaciones de las ONGs en el ámbito latinoamericano, puede verse BALBIS, J., "ONGs, Gobernanza y Desarrollo en América Latina y el Caribe", *Documento de debate (MOST)*, UNESCO.

⁵⁷ Esta Red aparece actualmente con la forma jurídica de una asociación civil sometida al Derecho mexicano, tal y como se dispone en los Estatutos aprobados por la Asamblea General de asociados celebrada el 29 de mayo de 2008. Bajo esta personalidad jurídica se da continuidad a una asociación que fue fundada en Petrópolis (Brasil), y que hasta 1992 estuvo establecida en Quito (Ecuador), año en que se traslada a San José (Costa Rica) hasta el año 2007.

llo de proyectos con instituciones europeas con los que se ha hecho un seguimiento de las relaciones Unión Europea- América Latina, especialmente en su dimensión social.

Otra de las redes de organizaciones de las sociedades civiles más amplias que se han constituido en el ámbito latinoamericano es la *Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales de ONG de América Latina y el Caribe*. Esta Mesa se constituyó en el año 2000 con el objetivo de articular diferentes ONGs latinoamericanas y haciendo converger diferentes plataformas nacionales y redes continentales. Sin embargo, no surge con la pretensión de constituir una nueva forma de representación de movimientos sociales y organizaciones, sino más bien como “una instancia complementaria que busca sumar y promover las capacidades de las organizaciones de ONG, de facilitación del diálogo, el encuentro, la organización y la relación entre distintas experiencias asociativas de ONG de América Latina y el Caribe que apoyan a la ciudadanía. Del mismo modo, promovemos contactos y alianzas de las ONG con los colectivos de sectores excluidos y con los actores privados y públicos comprometidos en la construcción de una agenda común”⁵⁸. Las diferentes asociaciones y redes que la componen están orientadas fundamentalmente a encauzar la participación ciudadana en las políticas nacionales y regionales, así como en la promoción de actividades de desarrollo por parte de las sociedades civiles locales, junto al fortalecimiento de la democracia.

En suma, puede concluirse que la participación de la sociedad civil en el espacio latinoamericano presenta una amplia diversidad de actores que se desenvuelven, más allá del marco de los Estados, en los procesos de integración regional. Precisamente estos procesos y las entidades constituidas han dispuesto diversos mecanismos que representan una oportunidad fundamental para el diálogo social y la participación de los ciudadanos. Las deficiencias de los mismos deberían repre-

⁵⁸ Tal y como se dispone en su Carta de Principios adoptada en Santiago el 23 de marzo de 2007.

sentar un componente de promoción a la incorporación de nuevos agentes en la consecución de una eficaz representación de los intereses sociales que se atribuye a las organizaciones de la sociedad civil.

En esta línea, hay que subrayar asimismo que en estos procesos existe una destacada variedad de instrumentos para dotar de participación a la sociedad civil. Observados desde un punto de vista normativo, cabe concluir que las técnicas destinadas a generar estos cauces de participación tienen su origen tanto en normas convencionales como en decisiones de derecho derivado, e incluso se observan algunos que son fruto de la concertación. Asimismo, se destacan algunos como medios de naturaleza institucional frente a otros que presentan una caracterización fundamentalmente informal. Pero en todo caso, la significación general de esta participación y su relevancia deben ser puestas en relación con la conformación democrática de estos procesos, lo que debe constituir la guía esencial para dotar a la sociedad civil de una intervención dentro de los mismos.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN IBEROAMÉRICA: EL CASO DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL CENTROAMERICANA

Beatriz Barreiro Carril
Profesora de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos

El texto que se expone a continuación es el resultado de la exposición realizada el día 24 de febrero de 2012 en el Seminario del CEIB sobre “fortalecimiento institucional de la sociedad civil en los organismos internacionales y regionales en el espacio iberoamericano.”

El tema que allí expuse, y que fue enriquecido con los comentarios de los participantes, destacando la participación del profesor Rodríguez Barrigón en este sentido, se sitúa en una temática concreta del seminario: “Sociedad Civil y Cohesión Social”, que yo abordé desde la perspectiva de la integración centroamericana.

En el marco de esta perspectiva concreta partí de las conclusiones fundamentales, de una investigación, que realicé en el marco del proyecto /023023/09, titulado “Consolidación y avances del Observatorio Permanente de Cooperación/Integración para el fortalecimiento del espacio iberoamericano: Gobernabilidad, Cooperación y Análisis judicial y Cohesión Social”, de la AECID, actualizando ahora y enriqueciendo dichas conclusiones. En aquel trabajo analizaba precisamente “la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano;” y más concretamente la participación de un sector concreto de dicha sociedad civil: La sociedad civil del ámbito cultural (trabajadores

de la cultura y artistas, fundamentalmente) cuya ideas fundamentales fueron publicadas en una sección de la obra, realizada junto a la profesora Belén Olmos Giupponi, titulado “la participación de la sociedad civil en los procesos de integración en Iberoamérica: estudios de caso” que forma parte de la *Colección CEIB de Estudios Iberoamericanos*.

