

Encuentro Latinoamericano ELA

Journal of Political Science and International Relations

Vol. 4 No. 1

Encuentro Latinoamericano
Journal of Political Science and International Relations
Vol. 4 No. 1: September 2017
<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1>

Editor-in-Chief

Paulo Duarte (Portugal)

Deputy Editor-in-Chief

Anthony Plata (Peru)

Editorial Board

Carlos Martinez (Colombia)

Lara Jeich (Argentina)

Paula Moreira (Brazil)

Table of contents

Editorial Note	4
Original Articles	5
Modelo de Desenvolvimento latino-americano e feminicídio: uma análise sobre as relações de poder e a performance de gênero / <i>Bruna Soares de Aguiar</i>	6
Parlamentos transnacionales hacia la integración regional. Un estudio comparativo entre el Parlatino y el Parlamento Europeo / <i>Luigi Cino</i>	27
A more collaborative Buenos Aires: Civil society participation in public policy-making / <i>Alejandro Marcelo Liberman</i>	42
Strategies of transnational advocacy networks for Brazilian foreign policy: an introduction / <i>Juliana Pinto Lemos da Silva</i>	63
Reseña (Book Review)	82
Garay, Candelaria (2016). Social Policy expansion in Latin America. New York: Cambridge University Press, 393p. / <i>Andres Sandoval</i>	83
Call for Papers: Encuentro Latinoamericano	86

Editorial Note

Dear Reader,

After the organisation of the new Editorial Board and months of intense work, it is a pleasure to release the first issue of volume 4 of Encuentro Latinoamericano: Journal of Political Science and International Relations. This journal publishes in-depth studies on Latin American politics, bringing together students and academics from all over the continent and the world.

Therefore, and once again, we kindly thank all the external reviewers, based on various places in the world, voluntary contributed to a rigorous review process that is reflected in the academic fundaments of the following articles.

We are also thankful for the large response to our ‘calling for papers’, from students all around the world. Particularly, thanks to the five authors that presented a diverse, original and interesting contribution to the understanding of Latin American politics.

Vol. 4 No. 1 contains the following papers:

“Modelo de Desenvolvimento latino-americano e feminicídio: uma análise sobre as relações de poder e a performance de gênero” by **Bruna Soares de Aguiar (Brazil)** addresses the development’s debate in Latin America in the light of the thematic of gender.

“Parlamentos transnacionales hacia la integración regional: Un estudio comparativo entre el Parlatino y el Parlamento Europeo” by **Luigi Cino (Italy)** compares the Latin American Parliament (*Parlatino*) with the European Parliament, in order to investigate whether the EU experience provides a useful model for the Parlatino.

“A more collaborative Buenos Aires: Civil society participation in public policy-making” by **Alejandro Marcelo Liberman (Argentina)** explores a novel and specialized public space of participation and its impact on the local government in the city of Buenos Aires.

“Strategies of transnational advocacy networks for Brazilian foreign policy: an introduction” by **Juliana Pinto Lemos da Silva (Brazil)** investigates how NGOs influenced Brazilian diplomacy during the Lula administration (2003-2010), arguing that Brazilian foreign policy, as a public policy, benefits from contributions made by nonstate actors that represent civil society.

Finally, **Andres Sandoval (Ecuador)**, writes a book review of the the work of Candelaria Garay (2016): *Social Policy expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 393p. As Sandoval explains, Garay’s book is essential for academics and professionals who focus on social policies not only in Latin America, but also in other regions of the world.

We are confident the effort of the Board and the authors will meet your expectations, and we hope to count on your contributions in our 2018 volume.

The Editorial Board

Original Articles

Modelo de Desenvolvimento latino-americano e feminicídio: uma análise sobre as relações de poder e a performance de gênero

<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1.1>

Bruna Soares de Aguiar

Pesquisadora na plataforma Latitude Sul (IESP/UERJ), no GRISUL (UNIRIO), LabMundo (IESP/UERJ), e editora executiva do Boletim Conjuntura Latitude Sul.

brusoresaguiar@gmail.com

Resumo

O debate sobre desenvolvimento na América Latina é apresentado por diferentes vieses. Neste artigo o tema será tratado à luz da temática de gênero. Para além das críticas feministas, será analisada a estrutura do social-liberalismo que perpetua a realidade de marginalização de mulheres na região. Compreendendo que o modelo de desenvolvimento, tradicionalmente, é transladado do Centro e que, por conseguinte o padrão de poder capitalista é mantido na sociedade latino-americana, o feminicídio é delimitado como ápice da exclusão feminina, levando em consideração as relações de poder e as performances de gênero inseridas no processo. Para atingir este objetivo serão apresentados dados quantitativos sobre índices de feminicídio na América Latina e revisão bibliográfica sobre o tema.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Feminicídio, Gênero, Padrão de Poder, Relações de Poder

Abstract

The development debate in Latin America is presented by several types of bias. In this article, the theme will be addressed in the light of the thematic of gender. In addition to the feminist critiques, the social-liberalism structure, which perpetuates the reality of the marginalization of women in the region, will be analyzed. In a context in which the development model has traditionally been transferred from the Center and the pattern of capitalist power is maintained in Latin American society, femicide is delimited as the summit of female exclusion, taking into account the power relations and gender performances inserted in the process. To achieve this goal, quantitative data on femicide rates in Latin America and bibliographical review on the subject will be presented.

Keywords: Development, Feminicide, Gender, Pattern of Capitalist Power, Power Relationships

Introdução

O pensamento crítico sobre desenvolvimento na América Latina fornece diversos mecanismos de análise que permitem a compreensão para além dos modelos econômicos. É evidente que este tema é imprescindível para o desenvolvimento, mas os aspectos sociais devem ser considerados a partir da realidade do país e/ou região. De acordo com Quijano (2000), a colonialidade do poder é central na concepção de desenvolvimento da modernidade, uma vez que é a forma de dominação das potências Centrais em relação as Periféricas. Estas por sua vez transplantam essa lógica para o doméstico, baseando-se nas diferenças como de raça e gênero gerando uma dominação política e econômica acompanhadas de dominação epistêmica, filosófica, científica e linguística (Quijano, 2000).

De acordo com Wallenstein (2006 *apud* Quijano, 2000), o fenômeno do desenvolvimento é vinculado ao modelo de produção capitalista. E neste, os países são classificados como Centro, Semiperiferia e Periferia, estrutura hierárquica a partir da divisão internacional do trabalho, “que unifica de alguma forma a economia-mundo e a balança de poder, que norteia a competição interestatal” (Osório, s/d: 6). O Centro é composto pelos países que estão no topo da hierarquia do sistema-mundo, envolto em tensão econômica, possuem a prerrogativa de explorar o conjunto de países que compõem o grupo Periférico, o qual está no último nível da estrutura, e possuí baixo aparato estatal e condição econômica. No meio termo encontram-se os países Semiperiféricos, que exploram os Periféricos e são explorados pelo Centro. A partir destas divisões se comprehende a ideia de desenvolvido referentes àqueles do Centro, subdesenvolvido à Periferia, e em desenvolvimento aos Semiperiféricos.

A perspectiva de desenvolvimento assumida, atualmente, na América Latina, característica do período de governos ditos de esquerda, chamada Onda Rosa,¹ revelou uma aspiração por agendas mais inclusivas para mulheres, indígenas, e outros grupos tradicionalmente marginalizados. No entanto, diversos autores apontam que tais discursos não são alcançados, uma vez que a região transplanta modelos de desenvolvimento do Centro para a realidade do Sul global (Quijano, 2000; Mignolo, 2005; Bringel e Echart, 2017; Echart, 2017). Tais análises demonstraram que este modelo de desenvolvimento era uma forma alternativa ao período neoliberal, mas caracterizado pelo extrativismo somado a políticas sociais (Gudyanas,

¹ Os primeiros quinze anos do século XXI na América Latina foram caracterizados por um fenômeno marcante: a chegada ao poder de partidos, movimentos e lideranças de esquerda [...] essa ascensão das esquerdas na região, por sua relativa sincronia e delimitação regional, constitui em si mesma um processo sociopolítico único, que pode ser compreendido em seu conjunto (uma “vaga” de esquerda a percorrer a região), com diversas características coincidentes, mas com suas especificidades locais. O fenômeno foi chamado de “onda rosa” latino-americana, ou expressões semelhantes (conferir, por exemplo, Panizza, 2006, que fala em “maré rosa”) (Silva, 2014: 1-2).

2010; Domingues, 2013; Bringel e Echart, 2017; Echart, 2017). Denominado social-liberalismo (Domingues, 2013), o modelo de desenvolvimento da região, possuí padrão de poder capitalista que se desenvolve (Wallenstein *apud* Quijano, 2000) e estrutura as relações no interior dos países. A ideia de colonialidade é transladada para o âmbito nacional, havendo um colonialismo interno (Mignolo, 2005), oriundo da missão civilizadora dos processos de independência dos países latino-americanos, mas que se mantiveram nas estruturas sociais ao longo dos anos. Este colonialismo estruturou as relações de poder e limitou o diálogo com alguns grupos, que foram mantidos a margem, como negros, índios e mulheres. As diferenças imperiais foram construídas com base nesse arranjo hierárquico e explorador, enquanto a América Latina era colônia subjugada ao centro europeu desenvolvido. No contexto doméstico dos países latino-americanos, aqueles que não foram reconhecidos legatários do *ethos* europeu, eram subjugados pela elite e marginalizados no processo de desenvolvimento.

Neste trabalho será analisado o caso das mulheres, estudos sobre relações de gênero e modelos de desenvolvimento latino-americano, a partir de uma perspectiva crítica (Echart, 2017; Aguinaga et al, 2011), fornecem um parecer historicista do movimento feminista na América Latina e a forma como buscaram incidir nos espaços de tomada de decisão. Considerando contribuições como estas essenciais para o estudo do tema, a proposta deste artigo é, a partir do estado de arte, analisar a situação da mulher no atual modelo de desenvolvimento da região em correlação com o feminicídio. Baseada na delimitação das relações de poder, de acordo com Foucault, inseridas no padrão de poder capitalista, no social-liberalismo, será apresentada a construção do gênero, em conformidade com a definição de Judith Butler, e como esta resulta na exclusão das mulheres a partir de performances² pré-determinadas, tendo como ápice dessa marginalização o feminicídio, que por definição é a morte violenta de mulheres em razão de gênero.

A conclusão que se pretende ao final do artigo será a compreensão do feminicídio como máxima discriminação feminina no social-liberalismo, resultado das transladações de modelos de desenvolvimento do Centro para a América Latina, que mantiveram o padrão de poder capitalista³ na estrutura social da região. E ainda que a existência de legislações que tipificam o

² Repetições de atos produzem normas produzidas por um aparato de poder, que ao mesmo tempo que exclui é definidor, a partir do processo contínuo de repetição dos atos. Ou seja, o ser mulher e ser homem são atos impostos por uma estrutura de poder, repetidos ao longo do tempo, em determinado contexto, e assim é o que os dá significado.

³ O padrão de poder capitalista é aquele baseado na exploração e colonização dos atores vistos como inferiores na estrutura social. No âmbito das Relações Internacionais seria a exploração da Periferia pelo Centro, processos de colonização europeia na América Latina e demais países do Sul, e no âmbito doméstico a exploração das minorias políticas, como mulheres, indígenas, negros, mestiços, migrantes.

crime de feminicídio se mostram insuficientes para findar a violência contra a mulher,⁴ e são na verdade, formas de reconhecimento da exclusão em razão de gênero no modelo de desenvolvimento e suas respectivas relações de poder.

Modelo de desenvolvimento latino americano

O processo de desenvolvimento na região assumiu discurso oficial, e gerou diversas categorias (imperialismo, dependência, desenvolvimento, subdesenvolvimento) que levaram a sequências de mudança na distribuição do poder (Quijano, 2012). O desenvolvimento do debate latino americano, foi um projeto de descentralização e redistribuição do controle do capital industrial do capitalismo moderno no pós-Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, os países subdesenvolvidos ansiavam pela modernização, objetivando compor o bloco dos países desenvolvidos do ocidente. Assim, os países Centrais apresentavam a ideia de que “subdesenvolvimento” e “em desenvolvimento” eram etapas para atingir o desenvolvimento. A América Latina, mesmo após a remoção do Estado Oligárquico, manteve suas estruturas coloniais, principalmente através da dependência do padrão de poder capitalista, enraizado nas relações de exploração e dominação, antes postos na região pelos colonizadores, e depois pelos próprios Estados (Quijano, 2012). A perspectiva de desenvolvimento na América Latina era apresentada, atrelada a ideia de modernidade (Escobar, 1992), ou seja, alcançar o status dos países Centrais. Mas, para Escobar (2005) a modernidade fracassou no tempo da globalização, justamente por ser resultado da ideia de desenvolvimento apresentada e transplantada do Centro.

Nos anos 1960, foi desenvolvida uma teoria da dependência na América Latina, representada principalmente pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), que apontava a condição de subdesenvolvido relacionada ao modo como os países se projetavam nas relações internacionais pela desigualdade comercial, e não uma etapa do processo para ser desenvolvido (Bringel e Echart, 2017). Percebeu-se então que para superar esta realidade, seria necessária a dinamização dos mercados internos, para haver melhorias na participação internacional. O resultado foi desnacionalização de alguns setores da economia dos países latino-americanos, objetivando a integração na economia capitalista mundial, ações para atração de empresas estrangeiras. A atuação no Estado se dava na internacionalização do capital

⁴ A violência contra a mulher pode ser de diferentes tipos: psicológica, econômica, verbal, sexual, física. Para fins deste trabalho foi escolhido estudar a violência física através do crime de feminicídio. Mas é importante ressaltar que a compreensão da autora não se limita apenas a esta forma de violência como resultado do modelo de desenvolvimento latino-americano.

nacional (Bringel e Echart, 2017), mas às custas dos interesses da sociedade, e tornando os países mais dependentes do Centro.

O movimento crítico da teoria da dependência, em certa medida foi contribuidor para a implementação do padrão de poder capitalista na região. A partir dos anos 1980 e a queda do Muro de Berlim, o padrão de poder capitalista tornou-se consenso, permitindo o triunfo da globalização neoliberal, somado ao Consenso de Washington⁵, este modelo ganhou força na região latino-americana, com centralidade do desenvolvimento de mercado e papel limitado do Estado. As consequências sociais e ambientais deste modelo foram intensas para a região e passou a haver necessidade, novamente, de uma alternativa crítica a este padrão “neodesenvolvimentista” (Bringel e Echart, 2017). Em 1990, na tentativa de levar para o desenvolvimento uma concepção mais humana, ocorreu uma adjetivação do desenvolvimento (Bringel, 2013), “desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável” (Bringel e Echart, 2017). A crise do projeto de modernidade deu início ao pós-desenvolvimento, com discurso de autonomia regional e ideia de penetração do tecido social através de uma relação da política com a economia (Bringel e Echart, 2017).

De acordo com Bringel e Echart (2017), a virada do século e a alternância de governo na América Latina no século XXI gerou um “social-liberalismo” (Domingues, 2013 *apud* Bringel e Echart, 2017), uma nova forma de dominação, que além de firmar o mercado, inclui o social por meio de políticas focalizadas e fomento da lógica consumista e empreendedora, como por exemplo o Bolsa Família no Brasil. Modelo característico da Onda Rosa que apresentou um discurso de autonomia e integração regional, e centralidade dos Estados⁶, Bringel e Echart (2017) afirmam ser um “neoliberalismo” mais amplo e sofisticado. O entendimento existente é de que as práticas resultantes, tanto dos modelos anteriores de desenvolvimento latino americano, quanto no social-liberalismo, geraram um “fascismo social” (Santos, 2002 *apud* Escobar, 2005: 28). A ideia de fascismo social nada mais é do que um regime social, em sociedades democráticas, que opera de modos excludentes. “[...] Em termos de exclusão espacial; [...] o fascismo da insegurança; e o fascismo financeiro [...]”⁷ (Santos, 2002: 447-458

⁵ Uma série de recomendações internacionais, que datam o ano de 1989, realizadas pelo economista Jon Williamson. Direcionadas aos países subdesenvolvidos, incluindo América Latina, tornou-se medidas recomendadas obrigatórias do Fundo Monetário Internacional (FMI). Dentre as recomendações estavam reforma fiscal, abertura fiscal, política de privatização, redução fiscal do Estado. O Consenso de Washington ficou conhecido como mecanismo para propalar o neoliberalismo.

⁶ Brasil, Chile, Argentina, Chile e Uruguai são países que implementaram este modelo de desenvolvimento nos últimos anos do século XXI (Bringel e Echart, 2017).

⁷ No original: [...] Em términos de exclusión espacial; [...] el fascismo de la inseguridad; [...] y fascismo financeiro” (Santos, 2002: 447-458 *apud* Escobar, 2005: 28).

apud Escobar, 2005: 28). Os movimentos sociais, incidem nesses resultados do modelo de desenvolvimento:

A expansão do capitalismo a todas as esferas da vida social passa a ser barrada pelos movimentos sociais na América Latina através da disputa pela vida e por territórios. Emurge assim, na mudança de século, um momento extremamente ambivalente no qual um imaginário mais progressista e de autonomia se expande regionalmente, mas implementando políticas social-liberais e neodesenvolvimentistas que atuam mais como elemento que limita do que potencializador da emancipação. Beneficiam a parcela importante da população em curto prazo, mas abrem novos caminhos para a dominação capitalista em médio e longo prazo (Bringel e Echart, 2017: 22).⁸

O modelo social-liberal limita a emancipação por tornar o indivíduo dependente da lógica consumista, a partir de uma perspectiva colonial. A América Latina apenas substituiu os atores de dominação e os dominados, por isso indígenas, negros e mulheres são marginalizados tanto no âmbito internacional quanto no doméstico, em que há um colonialismo interno (Mignolo, 2005; Quijano, 2000; Bringel e Echart, 2017). As políticas sociais foram implementadas como formas de “redistribuir” as riquezas e expandir a participação no modelo de desenvolvimento vigente, tornando ou reforçando, a medição de capacidades, mais a partir do poder de consumo do que pelos direitos conquistados. É importante nesta perspectiva indagar em que medida estas políticas sociais de fato são mecanismos de mudança, porque a inclusão, no social-liberalismo, não torna os indivíduos marginalizados parte da sociedade, já que as estruturas coloniais são mantidas. Como o caso da legislação sobre feminicídio, uma medida que não altera a estrutura patriarcal⁹ e machista da colonialidade do poder (Quijano, 2000), pois tem ação sobre o resultado e não nas causas. De acordo com Zibechi (*apud* Quijano, 2000), na América Latina o Estado foi erguido excluindo uma parte da população, ao contrário do que ocorreu na Europa. O indígena, negro, mestiço, mulheres foram postos à parte do

⁸ No original: “La expansión del capitalismo a todas las esferas de la vida social pasa a ser frenada por los movimientos sociales en América Latina a través de la disputa por la vida y por los territorios. Emurge así, en el cambio de siglo, un momento extremamente ambivalente en el cual un imaginario más progresista y de autonomía se expande regionalmente, pero implementando políticas social-liberales y neodesarrollistas que actúan más como elemento contenedor que potenciador de la emancipación. Benefician a parcelas importantes de la población en el corto plazo pero, a la vez, abren nuevos caminos para la dominación capitalista en el medio y en el largo plazo” (Bringel e Echart, 2017: 22).

