

**Seminario.** Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política,  
“¿Qué ciencia política para qué democracia?”,  
Asociación Uruguaya de Ciencia Política,  
7-10 de octubre de 2014.

**Mesa. A 10 años del intento de reforma institucional del MERCOSUR:  
límites, tensiones y desafíos de la agenda social y ciudadana**

**Titulo. MERCOSUR Social. Espacios emergentes y dificultades en la agenda regional<sup>1</sup>**

En documento reflexiona sobre las estrategias desarrolladas para la consolidación del MERCOSUR Social en la última década. Se identifican una serie de elementos que conforman lo que se ha denominado la agenda social como es el caso del PEAS y del Estatuto de Ciudadanía. Se concluye que la agenda social se hace cada vez más difusa, menos tangible y donde la retórica integracionista se consolida cada vez más. La agenda social está cada vez más vaciada de contenidos y no tiene una estructura institucional que responda de acuerdo a los objetivos maximalistas originalmente planteada por las decisiones adoptadas por el propio MERCOSUR. De esa manera, se estaría confirmando que los riesgos acumulados en torno a la legitimidad del bloque a nivel político-institucional, son aún mayores que hace una década atrás.

**1. Transformaciones del MERCOSUR en materia social y de derechos**

**i. Introducción**

El camino recorrido por MERCOSUR ha sido original y forma parte de un proceso regional de integración y consolidación democrática. En algunas etapas del proceso se vislumbraron avances importantes y en otros momentos estancamientos prolongados. Sin embargo, mediante el encuentro regional al más alto nivel político y en sucesivas Cumbres entre Jefes y Jefas de Estados (XLV), reunidas periódicamente -al menos dos veces por año- se sucedieron compromisos importantes. Los avances le han permitido al bloque adoptar una mejor perspectiva a nivel político-estratégico y consolidarlo en cada Pro Tempore durante los últimos veinte años. Prueba de esa continuidad y voluntad política de sucesivos gobiernos con ideologías variopinto, Mercosur ha generado un

---

<sup>1</sup> Mag. Marcelo Mondelli. Flaco Paraguay. Versión preliminar. No citar sin autorización

extenso acervo de actas y declaraciones en donde se refleja-entre otras cosas- una suma permanente de voluntades por parte de los Estados y de sus gobernantes.

MERCOSUR es un proceso de integración con amplios desafíos, con crisis cuasi-permanentes – o al menos esa es la sensación transmitida desde los medios de comunicación- y con varias contramarchas causadas principalmente por las grandes asimetrías entre los Estados que lo conforman. Los aspectos vinculados con la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía regional, están asociados directamente a una forma particular de entender la integración regional como instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico y de la justicia social en América del Sur<sup>2</sup>.

Los impulsos integracionistas fueron acompañados en diferentes momentos por oleadas de "mega-declaraciones", y mediante una forma particular de conducción política por parte de sus líderes, asociada a la diplomacia Presidencialista (Malamud, 2003). Los cuatro Estados fundadores (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay), han recibido nuevas voluntades de adhesión desde su fundación, y todo esto ha transcurrido un momento histórico de acercamiento para la región, ya que finalmente, la integración regional ha tomado una dinámica relevante para todas las naciones América Latina. En ese contexto Venezuela planteó su ingreso como miembro pleno al MERCOSUR desde el año 2006, y Bolivia hizo lo mismo a partir de la Cumbre en Brasilia (Dic. 2012)<sup>3</sup>.

MERCOSUR ha tenido diagnósticos particulares y todos muy variados. Algunos de ellos provenientes de los espacios agrupados en merco-pesimistas y por otra parte, se encuentran los merco-optimistas. Las reflexiones provenientes desde los espacios más escépticos sobre la consolidación del MERCOSUR Social, le atribuyen a que las contribuciones desarrolladas durante su inicio en Asunción (1991), no han sido registradas en el las áreas de la integración regional, sino en otros aspectos como es la "paz interestatal y democracia nacional" (Malamud, 2013). Otras voces anunciaron contramarchas importantes, especialmente por parte de los grupos de interés vinculados por los temas comerciales, agrupados en torno a Cámaras empresariales y/o en base a grupos de presión que no actuaron de forma coordinada para revertir o mejorar una baja

---

<sup>2</sup> Acta MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07

<sup>3</sup> Se expresa en el Acta MERCOSUR/CMC/DEC. N° 01/07 mediante la creación del Grupo de trabajo *ad hoc* para la incorporación de la República de Bolivia como estado parte del MERCOSUR, y en respuesta a una solicitud dirigida por el Presidente Evo Morales a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR remitida en diciembre de 2006. En tal comunicado el Gobierno de la República de Bolivia manifestó su predisposición de iniciar los trabajos para la incorporación del país como Estado Parte del MERCOSUR.

tendencia de una movilización social, que no fue efectiva a nivel transfronterizo, ni tampoco provocó avances importantes en torno a institucionalidad del bloque.

MERCOSUR sin embargo, fue considerado como una de "las formaciones regionales más 'avanzadas'<sup>4</sup> en materia social fuera de la Unión Europea, debido a inspecciones conjuntas de fábricas, las disposiciones de la seguridad social y política de declaración de los derechos laborales" (Yeates 2006, Deacon 2001). Sin embargo, los efectos esperados al profundizar la integración regional no se vislumbraron, y esto resultó -según los analistas- en "una profusión de instituciones burocráticas sin eficacia"(Costa Lima, 2011), que se ha conocido bajo el denominado dilema "*lampedusiano*"<sup>5</sup>. Es decir, a partir de resultados reducidos "la pompa institucional...(ha tenido) un efecto meramente retórico y político en el peor sentido<sup>6</sup>; ejemplificado por el hecho de mantener su continuidad en la senda de la integración sin estrategia y de proponer nuevas instituciones para no cambiar nada.

