

# Gobernancia regional: notas para un análisis sobre el MERCOSUR

Mercedes Botto

## Resumen

El concepto de *governance* es amplio y sin límites precisos. Si bien surge en los '70 para dar cuenta de las dificultades crecientes que se anteponen a los gobiernos al momento de implementar sus decisiones en un mundo cada vez más complejo y con actores múltiples (gobernabilidad); en la actualidad, se lo utiliza para identificar los requisitos de un "buen gobierno", entendido como aquel que asegura no sólo la eficacia decisional sino también la legitimidad democrática de sus decisiones.

En este trabajo se analiza la aplicabilidad del concepto en el ámbito regional, a través de la experiencia de la Unión Europea y la del MERCOSUR, siendo este último un proceso que hasta el momento presenta niveles de integración poco profundos.

**Palabras clave:** Gobernabilidad. Integración. Unión Europea. MERCOSUR.

## Abstract

[Regional Governance: Notes for an analysis of MERCOSUR]

The concept of governance is wide and has no precise limits. Even if it appears for the first time during the seventies to notice the emerging difficulties that governments face at the moment of implementing decision in a complex world and with multiple actors (governance), at present, it is used to identify the requirements of a "good government", which is the one that assures not only decisional efficacy but also the democratic legitimacy of such decisions.

This work aims at analyzing the applicability of the concept at the regional level, through the experience of the European Union and the MERCOSUR, being this last one a process that, up to now, presents an integration level not so deep.

**Key words:** Governance. Integration. European Union. MERCOSUR.

---

\* Investigadora de FLACSO y CONICET

## Introducción

En los últimos veinte años, el concepto de *governance* ha inundado la literatura académica y política de manera equívoca<sup>1</sup> y bajo distintas acepciones (governancia política, social, democrática, regional o global, etc.). Se trata de un concepto con límites pocos precisos cuyo sentido se ha ido ampliando con el tiempo y como consecuencia de las transformaciones que se sucedieron desde los años 70 hasta nuestros días.

En la actualidad no sólo se utiliza este término para describir la complejidad decisoria que trajo la tecnificación y la globalización creciente, sino también con un propósito normativo como el de prescribir una serie de requisitos y recomendaciones para alcanzar lo que se define como “buen gobierno”. No por causalidad el término aparece y se populariza en el contexto de América Latina, de la mano del Banco Mundial y a través de las llamadas reformas de “segunda generación”.<sup>2</sup>

Pero más allá de los cambios experimentados a lo largo de estos últimos cuarenta años, el concepto de *governancia* aparece en la literatura para diferenciarse de la forma tradicional de gestionar la “cosa” pública centrada en la figura formal del gobernante elegido por el voto ciudadano. Se trata de una visión alternativa de gestión que se caracteriza por prácticas cada vez más descentralizadas y menos jerárquicas de inclusión de demandas y de toma de decisión, en la que participan distintos actores con recursos y capacidades diferentes.

El objetivo de estas páginas es desarmar la amalgama de sentidos que se le han ido adosando al término de *governancia* con el correr de los años; señalar algunas falacias en su interpretación y evaluar su utilidad para el análisis de los procesos de integración regional de carácter no profundo, como es el MERCOSUR en su etapa actual. El supuesto que surge del debate teórico y práctico sobre *governancia* regional, centrada básicamente en el ejemplo de la Unión Europea, es que para lograr una *governancia* de carácter regional se requiere una buena y sólida base a nivel nacional. Si los países que componen la región no cumplen con los requerimientos mínimos de buen gobierno a nivel doméstico, difícilmente el bloque pueda arrogarse eficacia decisional y legitimidad democrática.

---

1 Este término ha sido traducido al castellano como gobernabilidad, gobernanza, *governancia*, buen gobierno, entre otros. Para algunos autores estos términos no son indiferentes sino que tienen implicancias distintas, que como veremos a lo largo del artículo oscila entre dos extremos, uno preocupado por la capacidad de una gestión (eficacia) y el otro por la capacidad democrática de la misma (representación).