⁹ O patriarcalismo do desenvolvimento da região fundamenta e normaliza a submissão das mulheres e as práticas coloniais mantêm-se atuais sendo exercidas em novos aspectos e funções nas ordens democráticas. De acordo com Saffioti (2004 *apud* Silveira e Costa, s/d), não é possível fazer uma distinção entre patriarcalismo e capitalismo. A autora atenta ao fato de que a estrutura patriarcal existe desde a época da escravidão e vem perpassando as diversas organizações sociais ao longo do tempo. O patriarcalismo “[...] um regime que se ancora em uma maneira de os homens assegurarem-se para si mesmos e para seus dependentes, os meios diáários para a produção e reprodução da vida” (Saffioti, 2004:105 *apud* Castro e Machado, 2016: 27).

desenvolvimento, por não possuírem o *ethos* do Centro. O resultado foi relações de capitalismo de produção com padrão excludente. Segundo Gargallo (2007: 22) “o colonialismo europeu marcou a América Latina com cicatrizes profundas: [...] se rege por uma economia de mercado determinada por um centro externo a região; e sua estrutura social é patriarcal, racista e discriminatória.”¹⁰

No debate sobre modelos de desenvolvimento que foi sendo transplantado ao longo do tempo para América Latina (Quijano, 2000; Escobar, 2005; Echart, 2017; Bringel e Echart, 2017; Aguinaga et al, 2011), e apresentado aqui por duas vertentes a teoria da dependência e o social-liberalismo, houve em paralelo perspectivas críticas que buscavam a inclusão de indivíduos na lógica desenvolvimentista ou propostas de modelos alternativos. O pós-Segunda Guerra foi igualmente determinante para os movimentos sociais na luta por inclusão nos modelos de desenvolvimento, questionando o padrão de poder implementado, e uma busca por emancipação.

Modelo de desenvolvimento latino-americano e a crítica feminista

De forma geral, o desenvolvimento é um processo colonial e patriarcal. Sendo analisado pela lógica economicista, como as feministas liberais, ou agregando os pressupostos mais inclusivos, das ecofeministas, feministas marxistas, todas identificam uma estrutura em que a mulher não é ator central do discurso nem da prática. Até a década de 1970, as mulheres haviam sido incluídas na lógica desenvolvimentista apenas como receptoras passivas:

Segundo o esquema ocidental, universalizado através dos programas de desenvolvimento, estes enfocavam a casa como unidade receptora homogênea, e especialmente ao homem como ‘provedor familiar’ que tem um trabalho assalariado, enquanto as mulheres estão a cargo da casa como dependentes¹¹ (Aguinaga et al, 2011: 57).

A atuação do movimento feminista permite uma maior visibilidade da marginalização de acordo com gênero na lógica desenvolvimentista. Os movimentos feministas, nas décadas de 1970-1980, foram importantes para debater a participação da mulher no desenvolvimento. Na década de 1970, especificamente, ocorreram importantes vitórias no sentido de compor o movimento por independência do imperialismo, na defesa de reconstrução do modelo de

¹⁰ No original: “El colonialismo europeo ha marcado América Latina con cicatrices profundas: en su mayoría es un continente católico; se rige por una economía de mercado determinada por un centro externo a la región; y su estructura social es patriarcal, racista y discriminadora” (Gargallo, 2007: 22).

¹¹ No original: “Según el esquema occidental, universalizado a través de los programas de desarrollo, estos enfocaban al hogar como unidad receptora homogénea, y especialmente al hombre como “proveedor familiar” que tiene un trabajo asalariado, mientras las mujeres están a cargo del hogar como dependientes” (Aguinaga et al, 2011: 57).

desenvolvimento, e também no incremento de debates por inclusão, sexualidade e direitos reprodutivos (Echart, 2017). A comunidade internacional implementou diversas ações neste sentido, como Conferência Mundial na Cidade do México, em 1975, que deu início a Década da Mulher (1976-1985) na Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo era incorporar a mulher no mercado de trabalho e a busca por direitos sociais e civis. O movimento aconteceu também nos países do Sul, como Angola, Senegal, Chile e Cuba. Mas não havia questionamento sobre a estrutura do padrão de poder capitalista (Aguinaga et al, 2011).

Nos anos 1980, na Terceira Onda do Feminismo, o debate foi focado em gênero no desenvolvimento e feminismo socialista, colocando gênero como categoria central na globalização (Aguinaga et al, 2011). Naquele momento, a mulher passou a ser vista como agente de mudança e receptora de desenvolvimento. Aconteceu questionamento da subordinação das mulheres no sistema de gênero do padrão capitalista e dos ambientes de subordinação, se antes a ausência de direitos civis e políticos relegavam um fascismo social às mulheres no espaço público, esta repressão passou para o âmbito privado. Nos anos 1990, com feminismo pós-colonial¹², há reconhecimento da existência da diferença entre homens e mulheres no desenvolvimento (Aguinaga et al, 2011), as feministas do Sul ganham mais importância neste debate pela necessidade de mudança estrutural, de forma a aumentar o acesso a recursos materiais simbólicos e de participação efetiva:

No momento de incorporação do contexto, os movimentos feministas da época também reivindicavam a necessidade de incluir o cotidiano e o pessoal como espaços nos quais as estruturas patriarcais se tornassem visíveis, sendo necessário superar a dicotomia público-privada (e, em paralelo, as esferas produtivas-reprodutivas) nas quais os grandes projetos de desenvolvimento ainda são suportados (Echart, 2017: 145).¹³

Nos anos seguintes, instituições continuaram incluindo a perspectiva de gênero em seus debates, a exemplo da ONU que trouxe a dimensão de desenvolvimento humano, aquele adjetivado, em que buscou a inclusão do indivíduo frente ao neoliberalismo, e em 2000, a Articulação Feminista do Marcosur criada para incidir na Cúpula de Beijing, tendo como

¹² É o feminismo que surgiu em contraposição aos debates feministas ocidentais. No feminismo pós-colonial há críticas ao pressuposto universalizante das feministas tradicionais dos países desenvolvidos, e debate outras variáveis que integram as vidas de mulheres não-ocidentais, de países do Sul global, como classe social, raça, etnia. Os debates provêm de ideias internas e de culturas próprias.

¹³ No original: “A la hora de incorporar el contexto, los movimientos feministas de esa época también reivindicaron la necesidad de incluir lo cotidiano y lo personal como espacios en los que se visibilizan las estructuras patriarcales, siendo necesario para ello superar la dicotomía público-privado (y, en paralelo, las esferas productiva-reproductiva) en la que aún se sustentan los grandes proyectos de desarrollo. Este será un punto de partida esencial para incorporar nuevos espacios, conflictos y actores hasta ese momento excluidos del debate y que, sin embargo, permiten pensar otras formas y espacios de agencia en las luchas de las mujeres” (Echart, 2017: 145).

objetivo promover o feminismo no âmbito regional e global (Echart, 2017). Contudo, a incorporação das demandas, por parte de Cúpulas e instituições, quando feitas, eram de modo a perpetuar a estrutura do padrão de poder capitalista. Assim, como a teoria da dependência e social-liberalismo contribuíram para incluir os países latino-americanos na lógica do Centro, as demandas feministas estavam sendo mobilizadas pelas instituições fomentando a submissão e exclusão das mulheres nos espaços sociais. A partir deste momento, surge a necessidade de criação de espaços próprios, não apenas redes de diálogos, mas um movimento transnacional, com pensamento em alternativas de desenvolvimento e às relações de poder que marginalizam as mulheres, mesmo quando suas demandas são inclusas no debate (Echart, 2017).

A criação de agendas próprias que não pudessem ser apropriadas tornou-se o objeto dos movimentos feministas. A interlocução entre os diferentes espaços geográficos foi mantida, mas surgiram ações locais, de acordo com país e/ou região. Começaram a conseguir espaços de debate a partir de realidades e relações de poder específicas, lutando pela real justiça de gênero, além de medidas legislativas e políticas, mas uma mudança da estrutura de poder do padrão capitalista (Kabeer, 2012 *apud* Echart, 2017).

A partir desses espaços transnacionais começa-se a construir uma crítica mais ampla ao desenvolvimento, que vem a ser questionado como imposição de um determinado modelo ocidental de organização política, social e econômica que, desvaloriza outras realidades e formas de vida. Ao mesmo tempo, a ação das redes transnacionais fortalece as lutas locais, que na atualidade estão ganhando protagonismo nas disputas no campo do desenvolvimento. Neste contexto, a construção de alternativas “exige levar em consideração as diversas escalas dos conflitos que gera o projeto de desenvolvimento, que permeia o local e o global, com todas as suas assimetrias e com um peso diferenciado dos atores econômicos, políticos e sociais em cada uma dessas escalas (Bringel e Echart, 2015 *apud* Echart, 2017: 151-52).¹⁴

As relações de poder, resultantes do modelo de desenvolvimento capitalista, em voga através do social-liberalismo na América Latina, reservam às mulheres a subalternidade e fascismo social. Mas, dentre todas as formas de fascismo as quais as mulheres são submetidas, aqui será debatido o fascismo da insegurança, entendido como quando os corpos femininos são postos como espaços públicos e, apesar de atuação de movimentos feministas para modificação

¹⁴ No original: “A partir de esos espacios transnacionales se empieza a construir una crítica más amplia al desarrollo, que viene a ser cuestionado como imposición de un determinado modelo occidental de organización política, social y económica, que minusvalora otras realidades y formas de vida. Al mismo tiempo, la acción en redes transnacionales fortalece las luchas locales, que en la actualidad están ganando protagonismo en las disputas en el campo del desarrollo. En este contexto, la construcción de alternativas “exige tener en cuenta la multiescalaridad de los conflictos que genera el proyecto de desarrollo, que permea de lo local a lo global, con todas sus asimetrías y con un peso diferenciado de los actores económicos, políticos y sociales en cada una de esas escalas” (Bringel e Echart, 2015 *apud* Echart, 2017: 151-52).

desta lógica, as ações feitas pelos governos têm resultados opostos ao pretendido, ocorre a submissão. A premissa do social-liberalismo é incluir a perspectiva individual, mas acaba por manter a dependência em todas as instâncias, mesmo quando em 2012, nove países (Bolívia, Brasil, El Salvador, Equador, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Venezuela) outorgaram leis que reconheciam o feminicídio como tipo específico de crime, não aconteceu mudança na estrutura que permite o assassinato de mulheres, mas manteve as relações de poder e reconhecimento jurídico dessas relações.

A delimitação de objetivos como empoderamento de mulheres, integração na economia e na política em uma realidade latino-americana, deve ser associada a reflexão sobre a estrutura de desenvolvimento promovida na região, que outorga a reprodução de um padrão de poder em que 98%¹⁵ dos assassinatos de mulheres não são solucionados. Tanto homens quanto mulheres, na definição normativa, estão submetidos a relação de poder que impõe e normatiza seus padrões comportamentais. Quando é rompido os corpos que não interpretaram o papel corretamente são castigados. Assim, este modo de disciplina torna-se uma norma também usada como mecanismo para instaurar a normalidade. Os mecanismos para tanto são diversos, neste trabalho considera-se o feminicídio como resultado dessa instauração de normalidade no social-liberalismo, e é justamente neste viés que os movimentos sociais feministas buscam incidir atualmente.

Feminicídio, relações de poder, gênero como performance

Uma análise do desenvolvimento na América Latina, deve levar em consideração tanto as categorias que ocupam o centro do regime, como Estados, capital estrangeiro, iniciativa privada, quanto aquelas que são marginalizadas devido a própria lógica do sistema. No caso de gênero, pensar como são estruturadas as relações de poder, dentro do padrão capitalista, e a maneira que incidem nas possibilidades permitidas de ser homem e ser mulher na sociedade, permite, em certa medida, a compreensão de algumas causas de práticas discriminatórias na região.

Para fins desta argumentação, o padrão de poder capitalista é compreendido como resultado de relações de poder segundo a definição de Foucault (1999). O autor tratou justamente dos poderes exercidos nas diferentes relações sociais, tanto entre Estado e governados, quanto entre indivíduos. Foucault estabelece uma relação triangular entre a ideia de poder, direito e verdade (Pogrebinschi, 2004). O poder é visto como direito devido a estrutura

¹⁵ Dados coletados pela autora e pela pesquisadora Lorena Miguel, em pesquisa desenvolvida no Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) da UNIRIO, 2017.

da sociedade, se existe leis, há os que devem obediência, para tanto a legislação sobre feminicídio deveria ser uma solução para o fascismo da insegurança vivenciado pelas mulheres, contudo o poder na forma de verdade está nos discursos reproduzidos, uma vez que segundo o próprio autor, “somos forçados a produzir a verdade pelo poder que exige essa verdade e que necessita dela para funcionar[...]” (Foucault, 1999: 29). A verdade reproduzida no modelo de desenvolvimento social-liberal é a do poder definido pelo consumo, em que inclui aqueles que detêm capacidade econômica e marginaliza os demais. De acordo com a Pesquisa Permanente de Lares, os ricos na Argentina são homens e brancos, e a população pobre é majoritariamente feminina e negra, e a renda das mulheres é 27% menor do que a dos homens.¹⁶

De maneira abstrata, Foucault trata do poder como relações de forças que não surgem de um determinado centro, mas de maneira periférica e, portanto, sem unidade (Pogrebinschi, 2004). O poder está presente em todas as relações de forças, e assim Foucault apresenta duas tecnologias do poder, divididas em séries (Ferreirinha e Raitz, 2010): série corpo, que são os mecanismos disciplinares e série população, que são os mecanismos regulamentares. O primeiro substituiu o poder soberano, instituições disciplinares foram criadas de modo a naturalizar a subjugação dos indivíduos, os diferentes modelos de desenvolvimento criaram mecanismos de subjugação através de instituições, que delimitavam aqueles que poderiam ou não ocupar o espaço público, quando homens eram ativos no processo, as mulheres eram as receptoras passivas, delegadas ao espaço privado na manutenção da vida reprodutiva e do cuidado (Aguinaga et al, 2011).

Ao contrário do poder soberano, o disciplinar, não é centralizado e visível, a sua forma de eficácia está justamente na invisibilidade, que garante a visibilidade dos sujeitados. “O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e retirar, tem como função maior adestrar” (Foucault 2001b: 143 *apud* Pogrebinschi, 2004), este poder exercido pelas instituições disciplinares, possui técnicas. Estas são implementadas de modo a tornar mais útil os resultados do exercício do poder, e este menos custoso, seja política ou economicamente. A disciplina, como bem colocado por Pogrebinschi (2004), é uma forma de poder racional, automática e anônima, que aumenta a produção do saber e torna os indivíduos a ela submetidos, dóceis. Foucault apresenta três dispositivos disciplinares: olhar hierárquico, sansão normalizadora e o exame. A primeira, é o poder de vigilância que tem relação direta com a produção, quanto mais disciplina maior produtividade (Pogrebinschi, 2004), este poder pode ser vislumbrado no

¹⁶ Pesquisa divulgada pelo site do jornal El País sobre o primeiro trimestre do ano de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/03/internacional/1499112140_906810.html Acesso em: agosto de 2017.

modelo de desenvolvimento econômico, em que a produção e o incremento do mercado interno são mecanismos de inserção das relações internacionais, e reconhecimento como desenvolvido.

A sanção normalizadora é relacionada à ideia de castigo, um valor corretivo. Essa necessidade de normalizar é na verdade suprimir, através da diferenciação e hierarquia as características específicas dos sujeitos de forma a torná-los parte de uma norma, as condutas dos indivíduos devem ser normalizadas para cumprirem um padrão. Este mecanismo de exercício do poder pode ser pensado na lógica das mulheres no modelo de desenvolvimento. Quando se reflete sobre o feminicídio, pode-se considerar uma sanção normalizadora, no que tange a sua própria definição. E, por fim, o exame é uma relação entre vigilância e sanção normalizadora, “somatório da objetivação e sujeição”; é uma forma de controlar a normalidade através da vigilância, que qualifica, classifica e pune (Pogrebinschi, 2004). No exame, o sujeito é objeto e efeito do poder. Segundo a CEPAL, pelo menos 12 mulheres são vítimas de feminicídio diariamente na América Latina, e segundo o Small Arms Survey de 2016, dos 25 países mais violentos do mundo, 14 são latino americanos. Os números totais indicam a dimensão de tal violência. Segundo o Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe (OIG) das Nações Unidas, nos 25 países da região, o total de 2089 mulheres foram vítimas deste crime em 2014.

Ao poder disciplinar, soma-se aquela segunda série comentada anteriormente- série populaçao- mas também chamado de biopoder. Enquanto aquele se caracterizava pela individualização dos corpos, este poder que o complementa, é marcado pela atuação na vida dos sujeitos de forma a massificá-los. Por não exercer influência nos corpos de maneira individualizada, mas atuar sobre fenômenos que exercem consequências coletivas na vida dos indivíduos, há uma necessidade de medir o biopoder (Pogrebinschi, 2004). É importante ressaltar que Foucault não estabelece uma relação de substituição entre a disciplina e o biopoder. Ambos existem na sociedade, e em algumas situações atuam de maneira complementar. A sexualidade é o exemplo citado por Foucault como forma de coexistência dos dois poderes, por envolver tanto o biológico quanto a disciplina, a ideia de indivíduo e de coletividade. Desta forma, o que há em comum nos dois tipos de poder é a norma, pois “possibilita a manutenção do equilíbrio entre a ordem disciplinar do corpo e a ordem aleatória da população” (Pogrebinschi, 2004: 197).