Señalo a continuación las principales ideas expuestas:

Primeramente, me referí a una de las formas jurídicas que adopta con gran frecuencia la sociedad civil para desarrollar su participación en la Sociedad Internacional (incluidos los procesos de integración): Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Ciertamente, como apuntó el profesor Rodríguez Barrigón en su intervención, la sociedad civil es mucho más que las ONGs, comprendiendo también, por ejemplo, a los sindicatos. En todo caso, me referí al todavía no acabado estatuto jurídico que tienen estas ONGs en el Derecho Internacional, como cuestión previa, pues son una de las principales formas jurídicas en que se presenta la sociedad civil. Las ONGs no son todavía, a día de hoy sujetos plenos de Derecho Internacional, y esto por tanto, es un límite jurídico, ya, de la participación de la sociedad civil en el Derecho Internacional, y en concreto en aquél que se desarrolla a través de los procesos de integración, y en particular en el proceso de integración centroamericano.

Adentrándome en el tema de mi exposición “la participación de la sociedad civil -fundamentalmente cultural- en el proceso de integración-también fundamentalmente cultural-centroamericano”, traté de dejar claro primeramente las razones por las que la vertiente cultural es una vertiente fundamental de cualquier proceso de integración, cuestión que se viene admitiendo cada vez más entre la doctrina, y que la experiencia práctica va confirmando. Bernardo Kliksberg nos propone varios ejemplos interesantes en su célebre artículo “El capital social y la cultura. Las dimensiones postergadas del desarrollo.”

Por otro lado, como señala el profesor Díaz Barrado, el papel de la sociedad civil es “de carácter esencial”, permite como ha señalado Ma-

ribel Gordón, “dar sustento ciudadano” al proceso de integración. (GORDÓN CALDERÓN, M., “Integración regional centroamericana: Una mirada desde la Sociedad Civil” ALOP, 2004)

En concreto por lo que respecta a la región centroamericana, y como señala Gordón, los avances producidos en el proceso de integración que se desarrolló a través de las institucionales oficiales (las del SICA y su anterior ODECA) se centraban en las cuestiones económicas de la integración. Ello conllevó, como apuntamos, que los intereses de la sociedad civil –otra que el sector empresarial- no fueron apenas tenidos en cuenta en el marco institucional. “De la misma manera, y correlacionadamente, el aspecto económico fue el que primó sobre la integración respecto a otros terrenos como el social, y todavía en mayor medida, el cultural. Puede decirse por tanto que sociedad civil y cultura son dos realidades bastante al margen de la cotidianidad del proceso de integración institucional centroamericano”. (Vid. BARREIRO CARRIL, B., y OLMOS GIUPPONI, B., “La participación de la sociedad civil en los procesos de integración de Iberoamérica”. Estudios de caso”, Dykinson, 2011.)

Por lo que se refiere en concreto a la participación de la sociedad cultural -artistas y gestores culturales-, que trabajan por la integración cultural centroamericana, éstos trabajan desde fuera de las instituciones de integración regional, en una serie de “modalidades organizativas diversísimas y poco ortodoxas.” Como señala Sylvie Durán, que además de agente cultural es una conocedora privilegiada de las formas de articular la participación de la sociedad civil cultural en la integración centroamericana, suelen ser las propias organizaciones las que se autofinancian para la realización de sus proyectos. No extraña entonces que cada organización busque individualmente sus fondos en programas de cooperación extranjera y en muchos caso, acaba no siendo una prioridad que su proyecto tenga repercusión regional. (DURÁN SALVATIERRA, S., “Redes Culturales en Centroamérica”. Revista ISTMO, No. 8 enero- junio 2004).

En relación con esto, destaca la asociación cultural Incorpore, una de las pocas ONGs que tiene proyección regional en Centroamérica (si bien poco a poco, van aumentando). Se trata de una Organización de proyección regional, con sede en Costa Rica. Se creó inicialmente, en 1995 con el objetivo de investigar y desarrollar metodología para el entrenamiento y la producción artística multicultural en el contexto centroamericano, pasando a incluir, a partir de 1997, la gestión cultural y la integración regional como áreas de trabajo. (Vid. www.incorpore.or.cr.)

Muchas veces como señala Durán es la propia Sociedad Civil la que convoca los procesos de concertación con las instituciones. Parece ser ésta vía bastante informal una forma, si bien incipiente, bastante exitosa.

Así, y sólo a modo de ejemplo, entre formas de interacción que prometen cierto éxito, podríamos ubicar el encuentro celebrado entre profesionales de la rama titulado “Primer Encuentro de Representantes del cine y el audiovisual de Centroamérica y República Dominicana” celebrado en San José (Costa Rica) el 18 y 19 de septiembre de 2008, que propone un “Plan para el Desarrollo de la Industria Cinematográfica y Audiovisual”. Dicha propuesta parte de los resultados del encuentro realizado en el marco de la XXVII reunión de la CECC, sector de la cultura, donde los ministros concluyeron que estas industrias deben ser fortalecidas e impulsadas, por su gran capacidad de abrir oportunidades culturales y económicas en la región. El documento señala a la industria cinematográfica como una fuente de integración regional y como un instrumento útil para el mantenimiento de la memoria colectiva. Solicita declarar de interés público nacional la industria audiovisual cinematográfica y audiovisual de los países centroamericanos y de República Dominicana y de *Interés Regional* el desarrollo de la industria audiovisual de tales países. Las repercusiones de este documento -recodemos emanado de una organización de la Sociedad Civil- parecen estar teniendo lugar en los gobiernos: Costa Rica ya ha firmado un decreto de interés público

de la industria audiovisual (Vid. BARREIRO CARRIL, B., y OLMOS GIUPPONI, B., *Op. Cit.*, basándose en el Plan en cuestión y en documentación facilitada por el Ministerio de Cultura de Costa Rica).