Todos estos aspectos son relevantes, en nuestro criterio, a la hora de comenzar a discutir aspectos vinculantes en torno a la consolidación de la Dimensión Social. Es decir, en identificar aquellos elementos y contramarchas que suceden a nivel político/institucional del Mercosur, y de componer al menos una serie de ideas vinculadas en torno a los grandes desafíos planteados para la Agenda Social del MERCOSUR.

En la primera parte se trabaja sobre la evolución y principales momentos en la integración regional del MERCOSUR Social. En el segundo segmento se reflexiona sobre aspectos que se vinculan con los actores institucionales, espacios comunes y capacidades de los gobiernos de la región en la conducción de un proceso tan singular y relevante a nivel inter-gubernamental. Es decir, la forma de conducir el proceso de integración, con el mayor *Mercosurismo posible*, para que se consolide en el imaginario de los actores regionales. La última parte, se identifica la necesidad de encontrar avances ante los grandes desafíos, por una integración más profunda, y que a la vez, tenga efectos importantes en torno a la disminución de las asimetrías socio-económicas.

---

<sup>4</sup> Yeates, Nicola (2005). Globalisation and Social Policy in a Development Context: Regional Responses. Social Policy and Development Programme Paper No 18. Geneva: UNRISD

<sup>5</sup> Mercosur y las complejidades de la integración regional 247

<sup>6</sup> El Mercosur y las complejidades de la integración regional 247

## i. Evolución y principales tendencias del MERCOSUR Social.

El acuerdo original que dio origen al proceso de integración del MERCOSUR, resumido en el Tratado de Asunción TOA (1991), no estableció tratamientos específicos para disminuir las asimetrías socio-económicas recurrentes en la región. En ese momento el auge expansivo neoliberal dejó de lado ese aspecto vital, por considerarse que, la ampliación del mercados que resultaría de la constitución del MERCOSUR brindaría, *per se*, beneficios a todos los países participantes. En ese contexto, una parte importante del segundo párrafo del Tratado de Asunción (TOA), estableció claramente un aspecto vinculado con lo social: “Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”<sup>7</sup>. Tales enunciados -originalmente vinculados a los temas comerciales- dejaron de lado por más de una década de la necesidad histórica de una reducción de las asimetrías existentes para la región, tanto a nivel socio-económico como en la construcción de ciudadanía regional basada en derechos sociales.

Al revisar críticamente los avances en el MERCOSUR, desde una perspectiva de economía política, y desde un enfoque multidimensional, podemos encontrar ciertos elementos o lineamientos que son comunes a todos los procesos de integración. Se considera entonces de relevancia para este abordaje, señalar la dinámica no lineal de los procesos de integración regional, dado que tiene que ver con “una lógica intrínseca de la disciplina que abarca la política y la economía, la racionalidad del poder y la de los negocios (Tussie y Trucco, 2010:49)”. Es decir, esta forma particular de abordar lo regional, deja al mismo tiempo espacios para incorporar otras dimensiones -también relevantes para el MERCOSUR Social- cuya racionalidad se fundamenta en valores sociales, culturales e ideológicos<sup>8</sup>. Estos factores pueden llegar a incidir sobre los procesos de integración, ya que en muchos casos son las causas detrás o que reproducen *per se* un serie de conflictos políticos e de intereses, asociados a las idiosincrasia nacional de cada Estado. A nivel empírico se analiza en el siguiente cuadro y se expresa la evolución de los indicadores en la última década

---

<sup>7</sup>ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR (2011) Informe SM. SECTOR DE ASESORÍA TÉCNICA. Montevideo, Octubre de 2011

<sup>8</sup>Tussie y Trucco (2010:49). Nación y Región en América del Sur. FLACSO ( Arg.) Edit.orial Teseo; Arg.

entre los países MERCOSUR en materia de pobreza e indigencia entre los años 2005-2011/12.

### Cuadro 1

MERCOSUR y Estados Asociados: personas en situación de pobreza y de indigencia, alrededor de 2005, de 2011 y 2012<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2011			2012		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>b</sup>	2005	30,6	11,9	2011	5,7	1,9	2012	4,3	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2009	42,4	22,4	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2011	20,9	6,1	2012	18,6	5,4
Chile	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1	...	...	...
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	...	...	...
Uruguay	2005 <sup>b</sup>	18,8	4,1	2011	6,5	1,1	2012	5,9	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2011	29,5	11,7	2012	23,9	9,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Panorama Social de América Latina • 2013

Una de las principales tendencias a partir de los indicadores observados, es la desigualdad a la interna de la región, y esto constituye una de las disparidades territoriales más importantes. De hecho la mayor concentración del producto se reproduce también en el interior de los esquemas de integración. Por ejemplo, para los países del Mercosur, "la región de la Pampa Argentina y las zonas Sur y Sureste del Brasil concentran más del 65% de la población, y más del 75% del PIB subregional"<sup>9</sup>. Es decir, las disparidades territoriales expresan también desigualdades sociales, productivas y laborales, entre otras, y constituyen el fundamento de la acción coordinada del Estado entre los niveles nacionales y sub-nacionales para la promoción de un desarrollo territorial más equilibrado<sup>10</sup>.