O que propicia a efetividade do poder é o fato dele induzir e produzir coisas, prazer, discurso, “deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social, muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir” (Foucault, 1981: 8), está imerso em uma estrutura social, em um padrão de poder, que para fins deste trabalho

compreende-se como o capitalista. Oriundo de países Centrais, que tradicionalmente, desde o período colonial reprimiam as Colônias através da exploração, o padrão de poder capitalista foi reproduzido pelos Estados com seus governados, e nas relações entre estes indivíduos, em que há explorador e explorado (Quijano, 2000). Em suma, uma relação de poder é uma ação sobre outra ação, é o reconhecimento do outro para que seja possível a prática da ação, e a permissão para que exista um campo de reação de efeitos dessa ação:

[...] é um conjunto de ações sobre ações possíveis; ele operar sobre o campo de possibilidades onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos; ele incita, induz, desvia, facilita, ou torna mais difícil, amplia ou limita, torna mais ou menos provável; no imite ele coage ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e quando eles agem ou são suscetíveis de agir (Foucault, 1995: 243).

Para tratar especificamente desta relação de poder nas perspectivas de mulheres no modelo de desenvolvimento latino-americano, faz-se necessária a delimitação sobre o conceito gênero. A proposta de Judith Butler é o debate de gênero como uma ação performativa, segundo a autora, no caso o que toma destino não é a biologia, mas a cultura, neste trabalho a cultura ocidental, capitalista e eurocentrada. A biologia que está envolta na concepção do que é sexo, foi uma escolha política para satisfazer interesses específicos, no contexto latino-americano os interesses do Centro, aquela disputa do Pós-Segunda Guerra, de modo a incluir os países desenvolvidos e subdesenvolvidos em um modelo de desenvolvimento internacional implementado pelo Ocidente. Assim, gênero pode ser visto “como fenômeno inconstante e contextual, o gênero não denota um ser substantivo, mas um ponto relativo de convergência entre conjuntos específicos de relações, cultural e historicamente convergentes” (Butler, 2003: 29). No Brasil, de acordo com o IPEA, já em 1980 o número de mulheres assassinadas era de 1353, e só aumentou atingindo o valor de 4762 no ano de 2013.¹⁷ No intervalo de 10 anos (2001-11) estima-se que 50 mil mulheres foram mortas pela razão de ser mulher no Brasil.

A autora não considera a existência de identidades de gênero. Nesta concepção as repetições de atos são inseridas nos corpos, que acabam por gerar e reproduzir normas, que delimitam, naquele contexto, as características de determinado gênero, exatamente como as relações de poder delimitadas por Foucault funcionam. Implementam, através de diversos mecanismos, o padrão de normalidade e que gere melhor custo benefício aquele que exerce o Poder, seja Estados ou indivíduos. Butler propõe que a concepção de gêneros performativos não abarca essência ou identidade nas representações corporais. “Gênero como performance

¹⁷ A legislação brasileira só teve alteração recentemente para tipificar o crime de feminicídio, no ano de 2015. No entanto, os últimos dados sobre o tema no país são do ano de 2013.

aponta a necessidade de repetição que segundo Butler se configura numa ‘repetição estilizada de atos”, esses atos sempre foram impostos, se antes com ausência de direitos civis e políticos para mulheres, depois com a participação no desenvolvimento de maneira passiva, e atualmente com a limitação da ocupação dos espaços e dos direitos adquiridos, podendo atingir diferentes níveis como o feminicídio (Rabelo e Amazonas, 2014: 147).

O que pode haver de contribuição de Butler para análise da marginalização da mulher no modelo de desenvolvimento latino-americano, é também quando a autora aponta o sujeito construído pelas estruturas de poder que através de um aparato repressivo exclui, porém ao mesmo tempo resulta de um processo contínuo (Oliveira, s/d), exatamente como foi delimitado na sessão anterior, o processo dialético dos modelos de desenvolvimento, em que por mais que houvessem modelos críticos, por serem inseridos na mesma estrutura, reproduziram a marginalização de indivíduos. São escolhas para medir quais identidades podem existir e quais não podem, as identidades são formas de construir regras para a sexualidade, a dualidade entre homem e mulher, onde cada um tem características e padrões específicos a serem concebidos. O padrão heterossexual é a regra, e os comportamentos que dele “derivam” são o que as identidades masculina e feminina devem performar. Caso contrário há um desvio, e uma ruptura da relação de poder predeterminada. O que foge essa regra gera uma “desordem” de gênero e para que essa estrutura seja mantida a identidade depende de perpetuação e fixação, portanto o que não reproduz está lógica é visto como subversivo (Oliveira, s/d). O padrão de poder capitalista é que perpetua essas identidades, pois práticas repetidas e reguladas garantem a manutenção do modelo de desenvolvimento. Os corpos passam a representar papéis a eles imputados pelas características presumidas para o gênero. A mulher é relacionada a ideia de cuidado, maternidade, passividade, responsabilidade, tudo o que é “calmo” e privado, o poder que a mulher exerce é nesta esfera.

Judith Butler elabora uma teoria que trata tanto gênero quanto sexo como flexíveis e mutáveis de acordo com as condições, e também delimita que as identidades construídas, por meio de repetições das ações, assumidas como características de dado grupo, são resultados de escolhas políticas e mecanismos de poder que impõe um padrão de normalidade. Assim, a marginalização da mulher, no atual modelo de desenvolvimento latino americano, aqui é entendida como ação de poder sobre o Outro. É possível perceber tanto em Foucault quanto em Butler, essa dimensão do poder. O primeiro quando trata das relações de poder remete à disciplina e ao biopoder como forma de reprimir e levar o Outro a agir de determinada forma. Em Butler a ação sobre o Outro está no que tange à constituição do gênero e sexo, que como padrões moldam os comportamentos.

Em *Vida Precária*, Butler abarca especificamente a dimensão da ação do Outro sobre o indivíduo e sua constituição comportamental. As vontades são moldadas através do discurso, fazendo com que as obrigações sejam impostas sem que se saiba de onde vêm. A forma como o meio social adapta os indivíduos gerando atos performáticos é uma espécie de violência externa, e a violência interna é aquela que é aprendida, reproduzida com o outro, ou consigo mesmo por meio do autoflagelo (Butler, 2015). Segundo Adriana Quiñones, representante da ONU Mulheres na Guatemala, a questão da região latino-americana é exatamente a cultura de tolerância da violência contra mulheres e meninas, “é vista em todos os meios a todo tempo: os crimes contra as mulheres se apresentam com imagens muito cruas e ninguém parece se preocupar com isso. A violência se normaliza, é vista como parte da vida das mulheres” (ONU Mujeres, 2017).¹⁸

Para a ecofeminista alemã Maria Mies, o corpo das mulheres é a terceira colônia, à parte dos Estados colonizados e a natureza submetida. Esta postura articula a denúncia dos processos coloniais como formas patriarcas de domínio e por tanto, induz uma postura crítica ao desenvolvimento, a fim de que seja pensada uma articulação complexa de formas de descolonização e despatriarcalização¹⁹ (Aguinaga et al, 2011: 68).

Os padrões, construídos pelo modelo de desenvolvimento, do que é normal engessam as performances dos indivíduos. As relações de poder que resultam dessa dinâmica colocam os sujeitos e os corpos imersos em uma realidade delimitada e repressora, o desviante é passível de punição. Os indivíduos, a todo momento, devem cumprir e respeitar normas que determinam seu agir, moldam seus atos e formam suas vontades. Os espaços reservados, na prática, às mulheres latino americanas, ainda são marginais. Quando incluídas no mercado de trabalho, seja formal ou informal, vivenciam desigualdades de progressão de carreira (Balbino, 2011), a relegação do espaço privado e a submissão a este, faz com que mulheres sejam minorias nos espaços de tomada de decisão (UN Women, 2016), o que impossibilita a participação como protagonista no desenvolvimento da região. De acordo com relatório desenvolvido pela Christian Aid,²⁰ e divulgado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), em março de

¹⁸ Entrevista concedida à ONU Mujeres, em fevereiro de 2017. No original: “[...] Lo ves en los medios todo el tiempo: los crímenes contra las mujeres se presentan con imágenes muy crudas y nadie parece preocuparse por ello. La violencia se normaliza; es vista como parte de la vida de las mujeres.” Disponível em: <http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/02/take-five-adriana-quinones-femicide-in-latin-america>. Acessado em: agosto de 2017.

¹⁹ No original: “Para la ecofeminista alemana María Mies, el cuerpo de las mujeres es la tercera colonia, aparte de los Estados colonizados y la naturaleza sometida. Esta postura articula la denuncia de los procesos coloniales como formas patriarcas de dominio, y por lo tanto, induce una postura crítica al desarrollo, a fin de que sea pensada en una articulación compleja de formas de descolonización y despatriarcalización” (Aguinaga, 2011: 68).

²⁰ Organização religiosa com sede no Reino Unido, mas atua em diversos países da América Latina.

2017, a desigualdade na região latino-americana é baseada na identidade, gênero e situação socioeconômica. Em suma, “a mulher carrega boa parte do peso das desigualdades na região. São elas que mais sofrem com a violência e os injustos sistemas fiscais” (INESC, 2017).²¹

Faz-se necessário reconhecer que a lei não é suficiente para combater uma violência baseada nas relações de poder, resultante de padrões de poder institucionalizados pelo modelo de desenvolvimento se as estruturas do padrão de poder capitalista não forem substituídas. Em março de 2017, a ocorrência de feminicídio na região latino-americana havia dobrado. Nos dois primeiros meses do ano, já haviam sido 19 homicídios no Equador, oito a mais do que o mesmo período em 2016, na Argentina foram 57 feminicídios entre janeiro e março de 2017, no México foram 10 casos.²² Apesar das legislações existentes, estas são insuficientes por não acessar a estrutura do padrão de poder vigente. A impossibilidade de agir para além do que é presumido ao seu corpo pelo modelo vigente, leva às relações de poder ao extremo. O assassinato de mulheres em razão de ser mulher, pode ser considerado um dos ápices do controle da disciplina sobre os corpos, do pressuposto de manter a normalidade para o padrão cultural, econômico e político do desenvolvimento. Colocar um sujeito submisso a outro para manter a efetividade do poder é como negar a sua existência. E o social-liberalismo suprime a existência das mulheres de diversas maneiras, às mulheres compete o desenvolvimento reprodutivo e o cuidado a partir da dominação pública do homem (Aguinaga et al, 2011).

Reflexões como essas, sobre grupos marginalizados na estrutura de desenvolvimento, buscam o alcance de políticas públicas e outras medidas para alteração do padrão de poder vigente. As alternativas ao desenvolvimento como o *buen vivir* (Quijano, 2012), em que a equidade nos processos é valorizada, são modelos que devem ser replicados pelos países de modo a minimizar realidades excludentes, como a da situação das mulheres latino americanas.

Considerações Finais

O artigo buscou contribuir com os estudos sobre gênero e desenvolvimento na América Latina. A partir de uma revisão bibliográfica sobre os marcos teóricos e históricos do tema, a proposta foi apresentar o caso do feminicídio como resultado das relações de poder desiguais no social-liberalismo. A realidade latino-americana, é de tradicional transplantação de modelos de desenvolvimento de países do Centro, mesmo com propostas alternativas de inclusão de políticas sociais, há manutenção do padrão de poder capitalista, que fomenta relações coloniais

²¹ Reportagem completa e relatório disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/as-multiplas-faces-da-desigualdade-na-america-latina-e-caribe> Acessado em: agosto de 2017.

²² Dados disponíveis em: <https://www.telesurtv.net/telesuragenda/Alerta-En-2017-los-feminicidios-aumentan-en-America-Latina-20170221-0012.html> Acessado em: agosto de 2017.

e extrativistas, marginalizando indivíduos, e os tornando passivos no processo de desenvolvimento.

O estudo de caso do feminicídio se mostrou como exemplificação da manutenção dessas estruturas de poder coloniais, por diferentes razões. Primeiro, apesar da implementação do modelo social-liberalismo no século XXI, com vistas a inclusão de políticas sociais, foi mantido o aumento do número de assassinatos de mulheres, que a exemplo do Brasil cresce desde a década de 1980. No México, de 1993-2005 foram 374 feminicídios, e só no ano de 2016, 263 apenas no Estado do México, em El Salvador foram 318 feminicídios em 2016.²³ Os dados de 2016 são elevados para maioria dos países da região. Guatelamala registrou, oficialmente, 196 crimes desta natureza; Honduras foram 388 entre janeiro e outubro do mesmo ano. Nos quatro primeiros meses de 2017 já haviam sido registrados 204 assassinatos de mulheres na Colômbia²⁴. A legislação de feminicídio, aprovada, por alguns países, a partir de 2012, não modificou esta realidade, comprovado pelos dados apresentados. Outra questão é a demora no julgamento dos casos, na Argentina, apenas em setembro de 2017 houve a condenação de dois homens por um caso de feminicídio que ocorreu em 2014,²⁵ mas três meses antes, em junho de 2017, a justiça argentina liberou dois homens suspeitos pela morte de outra mulher. No Brasil, desde a aprovação da lei, o estado da Bahia realizou apenas duas condenações.²⁶

Podem ser delimitadas diferentes causas para este fenômeno, mas para fim deste trabalho, percebe-se na estrutura das relações de poder disciplinar e do biopoder para a manutenção da ordem, uma relação desigual entre homens e mulheres no desenvolvimento. Quando as mortes femininas são, em grande número, por razão de gênero, e os homens são aqueles que cometem o crime, há de se questionar sobre as performances delimitadas pelo padrão de poder e suas relações. A repetição estilizada dos atos limita o espaço a ser ocupado e os direitos adquiridos pelos corpos. As mulheres se uniram através do movimento feminista, primeiramente para garantir atuação no espaço público, através da inserção no mercado de trabalho e conquista de direitos políticos, e posteriormente viu-se necessária a luta pela emancipação no ambiente privado. Contudo, em nenhuma das esferas, nem na pública, nem na

²³ Dados disponíveis nos links: https://elpais.com/internacional/2017/05/15/mexico/1494869255_010650.html https://elpais.com/internacional/2017/05/15/mexico/1494869255_010650.html Acessados em: setembro de 2017.

²⁴ Dados disponíveis no link: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/feminicidios-en-colombia-durante-primeros-cuatro-meses-del-2017-80278> Acessado em: setembro de 2017.

²⁵Dados disponíveis nos links: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/argentinos-sao-condenados-prisao-perpetua-por-feminicidio-de-trans.html> http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/06/16/interna_internacional,876952/justica-solta-homens-que-mataram-mulher-a-pauladas-na-argentina.shtml Acessados em: setembro de 2017.

²⁶ Dados disponíveis no link: http://www.huffpostbrasil.com/2017/07/14/bahia-condena-2-caso-de-feminicidio-mas-estatisticas-nacionais_a_23030050/ Acessado em: setembro de 2017.

privada, houve a garantia de autonomia. O feminicídio ocorre tanto nas residências, pelos parceiros das mulheres, quanto nos espaços públicos, nas ruas. O resultado do artigo é o questionamento sobre o que leva esta realidade desigual, a hipótese aqui defendida é que apesar de propor novos vieses e inclusão da temática social, o atual modelo de desenvolvimento latino-americano não alterou o padrão de poder central. As relações ainda são coloniais, patriarcais e excludentes. Permite que apenas aqueles que cumprem as performances de gênero não sejam passíveis da sanção normalizadora, e relega a detenção do poder aos indivíduos que atuam como ativos no desenvolvimento, os homens, que no período de colonização possuíam direitos à terra, e únicos com acesso à política e espaços de tomada de decisão, atuam no período pós-colonial da mesma forma.

Em suma, a relevância desta análise consiste na revisão das relações de poder, e não apenas a inclusão de políticas sociais e legislações que não permitem a mulher ser protagonista no desenvolvimento. Lei do feminicídio e quotas legislativas não revisam o padrão de poder capitalista, e assim como no caso das mulheres outros grupos são marginalizados, os negros, índios, camponeses, demonstrando a diferença entre o discurso e a prática do social-liberalismo. Faz-se necessário estudos de como o padrão de poder incide diretamente nessa população, e nas diferentes formas, no caso da mulher, ir além do feminicídio. A vizibilização dessas realidades é importante caminho para a mudança.

Referências

Aguinaga, Margarita; Miriam Lang, Dunia Mokrani and Alejandra Santillana (2011): 'Pensar desde el feminismo: Críticas y alternativas al desarrollo', in Miriam Lang and Dunia Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg; Abya Yala. pp. 58-82. Available at : <http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/mas-alla-del-desarrollo30.pdf>

Amazonas, Maria Cristina L. de Almeida and Rabelo José Orlando Carneiro Campello (2014): 'A questão do método em Foucault e Butler: caminhos enredados', 18º REDOR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife: pp. 1467-1477. Available at: <http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/18redor/18redor/paper/viewFile/2143/721> (Last accessed: March 2017).

Balbino, Viviane (2011): 'Diplomata. Substantivo comum de dois gêneros. Um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira'. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão. Available at: <http://funag.gov.br/loja/download/861-Diplomata. Substantivo comum de dois generos.pdf>

Butler, Judith (2003): 'Problemas de Gênero: feminismo e subversão de identidade'. Rio de Janeiro: Editaria Civilização Brasileira.

_____ (2015): 'Quadros de Guerra: quando a vida é passível de luto?'. São Paulo: Boitempo.

Bringel, Breno (2013): 'Movimentos sociais e desenvolvimento' in Anete Ivo et al. (orgs.) Dicionário Temático "Desenvolvimento e Questão Social". São Paulo: Annablume. pp. 319-325.

Bringel, Breno and Enara Echart (2017): 'Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo', Revista Española de Desarrollo y Cooperación (39). Madrid: IUDC-UCM. pp. 9-24.

Castro, Amanda Motta and Rita de Cassia Fraga Machado (2016): 'Movimento Feminista no Brasil e América Latina: Reflexões sobre Educação e Mulheres'. Revista Contrapontos Vol.16 (1): pp. 22-39. Available at: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/viewFile/7943/pdf> (Last accessed: 20/06/2017).

Costa, Renata Gomes da and Clara Maria H. Silveira (s/d): 'Patriarcado e Capitalismo: binômio de dominação e exploração nas relações de gênero'. Available at: https://strabalhoegenero.cienciassociais.ufg.br/up/245/o/PATRIARCADO_E_CAPITALISMO_BIN%C3%94MIO_DOMINA%C3%87%C3%83O-EXPLORA%C3%87%C3%83O.pdf (Last accessed: September 2017).