Estamos ante un documento muy interesante, en cuanto se centra en una de las industrias culturales, el cine, a través del cual se canalizan, en la época actual de la globalización, buena parte de las manifestaciones culturales. Que Centroamérica se una en este terreno para fortalecer en su identidad en el plano internacional es, como apuntamos al principio de este trabajo, de gran interés. Esta declaración de la Sociedad Civil del ámbito del cine se refiere también a aspectos muy prácticos, como la necesidad de adherir a la Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica. (Recordemos que la adhesión a esa Conferencia es un requisito previo para poder participar en el programa Ibermedia), o la formulación de políticas de Estado destinadas a crear un marco legal que incentive y permita el desarrollo sostenible de la industria cinematográfica y audiovisual y la creación de centros de formación (téngase en cuenta que los países que cuentan con una ley de fomento de la industria audiovisual tienen una producción en este terreno mayor,) (*íbidem*).

Por lo que se refiere al encuadramiento de la participación de la *sociedad civil cultural* en las instituciones del SICA., el diseño institucional del SICA no permite, en términos generales, una participación enteramente adecuada de la sociedad civil, cuenta, sin embargo, con un órgano a través del cual se busca la participación de la sociedad civil en las decisiones de integración: el Comité Consultivo del SICA, ahora llamado Consejo Consultivo (CC-SICA). El establecimiento de dicho organismo se establece en el Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 12 apartado d) donde se señala que “el Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica.” En cuanto

a sus funciones el Protocolo continúa señalando que “este Comité tendrá como función *asesorar* a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.” Se integró en 1996. En su composición no hay ninguna organización cultural. Como señala Maribel Gordón en la obra antes citada, la escasa influencia que en ocasiones ha logrado tener la Sociedad Civil en las iniciativas gubernamentales regionales, ha sido hasta ahora por separado “desde su perspectiva gremial, ya sea en conjunto como ICIC o CACI (Comité Centroamericano de Coordinación Intersectorial), o por medio de alguna de las organizaciones miembros [del CC-SICA] que han levantado temáticas de su interés y han desarrollado una fuerte labor de incidencia en torno a éstas.” (GORDÓN M., *Ibidem*). Este órgano consultivo precisa por tanto de una reestructuración a fondo para permitir una *participación real* de la sociedad civil centroamericana. Es importante, como señala Gordón, por tanto, que se trabaje en la configuración del órgano para que pueda responder a los intereses propios de la región y que la participación se haga “de forma permanente y no [se limite] a consultas puntuales”.

Respecto a la cuestión de la atención a la sociedad civil por parte de los actores institucionales, damos la bienvenida a la creación del portal oficial www.muchogustocentraomerica.net. Se trata de una herramienta de gestión de la información y la comunicación al servicio de la integración regional. Forma parte de la campaña de Sensibilización sobre la Integración Regional Centroamericana “Mucho Gusto Centroamérica”, financiada por la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA). El portal se lanzó oficialmente en la reunión “Cultura e Integración Regional en Centroamérica” los días 4 y 5 de junio de 2009 en Panamá, en el que participaron agentes del tercer sector cultural así como con autoridades de la Unión Europea, del PAIRCA y del SICA. En la reunión se discutió sobre los déficits y desafíos de la integración cultural del sector.

El portal está siendo de gran utilidad, en cuanto ofrece a los ciudadanos la posibilidad de informarse sobre la actividad de los gestores culturales del istmo, al ser éstos los que alimentan los contenidos del portal de forma directa con la información sobre sus actividades. Además, está el objetivo de ampliar el conocimiento mutuo de los actores culturales centroamericanos y promover el acercamiento entre las instancias del SICA y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la cultura.

Otra iniciativa que está siendo muy interesante, también en el marco institucional es la “Consulta Estratégica de Cultura en Centroamérica [CECC-SICA] que “explora algunas de las necesidades del sector cultura en Centroamérica relacionadas con seis ámbitos temáticos definidos en la última Cumbre extraordinaria de presidentes realizada en San Salvador, en 2010. Estos temas son, en términos generales, la identidad centroamericana; la difusión de conocimientos culturales; el sentido de pertenencia a la región; el respeto de la diversidad cultural regional; una cultura de paz en la región; y una visión centroamericana compartida. También busca identificar soluciones innovadoras a esas necesidades según los propios actores culturales con perspectiva de integración regional. La información resultante será compartida en el sitio web de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana un resumen de los resultados y el proyecto de las líneas estratégicas.” (Vid. <http://www.culturaeintegracion.net/encuesta/>) Es realmente interesante consultar la página para comprobar el sentido práctico de las preguntas, y la importancia de que los actores culturales centroamericanos participen en esta encuesta.

Se va avanzando pues, entre los vínculos entre sociedad civil cultura e instituciones de integración. Téngase en cuenta que el esfuerzo del sector cultural en mantener y continuar trabajando por la integración cultural, en una región como la centroamericana, que ha sufrido muchas desventuras que desde luego no facilitan la unión, es muy loable. Nos congratulamos de los avances que poco a poco van

germinando para facilitar la interacción entre sociedad e instituciones no sin advertir de que los resultados que se alcancen a través de la misma deben ser aprovechados por la Comunidad Centroamericana, más allá de la duración de las iniciativas concretas, y ponerlas al servicio del desarrollo la misma.