2 Conocidas como las “condicionalidades de segunda generación”, el Banco Mundial exigía para el desembolso de nuevos préstamos la inclusión de medidas y mecanismos que aseguraran la vigencia de los tres requisitos básicos de un buen gobierno: garantizar la seguridad de los ciudadanos y el derecho a la ley (estado de derecho), gestionar de manera correcta y equitativa los gastos públicos (buena administración) y, por último, el formado por funcionarios responsables de sus actos e imputables (*accountability* y transparencia).

Si bien este análisis parte de reconocer fuertes deficiencias de buen gobierno a nivel nacional, la idea que trasciende es que una reforma institucional a nivel regional que se proponga mejorar los parámetros de participación, transparencia y rendición de cuenta a nivel del MERCOSUR, podrá generar un efecto de derrame hacia el ámbito nacional.

El artículo está dividido en tres partes: en la primera se pasa revista al desarrollo de la teoría de la *governance*, identificando los cambios más relevantes del paradigma. En la segunda parte, se analizan las claves analíticas con las que se ha puesto a prueba el concepto en el ámbito internacional, en especial a través de la Unión Europea, que es lejos el que más ha avanzado. Para, por último, entrar de lleno en el MERCOSUR, identificando sus principales déficit decisionales y potenciales ejes de una reforma institucional, centrada en el concepto de gobernancia democrática.

## 1. La evolución de un concepto: avances y tensiones

El concepto de “governancia” aparece en las ciencias políticas de los años 70 para dar cuenta de las crecientes dificultades con que se enfrentan los gobiernos a la hora de poner en marcha las políticas públicas en el ámbito nacional. Estas dificultades explicaban, por la complejización técnica, la combinación de distintas arenas de intervención (nacionales o subnacionales) y la emergencia de nuevos actores en el escenario nacional en un contexto de bienestar social.

En sus comienzos, este paradigma estuvo asociado a una visión de tipo *top down* (*de arriba hacia abajo*), en la que se destacaba la preocupación sobre cómo mejorar la capacidad de dirección y de planificación de los gobernantes. Las recomendaciones para alcanzar la gobernabilidad de los sistemas políticos hablaban de la importancia de una planificación previa o de la posibilidad del gobierno de contar con la mayoría parlamentaria, al momento de su puesta en marcha.

Rápidamente este paradigma sufrió su primer gran cambio al incorporar la perspectiva de los destinatarios –*bottom up* (*de abajo hacia arriba*)– en el análisis del proceso decisional. En efecto, los estudios demostraron que el éxito de una política pública no sólo dependía de las características y capacidades de decisores de las políticas (gobiernos); sino también de la conformidad y aceptación parcial de sus destinatarios (sujetos de las políticas) con los objetivos de la iniciativa y con el marco regulatorio de la política sectorial. (Mayntz, 1998)

La investigación sucesiva contribuyó aún más a minar las bases del paradigma originario de gobernancia política, al advertir que se trataba tanto de resistencias externas como de dificultades del propio estado, incapaz de controlar eficazmente el centro del poder político, que parecía fragmentarse cada vez más.

Esta desilusión abrió espacio a la búsqueda y al estudio de formas alternativas de gestión pública no estatal. El término de gobernabilidad (política) hasta entonces usado, paso a ser reemplazado por el de *governancia (social)*, *societal governance*, que englobaba mejor la problemática teórica en cuestión.

La búsqueda se orientó en dos direcciones: una regida por el principio regulador del mercado y la otra por el de la autorregulación horizontal. La primera visión tuvo un desarrollo rápido y lineal como consecuencia de los hechos que marcaron el final de los años ochenta: el avance del conservadurismo inglés y la caída del socialismo. Con Thatcher y Reagan al gobierno, la ideología neoconservadora se presentó como alternativa de crecimiento y de eficacia económica bajo la forma de una oleada de desregulación y privatizaciones bastante extensa. Pero así como llegó, perdió rápidamente adhesión, por las contradicciones que el capitalismo generaba con los principios democráticos.