Domingues, José Maurício (2013): 'Social liberalismo y dominación global', Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacios y poder, V.4, (2): pp. 193-198. ISSN: 2172-3958.

Echart, Enara (2017): 'Movimientos de mujeres y desarrollo', in Marta Carballo de la Riva (coord.) Genero y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista. España: Los Libros de la Catarata. pp. 131-160.

Escobar, Arturo (1992): 'Imagining a post-development era: Critical Thought, social movements and development', Social Text (31/32), Special Issue on Third World and Post-colonial issues: pp. 20-56, Duque University Press.

_____(2005): 'El postdesarrollo como concepto y práctica social', in Daniel Mato (Org.) Políticas de economía, medio ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

Ferreirinha, Isabella Maria Nunes and Tânia Regina Raitz (2010): 'As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas', Revista de Administração Pública, FGV-EMBRAPE, Rio de Janeiro. ISSN: 0034-7612: pp. 369-383. Available at: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/08.pdf>. (Last accessed: March 2017).

Foucault, Michel (1981): 'Microfísica do poder'. Rio de Janeiro: Edições Graal.

_____(1995): 'O sujeito e o Poder' in Paul Rabinow and Hubert Dreyfus. Michel Foucault. Uma trajetória filosófica. Para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

_____(1999): 'Em defesa da sociedade'. São Paulo: Editora Martins Fontes.

Gargallo, Francesca (2007): 'Feminismo Latinoamericano', Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, Enero-Junio, V.12 (28): pp.17-34. Available at: http://www.mapuche.info/wps_pdf/gargallo160308b.pdf (Last accessed: Jun 2017).

Gudynas, Eduardo (2010): 'La ecología política del progresismo sudamericano: los límites del progreso y la renovación verde de la izquierda', Revista Sin Permiso, (8): pp. 147-167.

Instituto de Estudos Socioeconômicos, INESC (2017): 'As múltiplas faces da desigualdade na América Latina e Caribe', Brasilia D-F, 22/03/2017. Available at: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/as-multiplas-faces-da-desigualdade-na-america-latina-e-caribe> (Last accessed: September 2017).

Mingolo, Walter (2005): 'La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial'. Barcelona: Ed. Gedisa.

Oliveira, Adriana Vidal (2008): 'A teoria de Judith Butler: implicações nas estratégias de luta do movimento feminista', II Seminário Nacional, Salvador. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a mulher (NEIM). Available at: <http://www.neim.ufba.br/site/arquivos/file/anais/anaisteoriafeminista.pdf>. (Last accessed: January 2017).

Osório, Luiz Felipe Brandão (2010): 'O sistema mundo no pensamento de Arrighi, Wallerstein e Fiori: um estudo comparativo', IV Colóquio Brasileiro de Economia Política dos Sistemas Mundo, Florianópolis. Available at:

http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o_sistema_mundo_no_pensamento_de_arrighi_wallerstein_e_fiori.pdf. (Last accessed 2017).

ONU MUJERES (2017): ‘Combatiendo el Femicidio en América Latina’, date 15/02/2017. Available at: <http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/02/take-five-adriana-quinones-femicide-in-latin-america>. (Last accessed: September 2017).

Pogrebischchi, Thamy (2004): ‘Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder’, Revista Lua Nova (63): pp. 179-201. Available at: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n63/a08n63.pdf>.

Quijano, Aníbal (2000): ‘El fantasma del desarrollo en América Latina’, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 6 (2) (mayo-agosto): pp. 73-90. Available at: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/56.pdf>.

_____ (2012): “¿Bien vivir? Entre el ‘desarrollo’ y la descolonialidad del poder”, in Mar Daza; Raphael Hoetmer and Virginia Vargas: Crisis y movimientos sociales en Nuestra América: cuerpos, territorios e imaginarios en disputa. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, pp. 125-135.

Silva, Fabricio Pereira (2014): ‘Quinze anos da onda rosa latino americana: balanço e perspectivas’, Observador On-line Vol.9 (12), (ISSN: 18097588): pp. 1. Available at: https://www.academia.edu/24574677/Quinze_anos_da_onda_rosa_latino-americana_balan%C3%A7o_e_perspectivas.

UN WOMEN, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. (2016): ‘Status of Women in the United Nations System’. Available at: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/12/status-of-women-in-the-united-nations-system>.

Parlamentos transnacionales hacia la integración regional.

Un estudio comparativo entre el Parlatino y el Parlamento Europeo

<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1.2>

Luigi Cino

Doctorando de la Scuola Superiore Sant'Anna, en Pisa, Italia.

Lcino@santannapisa.it

Resumen

América Latina y el Caribe han experimentado varios intentos de integración regional. En 2010, se fundó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) el cual estuvo acompañado de una propuesta para convertir el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en el brazo legislativo de la nueva organización. El objetivo de esta investigación es cubrir un espacio vacío en la literatura regional comparativa, comparando esta institución con el Parlamento Europeo e investigar sus roles en los procesos de integración regional, junto a las potencialidades del Parlatino desde el punto de vista neoinstitucionalista. Para el análisis del arreglo institucional de los dos parlamentos nos basamos en un esquema comparativo para poder concluir con firmeza si la experiencia europea provee un modelo útil para el Parlatino.

Palabras clave: Integración regional, América Latina, Caribe, Parlamento Europeo, Parlatino, Neoinstitucionalismo

Abstract

Latin America and the Caribbean have experienced several attempts of regional integration. In 2010, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) was founded, which was accompanied by a proposal to make the Latin American Parliament (Parlatino) the legislative arm of the new organization. The aim of this research is to fill an empty space in the comparative regional literature, comparing this institution with the European Parliament and investigate their roles in regional integration processes, together with the potential of the Parlatino from the neoinstitutionalist point of view. For the analysis of the institutional arrangement of the two parliaments, the study is based on a comparative scheme to be able to conclude firmly whether the EU experience provides a useful model for the Parlatino.

Keywords: Latin America, Caribbean, European Parliament, Parlatino, Regional integration, Neoinstitutionalism

Introducción

Pese a la abundancia de procesos de integración regional en el mundo, todavía resulta ambiguo el significado de integración regional dados sus distintos atributos. Por un lado, la integración económica, dirigida a la creación de zonas de libre comercio (TLC), es el ejemplo más común de integración regional e incluso la más simple. Este tipo de integración se denomina en la literatura económica y política "integración negativa" ya que, a diferencia de la "integración positiva", no prevé la creación de instituciones supranacionales comunes, sino la eliminación de las barreras comerciales. Por otro lado, si nos fijamos en los proyectos de integración positiva, encontramos menos casos que en los proyectos de integración negativa. Los proyectos de integración positiva, de hecho, necesitan también el apoyo político de los Estados miembro para crear normas e instituciones comunes y estos tienen que ceder la soberanía a la institución recientemente creada. Estos proyectos van mucho más allá de la integración económica y se convierten en una integración política para los países que participan.

La Unión Europea, a pesar de los innumerables problemas y la crisis a la que se enfrenta recientemente, representa el ejemplo más exitoso en el mundo de la integración regional. Desde el Tratado de Roma se han creado instituciones comunes dotadas de poderes supranacionales y hoy son factores importantes en el proceso de integración y en la elaboración de la legislación común. Sin embargo, a pesar de que la Unión Europea es a menudo tomada como ejemplo por otros proyectos de integración regional, no es la primera organización de integración regional en términos históricos.

En los países latinoamericanos, desde su independencia hasta la actualidad, se han impulsado proyecto de integración regional y subregional, con un auge particular durante el siglo XX. En una primera fase, bajo el liderazgo de Estados Unidos, se creó la Unión Panamericana, transformada posteriormente en la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde los años sesenta hasta los ochenta, la retirada de algunos Estados miembro llevó a los líderes latinoamericanos a "comenzar a crear otros foros para discutir temas regionales" (Mace y Migneault, 2011: 164).

Con el nacimiento de nuevas organizaciones regionales, el "regionalismo comparado" se ha convertido en un campo de estudio para los investigadores de las ciencias políticas y las relaciones internacionales. Muchos estudios se han realizado sobre América Latina, a menudo en comparación con las instituciones regionales europeas. Los resultados siempre han sido profundamente discutidos en el debate académico, ya que la UE parece representar un caso único.

Sin embargo, han surgido novedades en América Latina. La institución, en 2010, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (en adelante CELAC), representa un nuevo proyecto de regionalismo que intenta ser más amplio que los muchos proyectos subregionales como MERCOSUR, Comunidad Andina, etc. De hecho, abarca todos los estados latinoamericanos, desde México hasta Argentina, incluyendo también a los países del Caribe.

Este nuevo proyecto va acompañado de una propuesta para convertir el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en el brazo legislativo de la nueva organización. El Parlatino es una institución antigua, fundada en 1964, que reúne a 12 miembros por cada país. Esta transformación propuesta podría abrir nuevamente el debate sobre la integración regional de América Latina y el Caribe. En este debate se encaja esta investigación, cuyo objetivo es comparar el Parlatino con el Parlamento Europeo, para investigar su papel en los procesos de integración regional, y evaluar si y como la experiencia del Parlamento Europeo puede representar un modelo para el Parlatino.

Revisión de la literatura

Santander (2014) describe el regionalismo latinoamericano como un trabajo perpetuo en progreso y una tendencia a largo plazo. El regionalismo se asume de una forma multidimensional, con una proliferación de diferentes organizaciones regionales que se está convirtiendo en un objetivo interesante y clave para la UE en términos de su estrategia para promover su modelo de integración regional y *governance* (Santander, 2014). Malamud y Gardini (2012) confirman esta tesis, argumentando sobre un regionalismo territorialmente segmentado y procesos de integración regional sobrepuertos, que llevan a un subregionalismo descentralizado.

Este resultado se remonta a una integración en el mercado (Phillips, 2003), que ha dado como resultado un desarrollo institucional limitado de la integración regional y una mayor atención en el aspecto económico que en el aspecto político del proceso. De hecho, Santander habla de un enfoque cooperativo en la integración latinoamericana y muchos autores coinciden en que, en la integración latinoamericana, los Estados y presidentes son los personajes principales. Sin embargo, Malamud y Gardini (2013) critican la característica intergubernamental de la integración latinoamericana, individualizando en este carácter la problemática, a causa de estrategias nacionales en conflicto.

Muchos estudiosos del regionalismo comparado intentaron aplicar las teorías de la integración europea a otros procesos de integración regional, no siempre con éxito. Por ejemplo, el neofuncionalismo demostró, desde finales de los años sesenta, no ser un instrumento eficaz

para el estudio de la integración regional latinoamericana (Haas, 1967), mientras que el "análisis liberal intergubernamental también tiene un punto de apoyo en la región. [...] Como consecuencia, el rol de las instituciones ha sido limitado" (Malamud, 2010: 648).

Hablando del regionalismo hemisférico en las Américas (el cual incluye también a Estados Unidos), Mace y Migneault (2011) culpan del fracaso del proyecto de integración panamericana a la falta de voluntad política, insuficiencia de fondos y – lo que es más interesante – a los fracasos institucionales, el déficit democrático y el bajo nivel de aplicación de la decisión. Estos hallazgos también podrían ser interesantes en el estudio del regionalismo latinoamericano, ya que algunos patrones son recurrentes., tales como la integración dirigida por los Estados y la baja institucionalización.

El enfoque del análisis se convierte así en el marco institucional de dichas organizaciones regionales, campo en el cual existen dos investigaciones que merecen la pena destacar el estudio comparativo de Malamud y Sousa (2007) sobre parlamentos regionales en Europa y América Latina, y más recientemente, el análisis de Mariano, Bressan y Luciano (2017) sobre tres parlamentos regionales latinoamericanos: Parlasur, Parlandino y Parlatino. En el primero de ellos se analizan cuatro parlamentos latinoamericanos (Parlatino, Parlacen, Parlandino y Parlasur) y el Parlamento Europeo, de acuerdo con cuatro funciones principales: representación, legislación/toma de decisiones, supervisión del poder ejecutivo y burocracia y selección y formación de líderes. El segundo estudio examina cómo las estructuras y procedimientos específicos de tres parlamentos regionales latinoamericanos influyen en la dinámica entre los Estados miembro, en particular en lo que respecta al contenido democrático de los respectivos procesos de integración (Mariano, Bressan y Luciano, 2017).

Pese a su importancia, se deben señalar algunas limitaciones de dichos estudios. El primero se realizó previo a la creación de la Celac y, por lo tanto, desconoce la propuesta de transformar el Parlatino en su órgano legislativo. Por su parte, el segundo de ellos no considera empíricamente al Parlamento Europeo, limitando los alcances analíticos a los cuales se puede llegar. Por lo tanto, en la presente investigación se buscan llenar ambos vacíos para reevaluar las potencialidades del Parlatino en comparación con su homólogo europeo.

Marco teórico

El rol de las instituciones en la integración latinoamericana ha sido subestimado en la literatura. Por esta razón, queremos proceder a la comparación de los dos parlamentos adoptando un enfoque neoinstitucionalista, el cual se refieren, en ciencia política, con

tres escuelas de pensamiento: la institucionalidad histórica, la institucionalidad de la elección racional y la institucionalidad sociológica. Todos estos enfoques se desarrollaron en reacción a las perspectivas de comportamiento que fueron influyentes durante los años sesenta y setenta y todos tratan de dilucidar el papel que juegan las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor, 1996: 936).

Sin embargo, la teoría del neoinstitucionalismo se desarrolló en los estudios de Relaciones Internacionales (IR) antes de las teorías de la integración europea, por lo que debería ser más apropiado encajar los dos diferentes estudios de caso. Además, el neoinstitucionalismo coloca en el centro de su análisis las instituciones, por su importancia:

El institucionalismo hace hincapié en la importancia de las instituciones en el proceso de integración europea. El nuevo institucionalismo se desarrolló a lo largo de los años ochenta y noventa para explicar el comportamiento en el Congreso de los Estados Unidos, pero desde entonces se ha utilizado para explicar la integración europea. El nuevo institucionalismo tiene tres ejes fundamentales: la elección racional, la sociología y la historia [...] La institucionalidad histórica se centra en el efecto de las instituciones a través del tiempo y en cómo las instituciones pueden limitar las acciones de los que las diseñaron. Una característica clave del institucionalismo histórico es la dependencia del camino, en el cual las decisiones tomadas sobre las instituciones en el pasado influyen significativamente en los resultados del futuro y son difíciles de revertir (Hatton y Sonny, 2015).

El neoinstitucionalismo histórico representa una base para evaluar las diferencias entre los dos parlamentos regionales. Según Fabbrini (2012: 350),

Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones institucionales y organizativas, más que las únicas instituciones aisladas, y prestan atención a los procesos de larga duración. Los autores muestran cómo los contextos generales y los procesos entre actores dan forma a las unidades que organizan el proceso político [...]. Uno de los conceptos fundamentales del institucionalismo histórico es la dependencia del camino. La teoría de la dependencia de la trayectoria argumenta que, en la política, las decisiones tomadas en el momento t tenderán a dar forma a las decisiones tomadas en el momento t + 1. Una vez que una institución determinada se ha afirmado, entonces tiende a reproducirse con el tiempo.

Sin embargo, esta teoría ha recibido varias críticas. Una de ellas se refiere al hecho de que no toma en cuenta el papel de los actores y la posibilidad de la agencia, como sí lo hace el institucionalismo de la elección racional. Por esta razón, el uso del neoinstitucionalismo en su versión de elección racional será también útil para el análisis de los casos, para evitar caer en determinismo. Basándonos en estos supuestos teóricos, ponemos en el centro de nuestro

análisis a los dos parlamentos, para entender cuáles diferencias dieron lugar a diferentes resultados en el proceso de integración: "exitoso" (UE) y "fallido" (América Latina).

Conscientes de que el Parlatino no es (todavía) parte de una organización de integración regional y que es una institución *per se*, el objetivo es de evaluar, a partir del caso europeo, cuáles características son necesarias para el desarrollo de Parlatino como órgano legislativo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

Metodología y datos

Para el análisis del arreglo institucional de los dos parlamentos, nos basamos en el modelo de comparación de los tres parlamentos regionales de América Latina de Mariano, Bressan y Luciano (2017). Este modelo de comparación analiza los Estados miembro del parlamento, si este está integrado en un proceso de integración regional, las competencias legislativas, la elección directa de los miembros del parlamento, el tipo de representación por país, la fracción del partido formalizado, el sistema de toma de decisiones, las comisiones parlamentarias y los actos del parlamento.

En cuanto a los datos, nos basaremos en la literatura existente y en particular en el estudio de Mariano, Bressan y Luciano sobre Parlatino y, desde el punto de vista empírico, en los actos jurídicos que están en la base de la institucionalización y el funcionamiento de los dos parlamentos.

Análisis

Parlatino se compone de 23 Estados miembros, mientras que la CELAC cuenta con 33. Por ende, la transformación del parlamento en la asamblea legislativa de la organización regional significaría entonces la ampliación de la asamblea parlamentaria a otros 13 Estados miembro de CELAC²⁷, y la ampliación de la CELAC a otros 3 Estados miembro-del Parlatino²⁸. El segundo capítulo del Estatuto del Parlatino²⁹ (artículo 48) se abre claramente a la adhesión al Tratado de Institucionalización del Parlatino³⁰, cuyo art. 9.3 subraya la posibilidad de que otros Estados latinoamericanos firmen el tratado. Por esta razón, no debe haber ningún problema para que los países que no se encuentran adheridos al Parlatino se integren; Por otro lado, si las tres islas

²⁷ En orden alfabético: Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Santa Lucía, Trinidad y Tobago.

²⁸ Aruba, Curaçao, Sint Marteen.

²⁹ Parlatino, Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Disponible en: <http://www.parlatino.org/pdf/documentos/estatuto-parlatino.pdf>

³⁰ Parlatino, Reglamento del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, versión del 17 de octubre de 2016, en Quito, República del Ecuador. Disponible en: <http://www.parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

del Caribe integran la CELAC, la composición total de ambos cuerpos reunidos sería de 36 Estados miembros.