GUÍA DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA COHESIÓN SOCIAL EN IBEROAMÉRICA¹

*** INSTRUMENTOS SOBRE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD.**

- Comunidad Iberoamericana de Naciones.

- Declaración de Guadalajara, México, I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 18 y 19 de Julio de 1991.
- Declaración de Viña del Mar, Chile, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 16 y 17 de noviembre de 1996.
- Declaración de Margarita, Venezuela, V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 8 y 9 de noviembre de 1997.
- Declaración de Lima, Perú, XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 23 y 24 de noviembre de 2001.
- Declaración de Bávaro, República Dominicana, XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 15 y 16 de noviembre de 2002.
- Declaración de Mar Del Plata, Argentina, XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 4 de diciembre de 2010.
- Declaración Especial Sobre “La Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en Iberoamérica”, Mar del Plata, Argentina, 4 de diciembre de 2010.

¹Estos documentos seleccionados pueden encontrarse con texto completo en <http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/index.html>

- Unión Europea – América Latina y el Caribe.

- Declaración I Cumbre UE-ALC, Río de Janeiro, Brasil, 28 y 29 de junio de 1999.
- Declaración de II Cumbre UE-ALC, Madrid, España, 19 de abril de 2002.
- Declaración III Cumbre UE-ALC, Guadalajara, México, 28 y 29 de mayo de 2004.
- Declaración IV Cumbre UE-ALC, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.
- Declaración V Cumbre UE-ALC, Lima, 16 de mayo de 2008.
- Declaración VI Cumbre UE-ALC, Madrid, España, 18 de mayo de 2010.
- Informe Estratégico Regional sobre América Latina Programación 2007-2013, 12 de julio de 2007.

- Organización de Estados Americanos.

- Convención Interamericana contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996.
- Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001.
- Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas, 10 de junio de 2003.
- Lineamientos para el “Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas”, AG/RES. 1960 (XXXIII-O/03), 5 de mayo de 2004.
- Declaración de Nuevo León, México, 13 de enero de 2004.
- Programa De Gobernabilidad Democrática en las Américas, AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), de 8 de junio de 2004.

- Comunidad Andina de Naciones.

- Carta de Conducta de Riobamba, Ecuador, 11 de septiembre de 1980.
- Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración, 7 de agosto de 1988.

- Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, 17 de octubre de 1998.
- Declaración de Machu Picchu, Perú sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, 28- 29 de julio de 2001.
- Decisión 458 de la Comisión de la Comunidad Andina, 25 de mayo de 1999.
- Decisión 668 de la Comisión de la Comunidad Andina, Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, 13 de junio de 2007.

- Unión de Naciones Suramericanas.

- Comunicado de Brasilia, Reunión de Presidentes de América del Sur Brasilia, 1 de septiembre de 2000.
- II Reunión de Presidentes de América del Sur: “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, Guayaquil - Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002.
- Declaración de Ayacucho 2004, Pampa de La Quinua - Ayacucho, Perú, 9 de diciembre de 2004.
- III Cumbre Presidencial Sudamericana: “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”, Cusco, 8 de diciembre de 2004.
- II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.. Declaración de Cochabamba: “Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana”, 8 y 9 de diciembre de 2006.
- III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009.
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008.

- MERCOSUR.

- Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, 25 de junio de 1996.

- Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, La Republica de Bolivia y La Republica de Chile, 24 de julio de 1998.
- DEC. 24/04, Consejo Mercado Común, Creación del Centro MERCOSUR de Promoción de Estado de Derecho.
- DEC. N° 24/06, Consejo Mercado Común, Observatorio de la Democracia del MERCOSUR.
- DEC. N° 05/07, Consejo Mercado Común, Observatorio de la Democracia del MERCOSUR.

- Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, San Pedro Sula, Honduras, 15 de diciembre de 1995.
- Declaración de Costa Rica, Reunión entre los Presidentes de La República Argentina y los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, República Dominicana y Belice, San José, Costa Rica, 4 de diciembre de 2000.
- Declaración de San Salvador sobre Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática en Centroamérica, San Salvador, República de El Salvador, 24 de Marzo de 2002.
- Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción, Guatemala, 15 de noviembre de 2006.

- Unión Europea.

- Artículo 2 TUE.
- Artículo 10-11 TUE.
- Artículo 21 TUE.
- Artículo 49 TUE.

- Consejo de Europa.

- Estatuto del Consejo de Europa, Londres, 5 de mayo de 1949.

* INSTRUMENTOS SOBRE PARTICIPACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL.

- Comunidad Iberoamericana de Naciones.