La segunda alternativa, la de las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social, tuvo un recorrido más lento y errático pero su contribución al paradigma de la gobernancia fue más fértil. La discusión comenzó con el estudio y análisis de las formas y actores tradicionales –el autogobierno local y el tercer sector– pero viró enseguida hacia modelos de cooperación social más innovadores, a los que para diferenciarlos se los llamó *governancia moderna (modern governance)*, como son las redes público/privado de políticas (*policy networks*) y los gobiernos privados (Streeck y Schmitter, 1995). En los primeros, el estado es una parte importante, como lo eran en las negociaciones neo-corporativas del pasado. Sin embargo, a diferencia de éstas, se incluye ahora la idea de mecanismos ligeros no convencionales, con racionalidades múltiples y legitimidades diferentes. En los gobiernos privados, en cambio, el estado está ausente y los privados subordinan su actividad a regulaciones auto-impuestas y, en general, voluntarios (como son, por ejemplo, los estándares empresariales) de tipo social (*social corporate responsibility*).

En este ir y venir de ideas acerca de nuevas formas de gobernancia social, sin embargo, se introducen dos supuestos equivocados que siguen presentes en el debate de la gobernancia en la actualidad. El primer malentendido consiste en considerar a la autorregulación social como antagónica o excluyente de la jerarquía estatal. Para varios autores, a medida que aparece uno, desaparece el otro.<sup>3</sup> La investigación empírica ha demostrado, en cambio, que todo nuevo fenómeno de autorregulación social o de formación de redes sólo puede tener lugar en un cuadro institucional reconocido por el estado, y es el estado quien en definitiva no sólo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo apoya la emergencia

3 Desde distintas perspectivas, los analistas –en la formación de las políticas a nivel nacional y subnacional (Koiiman, 1993; Rodhes, 1997); en la arena europea (Bulmer, 1994) y en el ámbito de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempuel, 1992)– coinciden en señalar que la nota distintiva de los nuevos tiempos es la pérdida de conducción por parte del estado, que aparece como débil, semisoberano.

de las varias formas de autogobierno.<sup>4</sup> Se trataría entonces de principios ordenadores diferentes que, a menudo, resultan amalgamados y cuya combinación –autorregulación a la sombra de la autoridad pública– puede ser más provechosa que cualquier otra forma pura de gobernanza.

El segundo malentendido consiste en considerar a la cooperación horizontal y la negociación como un sinónimo de democracia directa. Sin embargo, los estudios empíricos sobre las modalidades de producción de decisiones en las *policy networks* y formas de cooperación horizontal entre actores privados a nivel nacional demostraron serios déficit en materia de responsabilidad (*accountability*) y legitimidad democrática que caracteriza a los actores privados que participan en ellas. Si no se reconoce esta tensión, se corre el peligro de que la teoría de la gobernanza conduzca inadvertidamente a una revitalización de los viejos modelos corporativos.

## 2. La aplicación del concepto a escala internacional

De manera paralela, a mediados de los años 80 y principios de los 90 el concepto de gobernabilidad comienza a ser usado en las relaciones internacionales. Los primeros en hacerlo fueron los especialistas en la construcción Europea, que se inspiraron en el concepto de *gobernanza a niveles múltiples* (*multilevel governance*), para analizar y entender el complejo juego de las decisiones comunitarias, que incluye las instancias de Bruselas, las de los estados nacionales y los ámbitos locales y regionales. De manera más reciente, ya entrados los '90, el concepto se traslada a escala mundial (*gobernanza global-global governance*) para justificar la existencia de un “orden global”, caracterizado por la emergencia de centros de poder concurrentes, en el que prevalece un orden sin que exista una autoridad formal. (Maggi y Messner, 2002)