Del mismo modo, la Unión Europea y el Parlamento Europeo, están formados también por un número elevado de Estados miembro: 28 (antes de la inminente salida de Reino Unido). Sin embargo, a diferencia de América Latina, Europa ha tenido solo un gran proyecto de integración regional, ya que el Consejo de Europa siempre ha trabajado sobre una base intergubernamental. Los diferentes proyectos de integración en América Latina en juego – por citar algunos: Organización de Estados Centroamericanos, Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, Unión de Naciones Suramericanas, etc. – hacen más complicado dirigir los esfuerzos en comparación con uno solo. Sin embargo, también Europa ha experimentado, y aún experimenta hoy, diferentes niveles de integración; la voluntad política de invertir en uno de estos proyectos es la clave para que tenga éxito y en esta visión vemos a las instituciones y, por lo tanto al Parlatino, en el centro del proceso.

De hecho, una enorme diferencia reside en el hecho de que el Parlamento Europeo se ha concebido en el marco del proyecto de integración europea. Esta es una gran diferencia con el Parlatino, ya que este parlamento es anterior a la creación de la organización CELAC y nunca ha estado integrado en un proyecto de integración regional. Su creación, que se remonta a 1964 en Lima, coincidió con la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, aunque pretendía convertirse en un parlamento para esta organización, nunca se formalizó un vínculo formal entre los dos. La relevancia del Parlatino radica en el contexto histórico en que se estableció, cuando varios países latinoamericanos sufrieron fuertes rupturas en sus regímenes democráticos. Durante este tiempo, Parlatino sirvió como un fuerte defensor de la democracia y el pluralismo político, se posicionó como una "tribuna moral" (Stavridis, 2006) para los regímenes latinoamericanos que habían violado los derechos humanos y los principios democráticos durante la segunda mitad del siglo XX (Mariano, Bressan and Luciano, 2017).

Sin embargo, observamos cómo ambos organismos han fomentado la protección de la democracia y los derechos humanos en sus respectivos entornos regionales. El Parlamento Europeo también ha coexistido con otras asambleas parlamentarias regionales en Europa, pero ninguno de estos órganos extracomunitarios ha desempeñado un papel similar al Parlamento Europeo en relación con el proceso de integración europea (Malamud y Sousa, 2007).

Por esta razón, la transformación del Parlatino en la asamblea parlamentaria de la CELAC tiene un doble efecto benéfico: en primer lugar, puede favorecer el proceso de integración regional y dar prioridad a este proyecto en lugar de otros proyectos subregionales

que pueden obstaculizar una integración de América Latina y el Caribe; en segundo lugar, puede conducir el proceso de integración, contrastando la integración liderada por el Estado que ha caracterizado la experiencia latinoamericana.

No obstante, para ello el Parlatino debe alcanzar competencias nuevas y ampliadas. Como lo demuestra el caso europeo, las ampliaciones de los poderes del Parlamento Europeo han coincidido con un aporte más fuerte a la integración procedente de este órgano. Desde el Tratado de Roma (1957), el Parlamento Europeo ha ampliado gradualmente sus competencias de tres maneras principales: la revisión de los tratados realizados por los Estados miembros; la presión política sobre el marco institucional de las Comunidades Europeas; y judicialmente, mediante las pretensiones de competencia ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

De un mero órgano consultivo y de opinión (Tratado de Roma), el Parlamento Europeo alcanzó nuevos poderes como el derecho a rechazar el presupuesto (1970 y 1975), el procedimiento de cooperación y el procedimiento de dictamen (Tratado de Maastricht, 1992), el derecho a aprobar al Presidente de la Comisión (Tratado de Amsterdam, 1997) y, por último, con el Tratado de la Unión Europea De Niza (2000) y de Lisboa (2007), la ampliación de sus competencias a muchos ámbitos políticos y el fortalecimiento de su papel ante la Comisión y otras instituciones de la UE, como el Consejo de Ministros (Peterson y Shackleton, 2012).

El ejemplo europeo demuestra cómo el proceso de empoderamiento de un parlamento regional no es automático sino gradual, ya que requiere tiempo y esfuerzo de los miembros del parlamento supranacional. La presencia de un Tribunal es también un elemento positivo, ya que puede contrastar la voluntad de los Estados miembros de reducir los poderes parlamentarios. Por el momento, Parlatino solo tiene poderes consultivos sobre los actos, a pesar de que aprueba algunas “Leyes Marco” para favorecer la armonización legislativa entre los Estados miembros. Pero el empoderamiento de estos órganos legislativos regionales únicamente puede provenir de una fuerte legitimación, esto es, una elección directa de los miembros del parlamento. Parlatino, que al igual que el Parlamento Europeo es unicameral, está formado por delegaciones de 12 miembros de cada uno de los Estados miembro. Según el art. 4 del Estatuto del Parlatino, "Son miembros del Parlatino los Congresos o asambleas legislativas de los Estados miembros democráticamente constituidos en América Latina y el Caribe, que participarán en los Parlamentos representados por delegaciones pluralmente constituidas". Este es un aspecto importante del parlamento latinoamericano, ya que subraya el carácter interparlamentario de la institución.

Los parlamentos nacionales son los distritos electorales constituyentes del Parlatino; puesto que deciden cuáles parlamentarios enviarán al Parlatino de manera pluralista, ya que "las delegaciones nacionales a la Asamblea estarán compuestas por un número máximo de 12 miembros con derecho a voto, individual e intransferible. Las Delegaciones nacionales representarán proporcionalmente a los partidos políticos o grupos parlamentarios actuantes en el seno de sus respectivos Congresos" (artículo 14 del Estatuto del Parlatino). Por otra parte, los miembros del Parlatino son miembros de sus respectivos parlamentos nacionales: la pérdida de estas condiciones significa la suspensión automática del Parlatino y también pueden designar algunos sustitutos. Esta es una diferencia fundamental en comparación con los diputados al Parlamento Europeo, en los que los parlamentarios son personalmente miembros de la asamblea y las incompatibilidades se deciden a nivel nacional, mientras que el Reglamento del Parlamento Europeo dispone que "Antes de tomar posesión de su escaño en el Parlamento, los diputados, cuya elección haya sido notificada al Parlamento, formularán por escrito una declaración de que no ejercen ningún cargo incompatible con el mandato de diputado al Parlamento Europeo".³¹

En el Parlamento Europeo, los miembros son elegidos directamente a nivel nacional con leyes electorales nacionales, aunque todos los ciudadanos europeos pueden ser candidatos o votar en otros Estados miembro si viven en el extranjero. Los puestos del Parlamento Europeo se asignan de acuerdo con una "proporcionalidad decreciente", que garantiza al menos 6 miembros por país (para favorecer la representación de los países más pequeños) y un máximo de 96 escaños para un país (el de mayor población es Alemania). Por el contrario, Parlatino tiene una representación igualitaria, ya que cada estado miembro tiene 12 miembros en el parlamento. Esta es una segunda característica que aproxima el parlamento latinoamericano y caribeño a una forma intergubernamental de asamblea, más que supranacional.

La adopción ocasional de la elección directa de sus miembros por Parlatino debe ir acompañada de una reforma del sistema de asignación de escaños, con el fin de garantizar una representación más proporcional de los pueblos de América Latina y el Caribe. Una elección directa de los miembros del Parlatino es también deseable por el efecto beneficioso que puede tener en el proceso de integración regional. De hecho, como ha demostrado el caso europeo, la elección directa de sus miembros presta más atención a las actividades del Parlamento Europeo. Además, reduce la brecha del déficit democrático, potenciando la legitimación de las disposiciones adoptadas por la asamblea regional y por lo tanto, todo el proceso de integración

³¹ European Parliament, Rules of Procedure of the European Parliament. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-003+DOC+XML+V0//EN&navigationBar=YES>

regional. La opinión pública se implicaría más en los asuntos regionales, por lo que se espera que lleve a un proceso de politización como en el Parlamento Europeo (véase De Wilde y Zürn, 2012).

Una representación proporcional en el Parlatino también significaría un cambio hacia un carácter más supranacional de la institución, ya que se convertiría en la cámara para representar a los pueblos de América Latina y el Caribe, en lugar de sus parlamentos. Las divisiones también cambiarían de las identidades nacionales a la posición ideológica. Las cuestiones regionales se discutirían no principalmente sobre la base de intereses nacionales, sino sobre el fondo de las políticas y sobre la base de las preferencias políticas. Para ello, un aspecto importante sería el de la constitución en el Parlamento de América Latina y el Caribe, de grupos políticos transnacionales, como lo es el Parlamento Europeo. De hecho, en la actualidad Parlatino se organiza sobre la base de las delegaciones nacionales, mientras que el Parlamento Europeo se organiza sobre la base de grupos políticos transnacionales que se posicionan sobre el eje izquierda-derecha.

Esta conformación del Parlamento Europeo ha contribuido a la creación de partidos políticos europeos como el Partido Socialista Europeo, el Partido Popular Europeo, etc., en los cuales convergen miembros del parlamento y partidos políticos nacionales. Esta proximidad permite la creación de alianzas transnacionales entre los diferentes partidos políticos nacionales, que pueden actuar conjuntamente para fortalecer su posición frente a temas en los que comparten una visión común. Desde el principio, el Parlamento Europeo ha evitado la división en grupos nacionales en su seno.

Cada grupo político, por el momento, debe estar constituido al menos por diputados de 7 Estados miembro diferentes. Por otra parte, nunca ningún grupo en la historia ha podido llegar a la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo y entonces "se ha desarrollado una fuerte cultura de negociación entre los grupos [...] esta práctica puede ser vista como una forma efectiva de agrupar intereses y tal vez la única manera de garantizar que el Parlamento tenga una influencia significativa en el proceso político" (Peterson y Shackleton, 2012: 134).

Sin embargo, el sistema de toma de decisiones del Parlatino requiere una mayoría simple para la aprobación de actos, como en el Parlamento Europeo, con la excepción de algunos poderes específicos de este último. Además, los dos órganos comparten una organización similar, con la institución de un Presidente, Vicepresidentes y Secretario General, común a todos los órganos legislativos. También actúan en un entorno multilingüe, pero el Parlamento Europeo trabaja en 23 idiomas mientras que el Parlatino solo en español, a pesar de que las lenguas oficiales son español, francés, inglés y portugués.

Cabe destacar, que mientras el Parlamento Europeo trabaja regularmente, Parlatino no lo hace. Según el art. 12 de su Estatuto, se reúne ordinariamente una vez al año en el asiento permanente y extraordinariamente sobre decisión de al menos la mitad de los miembros de la Junta Directiva. Esto también se debe a que los miembros del Parlamento son, como ya se ha dicho, miembros de los parlamentos nacionales. Si Parlatino pretende convertirse en el órgano legislativo de la CELAC, tiene que convertirse y adoptar una estructura y composición más permanente, ya que los temas legislativos requieren un debate diario en el marco de un nuevo proceso de integración regional. Podría asimismo promoverse una clase política profesional y capacitada propiamente en asuntos regionales.

La producción legislativa del Parlatino es muy inferior a la del Parlamento Europeo. Por supuesto, esto se justifica también por el hecho de que el Parlamento Europeo, al estar integrado en un proceso de integración regional más amplio y con muchos sectores de política interesados, tiene la oportunidad de legislar sobre más temas que el Parlatino. Sin embargo, también es una cuestión de competencias, ya que el Parlamento Europeo tiene funciones legislativas compartidas con el Consejo de Ministros, mientras que el Parlatino tiene un poder limitado, pudiendo adoptar acuerdos, recomendaciones, resoluciones, mociones, proyectos y declaraciones que no tienen el poder de obligar legalmente a los Estados miembro, como lo ha hecho el Parlamento Europeo.

La organización interna de los parlamentos es, al final, similar: ambos trabajan en comisiones permanentes. Parlatino tiene actualmente 13 comisiones permanentes, mientras que la UE tiene 22 comisiones permanentes y algunas comisiones especiales de investigación. Algunas de estas se ocupan de políticas similares en ambos parlamentos, como las comisiones agrícolas, económicas o sanitarias, mientras que otras son únicas en cada caso, como la comisión de pueblos indígenas y etnias del Parlatino o la comisión de peticiones del Parlamento Europeo. El cuadro 1, readaptado de Mariano, Bressan y Luciano (2017), que se obtuvo a su vez de Malamud y Sousa (2005), resume las diferencias entre los dos parlamentos regionales en el estado actual (2017) añadiendo la comparación propia con el Parlamento Europeo.

Cuadro 1. Evaluación comparativa entre el Parlatino y el Parlamento Europeo

	PARLATINO	PARLAMENTO EUROPEO
Estados miembro	23	28
Incorporación formal en el proceso de integración regional	No	Sí

Competencia legislativa	Consultiva	Legislativa
Miembros del Parlamento elegidos		
directamente	No	Sí
Representación por país	Equivalente	Proporcional
Fracción formalizada		
de los partidos	No	Sí
Sistema de toma de decisiones	Mayoría simple	Mayoría simple
Comisiones Parlamentarias	Permanentes	Permanentes
Actos del Parlamento	Derecho blando	Derecho blando y actos jurídicamente vinculantes

Fuente: elaboración propia con base en Mariano, Bressan y Luciano (2017)

Conclusiones

Al realizar este estudio somos conscientes de las grandes diferencias que hay detrás del Parlatino y del Parlamento Europeo en el nivel macro (enormes diferencias regionales) y en el nivel micro (diferencias de organización interna). Sin embargo, nos hemos centrado en estos últimos para evaluar las diferencias entre los dos organismos y posiblemente extraer de esta comparación algunas conclusiones sobre sus funciones en los procesos de integración regional y, por tanto, sobre las potencialidades del Parlatino como motor de la integración regional de América Latina y el Caribe.

En los nueve aspectos que nos hemos focalizado, el Parlamento Europeo y el Parlatino son similares en solo dos de ellos: el sistema de toma de decisiones (mayoría simple) y las comisiones parlamentarias, aunque permanentes en ambos órganos, son diferentes en número y tipología. Creemos que la potencialidad de Parlatino para convertirse en un actor clave en su proceso de integración regional reside en los otros siete aspectos de su organización.

En primer lugar, Parlatino debería pasar a la integración de los miembros de la CELAC que no son miembros del parlamento; entonces, debería incorporarse a la CELAC, como se propuso recientemente, para ser incluida en el proceso de integración regional. De este modo, sus competencias podrían evolucionar de un mero papel consultivo a una función legislativa real y, a continuación, el Parlatino se convertiría, al igual que el Parlamento Europeo, en un órgano que produce actos jurídicamente vinculantes distintos de los instrumentos jurídicos no vinculantes.

Sin embargo, la función legislativa debe ser legitimada mediante la elección directa de los miembros del Parlatino. La representación de los países debería ser proporcional, para contrastar el actual carácter intergubernamental del parlamento latinoamericano y convertirlo

en un órgano supranacional que represente a los pueblos de la región de América Latina y el Caribe. Además, una división de miembros del Parlatino debe basarse en fracciones partidarias, en lugar de delegaciones nacionales como lo es ahora.

Estas diferencias entre el Parlatino y el Parlamento Europeo son, como sugiere la teoría del neo-institucionalismo histórico, el fruto de una *path-dependency*. Las decisiones tomadas en el pasado han creado dos tipos diferentes de instituciones, las cuales han producto dos tipos diferentes de integración regional. Ahora, una ventana de oportunidad está abierta ya que según el enfoque racional neoinstitucionalista un cambio institucional es posible.

Esta propuesta política, basada en el caso europeo, podría reforzar el rol del Parlatino en el proceso de integración regional – en el caso de que se incorpore en la CELAC – para fomentar una integración regional que sea tanto eficaz como geográficamente amplia; es decir, el ideal que América Latina y el Caribe han buscado implementar constantemente. Sin embargo, el relevante papel de los gobiernos nacionales en los procesos de integración regional latinoamericanos es una variable que no debe ser subestimada y por la cual podrían ser desarrolladas más investigaciones.

Referencias

- De Wilde, Peter and Michael Zürn (2012): ‘Can the Politicization of European Integration Be Reversed?’ Journal of Common Market Studies, Vol.50 (1): pp. 137-153. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02232.x>
- European Parliament, Rules of Procedure of the European Parliament. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RULE-003+DOC+XML+V0//EN&navigationBar=YES>
- Fabbrini, Sergio (2012): “Comparative Politics: Ad Vocem” in Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino (eds.), International Encyclopedia of Political Science, Vol.2: pp. 342-359. California, C.A.: Sage. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2441226>
- Haas, Ernest B. (1967): ‘The uniting of Europe and the ‘uniting of Latin America’, Journal of Common Market Studies, Vol.5 (4): pp. 315–343. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>
- Hall, Peter A. and Taylor Rosemary C. R. (1996): ‘Political Science and the Three New Institutionalism’, Political Studies, Vol. 44: pp. 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hatton, Lucy and Sonny Anna (2015): ‘Theories of European Integration’ factsheet, CIVITAS Institute for the Study of Civil Society, UK. Available at: <http://www.civitas.org.uk/content/files/OS.16-Theories.pdf>
- Holland, Martin (2002): The European Union and the Third World. UK: MacMillan Education.
- La Prensa, (2014). ‘Parlatino aspira a convertirse en el ‘brazo legislativo’ de la Celac’, 5 de septiembre. Available at: http://www.prensa.com/mundo/parlatino-aspira-convertirse-legislativo-Celac_0_4020347949.html (Last accessed: April 2017).
- Mace, Gordon and Migneault Dominic (2011): ‘Hemispheric Regionalism in the Americas’ in Timothy M. Shaw, J. Andrew Grant and Scarlett Cornelissen (eds.) The Ashgate Research Companion to Regionalisms. New York, N.Y.: Ashgate. pp. 159-174.
- Malamud, Andrés (2010): ‘Latin American regionalism and EU studies’, Journal of European Integration Vol.32 (6): pp. 637-657. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>
- Malamud, Andrés and Luís de Sousa (2005): ‘Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance’, Contexto Internacional Vol.27 (2): pp. 369-409. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200005>
- Malamud, Andrés and Gian Luca Gardini (2013): ‘Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its lessons’, The International Spectator: Italian Journal of International Affairs, Vol. 47 (1): pp. 116-133. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>
- Mariano, Pasquariello; Regiane N. Bressan and Luciano Theodoro (2017): ‘A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino’, Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.60 (1) : pp. 1-18. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600115>

Parlatino, Estatuto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, Spanish version. Available at: <http://www.parlatino.org/pdf/documentos/estatuto-parlatino.pdf>

Parlatino, Reglamento del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2016), en Quito, República del Ecuador. Spanish version (17 October). Available at: <http://www.parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

Peterson, John and Michel Shackleton (2012): The institutions of the European Union. Oxford: OUP.