- Declaración de Madrid, España, II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 23 y 24 de julio de 1992.
- Declaración de Viña del Mar, Chile, VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 16 y 17 de noviembre de 1996.
- Declaración de Salamanca, España, XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 14 y 15 de octubre de 2005.
- Declaración de Montevideo, Uruguay, XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 3, 4 y 5 de noviembre de 2006.
- Foros Cívicos Iberoamericanos: Encuentros Cívicos Iberoamericanos.
- I Foro Cívico Iberoamericano, Salamanca, España, 13-14 de octubre de 2005.
- II Encuentro Cívico Iberoamericano: *"Migraciones: un mundo sin muros con desarrollo sostenible para todas y todas"*, Piriápolis, Uruguay, 3 de noviembre 2006.
- III Encuentro Cívico Iberoamericano, Santiago de Chile, *"Declaración de las organizaciones de la Sociedad Civil"*, 7 y 8 de Noviembre de 2007.
- IV Encuentro Cívico Iberoamericano, *San Salvador*, Declaración de las Organizaciones de la Sociedad Civil: *"JUVENTUD Y PARTICIPACIÓN"*, 28 y 29 de Octubre de 2008.
- V Encuentro Cívico Iberoamericano, Lisboa, Portugal, 27-28 de noviembre de 2009.
- VI Encuentro Cívico Iberoamericano, Mar del Plata, Argentina, 3 de diciembre de 2010.
- VII Encuentro Cívico Iberoamericano, *"Transformación del Estado y Desarrollo"*, 27-28 de octubre de 2011.

- Unión Europea - América Latina y el Caribe.

- V Cumbre America Latina y Caribe - Unión Europea, Lima, 16 de mayo de 2008: *"Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos"*.

- *UE-ALC.*

- Tercer Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y Caribe, México, 13, 14 y 15 de Abril de 2004.
- Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina Y Caribe, Viena, 5, 6 y 7 de Abril de 2006.
- Quinto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y Caribe, Lima, 16, 17 y 18 de Abril de 2008.
- Sexto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina, Madrid, 5, 6 Y 7 de Mayo de 2010.

- *UE-MERCOSUR.*

- Memorándum de Entendimiento para la Cooperación Institucional entre el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (Fces) y el Comité Económico y Social de Las Comunidades Europeas (Ces-Ce), Montevideo, 16 de diciembre de 1997.
- Declaración del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur y del Comité Económico y Social Europeo: *"Prioridad de la sociedad civil organizada en las negociaciones del Acuerdo de Asociación y Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur"*.
- Declaración Conjunta Fces-Cese sobre las perspectivas de reanudación de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, Montevideo, 10 de diciembre de 2009.

- *UE-CAN.*

- Plan de Cooperación Interinstitucional entre el Comité Económico y Social Europeo y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, 2006, Viena, 6 de abril de 2006.

- *UE-SICA.*

- Plan de Cooperación Interinstitucional entre el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, Viena 6 de abril de 2006.
- Declaración Conjunta del Comité de Seguimiento para América Latina del Comité Económico y Social Europeo y del Comité Con-

sultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, Bruselas, 22 de febrero de 2008.

- Organización de Estados Americanos.

- Condición Jurídica en la OEA de las Organizaciones No Gubernamentales, CP/RES. 704 (1129/97), 24 julio 1997.
- La Organización de los Estados Americanos y la Sociedad Civil, AG/RES. 1661 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999.
- Directrices para la Participación de las Organizaciones de La Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, CP/RES. 759 (1217/99), 15 diciembre 1999.
- Aumento y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, AG/RES. 1915 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003.
- Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, CP/RES. 840 (1361/03), 26 marzo 2003.
- Fondo Específico para Financiar la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de Las Américas, CP/RES. 864 (1413/04), 27 abril 2004.
- Aumento y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la Organización de los Estados Americanos y en el Proceso de Cumbres de Las Américas, AG/RES. 2519 (XXXIX-O/09), 4 de junio de 2009.

- Comunidad Andina de Naciones.

- Artículo 44 del Acuerdo de Cartagena.

- EMPRESARIOS Y TRABAJADORES.

- DECISION 441 de la Comisión de la Comunidad Andina: “*Consejo Consultivo Laboral Andino*”, 26 de julio de 1998.
- DECISION 442 de la Comisión de la Comunidad Andina: “*Consejo Consultivo Empresarial Andino*”, 26 de julio de 1998. DECISION 464

“Modificación de las Decisiones 441 y 442 de la Comisión”, 25 de mayo de 1999. DECISION 464 “Modificación de las Decisiones 441 y 442 de la Comisión”, 25 de mayo de 1999.

- DECISION 494 de la Comisión de la Comunidad Andina: “Ampliación del plazo para el ejercicio de la Presidencia del Consejo Consultivo Laboral Andino”, 30 de marzo de 2001.

- **PUEBLOS INDÍGENAS.**

- DECISIÓN 674 de la Comisión de la Comunidad Andina: “*Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina*”, 26 de septiembre de 2007.

- **DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES.**

- Decisión 539 de la Comisión de la Comunidad Andina: “*Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor*”, 11 de marzo de 2003.

- **MERCOSUR.**

- Protocolo De Ouro Preto, (Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur), Ouro Preto, Brasil, 17 de diciembre de 1994.
- RES. N° 15/99, Grupo Mercado Común, Creación de la Comisión Sociolaboral del Mercosur, 9 de marzo de 1999.
- RES. N° 12/00, Grupo Mercado Común, Reglamento Interno de la Comisión Sociolaboral del Mercosur, 5 de abril de 2000.
- Dec. N° 65/10, Consejo Mercado Común, Unidad de Apoyo a la Participación Social, 16 de Diciembre de 2010.

- **Sistema de Integración Centroamericana (SICA).**

- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Artículo 12).
- Estatuto Consultivo del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA).

- Unión Europea.