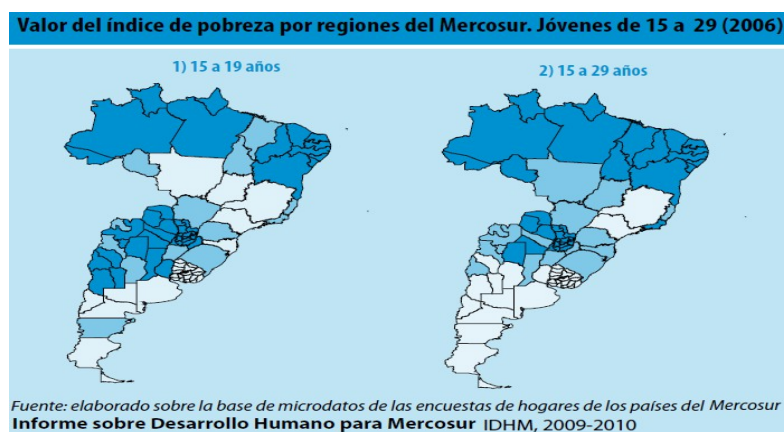
Esto se refleja en líneas estratégicas que adoptan los Estados de cada región y sus modelos de desarrollo por demás excluyentes, como en el caso de Paraguay. La configuración de un cuadro tan dispar en niveles de pobreza e indigencia, para el caso del MERCOSUR, se expresa por causalidades desarrolladas históricamente tratando de conciliar o armonizar estrategias de alcances y ambiciones muy distintas. Una de las contramarchas más visible del proceso de integración regional, ha sido su baja capacidad de revertir esta tendencia, ya que proviene de las condiciones estructurales que permanecen casi sin cambios. En términos generales, las vulnerabilidades con relación a la pobreza se mantienen con pocas alteraciones en

<sup>9</sup>[http://www.comunidadandina.org/unasur/Documento\\_Asimetrias\\_cepal.pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/Documento_Asimetrias_cepal.pdf)

<sup>10</sup>CEPAL / SEGIB (2011) Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Chile

algunos espacios territoriales del MERCOSUR; especialmente en aquellas regiones que históricamente fueron desfavorecidas, por tratarse de zonas mediterráneas y regiones fronterizas.

**Cuadro 2. Regiones, pobreza y Juventud.**



**Cuadro 2.1 Población vulnerable a la pobreza en países seleccionados<sup>11</sup> En porcentaje -2008**

Países	Indigente (1)	Vulnerable a Pobreza (2)	Pobres (3)	No Vulnerables (4)
Uruguay	4,5	14,7	17,5	63,3
Chile	4,4	15,5	17,9	62,2
Argentina	9,5	17,9	16,9	58,0
Brasil	12,5	19,4	15,7	52,4
Venezuela	10,9	25,5	21,7	41,9
Paraguay	34,3	32,0	15,0	18,7

Hasta 0,6 de la línea de pobreza (2) 1,2 a 1,8 de la línea de pobreza (3) pobres y altamente vulnerables (0,61 a 1,2 de la línea de pobreza) (4) no vulnerables Fuente: CEPAL. Panorama Social de A. Latina. Chile, CEPAL, 2009, p.34

A partir del año 2006, la dinámica de las agendas en materia social y productiva comenzó a tomar mayor fuerza –al menos en el discurso-. Esto fue desarrollado poco después de haber atendido los aspectos domésticos, principalmente vinculados a las crisis financieras e inestabilidad regional y fue expresado en la *Cumbre de Córdoba* (XXX Cumbre de Jefes y Jefas de Estado) por parte de los miembros del bloque MERCOSUR. En ese entonces los mandatarios reafirmaron “la prioridad de definir una 'Agenda Social Integral y Productiva', orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la integración productiva”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Citado por *Marcos Costa Lima* (2011) Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de participación social en el Mercosur, del libro *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Teseo (2011)

<sup>12</sup><http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/correosindical/CSLAtematico10.pdf>

Desde entonces las cuestiones planteadas en torno a los grandes desafíos en el MERCOSUR Social y Productivo, aún permanecen en discusión. En todos estos años, las agendas de MERCOSUR han estado conformadas por actas vinculantes a todos estos temas. Y traducidas en grandes resoluciones que fueron acordadas y endosadas por los Presidentes del bloque, tal como se detalla en su evolución en el cuadro 3.

Los esfuerzos necesarios para cumplir con estas metas son enormes por lo ambicioso de las mismas. Sin embargo, los lineamientos acordados y el financiamiento concreto para su implementación aún permanecen en papel. La continuidad de las agendas de trabajo, ratificadas al más alto nivel gubernamental en Declaraciones y Decisiones del CMC en torno al MERCOSUR Social; no fueron suficientes para cambiar las condiciones estructurales que fueron planteadas en el cuadro anterior. Existen dificultades en torno a las estrategias desarrolladas a nivel inter-gubernamental. La mayoría de estas acciones a nivel pluri-estatal implementada por fondos regionales de convergencia, quedando poco visibles a nivel regional y con una débil relación de apoyo sectorial por parte de los Estados del MERCOSUR.

Las acciones principales se limitan a las voluntades de cooperación en temas específicos por parte de los Estados más grandes, mientras que la integración regional profunda, mancomunada, aún permanece en el horizonte o en un estadio superior con muchas dificultades de ser alcanzado. El rol insignificante que ha cumplido en todos estos años el GCI Grupo Cooperación Internacional, ejemplifica dicha tendencia. Es decir, el bajo o casi nulo financiamiento de las acciones, proyectos aprobados y mecanismos efectivos de coordinación para la elaboración, diseño e implementación de políticas sociales entre los países que integran el bloque, ha permanecido asociado casi-exclusivamente con las ideas (intercambiar experiencias; y formular programas conjuntos) de combate a la pobreza, asumiendo el carácter de asistencia y promoción de las mismas<sup>13</sup>.

De todas las instancias inter-gubernamentales y de los acuerdos enumerados en cada PPT (Presidencia Pro-Tempore) en materia social, identificados en siguiente cuadro No. 3, destacamos la presencia de al menos dos acuerdos importantes por su alcance y su contenido emancipador.