Pierson, Paul (1996): ‘The path to European integration a historical institutionalist analysis’, Comparative Political Studies Vol.29 (2): pp.123-163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>

Phillips, Nicola (2003): ‘The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America’, Third World Quarterly Vol.24 (2): pp. 217-234. <https://doi.org/10.1080/0143659032000074565>

Santander, Sebastian (2014a): ‘Competing Latin American Regionalisms in a Changing World’ in Mario Telò (ed.) European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. London: Ashgate. pp. 187.

Santander, Sebastian (2014b): ‘The Impact of the Iberian States on European Union–Latin American Interregionalism’ in F. Baert et al. (eds.) Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU. London/ New York, N.Y.: Springer. pp.107. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7566-4_7

Stavridis, Stelios (2006): ‘Parliamentary Diplomacy: Any Lessons for Regional Parliaments?’ in Mario Kölling, Stelios Stavridis and Natividad Fernández Sola (eds.), The International Relations of the Regions: Subnational Actors, Para-diplomacy and Multi-level governance. Zaragoza: University of Zaragoza.

Treaty on the European Union (TUE)

Treaty on the Functioning of the European Union (TFUE)

Tratado de Institucionalización del Parlatino.

A more collaborative Buenos Aires: Civil society participation in public policy-making

<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1.3>

Alejandro Marcelo Liberman

PhD candidate in Political Sciences at the Universidad Católica Argentina.

alejandro.liberman@libertadyproyreso.org

Abstract

This paper analyzes new participation and its impact on the local government in the city of Buenos Aires. Applying qualitative methodology, particularly in the first and only case study of its kind, this paper offers a description and evaluation of the institutional process designed to engage organized civil society, and to increase collaboration with new forms of mediation within the new participatory framework of representative local democracy in place since 1996. Specifically, the local Strategic Planning Council will be evaluated and appraised via an analysis of the goals and fulfillment of the general strategic plan for the period 2004 to 2010.

Keywords: City of Buenos Aires, Collaboration, Local government, Mediation, Organized civil society (OCS), Participatory democracy, Strategic planning council (SPC)

Introduction

Citizen participation in democracy through several approaches has been widely discussed, at least since the publication of Arnstein's classic paper (1969), in which he presented the "*ladder of participation*". This first approach was complemented by Silverman (2005) with the introduction of his "*citizen participation continuum*". In this extension to Arstein's work, he takes into consideration those groups that drive participation and the forms of participation they pursue.

As the role assigned to participation within governments moves beyond that defined by norms of simply choosing representatives within democratic processes at national and local levels alike, it disrupts traditional institutional and participatory frameworks set up at the end of the 18th century whose main features focused on their very stability and perpetuation over time. Thus, political participation since the advent of universal suffrage now makes way for new and emerging forms of participation only recently and belatedly included within a regulatory framework that incorporates new actors and institutions involved in public affairs, in this case within the local government.

The importance of furthering the academic and interdisciplinary research into the issues of participation is made clear by three parallel developments of current empirical relevance. The first of these is the paradigm of an unprecedented urban revolution, which has seen significant rural-urban drifts, the expansion of urban spaces and metropolitan areas, and the new tensions, conflicts and challenges arising therein. The second is the growing demands from citizens who seek to achieve higher standards in their quality of life within cities. And thirdly, governments' actions and policies to design institutions to respond to this flow of rapid changes from and within an increasing and ever more demanding urban population.

In order to explain these actions and policies, this research aims to make a contribution by: first, exhibiting and describing a novel and specialized public space of participation in local government; second, revealing the extent of participation of civil society on public policies; and third, showing the results brought about by the planned interventions of civil society organizations and local government to provide improvements in the citizenry's quality of life.

This paper is divided into four sections. In the first, an overview of the literature that has been deployed in the areas of participation, civil society, collaboration, legal tools and decision-making will be presented. Section 2 is comprised of the research approach and methodology, and hypothesis. In section 3 the core of the research will present a description and evaluation of the new model for citizen participation in the city, that is, the involvement of civil society organizations. This evaluation will employ the only empirical analysis carried out

to date on the impacts produced in the period 2004-2010 within the Strategic Planning Council. Finally, in section 4, conclusions along with topics for future research are presented.

Literature Review

a) Participation and citizen participation

The literature reviewed indicates that the basic theoretical argument regarding participation is intrinsic to the core meaning of democracy; this is, to build on the epistemic idea of democracy, the institutional form of mediation and a full understanding of inclusiveness (Heinelt, 2002).

One of the many definitions found in the Encyclopedic Dictionary of Public Administration (2012) reads: citizen participation may be defined as a process in which ordinary people take part –whether on a voluntary or obligatory basis and whether acting alone or as part of a group– with the goal of influencing a decision involving significant choices that will affect their community. Such participation may or may not take place within an institutional framework, and it may be organized either by members of civil society (for example, through class action, demonstrations citizens' committees) or by decision makers (for example through referendums, parliamentary commissions, mediation).

In a vast territory of diffuse concept-based approaches, many authors have tried to build many meanings and connotations of the terms citizen involvement and participation according to Wengert (1976). As such, research on citizen participation produces a complex and untidy literature (Kweit and Kweit, 1981). Nevertheless, there is a general consensus that citizen participation is defined as the active, voluntary engagement of individuals and groups to change problematic conditions and to influence policies and programs that affect the quality of their lives (Gamble and Weil, 1995).

b) NGO participation and interaction between NGOs and governments

There is contemporary and extensive literature describing the arrival, the dynamics and the different developments around the world with regard to the participation of NGOs (Benhabib, 2006; Rathgeb, 2003; Smith, 2013). Furthermore, contracting between government and NGOs has received widespread attention from scholars (DeHoog and Salamon, 2002; Gronjberg, 1993; Gutch, 1992; Hartogs and Weber, 1978; Kramer, 1983; Smith and Lipsky, 1993).

c) Policy on participation or interactive decision-making

Experiences were collected to promote the participation of citizens in public affairs through different arrangements and institutional mediation focused on enhancing involvement of citizens and organizations of the civil society in decision-making and public policies. These experiences have been identified by different authors (Bassoli, 2010; Bherer, 2010; Geurtz y Van de Wijdeven, 2010; Edelenbos y Klijn, 2006; Simmons y Brichall, 2005; Cheyne y Comrie, 2002; Farrell, 2000; Klijn y Koppenjan, 2000). Specifically, participation of civil society organizations includes consultation, submitting bills, and the elaboration of local strategic planning who live with traditional principles of representation.

d) Legal tools

Legal tools to support the principles of citizen participation and collaboration of civil society organizations in the city were generated according to Fagence (1977) when he says that: citizen participation may be best conceived, not as an alternative to the conventional decision-making process pursued by the public planning agencies in the institutionalized framework of modern government, but as a decision-forming partnership, an exercise in collaboration.

e) Institutional and innovative matrix

Rosener (1978) found that while citizen participation takes on meaning only within a value context, most citizen participation programs fail to acknowledge this reality. Ignoring the centrality of value to the participation concept has resulted in confusion as to the meaning, expectations, and cause and effect relationships between participation programs and societal goals. Little is known about the "effectiveness" of participation. It is suggested that the use of evaluation research methodology, which forces the articulation of heretofore "hidden values" and assumptions, can produce an acceptable framework for both the conceptualization and measurement of citizen participation effectiveness.

f) Collaboration

This article uses the concept of collaboration from Thomson (2001) where collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions (Agranoff and McGuire, 2003; Huxman and Vangen, 2000).

Research Approach

This research represents an observational case study (participant observation in the Assembly supplemented by data collected on this event and documents focusing on the Strategic Plan 2004-2010 at the local government level).

Methodology

The study was conducted within the Strategic Planning Council of the government of the City of Buenos Aires (SPC) during the Annual General Assembly with representatives of each organization belonging to the SPC. The government had requested OCS members to evaluate the progress made by government and the SPC in the latest Strategic Plan (2004-2010). The way this evaluation was carried out was a show of hands with each representative having the opportunity to assess Government Actions (GAs) and SPC Actions in terms of compliance with the priorities defined in the Strategic Plan. This procedure was adopted informally for the first and only time and the results were collected to make the descriptive analysis presented herein.

Qualitative research generally includes four basic types of data sources: interviews, observations, documents and audio-visual materials; the scope of the research presented herein is limited to observations and documents.

Hypothesis

One of the issues to be considered in the research is the development of local governments together with the participation of OCS to influence public policies and achieve new models of efficient and collaborative local development based on: a) a model of agreement and consensus, b) a reinvention of governance forms in representative democracy. The working hypothesis is that new models emerging from public and non-governmental sectors are a key element of a more efficient process, leading to better diagnosis, decision-making, and implementation and more sustainable growth by reducing political risk and eliminating the state monopoly on issues that are better-resolved through the inclusion of non-governmental sector worldview and collaboration.

Certain normative mechanisms open up the possibility of operationalizing more active policies, policies inclusive of enhanced citizenship and collaboration to be applied to two innovative products: 1) the creation and full operation of coordinated organizations of the civil society with and within local government processes, and 2) the possibility of generating

innovative new laws with medium and long-term impact.

These two products, in turn, bring about three significant consequences. The first of these is a reduction of the political risk in associative projects in the mid- and long term to provide them with greater sustainability and more legitimacy. The second is the generation of greater transparency of the process through citizen monitoring and control. And finally, a sharing of decision-making, either direct or indirectly.

A new perspective of participatory democracy

With a change in its national legal status in 1994, the City of Buenos Aires modified its political-democratic paradigm, moving from the concept of municipality to one similar to that of an Argentine province (on this particular subject there are some sharp and complex doctrinal and court positions. Spotta, 1995; Marienhoff, 1995; Natale, 1995). Then, in 1996, the constitution and its formulas for the city's institutions were approved, putting in place autonomous institutions and a participatory democratic model, and adopting a republican and representative local government.

The City of Buenos Aires has almost 3 million inhabitants with a population density of about 15,000 people per square kilometer (twice that of São Paulo), while the greater metropolitan area is home to more than 13 million inhabitants, positioning it as the 20th largest and global city in the world. Together, the city and greater metro area account for almost 40% of the total population of Argentina. With such a large and dense population base, the city faces huge challenges including significant structural issues, especially with respect to north-south inequalities, transportation, housing, and the environment (see Rodriguez and Oviedo, 2001; Rojas and Fernández, 2005).

The political-institutional shift beginning in 1996 has led to new instances of participation that will be presented and evaluated in this paper. The analysis will center on the role of the *Consejo de Planeamiento Estratégico* (Strategic Planning Council/SPC), which is a consultative body empowered also to propose legislation. It is presided over by the mayor of the city government, and it is comprised of more than 150 institutions and representative organizations in the spheres of labor, industry, religion, culture, education, and party politics; it works to enable interaction between these and civil society, with the goal of periodically agreeing and proposing mid and long-term strategic plans that serve as a foundation for public policy and that express the common denominators and common ground of the different interests in society as a whole (by the end of 2014 there were 146 organizations).

Several things have been taken in account. The first is related to the intrinsic characteristics that give the SPC a life of its own; that is, the authority to provide technical advice in response to requests at different levels of the local power (on-demand). The second, also part of its *life-force* activity, is the body's capacity to propose bills to the legislative assembly, and, periodically, to present strategic plans to the legislature (own powers).

All of the debate that takes place within the 5 dimensions and the gender group of the SPC is a process of extreme importance to recreating the content of the products (on-site) and to evaluating the impact achieved (ex-post).

The aim here is to answer three important questions: 1) Has the commitment between the local government and civil society materialized in some concrete way towards more effective mediation? 2) Can participatory democracy, as a process on paper inclusive of the relevant actors in society (i.e. civil society), provide answers with respect to these actors' effective mediation through the planning of public policy in the mid and long-term beyond the urgent? 3) Is an association (sharing policies) between local government and metropolitan area powers possible given the current condition of mediation and level of political will?

Before moving forward towards answering these questions, it would be beneficial at this point to clarify some important terms. On one hand, the constitutional principle of participation, used generically within the local democracy, took a Copernican turn in 1996, and includes:

- a) Popular elections (before and for 100 years, the “mayor” was the head of the local executive power, a delegate chosen and appointed by the national executive power).
- b) Participatory democracy. The different participatory mechanisms laid out in the existing norms that act as a complement of the representative democracy. More precisely, within the SPC there is heterogeneous and specialized participation whose main actors are civil society organizations.

In sum, these changes occurring in the 1990's are consistent with local governments, as a result of the application of the principle of subsidiarity ensuring that decisions are made as closely as possible to the citizen, having thus assumed increased importance as the perceived new site for a deepening of democratic participation and as the new arena in which public authority and socially-transformative projects are being reconstituted in the era of globalization (Heller and Evans, 2010) and, paradoxically, the urban explosion (Linden, 1996; Rojas and Fernández, 2005; EU, 1992³²)

³² The principle of subsidiarity is defined in Article 5 of the Treaty of European Union.

On the other hand, there has been an inclusion of the concept of mediation (black box) that is not present in the law, but which embody with the meaning in line with the inherent characteristics of the dialogic space between the local government and the OCS in the process of claims transmission and the horizontal collaboration in terms of its sphere of actions of the SPC (referred to as collaboration processes and the “black box”; see Thomson, 2006).

In other words, mediation is the process of transmission of demands from parts of OCS to other parts or to actors in political society or the state. It plays a crucial role in forming the collective identities of civil society actors and their sense of publicness (Baiocchi, Heller and Silva, 2011). This mediation process is the main focus chosen for this analysis in order to answer the questions posed.

In this case, the set of demands is not circumstantial or *ad-hoc*; that is, it is made up of preconceived demands that are sustained in a strategic plan that reaches across both the local and metropolitan spheres.

Table 1. Civil Society – Local State Relations

From...	Civil Society – SPC (Law 12-14-1999)	Mediation (black box)	Local Government
Origin rules	National and local Constitution and operational laws.		
Type of institution	Advisory	Transmission (or translation) of claims and supplements of the public policy	Political
Products	Periodic Strategic planning Bills Recommendations to the local executive power	Vision and action of mid and long-term of the public policies (PP) and input into the management (MG) of local government. Collaboration (COL) and Coordination (COR)	Short and mid-term in terms of public policies. Management
Impacts	See the case below (**)		

(*) Source: Author, based on the law 1777 and local Constitution.

(**) Ranking was shown according to Annual Ordinary Assembly (SPC).

The focus – from the standpoint of both organized OCS and of local government – is on deducing the different interaction that take place via the mediation process and that lead to results aimed at short, mid, and long – term goals of improving the quality of life of the citizenry. This process of mediation runs across the instances of collaboration and consensus within a process of an expanded democracy.

There are two constitutive types of institution, the local government and the SPC, both

of which are conceived under the same fundamental norm, the local constitution. The same norm, therefore, encompasses both institutions that, in hindsight, establish interactions with different scopes and from different visions that may or may not have been previously considered; from this arise the different temporary visions and powers that each institution possesses.

Move the table or move this paragraph. As shown in Table 1, the SPC has three key attributes: 1) it is the consultative body of the local executive power, 2) it is the bill-generating body for the local legislature, and 3) it carries out the role of producing strategic plans, collaboration, and recommendations, all with a medium and long-term vision. The local executive power, conversely, like any representative power elected by its citizens, works with bi-annual action plans and a short and medium-term operational vision.

Mediation comes about via two founding elements in the relationship of horizontal collaboration and participation between the SPC and local government. Without these two elements, it would be extremely difficult to achieve a process of demand and claim transmission resulting in actions that improve quality of life for citizens. In this regard the role of OCS in public policy and public service delivery is likely to remain one of the most central issues in public management in the coming years (Rathgeb, 2003).

In order to answer the second question regarding the production of results through the mediation process, the results will be used from an evaluation carried out in 2009 of the strategic plan 2004-2010 at the Annual General Assembly of the SPC.

The civil society organizations that participate in the SPC appraised – by an open show-of-hands vote - the planned actions of the 2010 Strategic Plan, the actions carried out by the local government, and those carried out by the SPC from 2004-2010. It should be pointed out that the number of planned actions of the Strategic Plan in the following areas were: a) 27 in the Institutional Dimension (InsD); b) 29 in the Physical/Infrastructure Dimension (PhyD); c) 6 in the Metropolitan Dimension (MetD); d) 23 in the Economic Dimension (EcoD); e) 24 in the Social Dimension (SocD). This gives a total of 109 actions (for the purposes of the present analysis, the gender group actions will be excluded). The study case considered on the city of Buenos Aires will serve to evaluate the practical implications of mediation processes between local government and organized civil society associations (in this case, the SPC).

Simple equations will be suggested to understand the results. Firstly, it has been considered that if 100% of the “Planned Actions” (PA) are rated with 5, both GA and/or SPCA (regardless of the quantity of actions taken, but necessarily having SPC and/or government

intervention), actions taken are fully effective with respect to the PA, meeting the demands planned and agreed by the SPC. That is, PA=5= 100% (optimal).

Moving down the scale from the optimal score it can be seen that the ratings of the AP were not completely reached, i.e. planned demands were agreed to by but did not improve the quality of life for its inhabitants to the extent envisioned.

Then the following series of tables, disaggregated by dimension, show us –within the critical planning area (CPA) – PA and actions arising from SPC and the local government planned to meet such demands, each of which received (after having been formulated and incorporated in the Strategic Plan) a score coming from each organization represented in the Assembly and for each of the PA.

Table 2. Institutional Dimension

Critical Planning Area (CPA)	Planned Actions (PA) General description of global aim	PA	GA (govn't actions)	SPC Actions	Assessment p/each PA (-1 to 5) *Average
		Quantities (summary)			
a) Autonomy	Strengthen City autonomy and develop integrated policies of security and justice	10	10	5	22 points/10 actions = 2.2<5
b) Citizenship participation	Foment citizen participation and oversight of public administration through decentralization. Improve representativeness of the government, and ensure political plurality	10	10	3	26/10= 2.6<5
c) Institutional design	Increase the quality of state management through the professionalization of public administration	7	7	1	20/7= 2.9<5
	Total (actions)	27	27	9	
	Actions' participation	Base=27	100%	33.3%	

(*) With respect to the qualifications, they measure the degree of compliance projected of the CPA regarding the actions undertaken to the local government and the SPC: -1 (None has been completely fulfilled with the PA and also has been a retreat from the actions carried out by it through government action or omission); 1 (PA have been fulfilled insufficiently); 2 and 3 (PA have been partially fulfilled); 4 (PA were able to be satisfactorily fulfilled); 5 (PA completely fulfilled, demand met fully).