- Capítulo 3, Título I, Sexta Parte TFUE: "*Órganos Consultivos De La Unión*"
- Decisión No 1904/2006/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de Diciembre de 2006 por la que se establece el Programa "Europa Con Los Ciudadanos" para el Período 2007-2013 a fin de Promover la Ciudadanía Europea Activa.
- Versión Codificada del Reglamento Interno del Comité Económico y Social Europeo, 14 de julio de 2010.
- Comunicación de la Comisión.- Documento de consulta: Hacia Una Cultura Reforzada De Consulta Y Diálogo - Propuesta De Principios Generales Y Normas Mínimas Para La Consulta De La Comisión A Las Partes Interesadas? 5 de junio de 2002.
- Decisión del Consejo de 6 de Marzo de 2003 por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo.
- Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de Mayo de 2009 sobre la Constitución de un Comité de Empresa Europeo o de un Procedimiento de Información y Consulta a los Trabajadores en las Empresas y Grupos de Empresas de Dimensión Comunitaria.

- Consejo de Europa.

- Recomendación CM/Rec(2007)14 del Comité de Ministros de los Estados miembros, sobre el régimen legal de las Organizaciones no Gubernamentales en Europa, 10 de Octubre de 2007. Recommendation CM/Rec (2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe.

*** INSTRUMENTOS SOBRE COHESIÓN SOCIAL.****- Comunidad Iberoamericana de Naciones.**

- Declaración de Guadalajara, México, I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 18 y 19 de Julio de 1991.
- Declaración de Madrid, España, II Cumbre Iberoamericana, de Jefes de Estado y de Gobierno, 23 y 24 de julio de 1992.

- Declaración de Salvador de Bahía, III Cumbre Iberoamericana, Brasil, de Jefes de Estado y de Gobierno, 15 y 16 de junio de 1993.
- *Cultura.*
 - Carta Cultural Iberoamericana, IX Conferencia Iberoamericana de Cultura Montevideo, Uruguay, 13 y 14 de julio de 2006.
- *Educación.*
 - Declaración de Bariloche, Argentina, V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 16 y 17 de octubre de 1995.
 - Declaración de Panamá, Panamá, X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 17 y 18 de noviembre de 2000.
 - Declaración de San José, Costa Rica, XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 19 y 20 de noviembre de 2004.
 - Declaración de Mar Del Plata, Argentina, XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 4 de diciembre de 2010.
 - Declaración sobre el reconocimiento mutuo, de diplomas y grados de Educación Superior en el Espacio Iberoamericano, Mar del Plata, República Argentina, el día 2 de diciembre de 2010.
- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*
 - Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007.
 - Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Lisboa, Portugal, 29 de septiembre de 2009.
- **Unión Europea – América Latina y el Caribe.**
 - Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, Informe elaborado y publicado por la Comisión Europea. Aprobado por el Consejo de la Unión Europea bajo la Presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania, Dr. Klaus Kindel. Luxemburgo, 31 de octubre de 1994.

- Declaración III Cumbre UE-ALC, Guadalajara, México, 28 y 29 de mayo de 2004.
- Declaración IV Cumbre UE-ALC, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, una Asociación Reforzada entre la Unión Europea y América Latina, 8 de diciembre 2005.
- Informe Estratégico Regional sobre América Latina Programación 2007-2013, 12 de julio de 2007.
- Declaración V Cumbre UE-ALC, Lima, Perú, 16 de mayo de 2008.
- Declaración VI Cumbre UE-ALC, Madrid, España, 18 de mayo de 2010.
- Plan de Acción de Madrid 2010-2012, *"Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social"*, VI Cumbre UE-ALC.

- Organización de Estados Americanos.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *"Protocolo De San Salvador"*, 17 de noviembre de 1988.

- Cultura.

- Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Interamericanas, Caracas, Venezuela, 28 de marzo de 1954.
 - Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas, (Convención de San Salvador), 16 de junio de 1976.
 - 2011: Año Interamericano de La Cultura, AG/RES. 2468 (XXXIX-O/09), aprobada en la cuarta sesión plenaria, 4 de junio de 2009.
- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*
- Código Sanitario Panamericano, La Habana, Cuba, el 14 de noviembre de 1924, en la VII Conferencia Sanitaria Panamericana y ratificado por los Gobiernos de veintiuna Repúblicas Americanas.

- Comunidad Andina de Naciones.

- Acuerdo de Cartagena, (art. 3), Colombia, 26 de mayo de 1969.
- Carta Social Andina, 30 de septiembre de 1994.
- Decisión 592, Consejo Andino, Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social, Quito, Ecuador, 10 de julio de 2004.
- Decisión 601, Consejo Andino, Plan Integrado de Desarrollo Social, 21 de septiembre de 2004.
- Decisión 745, Consejo Andino, Año Andino de la Integración Social (2011) 14 de diciembre De 2010.

- Cultura.

- Decisión 593, Consejo Andino, Creación del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales, 10 de julio de 2004.

- Educación.

- Decisión 593 Consejo Andino, Creación del Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales, 10 de julio de 2004.
- Decisión 594 Consejo Andino, Incorporación de la temática de integración en los programas y contenidos educativos escolares de los Países Miembros de la Comunidad Andina, 10 de julio de 2004.

- Unión de Naciones Suramericanas.

- Tratado constitutivo de Unasur, Brasilia (Brasil), de 23 de Mayo de 2008 (art. 2 y 3).
- Decisión de 10 de agosto de 2009, para la creación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Estatuto para el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.