Los análisis de la gobernanza regional y global hacen su eje en la multiplicidad y diversidad de los actores, lo que los asocia a la descripción nacional y lleva a pensar la gestión de los asuntos regionales e internacionales no como una actividad interestatal sino como un proceso de negociación/interacciones entre grupos heterogéneos, con capacidades distintas. Sin embargo, las diferencias entre la Unión Europea (UE) y la globalización saltan a la vista. Mientras en el primer caso estamos frente a la creación de una nueva estructura transnacional en la que es posible identificar un *input* y un *output* en el proceso decisorio, en el escenario

---

<sup>4</sup> En el caso de las redes, más aún, el estado participa y disfruta de un status especial y diferenciado, controlando los instrumentos cruciales de intervención (como son, por ejemplo, el derecho de ratificación legal y el derecho de imponer sus decisiones, en los casos donde los actores sociales no lleguen a ningún consenso).

mundial, en contraste, coexisten muchos regímenes con estructuras y procesos distintos (ejemplo, los modelos de mercado, las dinámicas no lineales de los sistemas ecológicos, etc.) sin posibilidad de identificar algún sujeto con autoridad o potestad directiva. Interesante de resaltar es que a medida que disminuye la evidencia empírica, el uso del concepto de *governance* se hace más normativo.<sup>5</sup> (Smouts, 1998).

No faltan evidencias para demostrar que la UE es mucho más que un régimen, un marco contractual o una área de negociación; sin embargo, no es una federación, en la que el nivel nacional y/o subnacional son fácilmente subsumidos en una estructura superior a la manera de un estado federal. De este modo, si bien la mayoría de los estados miembros han alcanzado niveles altos de gobernanza nacional, persisten en el proceso decisorio regional algunos déficit y problemas, a saber (Mayntz, 2002):

- Déficit participativo: muchos actores y mecanismos considerados vitales para la gobernanza se encuentran ausentes de la estructura de autoridad supranacional. Así, por ejemplo, la existencia de gobiernos privados se limita a un número reducido de empresas o estándares transnacionalizadas; las formaciones tripartitas o triangulares que si se mantienen fuertes a nivel nacional, no tienen contrapartes a escala regional; los partidos políticos y las organizaciones sindicales están débilmente representadas a nivel europeo.
- Déficit decisorio: La elaboración de leyes comunitarias se basa exclusivamente en la competencia técnica de la Comisión Europea, que prevalece en la toma de decisiones. Este criterio técnico, sin embargo, resulta insuficiente a la hora de legitimar cualquier intervención sobre temas en que las posiciones nacionales divergen (lo que generalmente ocurre con las de carácter distributivo) y, en consecuencia, esas decisiones terminan bloqueadas. Esto no ocurre en los sistemas políticos nacionales, donde las decisiones con efectos distributivos son toleradas por la existencia de mecanismos de representación democráticos, que aún no están presentes en la UE.
- Déficit social: la presencia de una tecnocracia poderosa (estigmatizada en el Consejo Europeo) y la transferencia creciente de las competencias legislativas y

---

5 Muchos estudiosos y políticos hablan de una "governanza mundial" caracterizada como un conjunto de procesos por los cuales las reglas colectivas internacionales son elaboradas, decididas y legitimadas, puestas en práctica y controladas" (Rosenau, 1992; Pascal Lammy y Kaki Laidi, 2002). Sin embargo, este orden es más una utopía que un hecho. Si bien hoy día se puede hablar de mecanismos que regulan algunas esferas del orden internacional –principalmente aquellas vinculadas con la economía y las técnicas– no es suficiente para afirmar que existe un consenso global.

reguladoras de los estados nacionales hacia las sedes comunitarias abre una brecha cada vez mayor entre los responsables gubernamentales de Bruselas y la ciudadanía europea. La apatía, el desinterés y el malestar de la opinión pública a nivel nacional, muchas veces promovidos por la puja electoral interna, ponen en crisis la legitimidad democrática del proceso y de las políticas comunitarias

Mientras el paradigma de la gobernanza se circunscribió al ámbito nacional, el debate en torno a la tensión entre legitimidad técnica (eficacia) y legitimidad democrática (representación) estuvo postergado, básicamente por dos razones: en primer lugar, por el supuesto de la representatividad democrática de los gobiernos nacionales, elegidos por el voto directo de la ciudadanía. En segundo lugar, por la participación directa de los actores sociales y económicos (a través de las redes y regulaciones privadas). Al trasladarse las decisiones al ámbito regional, el debate se abrió con virulencia y la crisis del modelo se hizo presente tanto en términos de eficiencia decisional como de legitimidad democrática.