---

<sup>13</sup>La Dimensión Social del MERCOSUR (2006:11), Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, Junio 2006. Las Políticas Sociales y su Impacto en el MERCOSUR: El valor de la Dimensión Social por Dr. Juan Carlos Nadalich, Ministro de Desarrollo Social de la República Argentina

Por un lado la **Declaración de Asunción 2005**<sup>14</sup> marcó el camino *Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región*, y reivindicó sobre la necesidad que cada Estado posea una *Estrategia Oficial de Lucha Contra la pobreza*. Además se acordó en ese momento, y precisamente a partir de un encuentro desarrollado en Paraguay "la creación del Fondo Social Especial (FSE), con el objetivo de destinar recursos a la incorporación plena de los sectores afectados por la pobreza extrema y la exclusión al aparato productivo de cada uno de los países miembros"<sup>15</sup> Por otro lado, el precedente que ha marcado la **Declaración de Buenos Aires (2006)**. En ese documento se planteó asumir definitivamente la dimensión social de la integración basada en "un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos".

**Cuadro 3. Declaraciones y Decisiones relevantes del MERCOSUR Social:**

- a) **Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991);**
- b) **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR (Protocolo de Ouro Preto, 1994);**
- c) **Declaración Socio-Laboral MERCOSUR- Consejo Mercado Común (1998);**
- d) **Decisión N° 61/00 CMC, Creación de Reunión de Ministros y Autoridades = Desarrollo. Social MERCOSUR (RMADS);**
- e) **Acuerdo sobre Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR, firmado por los Ministerios del Interior (Diciembre 1999);**
- f) **Carta Social del MERCOSUR (2000);**
- g) **Declaración de Asunción (Junio 2005) Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región**
- e) **Declaración de Buenos Aires "Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social". Acta 1/06 X RMADS. Anexo VI.**
- g) **Carta de Montevideo<sup>16</sup>-XIII RMADS MERCOSUR Nov. 2007, Uruguay.**
- h) **Declaración de Brasilia "Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria" (2008) XV RMADS.**
- i) **Declaración sobre mecanismos de coordinación y articulación de problemas comunes en materia de desarrollo social y salud. Asunción, Jul. 2009)<sup>17</sup>**

<sup>14</sup>Por más detalles ver MERCOSUR/ RMADS / ACTA N° 01/ 05 VIII Reunión. Asunción 1°. Junio 20105

<sup>15</sup> Iniciativa de Asunción sobre lucha contra la pobreza extrema <http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>

<sup>16</sup> [http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion\\_de\\_principios\\_esp.pdf](http://www.mercosur-social.org/documentos/declaraciones/declaracion_de_principios_esp.pdf)



j) Estatuto de Ciudadanía, Foz de Iguazú. (Diciembre, 2010)

k) PEAS Plan Estratégico de Acción Social (Asunción, Junio 2011)

Fuente\* Elaboración propia

De esta forma, la *Dimensión Social* de la integración regional se configuraba a partir de ese momento como un gran espacio regional de carácter inclusivo, que fortalecería los derechos ciudadanos y la democracia.

## ii. Capacidad "minimalista" en la implementación de lineamientos regionales.

Existe una relación inversa con bajo grado de efectividad en las acciones territoriales en la una década. A nivel discursivo -y en declaraciones sucesivas- quedó en evidencia la voluntad política para endosar una serie de deseos de avanzar en políticas regionales. Pero en la práctica estas ideas acordadas fueron demasiado ambiciosas (al menos por el momento), para ser acompañadas por las capacidades institucionales actuales del MERCOSUR. Es decir, un desfase importante entre las declaraciones y las acciones desarrolladas. Por otra parte, la retórica integracionista fue en aumento durante los últimos años y de forma inversa se avanzó en su etapa de implementación. Dentro del propio bloque MERCOSUR, se hicieron esfuerzos para avanzar en algunas decisiones adoptadas al más alto nivel del MERCOSUR, y en ese el contexto fue señalado por Doctor (2012):

Las decisiones recientes de CMC han demostrado una evolución y compromiso para abordar las cuestiones de institucionalidad y en relación a la coordinación de políticas. Las decisiones del Mercosur y el programa de trabajo se centraron más en el fortalecimiento de la estructura institucional.

Los funcionarios comprendieron -cada vez más- sobre la demanda de flexibilidad y el reconocimiento sobre las diferentes circunstancias en que cada economía tenía que conciliarse con un conjunto mínimo de las disciplinas colectivas para mejorar la eficiencia del proceso de integración. Desde el año 2008, lo que es más coherente, se hicieron esfuerzos para resolver las asimetrías, compartir conocimientos y fomentar la creación de redes entre los funcionarios<sup>18</sup>.

Las buenas voluntades e iniciativas identificadas por Doctor (2012), atenuaron parcialmente la brecha creciente entre las declaraciones y/o decisiones tomadas por el CMC en materia de institucionalidad social. En estos nuevos espacios institucionales asociados con los temas sociales, se iniciaron procesos de consolidación institucional a

<sup>17</sup><http://www.mercosur.int/show?contentid=4506&channel=secretaria>

<sup>18</sup>Doctor, Mahrukh (2012): Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits, Review of International Political Economy, DOI:10.1080/09692290.2012.671763

partir de las Decisiones redactadas a partir del año 2006. La conformación de estructuras nuevas y de órganos del bloque asociados a los temas sociales, ha incluido casos de reciente creación como:

- Instituto Social MERCOSUR (ISM) 2007;
- Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH) 2009;
- ODM Observatorio de la Democracia DEC. N° 05/07;
- Comisión Coordinación de Ministros Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS) DEC. 39/08
- Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM)- DEC. 45/10- y bajo su órbita de funcionamiento, la Unidad de Participación Social (UPS) DEC. N° 63/10.