- *Cultura.*

- Hoja de Ruta 2010-2011, aprobada por la II Reunión de Ministros de Cultura del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti), Buenos Aires, 12 de Septiembre de 2010.

- *Educación.*

- Hoja de Ruta 2009-2010, Subgrupo de Trabajo de Educación Superior, II Reunión de Ministros de Educación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti), Buenos Aires, 12 de Septiembre de 2010.
- Hoja de Ruta 2010 - 2011, Grupo de Trabajo de Educación Básica y Bachillerato, Secundaria o Media, II Reunión de Ministros de Educación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (Coseccti), Buenos Aires, 12 de Septiembre de 2010.

- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*

- Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud de la UNASUR, Río de Janeiro, Brasil, 28 de noviembre de 2011.
- Aprobación del Consejo de Salud Suramericano, Salvador de Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008.
- Resolución 01/ 2009, del Consejo de Salud de UNASUR, de 24 de noviembre de 2009, por la que se aprueba el Plan Quinquenal, 2010-2015.
- Resolución 09/ 2009, del Consejo de Salud de UNASUR, de 24 de noviembre de 2009, sobre medicamentos.

- **MERCOSUR.**

- Declaración de Principios "Mercosur Social, Montevideo, 23 Noviembre de 2007.
- DEC. N° 45/04, Consejo Mercado Común, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.
- DEC. N° 17/06, Consejo Mercado Común, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur.

- DEC. N° 67/10, Consejo Mercado Común, Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur.

- *Cultura.*
 - DEC. N° 2/95, Consejo Mercado Común, creación Reunión de Ministros de Cultura.
 - DEC N° 11/96, Consejo Mercado Común, Protocolo De Integración Cultural Del Mercosur.
 - DEC. N° 38/10, Consejo Mercado Común, Fondo Mercosur Cultural.

- *Educación.*
 - DEC N° 07/91, Consejo Mercado Común, creación de la Reunión de Ministros de Educación.
 - DEC. N° 4/94, Consejo Mercado Común, Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico.
 - DEC. N° 7/95, Consejo Mercado Común, Protocolo de Integración Educativa y Reválida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimiento de Estudios de Nivel Medio Técnico.
 - DEC N° 8/96, Consejo Mercado Común, Protocolo de Integración Educativa para Proseguimiento de Estudios de Post Grado en las Universidades de los Estados Partes del Mercosur.
 - DEC N° 9/96, Consejo Mercado Común, Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Post Grado entre los Estados Partes del Mercosur.
 - DEC. N° 4/99, Consejo Mercado Común, Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del Mercosur.
 - DEC. N° 5/99, Consejo Mercado Común, Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del Mercosur, La República de Bolivia y La República de Chile.
 - DEC N° 33/04, Consejo Mercado Común, Fondo de Financiamiento del Sector Educacional Del Mercosur (FEM).

- DEC. N° 05/06, Consejo Mercado Común, Estructura Orgánica del Sector Educativo del Mercosur (SEM), (Complemento de la Decisión CMC N° 15/01).
- DEC. N° 06/06, Consejo Mercado Común, Mecanismo para la implementación del Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico.
- Acuerdo Complementario de Cooperación entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Convenio Andrés Bello (CAB) sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Certificados de Educación Primaria/Básica y Media/Secundaria No Técnica, Asunción, República del Paraguay, 28 de junio de 2007.
- DEC N° 24/08, Consejo Mercado Común, Fondo de Financiamiento del Sector Educacional del MERCOSUR.
- DEC N° 21/10, Consejo Mercado Común, Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados.

- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*
- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, Río de Janeiro, Brasil, 10 de diciembre de 1998.
- DEC. N° 6/93, Consejo Mercado Común, Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre Los Estados Partes del MERCOSUR.
- DEC. N° 3/95, Consejo Mercado Común, creación Reunión Ministros de Salud.
- DEC N° 19/97, Consejo Mercado Común, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común Del Sur.
- DEC N° 32/06, Consejo Mercado Común, Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR.
- DEC. N° 33/06, Consejo Mercado Común, Requisitos Mínimos de Perfil del Inspector del Trabajo en el MERCOSUR.

- Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

- Tratado De La Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador), 30 de marzo de 1995.
- Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centro América, Managua, Nicaragua, 12 de Octubre De 1994.

- Cultura.

- Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), Managua, República de Nicaragua, 13 de noviembre de 1982.
- Convención Centroamericana para la Protección del Patrimonio Cultural, Ciudad Guatemala, Guatemala, el día 26 de agosto de 1995.
- Convención Centroamericana para la Realización de Exposiciones de Objetos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, Ciudad Guatemala, Guatemala, el día 26 de agosto de 1995.
- Convención Centroamericana para la Restitución y el Retorno de Objetos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, Ciudad de Guatemala, Guatemala, el día 26 de agosto de 1995.

- Educación.

- Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), Managua, República de Nicaragua, 13 de noviembre de 1982.
- Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios, San Salvador, República de El Salvador, 22 de junio de 1972.
- Acuerdo: Reconocimiento del Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior como Organismo Regional, Ciudad de San Salvador, 26 de agosto de 2005. .

- Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.

- Acuerdo Multilateral para la Protección en Salud de los Asegurados en Transito de las Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica, Managua, Nicaragua, 7 de septiembre de 1994.

- Reglamento Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, San Salvador, El Salvador, 30 de marzo de 2001.