(**) Source: Author.

Table 3. Quantity planned actions according to score of InsD (-1 to 5)

Score (-1 to 5)	Quantity Actions	Quantity actions (%)
5	2	7.4
4	3	11.1
3	7	25.9
2	10	37.1
1	5	18.5
Total actions	27	100.0

* Source: Author.

From this preliminary analysis of the Institutional Dimension it can be seen: 1) First, according to the GA and SPCA, PA -on average- did not exceed the score of three (AP <3), which corresponds to low SPC effectiveness (only 33%) (See Table 2) 2) 63% of the score for both government and SPC actions fall in the 2-3 range of effectiveness (see Table 3).

Table 4. Physical/Infraestructure Dimension

CPA	PA	PA	GA	SPCA	Assessment (-1/5)
a) Habitat	Improve access to housing and housing conditions, raising the quality of life of inhabitants, especially those in the lower income segments	8	5	4	5/8 = 0.6<5
b) Environmental quality and Public space	Improve the quality of the environment from a metropolitan perspective	6	6	0	12/6 = 2<5
c) Urban planning	Restructure territorial zoning and land use to achieve a more balanced, sustainable city with a higher quality of life through the implementation of urban planning policy	6	5	1	9/6 = 1.5<5
d) Transportation management and its infrastructure	Promote positive co-existence of the different modes of transportation, including non-motorized transport, and prioritizing public transportation while seeking a balance between cost, mobility, and environmental quality	9	9	1	19/9 = 2.1<5
	Total (actions)	29	25	6	
	Actions' participation	Base=29	86.2	20.7	

* Source: Author.

Table 5. Quantity planned actions according to score of PhyD (-1 to 5)

Score (-1 to 5)	Quantity Actions	Quantity actions (%)
5	0	0.0
4	3	10.3
3	4	13.8
2	7	24.1
1	12	41.5
-1	3	10.3
Total actions	29	100.0

* Source: Author.

From an analysis of the results it can be concluded: 1) *Firstly, planned actions in the strategic plan did not receive scores higher than 2.1, even with the participation of the SPC at 20.7% and high participation of the government at 86.2% (See Table 4) 2) 37.9% of the scores were between 2-3 (See Table 5).*

Table 6. Metropolitan Dimension

CPA	PA	PA	GA	SPCA	Assessme nt (-1/5)
Planning, coordination and inter-jurisdictional management of the metropolitan area	Promote the existence of judicial instances and inter-jurisdictional treatment of issues that require metropolitan-scope solutions	6	5	5	9/6 = 1.5<5
	Total (actions)	6	5	5	
	Actions' participation	Base=6	83.3	83.3	

* Source: Author.

Table 7. Quantity planned actions according to score of MetD (-1 to 5)

Score (-1 to 5)	Quantity Actions	Quantity actions (%)
5	0	0.0
4	0	0.0
3	0	0.0
2	3	50.0
1	3	50.0
-1	0	0.0

Total actions	6	100.0
----------------------	----------	--------------

* Source: Author.

In this case, it can be seen that although the planned actions represent an important task between the two territories, and supposing intervention of the government and the SPC of 80% (see Table 6), the demand for inter-jurisdictional co-operation was not fulfilled in an area with more than 15 million inhabitants, representing more than 1/3 of the national population. At the same time, the strategic axes taken into account for the planning of guidelines and actions for the Plan 2004-2010 were incorporated with a metropolitan perspective, with the goal of understanding that the central problems facing Buenos Aires require a systemic and integrated vision of the city of Buenos Aires.

Table 8. Economic Dimension

CPA	PA	PA	GA	SPCA	Assessment (-1/5)
a) Development, employment and innovation	1) Promote socio-economic development with territorial balance, attract productive investment, and create jobs	9	9	1	24/9 = 2.7<5
	2) Improve the capacity of the local economic sectors to generate job creation, innovate, and participate more fully in the economy of the City, the country, the region and the world	8	7	0	22/8 = 2.8<5
b) Fiscal policies and management	Augment the predictability and effectiveness of fiscal policy and of legislation/regulation for the promotion of economic activities	6	6	2	22/10 = 2.2<5
Total (actions)		23	22	3	
Actions' participation		Base=23	95.7	13.0	

Source: Author.

Table 9. Quantity planned actions according to score of EcoD (-1 to 5)

Score (-1 to 5)	Quantity actions	Quantity actions (%)
5	0	0.0
4	6	26.1
3	6	26.1
2	8	34.8

1	3	13.0
-1	0	0.0
Total actions	23	100.0

Source: Author.

The conclusions here are similar to those above: 1) *The PA of the strategic plan did not achieve appraisal scores over 2.2, and SPC participation was a scant 13%. Furthermore, it should be noted that in the critical area a.2) the CPA did not intervene (See Table 8) 2) 60.9% of the scores fall between 2 and 3 (See Table 9).*

Table 10. Social Dimension

CPA	PA	PA	GA	SPCA	Assessment (-1/5)
a) Health	Promote and optimize the use of health system resources to guarantee access to the population through integrated policies of prevention and primary care networks	6	6	3	12/6 = 2<5
b) Education	Consolidate a democratic, articulated, accessible, and pertinent education system of high quality for the entire city that promotes the development of the whole person	5	5	1	12/5 = 2.4<5
c) Social policies	Move toward greater social equality through greater participation of all actors and respect for diversity	7	7	0	17/7 = 2.4<5
d) Culture	Sustain the right to culture for all citizens and promote the cultural values that identify us through pluralism, participation, and respect for the law	6	6	2	17/6 = 2.8<5
	Total (actions)	24	24	6	
	Actions' participation	Base= 24	100	25	

Source: Author.

Table 11. Quantity planned actions according to score of SocD (-1 to 5)

Score (-1 to 5)	Quantity actions	Quantity actions (%)
5	0	0.0
4	2	8.4
3	11	45.8

2	6	25.0
1	5	20.8
-1	0	0.0
Total actions	24	100.0

* Source: Author.

In this latter case, therefore: 1) *The GA and SPCA did not achieve scores over 3, even with SPC participation of 25% (See Table 10)* b) 70.8 % of the scores fall between 2 and 3 (See Table 11).

Table 12. Result of the five dimensions

D	GA	SPCA	Assessment On average (-1to5)
InsD	100.0	33.0	2.6
PhyD	86.2	20.7	1.6
MetD	83.3	83.3	1.5
EcoD	95.7	13.0	2.6
SocD	100.0	25.0	2.4

* Source: Author.

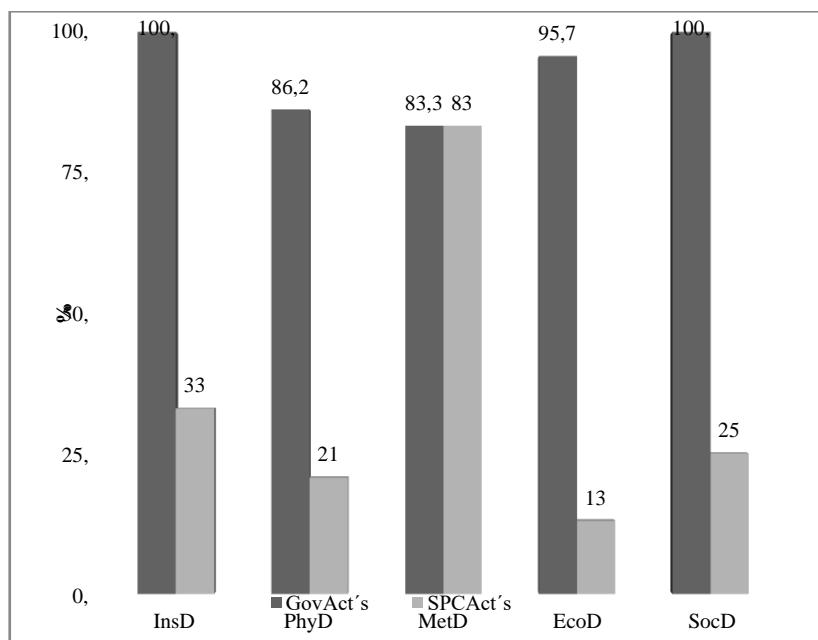
In sum, it has been verified that in the five dimensions that make up the strategic plan, appraisals of local government actions and of SPC actions with respect to the proposed actions ranged from 1.5 to 2.6, and did not exceed a score of 3 in any case. This can be assumed to have a clear impact on planned public policies in the long term.

It must be emphasized that the SPC is still facing serious challenges in terms of achieving action and mediation that will lead to greater impact on planned public policies within the current Strategic Plan (2010-2016) and those to follow. One of the possible explanations for these poor results is, in general, the lack of co-ordination and agreements between local government plans and the strategic plan that exposes the wide gaps that can be seen in Figure 1.

As well as in some critical areas and in the public policies presented in the tables above, there are significant differences, especially in the physical dimension and the metropolitan dimension, compounding the insufficient role of interconnection with the metropolitan area, something that is provided for as a key to the Plan and that runs throughout it (although in the

government action plan of 2006-2008 it is not given the same weight, focusing all the same on a structural reform of the local state).

Figure 1. Gap between the GA and the SPC actions (%)



* Source: Author.

Some relevant (re)actions from the SPC post strategic plan 2004-2010

The long-term challenges shown above are centered in the coordination, co-operation, and the effectiveness of mediation between the relevant actors in the processes. These processes have been on the path of gaining the maturity necessary to consolidate improvements in the quality of life and to offer sustainability to local public policy with a metropolitan perspective, and as of 2013 there had been some degree of improvement in the dealings of the local government and the SPC in 2 areas: 1) Better information b) Greater goodwill and joint actions to lever up the mediations.

With respect to information, from the government of the City side and from the SPC the quantity and the quality of information have increased. Thus, an SPC page was created on the official website of the local government which includes a section called “Observatory”, consisting of four areas of strategic information: “Buenos Aires Strategy Monitoring Station” (EMBAE), “Information Module for Strategic Planning” (MIPE), “Control Board for Priority Projects” (TAC) and “Strategic Monitoring System” (SISE). This is an open virtual space for the consultation

of relevant public information in order to evaluate the current situation of the City of Buenos Aires and consider the main strategic axes for the city in the medium and long term.³³

Furthermore, from the local government there have been moves by government officials from central areas (housing, planning, legislature, etc.) to offer support to actions that have been conceived within and proposed by the SPC with the goal of harmonizing, for the first time, government action plans with those set forth in the strategic plan. Moreover, the SPC took the initiative, upon consultation of the collaboration guidelines, of working to propose a bill of law related to public-private association. This law, which was passed by the local Legislature in 2013, aims to establish a regulatory framework for the development and execution of infrastructure works projects and services for the autonomous city of Buenos Aires through private-public association. Currently, the different dimensions of the SPC are studying the idea of a bill related to this law that would focus on improving the quality of the infrastructure works and related services.

The constitution and the operative norms that came of it, mainly autonomy and participatory democracy, have yet to reach full compliance. There are some normative impediments that have restricted progress towards the effective autonomy of the city, a progress that would guarantee a consequent advance in the quality of life of its inhabitants.

Conclusions

Within participatory democracy in the city of Buenos Aires, institutional mechanisms have been created that have helped in a normative way to give greater breadth to the traditional electoral democracy. This new experience, starting in the 1990s, brought with it a corresponding process of legislative negotiations to consummate the effectiveness of the new institutions, including the SPC, along with the decentralizing reforms that took place at a national level. The processes of reforming the institutions and reformulating the role of the local democracy were both processes that encouraged new forms of participation and attracted relevant actors to the construction of consensual public policy through co-operation and mediation.

Long-term policy planning united civil society organizations within the SPC. The processes and outcomes achieved by the SPC are understood as multilateral task results; that is, depending on joint action between the different government areas, which go beyond the competencies of the five work dimensions of the SPC.

From this consensual, transversal, and project-oriented vision, agreements emerged to build a future over a solid foundation that can ensure the sustainability of public policy and the

³³ See the link: <http://www.buenosaires.gob.ar/cope/estacionemonitoreo> (12-12-2014).

continuous improvement of the quality of life of the inhabitants of the city and of the metropolitan area. It is essential to note that the Strategic Plan 2004-2010 provided for demands in line with the necessities that large urban agglomerations generate and with the complexities that arise continuously. As such, the SPC included a metropolitan perspective in the Plan.

While strategic guidelines were established and prioritized for the long term, government actions – focused on activity over a shorter timeframe – could not be resolved effectively within the plan and in the time period studied here. These results are of significance in that they reveal shortcomings with respect to the realization of the strategic plan, which in turn imply two possible problems: on the one hand, a deficit in achieving the correct solutions to the specific demands in the plan, and on the other, the challenge of concentrating efforts in order to improve the effectiveness of solutions and the impact of the results.

There is no circumnavigating these two problems; they must be tackled directly in order to meet the desired objectives of a higher quality of life and greater sustainability of public policy. Only through the attainment of these objectives will participatory democracy cease to be a hollow term for the citizens of the city of Buenos Aires.

Given the low level of relevance and analysis accorded this new mechanism of local participation since its creation, further and more pointed qualitative and quantitative research is needed to learn even more the whole process. An extension of the research would enable a comparative analysis of participation in public policy-making in the periods pre-SPC, 2004-2010, and 2010-2016. A new analysis could add to a better understanding of the mediation process between government and OCS and within OCS to build stronger mechanisms of productive dialogue and effective coproduction of public policies.

References

- Agranoff, Robert and Michael McGuire (2003): Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- André, Pierre; Patricia Martin and Georges Lanmafankpotin (2012): 'Citizen Participation' in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), Encyclopedic Dictionary of Public Administration. Available at: <http://www.dictionnaire.enap.ca> (Last accessed 3/24/2016)
- Arnstein, Sherry R. (1969): 'A Ladder of Citizen Participation' JAIP Vol.35 (4): pp. 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baiocchi, Gianpaolo; Patrick Heller and Marcelo K. Silva (2011): Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil. Stanford CA: Stanford University Press. pp. 33
- Benhabib, Seyla (2006): Las Reivindicaciones de la Cultura. Buenos Aires: Katz Editor. pp. 180.
- De Hoog, Ruth and Lester Salamon (2002): 'Purchase-of-Service Contracting' in Lester Salamon (ed.) The Tools of Government: A guide to the New Governance. New York, N.Y.: Oxford University Press.
- European Union. Council of the European Communities (1992): Treaty on European Union. Available at: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (Last accessed 6/30/2004).
- Fagence, Michael (1977): Citizen Participation in Planning. New York, N.Y.: Pergamon Press.
- Gamble, Dorothy and Marie Weil (1995): 'Citizen Participation' in R. L. Edwards, Encyclopedia of Social Work 19th ed. Vol.1: pp.483-494. Washington, DC: National Association of Social Workers/NASW Press.
- Geurtz, Casper and Ted Van de Wijdeven (2010): 'Making Citizen Participation Work: The challenging Search for New Forms of Local Democracy in the Netherlands', Local Government Studies, Vol.36 (4): pp. 531-549. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494110>
- Heinelt, Hubert. (2002): 'Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-level Context' in Hubert Heinelt, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith and Erik Swyngedouw (eds.) Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience. Germany: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. pp. 17-32. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11005-7_1
- Heller, Patrick G. and Peter Evans (2010): 'Taking Tilly South: Durable Inequalities, Democratic Contestation, and Citizenship in the Southern Metropolis' Theory and Society Vol.39 (3-4): pp. 433-450. <https://doi.org/10.1007/s11186-010-9115-3>

Huxham, Chris and Siv Vangen (2000): 'Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration' Human Relations Vol. 53(6): pp. 771-806.
<https://doi.org/10.1177/0018726700536002>

Klijn, Erik and Joop Koppenjan (2000): 'Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers', Public Administration Vol.78 (2): pp. 365-387.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00210>

Kweit, Mary Grisez and Robert W. Kweit (1981): Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach. New York, N.Y: Praeger.

Law Nr. 4791/2013. Available at:

<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4791.html> (Last accessed: 6/27/2014).

----- (2012): Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una Nueva Transición Urbana. ONU: Habitat Publications.

Linden, Eugene (1996): 'The Exploding Cities of the Developing World' Foreign Affairs (January-February). Retrieved June 18, 2014. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/51622/eugene-linden/the-exploding-cities-of-the-developing-world>.

Marienhoff, Miguel (1995): La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994. Buenos Aires: El Derecho.

Natale, Alberto (1995): Comentarios sobre la Constitución. La Reforma de 1994. Buenos Aires: Ed. Depalma. pp. 181-182.

Rathgeb Smith, Steven. (2003): 'NGOs and Government: Implications for Democracy, Citizenship, and Public Administration', Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Administration, Philadelphia (August 28-31). pp: 1-35.

Rodríguez, Alfredo and Enrique Oviedo. (2001): Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas (34). CEPAL-ECLAC.

Rojas, Eduardo; Juan R. Curado-Roura and José Miguel Fernandez Güel (eds.) (2005): 'Metropolitan Government', Inter-American Development Bank V. Universidad de Alcala de Henares. Washington, D.C: BID. pp. 1-552.

Rosener, Judy B. (1978): 'Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?', Public Administration Review, Vol. 38, (5) (Sep.-Oct.): pp. 457-463. <https://doi.org/10.2307/975505>

Silverman, Robert M. (2005): 'Caught in the middle: Community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation', Community Development Journal Vol.36 (2): pp. 35-51.
<https://doi.org/10.1080/15575330509490174>

Simmons, Richard and Johnston Brichall (2005): 'Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the 'Participation Chain'', *Social Policy and Administration* Vol.39 (3): pp. 260-283. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2005.00439.x>

Smith, Steven and Michael Lipsky (1995): *Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.

Smith, Graham (2013): *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. New York, N.Y: Cambridge University Press (3rd printing).

Spotta, Alberto (1995): *Naturaleza Político-Institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el Texto de la Constitución Vigente a Partir de Agosto de 1994*. Buenos Aires: La Ley.

Thompson, Ann M. and James L. Perry (2006): 'Collaboration Processes: Inside the Black Box', *Public Administration Review* Vol. 66 (S1): pp. 20-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>

Wengert, Norman (1976): 'Citizen Participation: Practice in Search of a Theory', *Natural Resources Journal* Vol.16 (1): pp. 23-40.