Se encontraron grandes dificultades en las etapas de implementación<sup>19</sup> de cada una de las nuevas estructuras u órganos del MERCOSUR para alcanzar su pleno funcionamiento, entre otras cosas, por estar plagado de revisiones y restricciones que se tornaron cada vez más frecuentes en términos presupuestarios durante la última década. Se trabajó de forma continuada y a través de cada Pro-Tempore para avanzar en las agendas acordadas entre los cuatro Estados fundacionales. Con la llegada de Venezuela, se trabajó ampliamente sobre la parte normativa para ser incorporada por un nuevo Estado miembro. En suma, sus programas anuales de acción, su sostenibilidad de funcionamiento y los resultados esperados en cada órgano sufrieron grandes desajustes. El caso del MERCOSUR muestra que la nueva institucionalidad social ha sido disfuncional en el más amplio sentido. Y esto ha sido causado en gran parte por incumplimientos de sus socios, ya una vez aprobado la creación de nuevas estructuras, los aportes regulares de los Estado del bloque (especialmente Brasil) no llegaron con la periodicidad como se estipuló originalmente para el funcionamiento de las nuevas estructuras regionales creadas.

El tema institucional es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del MERCOSUR.... institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de **producción e implementación de reglas** en el ámbito subregional (Torrent [2000]): este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración.

Pedro da Motta Veiga (2003)

---

<sup>19</sup> MERCOSUR/LXXXVIII GMC/ DI N° 18/12 INFORME RES. GMC N° 37/11 "LINEAMIENTOS PARA REVISIÓN DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MERCOSUR" JUNIO 2012 [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4288/1/gmc\\_2012\\_acta02\\_ane21\\_di18\\_es\\_relevamiento\\_estructura\\_institucional\\_gmc.doc](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4288/1/gmc_2012_acta02_ane21_di18_es_relevamiento_estructura_institucional_gmc.doc).

Las consecuencias de dichas acciones han sido muy importantes. Las capacidades para profundizar y dinamizar las agendas inicialmente acordadas, así como los impactos en las temáticas específicas por parte de los órganos del bloque, permanecen aún muy limitados<sup>20</sup>. Entre los ejemplos más caóticos que se puedan recordar, aparece la falta de cumplimiento ante la creación del Fondo Social Especial (F S E) que nunca se implementó de forma efectiva –y fue anunciado en Asunción en el año 2005-.

En relación con este punto en particular, solo se ha contemplado el financiamiento de temas sociales dentro del programa III del FOCEM. Sin embargo dicho fondo sigue sujeto a la disponibilidad anual de recursos –y una vez cumplidos los requerimientos prioritarios señalados por cada Estado-. El FOCEM tiene una fuerte dependencia del Programa I de Infraestructura<sup>21</sup> y son pocos los fondos o recursos que quedan disponibles –a partir de los 100 millones anuales- ya que casi en su totalidad son destinados para programas regionales de diversa naturaleza<sup>22</sup>.

Tal como fuera resumido en su momento, "institucionalizar no es crear instituciones"<sup>23</sup>. Por lo tanto se trata de un viejo tema del MERCOSUR, que ya es estructural al relacionamiento inter-gubernamental entre los Estados del MERCOSUR: Tal como se identificó en el cuadro anterior, se hicieron grandes avances a nivel decisorio en el MERCOSUR, ya que fueron anunciados nuevos planes y declaraciones desde una perspectiva de agenda maximalista (y tal como lo resumió Draibe (2007) en su momento). Mientras tanto las capacidades institucionales permanecieron limitadas y precarias a pesar de las nuevas normativas que fueron creadas.

#### ii.1) PEAS y Estatuto de Ciudadanía

Todos estos desafíos han generando una ampliación de las brechas con relación a su implementación de la *Agenda Social Regional*. No solo con relación al **Estatuto de Ciudadanía** sino también con relación a la brecha entre la aprobación e implementación

<sup>20</sup>Briceño Ruiz (2011) El Mercosur y las complejidades de la integración regional . Teseo, Arg.

<sup>21</sup> La evolución de los últimos años muestra una mayor concentración del financiamiento en los proyectos de convergencia estructural, básicamente infraestructura. Mientras hasta el año 2009 el Programa I representó el 61,8% de los fondos aportados por el FOCEM, desde 2010 dicho porcentaje aumentó a 93% a partir de la aprobación de grandes proyectos de infraestructura, entre ellos la construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú- Villa Hayes, y de la ampliación de Subestación Itaipú (US\$ 555 millones) y el proyecto de interconexión eléctrica de 500 MW entre Uruguay y Brasil (US\$ 153,9 millones). Como contrapartida, disminuyó significativamente la participación de los programas II y III en el financiamiento del FOCEM, desde niveles cercanos al 20% (hasta 2009) a poco más del 3% (a partir de 2010).Fuente *BID-Intal Informe MERCOSUR N° 18 (julio de 2012 - junio de 2013)*

<sup>22</sup>Por más detalles ver los programas implementados por FOCEM

<sup>23</sup> Motta Veiga (2003)

del PEAS<sup>24</sup> (*Plan Estratégico de Acción Social*, incorporado desde Junio del 2011 y a partir de la Dec. N° 12/11 del GMC (Grupo Mercado Común). En tal contexto, existe un desfase institucional a nivel regional muy importante.

Asimismo, se definió por las más altas autoridades de los Estados que conforman el MERCOSUR que "las políticas sociales son políticas de Estado que tuvieron como resultado la disminución de las desigualdades sociales y la reducción significativa de la pobreza en los países de la región en la última década"<sup>25</sup>. Se dijo también que el PEAS (Plan Estratégico de Acción Social) refleja dicha prioridad en el ámbito regional, y de hecho, representa un elemento central del pilar social del MERCOSUR. En suma, todos los Estados ratificaron su voluntad sobre la implementación del PEAS, ya que constituirá un aporte fundamental a los esfuerzos de los países del Bloque para enfrentar desafíos compartidos.