- **Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**
- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América, Septiembre 13, 1993.

- **Unión Europea.**
- TÍTULO XIII TFUE, Cultura.
- TÍTULO XII, Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte.
- Capítulo I Título IV TFUE: Libre circulación de personas, servicios y capitales.
- Título IX TFUE: Empleo.
- Título X TFUE: Política Social.
- Título XI TFUE: El Fondo Social Europeo.
- Título XIV TFUE: Salud Pública
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores.
- Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI.
- Consejo Europeo de Lisboa, marzo 2000.

- *Cultura.*
- Resolución del Consejo de 16 de noviembre de 2007, relativa a una Agenda Europea para la Cultura.
- Decisión Nº 1855/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, por la que se establece el programa Cultura (2007-2013).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Re-

giones: Comunicación sobre una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización.

- Comunicación de la Comisión dar efectividad a la ciudadanía: promover la cultura y la diversidad a través de los programas relativos a la juventud, la cultura, el sector audiovisual y la participación ciudadana.
- Decisión N° 1983/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 relativa al Año Europeo del Diálogo Intercultural (2008).

- *Educación.*

- Declaración de La Sorbona, La Sorbona, París, 25 de mayo de 1998.
- Declaración de Bolonia, Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación, Bolonia, 19 de Junio de 1999.
- Declaración de Praga, 2001, Hacia el Área de la Educación Superior Europea, Declaración del encuentro de los Ministros Europeos en funciones de la Educación Superior en Praga, 19 de mayo del 2001.
- Comunicado de la Conferencia de Ministros responsables de la Educación Superior, mantenida en Berlín el 19 de Septiembre de 2003.
- Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Educación Superior, Bergen, 19-20 de Mayo de 2005: El Espacio Europeo de Educación Superior-Alcanzando las metas.
- Comunicado de Londres, Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior: respondiendo a los retos de un mundo globalizado, 18 de mayo de 2007.
- El Proceso de Bolonia 2020 – El Espacio Europeo de Educación Superior en la nueva década Comunicado de la Conferencia de Ministros europeos responsables de Educación Superior, Lovaina / Louvain-la-Neuve, 28-29 de abril de 2009.
- Declaración de Budapest-Viena 2010, 12 de marzo de 2010.
- Declaración de los Ministros Europeos de Formación y Enseñanza Profesional y la Comisión Europea, Copenhague 29 y 30 de Noviembre de 2002, sobre *una Mejor Cooperación Europea en Materia de Formación y Enseñanza Profesional.*

- Comunicado de Maastricht sobre las futuras prioridades de una cooperación europea reforzada en materia de educación y formación profesionales (EFP), 14 de diciembre de 2004.
- Comunicado de Helsinki, sobre la cooperación europea reforzada en materia de formación profesional, 5 de diciembre de 2006.
- El Comunicado de Burdeos, sobre cooperación europea reforzada en educación y formación profesional, 26 de noviembre de 2008.
- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*
 - Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 22 de abril de 1999, relativa a un código de conducta en el ámbito de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en materia de lucha contra el uso indebido de prestaciones de la seguridad social y el fraude en las cotizaciones a nivel transnacional y contra el trabajo no declarado y el trabajo temporal transfronterizo.
 - Decisión del Consejo de 6 de marzo de 2003, por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo.
 - Decisión Nº 191 de 18 de junio de 2003, relativa a la sustitución de los formularios E 111 y E 111 B por la tarjeta sanitaria europea (Texto pertinente a efectos del EEE y del Acuerdo UE/Suiza).
 - Reglamento (CE) Nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza).
 - Decisión Nº 1672/2006/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social.
 - Reglamento (CE) Nº 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) Nº 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza).
- **Consejo de Europa.**
 - Carta Social Europea, Turín, Italia, 18 de Octubre de 1961.

- Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, Estrasburgo, Francia, 5 de Mayo de 1988.

- *Cultura.*
- Convenio Cultural Europeo, París, Francia, 19 de Diciembre de 1954.

- *Educación.*
- Convenio Europeo sobre Equivalencia de los Diplomas para Acceso a Establecimientos Universitarios, París, Francia, 11 de diciembre de 1953.
- Convenio Europeo sobre la Equivalencia de Períodos de Estudios, Universitarios, París, Francia, 15 de Diciembre de 1956.
- Convenio Europeo sobre Reconocimiento Académico de Calificaciones Universitarias, París, Francia, 14 de Diciembre De 1959.
- Convenio sobre Reconocimiento de Cualificaciones Relativas a la Educación Superior en la Región Europea, Lisboa, Portugal, 11 de Abril de 1997.

- *Seguridad Social, Sanidad y Protección social de los trabajadores.*
- Código Europeo de la Seguridad Social, Estrasburgo, Francia, 16 de abril de 1964.
- Acuerdo Europeo de Seguridad Social, París, Francia, 14 de diciembre de 1972.
- Acuerdo Complementario para la Aplicación del Acuerdo Europeo de Seguridad Social, París, Francia, 14 de diciembre de 1972.
- Protocolo de la Convención Europea de Seguridad Social, Estrasburgo, Francia, 11 de abril de 1994.
- Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, París, Francia, 11 de diciembre de 1953.
- Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, París, 11 de diciembre de 1953.
- Convenio Europeo sobre Protección Social de los Agricultores, Estrasburgo, Francia, el 6 de mayo de 1974.

PATROCINADOR



COLABORA