En la actualidad, la principal preocupación de la Comisión Europea Bruselas está en revertir el estado generalizado de escepticismo y desconfianza de la ciudadanía en las instituciones regionales. En tal sentido, la Comisión propuso una reforma institucional en el mediano y largo plazo, conocida como el Libro Blanco de la Gobernabilidad.<sup>6</sup> La propuesta identifica una serie de principios de “buen gobierno” y especifica los instrumentos para alcanzarlos: 1) abrir las instituciones comunitarias a través de una mayor transparencia e información sobre cómo funcionan, usando para ello un lenguaje accesible al gran público; 2) dar participación a la ciudadanía, a través de la creación de canales de participación directa en el proceso decisorio de las instituciones; 3) hacer más responsables a los actores en la ejecución, a través de clarificar el propio papel en el proceso decisorio; 4) asegurar la eficacia de las acciones comunitarias, a través del establecimiento de objetivos claros para cada programa y/o institución; 5) imprimir coherencia de las acciones comunitarias a través de la armonización de las distintas políticas y acciones comunitarias que tengan un mismo objetivo general.

Además de estos principios, la propuesta de la Comisión Europea avanza sobre acciones concretas como: 6) estructurar un diálogo con la sociedad civil, a través de un código de conducta para consultas populares; 7) tomar en cuenta los saberes y experiencias prácticas de los actores regionales y/o locales en los que se refiere a sistemas administrativos; 8) establecer la confianza de la opinión pública sobre cómo se usan los saberes técnicos (ejemplo, frente a las crisis medioambientales o sanitarias como fue la de la “vaca loca”); 9) creación de agencias europeas de regulación, aproximando la toma de decisión a los sectores que son afectados. (Ventura, 2004: 19)

---

<sup>6</sup> COM 428, 25 de Julio de 2001, <http://www.europa.eu.int>.

Para los estudiosos del tema, el Libro Blanco constituye un importante avance en el debate europeo, ya que logró sacar la discusión de la gobernancia del ámbito estrictamente académico y político y presentarlo en sociedad. Está aún por verse si esta reforma institucional es capaz de ponerle límites a las reglas del mercado y avanzar sobre las decisiones de carácter distributivo.

### 3. Lecciones para el MERCOSUR

Si bien el MERCOSUR es un proceso de integración regional, los problemas de gobernancia que presenta son bien distintos a los europeos. Mientras en la UE existen instituciones regionales que avanzan al margen de un proceso de legitimación ciudadana, en el caso de la integración mercosureña existe un profundo déficit de perspectiva regional y de voluntad colectiva, que se manifiesta principalmente en los ejecutivos pero también se trasmite en la forma de participación de los actores no tradicionales que –como los parlamentos, las corporaciones y la propia sociedad civil– sigue privilegiando los intereses nacionales por sobre la búsqueda de un espacio regional.

Existe una amplia literatura acerca de los problemas y déficit de gobernancia en el MERCOSUR (Grandi, 1998; Ventura, 2004; Caetano, 2004, entre otros). Con las claves teóricas y metodológicas que nos aporta este paradigma teórico, el análisis del caso europeo, reagrupamos sus deficiencias en dos grandes grupos. El primero de ellos se vincula con la eficacia decisional; el segundo con la legitimidad democrática de sus decisiones.