Por otra parte, con el objetivo de trazar un horizonte común en materia social y de derechos -además de tener avances tangibles hacia a nivel regional hacia el año 2020- se planteó la necesidad de una convergencia mayor de las agendas en materia social a partir de la XL Cumbre del CMC del MERCOSUR, realizada en de Foz de Iguazú en Diciembre 2010. Allí se aprobó inicialmente aprobado el **Estatuto de Ciudadanía**, que establece un plan de acción (u hoja de ruta) para consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios, en materia de circulación de personas, fronteras, identificación, documentación, trabajo y empleo, previsión social, educación, transporte y defensa de consumidor. La Decisión CMC 64/10 surge a partir de una propuesta brasileña, estableciendo un plan de acción para la conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. A través de dicho plan -a ser ejecutado bajo el mandato del ARGM (Alto Representante General del MERCOSUR)- y en base a los objetivos inicialmente trazados en el tratado fundacional del MERCOSUR, se verifican un conjunto de derechos fundamentales y de beneficios para los nacionales de los Estados Parte, y contiene las siguientes características:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.

---

<sup>24</sup> PEAS. *Plan Estratégico de Acción Social*- Conjunto de propuestas (metas y objetivos) a ser implementadas durante 2012-2017, consiste en diez ejes fundamentales: Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales •Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica, racial y de género •Universalización de la salud pública •Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo•Valorizar y promover la diversidad cultural •Garantizar la inclusión productiva •Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social •Promover la sustentabilidad ambiental •Asegurar el diálogo social •Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales

<sup>25</sup> Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Dic. 2010 [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=4506&site=1&channel=secretaria&seccion=4](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=4506&site=1&channel=secretaria&seccion=4)

- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Para alcanzar los tres objetivos planteados, el plan de acción contiene elementos tan ambiciosos como necesarios para la región, que son identificados en acciones concretas mediante la Circulación de personas (facilitación del tránsito y de la circulación; simplificación de trámites; agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios), y el trabajo en zonas de fronteras a través de la armonización de información para la emisión de documentos de en los Estados Partes del MERCOSUR. También se hizo hincapié en profundizar la Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR<sup>26</sup>, acordada con anterioridad; y se puntualizó en aspectos relevantes en torno a la Educación (mediante la validez del Arcu-Sur -Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del MERCOSUR- Acuerdo Marco de Movilidad. Y otros aspectos que también fueron incluidos son temas relacionados al Transporte (creación de un sistema informaciones vehiculares entre autoridades de los Estados Partes), y finalmente dos apartado sobre Comunicaciones (reducción de precios y tarifas para comunicaciones entre los Países del MERCOSUR) y sobre la Defensa del consumidor.

De hecho, durante los festejos de los 20 años de la firma del Tratado de Asunción, la Presidenta y los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR se congratularon con el avance alcanzado en la definición de los Ejes, Lineamientos y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)<sup>27</sup>. Dicho plan contiene una serie de: 10 Ejes, 26 Directrices y 101 Objetivos. A pesar de que también ha sido una decisión del CMC., el PEAS tiene dificultades similares en su implementación que el Estatuto de Ciudadanía.

Poco tiempo más tarde del aniversario del MERCOSUR, se identificó una línea maximalista en el discurso que fuera desarrollada -durante la última Pro-Tempore en la República Argentina- por su canciller Héctor Timmerman frente la Segunda Sesión Ampliada de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del

<sup>26</sup> Acuerdo de los Estados Partes de consolidar en un instrumento común sobre los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT. "Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" (1998).

<sup>27</sup> Declaración especial de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR Foz de Iguazú. Dic. 2010.

MERCOSUR (CCMAS). El canciller reconoció que “los temas sociales ya no son un apéndice de la agenda del MERCOSUR sino que son prácticamente el corazón del MERCOSUR”. De acuerdo al Canciller:

“esto no es casualidad sino que se debe a los factores políticos que dominan la escena en nuestra región, por la exigencia de nuestros pueblos para que transformemos al MERCOSUR en una institución que mejore la vida de la gente. No estamos para hacer acuerdos de cúpulas sino que debemos llevarle a la gente soluciones para su vida diaria. Esto es lo que desde 2003 tuvimos como visión de lo que debe ser el MERCOSUR, y en la próxima cumbre de Mendoza pondremos un énfasis muy especial en las políticas sociales”<sup>28</sup>.

Uno de los mejores ejemplos sobre la descoordinación de tales voluntades, y también la falta de estrategia con relación a las instituciones regionales de política social para la integración, la brindó el ex Alto Representante General del MERCOSUR (ARGM) quien tiene a su cargo la implementación del Estatuto de Ciudadanía, con un presupuesto muy limitado<sup>29</sup>. Coincidente con que se sigue operando con una estrategia minimalista, **el ARGM dejó algunos puntos señalados** en su carta de renuncia -entregada a los Cancilleres en la reunión del GMC (Grupo Mercado Común)- durante la Cumbre de Mendoza en Junio 2012. Tras un análisis completo de la situación estratégica del MERCOSUR en la región y en el mundo-, Samuel Pinheiro Guimaraes acusó diplomáticamente que por un lado existió “una falta de apoyo político”<sup>30</sup> para impulsar su rol de ARGM en la integración, y por otra parte, las complejidades en las condiciones institucionales en las que ha venido trabajando.