En cuanto al primer grupo, las diferencias entre la Unión Europea y el MERCOSUR saltan a la vista. Mientras en la Unión Europea existe una estructura de gobierno supranacional, en el MERCOSUR se trata tan solo de una estructura intergubernamental, conformada por técnicos y burocracias nacionales. Por otra parte, mientras en la Unión Europea prevalece la construcción de consensos por mayoría simple, en el MERCOSUR todas las decisiones son tomadas por consenso, lo que si bien asegura el consenso entre las partes, dificulta el avance hacia políticas comunitarias.

No obstante ello, el principal déficit del MERCOSUR en la materia no está en la falta de decisiones, sino en el escaso grado de efectividad de éstas. Una vez aprobadas las decisiones por el Consejo Mercado Común (CMC), máximo órgano ejecutivo del bloque, estas decisiones pasan al ámbito nacional para su internalización y es allí donde el proceso se interrumpe (Secretaría Administrativa del MERCOSUR: 2004). A pesar del creciente número de mecanismos establecidos para favorecer su internalización (la existencia de plazos, la notificación de su seguimiento y la reducción en el número de contrapartes) no existen mecanismos

vinculantes y, en consecuencia, la legislación regional queda a la merced de las pujas de los actores nacionales.

El segundo grupo de problemas se vincula con el déficit de legitimidad democrática que caracteriza el proceso decisorio y se manifiesta de muy distintas formas. En primer lugar, y al igual que en la UE, por la debilidad decisoria de las instancias representativas en relación a los órganos ejecutivos. En el caso del MERCOSUR, esta deficiencia se ve agravada por la representación no directa de la ciudadanía en la Comisión Parlamentaria, sino de las propias representaciones nacionales. En segundo lugar, y para suplir el déficit democrático, se fueron abriendo espacios de participación directa de sectores organizados (empresarios, sindicatos, tercer sector); pero al igual que en la Unión Europea, esta participación terminó encapsulando a los sectores con mayor poder de lobby en perjuicio de la ciudadanía. Esta deficiencia se ve a su vez agravada en el MERCOSUR por la representación de estos sectores a través de secciones nacionales, que dificulta la perspectiva regional en sus propuestas. Por último, la existencia de políticas de información y de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son prácticamente inexistentes.

En efecto, la mayoría de los documentos importantes, sobre todo aquellos que elaboran y discuten los órganos decisorios del MERCOSUR, se mantienen como confidenciales. Según la resolución GMC N08 del año 2005, todos los documentos deben ser públicos; sin embargo, la norma específica que cualquier estado parte puede pedir su confidencialidad, sin explicitar el por qué, ni aparecer como responsable de su petición.<sup>7</sup> Algo similar ocurre con las reuniones gubernamentales. Con la única excepción de un pequeño número de reuniones especializadas, consideradas de impacto menor (como la de la Mujer, Agricultura Familiar, de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos, de Cooperativas y de Autoridades Cinematográficas), el resto de las discusiones se hacen a puertas cerradas y en ellas no pueden participar formalmente los actores no gubernamentales.

#### 4. A modo de conclusión

El concepto no aparece por capricho intelectual en los años 70, sino para dar cuenta de las dificultades crecientes que enfrentan los gobiernos a la hora de poner en marcha las políticas públicas en el ámbito nacional. Estas dificultades,

---

<sup>7</sup> Sólo las actas adquieren estado público, a través de una página Web no actualizada o de un boletín oficial extremadamente costoso. No ocurre lo mismo con los estudios, proyectos e informes anexos a las actas, los que pueden mantenerse como confidenciales. Según la resolución GMC N08/05, todos los documentos deben ser públicos. Sin embargo, la norma específica que cualquier estado parte puede pedir su confidencialidad, sin explicitar el por qué, ni aparecer como responsable de su petición.

en gran medida, son fruto de la aparición de actores, la sobrecarga de demandas, la tecnificación y la multiplicación de los niveles de decisión.

Para resolver estos problemas y asegurar la implementación de una reforma, en este nuevo contexto, ya no resulta suficiente que los gobiernos hagan una buena planificación ni que se aseguren la mayoría parlamentaria al momento de aprobar las decisiones. Es necesario, en cambio, que se incluyan las visiones y las perspectivas de los destinatarios y de los actores hasta ahora excluidos (*bottom up*). Además de proveer una perspectiva distinta, estos nuevos actores públicos y privados (redes, gobiernos locales, etc.) pueden contribuir al diseño e implementación de las políticas con recursos, soluciones alternativas y hasta consensos privados.

Pero más allá de asegurar la puesta en marcha de las decisiones, el *status* de “buena gobernanza” (*good governance*) requiere del equilibrio entre la eficacia decisional y la presencia equitativa de intereses. Si bien la búsqueda de este punto de equilibrio es el desafío de todo buen gobierno, las problemáticas y los requisitos varían según el ámbito de acción y las peculiaridades del contexto.

En el ámbito nacional, donde surge y se desarrolló el concepto, el desafío para alcanzar “el buen gobierno” consiste en la necesidad de regular los mercados y garantizar la presencia de las visiones de los actores más débiles en las redes público/privada (*policy networks*). En el ámbito regional –centrado durante largos años en la experiencia europea– el problema de gobernanza consiste en reducir el peso de las tecnocracias (ejecutivas o parlamentarias) a través de un mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos regionales.

El problema se complica a nivel global: si bien la globalización trajo aparejada una mayor interconexión de los mercados, resulta difícil hablar de una autoridad formal legítima y mucho menos de una sociedad civil global. Se puede, en cambio, hablar de la emergencia de múltiples centros de poder concurrentes y/o de la superposición de tipos de gobernanza diferente y superpuesta (ejemplo de ello, la relación entre los modelos de mercados y las dinámicas no lineales de los sistemas ecológicos). Esta situación ha dado pie a que algunos académicos y organismos internacionales hablen de la existencia de un orden global sin autoridad formal, pero con consenso. Sin embargo, las manifestaciones y conflictos crecientes (como los movimientos antiglobalización y/o terrorismo), demuestran que el orden presente está muy lejos de ser legítimo e inclusivo.

Si bien el MERCOSUR es un proceso de integración regional, los problemas de gobernanza que presenta son bien distintos a los europeos. Mientras en la UE existen instituciones regionales que avanzan al margen de un proceso de legitimación ciudadana, en el caso de la integración mercosureña existe un profundo déficit de perspectiva regional y de voluntad colectiva. Una manera de promover este debate consiste en acercar el MERCOSUR a la ciudadanía y para ello es condición sine qua non el acceso a la información, la apertura de la parti-

cipación en las reuniones gubernamentales y la creación de mecanismos de rendición de cuentas para las burocracias nacionales.

## Bibliografía

- CAETANO, Gerardo (2004), *Los retos de una Nueva institucionalidad para el MERCOSUR*. Colección Análisis y propuestas Fundación Ebert.
- GRANDI (1998), "Déficit democrático y sociales en los procesos de integración". En *Revista Integración y comercio*, n° 6, Intal / BID, Buenos Aires.
- LAMMY, Pascal y Laidi, Kaki (2002), *L'Europe en Première Ligne*. Sutil, Paris.
- MAYNTZ, R. (1998), "New challenges to governance". *Jean Monet Chair paper* RSC Press. n° 9850. Florence.
- MAGGI, C. y Messner, D. (Eds.) (2002), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina*.
- SMOUTS (1998), "Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales". <http://www.unesco.org/issj/riscs55>
- Secretaría Administrativa MERCOSUR (2004), *Un foco para el proceso de integración regional, Primer informe semestral de la secretaria del MERCOSUR*. Montevideo.
- STREECK Y SCHMITTER (Eds.) (1985), *Private Interest Government. Beyond Markets and State*. London, Sage.
- ROSEAUNEU, J. y Czempiel, E. (1992), *Governance without Government: Order and Change in World politics*. Cambridge University, USA.
- VENTURA, Daisy (2004), "Á gobernanza democratica no Mercosul". Paper presentado en Seminario do IEPES, Rio de Janeiro, 1-2 de diciembre.