De hecho las solicitudes del ARGM para el financiamiento de acciones convergentes no fueron atendidas. Por ejemplo en cuanto a una mayor participación de Ministros en Reuniones del Mercosur; la creación de Fondos Sectoriales, administrados por las Reuniones de Ministros, y otros recursos específicos solicitados para Planes, Proyectos y estudios de interés Nacional y Regional<sup>31</sup> continúan sin poder implementarse. La síntesis Guimaraes detalla la existencia de más 40 puntos vinculados con alternativas emergentes,

---

<sup>28</sup>Información Prensa N° 186/12 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. B. Aires, 7 de Junio 2012

<sup>29</sup>ALTO REPRESENTANTE GENERAL DEL MERCOSUR Decisión CMC N° 63/10. Presupuesto RES. N° 41/11 US\$ 1.295.695,89.

<sup>30</sup>Apuntes de integración en América Latina # 7 - Agosto 2012 Nueva Sociedad <http://www.nuso.org/upload/articulos/in7-2012.pdf>

<sup>31</sup> ACTACMC 2/11MERCOSUL/XLII CMC/DI N° 13/11 RESERVADO

tanto globales como regionales para el futuro del MERCOSUR. E indica además otra cuestión sobre la necesidad imperiosa de ampliar los mecanismos de financiamiento hacia la estructura MERCOSUR; en particular sobre los fondos destinados a la Secretaría Mercosur y su relación con porcentajes o aportes efectuados por Brasil al bloque regional con relación a los socios menores<sup>32</sup>.

De acuerdo a los elementos presentados, hay una cuestión crucial para el futuro del Mercosur, y se trata de un carácter re-fundacional, ya que proviene de las asimetrías y del objetivo supremo de promoción del desarrollo económico y social equilibrado de todos los Estados del MERCOSUR, forma de preservar su unión y profundizarla.<sup>33</sup> Sin embargo se sostiene que las instituciones creadas burocráticamente para desarrollar una efectiva **Agenda Social Regional** son minimalistas. Así lo señaló Draibe (2007) en su momento, cuando advirtió que seguirán proliferando instituciones en MERCOSUR sobre el signo de fragilidad, y con una clara señal de ilegitimidad. En tal sentido, las dos estrategias fueron resumidas de la siguiente forma:

MERCOSUL trata de conciliar ou harmonizar *duas estratégias de escopo ou ambição distintas*. No plano das *instituições da política social da integração*, opera com uma estratégia minimalista, de baixa efetividade, enquanto que no plano dos conceitos e objetivos da integração, opera com uma **estratégia maximalista**, apontando para um nível supranacional de unificação das políticas da proteção social.

### iii. Implicancias regionales sobre las asimetrías socio-económicas

De acuerdo a los indicadores presentados en el cuadro 1, las condiciones socio-económicas para la región han tenido importantes transformaciones en los niveles de pobreza e indigencia en la última década, en cada uno de los países del Atlántico Sur (e incluido Venezuela). Y en mayor medida, ha existido un avance con relación a los aspectos concretos vinculados a la “justicia social“(comprometido originalmente en el TOA). Por el contrario, la relevancia adquirida por las asimetrías regionales, marca claramente que no se han producido mayores derrames hacia las regiones y Estados mediterráneos, ni tampoco grandes cambios en las zonas de frontera menos favorecidas históricamente.

Después de haber establecido varios acuerdos importantes durante la última década con sus socios de la región, Paraguay permanece con altos niveles de pobreza e indigencia, que son muy diferentes con las tendencias exhibidas por sus socios regionales. Además, permanece

---

<sup>32</sup> <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes1206.pdf>

<sup>33</sup> Ibid. Item 46

una alta precariedad laboral, y con bajos niveles en torno al gasto social por habitante, etc.; todas estas tendencias tienen poco que ver con las realidades encontradas en el resto de los países del MERCOSUR. Por lo tanto, y tal como anunciado Draibe (2007) se advierte que los riesgos son enormes al continuar desarrollando una estrategia maximalista, y en la que se apunta a un nivel superior o de “unificação das políticas da proteção social”<sup>34</sup> que se desarrolla en espacios territoriales con grandes asimetrías.

Si bien las tasas de pobreza a nivel regional son el resultado de la evolución observada en cada uno de los países -tal como advierte el informe CEPAL- los cambios registrados en los países de mayor población cumplen un papel preponderante. En el año 2012 tuvieron un peso importante sobre las caídas observadas en Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), que implicaron una disminución del número de personas pobres de alrededor de 6 millones<sup>35</sup>. Sin embargo en el mapa regional se observa que tales desigualdades se correlacionan a nivel territorial, y esto tiene un fuerte impacto en algunos segmentos de la población del Mercosur –en particular a los jóvenes-. Por otra parte, se han observado casos similares que se identifican hacia zonas de frontera y al interior de cada uno de los Estados; algo que se corresponde con las asimetrías socio-económicas anunciadas, y que en muchos casos se profundiza<sup>36</sup>. A pesar de que Bolivia ha tenido importantes avances, Paraguay mantiene varios indicadores de no han variado significativamente. Incluso el nivel de vulnerabilidades se percibe que ha aumentado con relación a sus pares de la región (ver cuadro 2.1- Población vulnerable a la pobreza).

Considerando además -la influencia de los aspectos estructurales y económicos- que los riesgos políticos son también enormes para consolidar una efectiva Agenda Social Regional, y por causas ideológicas, en muchos casos tales dificultades son aún mayores. La coyuntura política regional que afectó recientemente al MERCOSUR, tras el quiebre institucional y democrático en la República del Paraguay, no debe ser olvidada. Esto significó su aislamiento temporal del bloque MERCOSUR (y también de UNASUR entre el año 2012 y 2013), teniendo importantes consecuencias para la continuidad de programas regionales con relación a los temas de pobreza e indigencia. En suma, todas estas condiciones no ayudaron al trabajo de coordinación y cooperación en el ámbito regional, ni para cambiar la tendencia particular y asimétrica que se mantiene en Paraguay.

---

<sup>34</sup> Draibe (2007) “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas” En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Rio de Janeiro, pp. 177

<sup>35</sup> Por más detalles ver: Panorama Social de América Latina • 2013

<sup>36</sup> Por más detalles ver: Informe **sobre Desarrollo Humano para Mercosur** IDHM, 2009-2010



#### iv. Consecuencias para la región

Las cuestiones planteadas en torno a los desafíos en el MERCOSUR Social, en cuanto a si han sido abordadas o no, permanecen en discusión. Y en este sentido se enmarcan los aportes realizados en el presente documento. Lo que se evidencia como un rezago permanente de Paraguay (y también de Bolivia), se traduce claramente en que no se ha transformado de forma sustantiva mediante programas regionales comunes. Esto implica que permanecen intactas ciertas estructuras socio-económicas y complejidades de rezago estructural en términos de desarrollo, que fueron constatadas previamente a la creación del bloque MERCOSUR. En muchos casos esas tendencias se reproducen con la llegada del MERCOSUR y son comunes entre los diferentes procesos de integración, ya que como anunciamos anteriormente, solo se “avanza en algunas direcciones y retrocede en otras de acuerdo a la coyuntura política, económica y social prevalecientes al interior de cada país, y de las condiciones existentes en el escenario internacional“. Por lo tanto...“el regionalismo se presenta como un fenómeno multifacético, en donde la economía política se constituye en un elemento de extrema utilidad para el análisis”<sup>37</sup>.

Las implicancias generadas a nivel político y también los resultados de estas tensiones -en lo que respecta a la cohesión social y a los resultados políticos- del proceso de integración, sostenibilidad de un proyecto de integración regional que sólo avanza en forma fragmentaria”<sup>38</sup>.

Es decir que el MERCOSUR Social pasa a formar parte de una sección ampliada de viejos temas estructurales, que aún se perciben muy distantes en su implementación y que por tanto, no se encuentran resueltos para la región. Entre ellos, la región se ha caracterizado por mantener una excesiva concentración de la renta, una alta desigualdad y también una alta precariedad laboral, además de las marcadas diferencias entre los salarios de los países que constituyen el bloque.

En suma, el dilema “*lampedusiano*”<sup>39</sup> permanece como un fantasma en las sombras de cada frontera, y en cada puesto fronterizo donde no se cumplen las reglas mínimas establecidas entre los socios del MERCOSUR. Es decir, que es allí a nivel territorial donde

<sup>37</sup>Tussie y Trucco (2010). Nación y Región en América del Sur. FLACSO ( Arg.) Edit.orial Teseo; Arg.

<sup>38</sup>Ana Margheritis (2012): Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: Negotiating migration policies within Mercosur, Review of International Political Economy, ISSN 0969-2290

<sup>39</sup> Mercosur y las complejidades de la integración regional 247 Briceño Ruiz (2011) El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Bs. As. Teseo (2011)

se encuentran las mayores disparidades regionales, y donde se identifican las mayores necesidades para una integración regional profunda. Pero sin embargo, es donde se encuentran las grandes brechas entre los postulados emanados de los propios gobernantes, que no se han cumplido.

Mantener la continuidad o la inercia propia de la integración sin estrategia ni planificación prospectiva del bloque para la próxima década, no es el mejor camino. En el contexto actual prevalece la visión de cortoplacismo por parte de la Cancillerías, y en donde se imponen acciones de acuerdo a las voluntades e intereses de cada Estado-.

En definitiva, se ha avanzado creando nuevas instituciones regionales para no cambiar nada, ya que los mecanismos necesarios para su desarrollo, implementación, y sostenibilidad no han sido cubiertos -por diferentes motivos-. Gran parte de esa responsabilidad responde se explica por el desinterés por lo regional en general y por MERCOSUR en particular; y especialmente acotado a una visión reduccionista a lo nacional por parte de los encargados de dinamizar las agendas y los temas regionales en cada Estado.

## **Bibliografía.**

Bob Deacon, Isabel Ortiz and Sergei Zelenev (2007) Regional Social Policy DESA Working Paper No. 37 ST/ESA/2007/DWP/37 June 2007

Briceño Ruiz (2013) Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales* 175 (2013) - ISSN 0716-0240 • 9-39 - Universidad de Chile

Briceño Ruiz (2011) El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Bs. As. Teseo (2011)

Draibe (2007) “Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas” En: *Cadernos. Saúde Pública*, vol. 23, suppl. 2, Río de Janeiro, pp. 177

Grugel, J. (2005). Citizenship and governance in Mercosur: arguments for a social agenda. *Third World Quarterly*, 26(7), 1061-1076.

Grugel, J. (2007). Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and the Concept of Social Citizenship. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 43-68.

Hameiri, Shahar ‘Theorising Regions through Changes in Statehood: Rethinking the Theory and Method of Comparative Regionalism’, *Review of international Studies, FirstView Articles* (2012)’, 17

Grugel, Jean and Pia Riggirozzi (2012) Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis *Development and Change* 43(1): 1–21.

Malamud, Andrés (2013) El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP* vol.7 no.2 Buenos Aires dic.

Malamud & Gian Luca Gardini (2012): Has Regionalism Peaked? The Lat in American Quagmire and its Lessons, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, 116-133

Malamud, A. ‘(2010) ‘Latin American Regionalism and EU Studies’’. *Journal of European Integration* 32, no. 6 (2010): 637–57.

Malamud, A. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”. *Latin American Research Review* 40, no. 1 (2005): 138–64.

Oelsner, Andrea (2013). "The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur's Identity Crisis", en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.

Phillips, N. and G.C. Prieto (2011). “The Demise of New Regionalism. Reframing the Study of Contemporary Regional Integration in Latin America”. In *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, edited by A. Warleigh-Lack, N. Robinson and B. Rosamond: 116–34. London/New York: Routledge- ECPR, 2011.