Strategies of transnational advocacy networks for Brazilian foreign policy: an introduction

<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1.4>

Juliana Pinto Lemos da Silva

Master's Student in Political Science at State University of Rio de Janeiro.

julianaplemos@gmail.com

Abstract

This paper investigates the impact of NGOs on Brazilian diplomacy during Lula's administration, using shaming as a strategy to place Human Rights violating regimes under the spotlight, but also to pressure their allies. The hypothesis is that NGOs are necessary for the debate about shaming Human Rights violators, but not sufficient to trigger a change of Brazil's position on the country's ties with violators. I investigate the importance of NGOs in transnational advocacy networks and the preferences of Brazilian foreign policy from 2003 to 2010. Finally, I analyze cases in which Brazil was criticized by NGOs for having "friendly" ties with countries accused of being violators of Human Rights. The findings show that Brazilian diplomacy was against the international scrutiny of countries violating Human Rights, highlighting dialogue and cooperation as a better strategy to improve Human Rights records.

Keywords: Brazilian foreign policy, Human Rights, NGOs, Shaming, Transnational advocacy networks

Introduction

By the end of 20th century, with the end of the Cold War, globalization, economic liberalization, systemic financial crises, technological advances and the rise of transnational activism, many analysts talked about "a new foreign policy", more open to topics that used to be considered "low politics" and non-state actors participation in the decision-making process (Milani and Pinheiro, 2013).

Affected by the changes in the international system and by domestic transformations, the foreign policy decision-making process in Brazil could no longer be understood as isolated, where the Foreign Affairs Ministry (Itamaraty) had the monopoly of decisions (Milani and Pinheiro, 2013; Pinheiro, 2009; Farias and Ramazini Júnior, 2010). The greater relevance of several actors, both state and non-state, contributed to the need to broaden the channels for dialogue with other sectors, in particular, the civil society. Actors such as companies, nonprofit organizations, the media and social movements act internationally, developing sophisticated action plans.

In short, as Milani and Pinheiro stated: "Foreign policy is a public policy, since institutional, social and economic factors treat it in this perspective; it lacks, however, an institutional framework that reflects this new configuration politically" (2013:28). Undoubtedly, creating mechanisms that include civil society actors in the formulation process would democratize the discussion forums of Brazilian foreign policy.

It is important to emphasize, however, that these "are actors of international relations, developing, with objectives and goals defined by them, actions at the international level, but we do not call those actions foreign policy" (Milani and Pinheiro, 2013: 21). In that sense, it is important to recognize the importance of non-state actors as influencers on foreign policy, without detracting from the fact that "the responsibility for the public policies is of the government that implements them" (Milani and Pinheiro, 2013: 27).

Finally, it is important to remember that the democratization of the decision-making process of Brazilian foreign policy is also beneficial to the country from an international point of view. Milani and Pinheiro understand that "if, on the one hand, the greater participation of actors in the process of defining the country's choices internationally displaces the Itamaraty from the exclusive center of decisions, plurality renews the country's international insertion credentials by qualifying foreign policy as representative of the broader interests of the nation" (2013: 31-32).

This paper argues that foreign policy is a public policy, and therefore, should include in its decision-making process the actors present in civil society. In that sense, it seeks to better

understand the impact of Human Rights NGOs in Brazilian foreign policy. More specifically, the focus is to investigate how NGOs pressured Brazilian diplomacy during the Lula's administration (2003-2010), using shaming not only as a strategy to place Human Rights violating governments under the spotlight, but also as a tool for criticizing states considered allies of those regimes. Brazil during the Lula administration is an interesting case, specially because of the South-South cooperation discourse used in the country's diplomatic agenda, directly connected to the development and Human Rights (social, economics and cultural) agendas.

First, I present the theoretical framework of transnational advocacy networks through a literature review, to highlight the importance of these agents in the international system, and expose the central position that NGOs occupy in that scenario, seeking to analyze the strategies of these organizations, in order to understand the limits of its political action. Second, I investigate where Brazil stands regarding the Global Human Rights system³⁴, and the preferences of the Brazilian diplomatic agenda during the Lula administration (2003-2010). Finally, I analyze the criticism of NGOs regarding Brazil's ties with Human Rights violators and the possible impacts of such critics on the country's foreign policy. All in all, this analysis seeks to answer the following questions: 1) How can Human Rights NGOs impact Brazilian foreign policy?; 2) Does condemning Brazil for having bilateral relations with Human Rights violators actually cause behavioral change by the country's diplomacy?; 3) If the change does not happen, why is that so?

The hypothesis that NGOs play a necessary role for Brazilian foreign policy, as they represent civil society in the decision-making process, but that is not enough to cause a mere change of position in the Brazilian diplomatic agenda, because of the administration's preferences during the analyzed period.

Transnational Advocacy Networks and the role of Human Rights NGOs

In order to analyze NGOs impact on Brazilian foreign policy, it is necessary to outline the role of those organizations in the international system and their position within transnational advocacy networks, answering the following questions: 1) What are transnational advocacy networks? 2) What are their strategies? 3) How could they influence foreign policy? Only in that way, it is possible to investigate the limits of their political action.

³⁴ "The Global Human Rights System, an amalgam of norms, standing institutions, global campaigns and funding" (Hopgood, 2014).

This paper will use the contribution of Keck and Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders*, as the backbone of this section. The book is a seminal, interdisciplinary work on transnational advocacy networks and puts into perspective the role of these actors in influencing the foreign policy decision-making processes around the world and changing violating Human Rights practices. Other important contributions that will shape this section should be mentioned: the work of Richard Price (2003), that does an extensive literature review on the role of transnational civil society advocacy in world politics; the essay by Hans Peter Schmitz (2010) that looks to "open the black box" of advocacy networks and explore their internal debates; and the work of Robert Charles Blitt (2004) on Human Rights NGOs' regulation.

Keck and Sikkink (1998) call networks motivated by shared principles and values, transnational advocacy networks. According to the authors, advocacy networks grew increasingly larger and became more complex in the second half of the 20th century. Their goal is to build and deepen new links between states, international organizations and civil society. In order to do this, they make creative use of information and develop sophisticated strategies.

Florini calls transnational civil society the organized advocacy groups that take collective action without borders, fighting for what they believe to be the public interest (1999 *apud* Price, 2003). Schmitz states that transnational Human Rights networks are those that represent "a form of collective cross-border action designed to promote compliance with universally accepted norms" and seek to hold governments accountable by exposing the gaps between their international commitments and their domestic conduct (2010: 1).

The term "transnational" implies that advocacy networks are participants in both domestic and international politics. In that sense, some of the key goals of advocacy networks are promoting the implementation of standards through the pressure they make on key actors, and monitoring, which verifies compliance with international standards. Thus, networks contribute to redirecting discursive positions, and eventually influencing changes in policy and behavior (Keck and Sikkink, 1998).

Transnational network activists are united not only by shared principles and values but also by having a common discourse and by exchanging information and services with one another. Actors of activism networks include: international and domestic research and advocacy organizations, social movements, institutes or foundations, the media, churches, trade unions, intellectuals, parts of regional or local intergovernmental organizations, and sectors of the executive or legislative branch of a government (Keck and Sikkink, 1998).

The position of nongovernmental organizations in advocacy networks is central. Human Rights NGOs, according to Blitt (2004), are independent organizations that can operate at

national, regional or international level, their activities can be research and/or advocacy, and they can be financed by their members and/or corporate donations. Kaldor understands NGOs as "domesticated" social movements, due to their professionalization and bureaucratization (2014 *apud* Costa da Silva, 2016: 5).

Keck and Sikkink (1998) emphasize the power of activist networks arguing that the change in states' position on Human Rights topics during the 1970s and 1980s is partly linked to the interactions between states and transnational advocacy actors, after governments came to consider promoting Human Rights in other countries as a foreign policy goal. An example of the international Human Rights NGO force is given by Gordenker and Weiss, who assert that these organizations played a central role in the adoption of the Human Rights language in the final draft of the Charter of the United Nations (1996 *apud* Blitt, 2004).

Finally, according to Keck and Sikkink (1998), there are circumstances where new transnational advocacy networks are more likely to flourish: 1) When communication channels between domestic organizations and their rulers are blocked or do not produce results, which encourages these organizations bypass their governments and look for international support; 2) When political entrepreneurs promote them; 3) At conferences or when other type of contact between activists happen (Keck and Sikkink, 1998; Schmitz, 2010).

In this sense, investigative research on the strategies of transnational advocacy networks is the appropriate way to analyze their capacity for political action and their impact on changing not only the rhetorical positions, but also the behavior of states regarding Human Rights.

Transnational Advocacy Networks: strategies and influence

In order to analyze the strategies of transnational advocacy networks, it is necessary to emphasize that the political role of these organizations is outlined, mainly, by their campaigns. According to Keck and Sikkink, campaigns are "strategically linked activities where members of a network develop bonds and mutually recognized roles in the pursuit of a common goal" (1998: 16).

Campaigns are processes of construction of topics within certain contexts, with the objective of promoting substantive changes in an area, and the ones developed by Human Rights NGOs often focus on a country or a specific issue, such as torture or the death penalty. According to Keck and Sikkink (1998), the strategies of transnational advocacy networks can be divided into four categories: information politics, symbolic politics, leverage politics, and accountability politics.

Information politics are fundamental to a campaign. Keck and Sikkink argue that the ability to generate information quickly and effectively is "the most valuable trading currency" of NGOs, leveraging these organizations as legitimate international players. Information politics are expected to act on two fronts: they need to be reliable and attract attention (1998: 19). Therefore, they must be both dramatic and technical, used in a timely context to persuade public and policymakers to act, using facts to inform and testimonials to portray the situation also in terms of human stories. In that sense, framing is an important component, looking for opportunities where conditions are most conducive to leverage the central issue of the campaign.

The second kind of strategy according to Keck and Sikkink (1998) is symbolic politics. This type of strategy appears when important events occur and are framed as symbolic in a way that they not only develop audience awareness but also broaden the foundations of advocacy networks. Therefore, activists use symbols, actions or stories to make sense of an issue, and facilitate the transmission of information using analogies (Blitt, 2004).

The third type is leverage politics, when networks push more powerful actors, to change their policies or positions. Leverage politics occur mainly between activists and governments, financial institutions or other private actors. To be effective, NGOs need to raise their status through information and symbolic politics first, since organizations with more prominent profiles are more likely to succeed in lobbying for political change, and their legitimacy depends on their reputation as providers of objective expertise and reliable information (Keck and Sikkink, 1998).

According to Blitt effective use of leverage politics "depends on the ability of NGOs to [...] exploit the moral authority inherent in the rhetoric of Human Rights" (2004: 290). There are two types of leverage politics: material (when Human Rights groups provide information about a violating country, and pressures an ally to cut off military or economic aid to this regime) and moral (through shaming, when a country is called to respond for Human Rights violations, believing that to discredit that regime internationally may motivate behavior change). Shaming frames the Human Rights violating state as an outcast, one that should be despised by the civilized international community (Blitt, 2004).

The fourth and last type of strategy analyzed by Keck and Sikkink (1998), accountability politics, is the monitoring of the promises made by countries. In other words, this type of strategy allows members of transnational advocacy networks to use previous positions and commitments made by a state as a way of exposing the differences between their discourse and practice, imputing responsibility or ensuring stated policies.

Now that the strategies of transnational advocacy networks have been exposed, it is possible to analyze their political influence acting as organisms that seek to change discursive, political and behavioral positions of more powerful actors. Keck and Sikkink (1998) identify five stages or types of influence by networks: defining agendas, influencing discursive positions, influencing the institutional process, influencing policy change, and ultimately influencing the behavior of a state. The authors use the concept of stages of influence, not just types, because they believe that one change can impact the other, triggering an interconnected reaction, where governments are more prone to behavior change as they become more permeable to networks. Because of this, countries that have made changes of discursive positions are more likely to commit to procedural changes, which can directly impact political changes. Therefore, significant changes are more likely in cases where other types of impact have already been achieved.

The effectiveness of the campaigns, however, depends on important issues. For example, many topics cannot achieve sufficient status to be leveraged by networks. That happens because, according to Keck and Sikkink (1998), problems that can be associated with intentional actions of identifiable individuals have more potential to be chosen for campaigns than very structural and difficult to explain causes. The campaign can also depend on the characteristics of the actors (if they are vulnerable to moral and material constraints), as well as on the networks themselves (how strong they are) (Schmitz, 2010).

Finally, Keck and Sikkink (1998) understand that it is fundamental to turn to the place that standards occupy in the relation between networks and states. Norms and practices are mutually constituted, but practices turn standards into reality. Keck and Sikkink (1998: 42) sum up the whole process of NGOs influencing change by stating:

Activists pressured governments and international organizations to develop formal procedures to investigate the Human Rights situation in member states. The work of NGOs exposed state repressive practices, causing other states to respond by demanding explanations, and repressive states in turn produced justifications. The combination of changing international norms, compelling information, institutional procedures for action, and targeted lobbying and pressure campaigns created awareness and often caused states to modify their Human Rights practices.

The Limits of Transnational Advocacy Networks Action

For the purpose of this paper, it is also necessary to discuss the limits of transnational advocacy networks action, so we can understand better their ability to impact on foreign policy.

First, Schmitz (2010) points out several problems with the organization of campaigns, such as: difficulty in establishing and maintaining networks, bias of some organizations selecting themes, focusing on media exposure rather than principles, domestic movement difficulties in gathering international support, local resistance to outside interventions, among others.

In addition, there are criticisms over NGOs structures, stating that they are not necessarily democratic and transparent, not representative of the public interest and may reflect disparities that exist in the international system (Blitt, 2004; Price, 2003). These problems, according to Price, may directly affect the influence of these organizations, since "their power depends on their legitimacy as agents who deal with (rather than produce their own) democratic deficits" (2003: 590). Schmitz reinforce the emergence of skepticism about impartial activism and the perception that "Human Rights groups have compromised their principles in favor of economic interests, media exposure, and organizational growth" (2010: 3).

Another issue is that, although Keck and Sikkink (1998) are the backbone of this analysis, the authors use the concept of networks because they believe that it encompasses the notion of organisms where relations between actors take place openly. The authors do not believe in a hierarchy within the networks of activism, stating that these are "forms of organization characterized by voluntary, reciprocal and horizontal patterns of communication and exchange", showing a very optimistic view of how transnational advocacy networks actually work. In this sense, the boomerang effect must also be dismembered (Keck and Sikkink, 1998: 17).

The boomerang effect is treated by Keck and Sikkink as a phenomenon that happens when domestic groups go directly to the international arena to seek allies to contribute to pressure in their own country. The relationship established, according to the authors, is mutually beneficial: for domestic actors, usually from the Global South, access to information and influence is gained, while for the central actors, usually from the North, the notion created is that they not only fight for their peripheral partners, but with them (1998: 21).

However, it is necessary to better investigate this relationship. Keck and Sikkink (1998) themselves point out that Global North actors in advocacy networks have a cultural environment of optimistic internationalism. For the members of the networks located in the South, however, to justify an external intervention in domestic matters is a complex issue, since it stirs memories of the colonial/neocolonial era (Keck and Sikkink, 1998: 23). The apprehension is not without reason: the gap between the situation itself and the way it is portrayed by transnational advocacy groups often causes locals to lose control over how their stories will be told.

From this point of view, one of the biggest criticisms of transnational networks arises, and one that Keck and Sikkink recognize: "where we see ties between activists of different nationalities and cultures, others can see cultural imperialism" (1998: 53). Criticism is based on the belief that networks of activism can be attempts to force Western values into societies that do not want them. However, there is a problem with the cultural imperialism argument. Even if it could be valid, it can also be used by violating governments that want to delegitimize allegations against them. Therefore, activists need to give local people more control and voice in the definition of campaign content, as well as develop strategies beyond shaming that actually touch on long-term social change.

Finally, with the characteristics of transnational advocacy networks defined, their strategies delimited and their limits of action exposed, we can go to the analysis of the impact of such strategies in the Brazilian foreign policy, in order to pressure the country to take positions that are more in line with the international standards for Human Rights.

Brazil and Human Rights

According to Blitt (2004), the Universal Declaration of Human Rights had its origin in the post World War II period, mainly motivated by the horrors of Nazi concentration camps and war refugees. The author reinforces that there were no legal obligations or mechanisms of compliance imputed to the document, but the Declaration was a milestone for internationally recognizing the rights of individuals and the shared ideals of the United Nations.

There are other documents that helped establish international Human Rights standards, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). In addition, other complementary treaties have been signed, such as the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979), the Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984) and the Convention on the Rights of the Child (1989) (Blitt, 2004; Milani, 2011).

Human Rights issues were seen as topics of low politics in Brazil. During the period of the military dictatorship, the country "assumed a position of suppression of rights at the domestic level, and denial of violations, abroad" (Costa da Silva, 2014: 7).

During the military regime, Brazil took advantage of the principle of nonintervention in internal affairs to block international investigations, "vehemently denying the existence of violations and emphasizing that progress had been made in the economic, social and political

areas" (Costa da Silva, 2014: 8). The country's position only changed with re-democratization, the ratification of major international treaties, and the explicit recognition of UN work in the area (Costa da Silva, 2014).

Milani (2011) states that since the re-democratization, Brazil committed to the rules of the Global Human Rights system. "The art.4 (section II) of the Constitution establishes that Human Rights must prevail in Brazil's international relations" (2011: 44). The Brazilian diplomacy historically defends internationalism, multilateralism, and support liberal values, including Human Rights (Engstrom, 2014). The country is a major signatory to international agreements, and the only treaty not ratified by Brazil is the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.³⁵

Additionally, Brazil has achieved an international status leveraged by its role as one of the main agents of the G20, for acting in forums such as BRICS and IBAS, and being a Global South voice for soft power. The new status highlights the country as one of the players to focus on international Human Rights debates. Therefore, many external observers have high expectations for Brazil in terms of defending Human Rights principles (Engstrom, 2014). It is also possible to see this expectation in NGOs, which see Brazil as a mediator of regional issues, as a possible partner in promoting Human Rights in BRICS projects or as an important agent in the discussion of specific topics, such as Internet freedom³⁶ (Canineu and Donahoe, 2014).

However, Engstrom (2014) understands that it is important to state the difference between the expectations that Brazil plays a more active role, particularly by international Human Rights NGOs, and the country's willingness to do so. The author understands that Brazil shows reluctance in criticizing the behavior of other countries on Human Rights, mainly because the principle of noninterference is deeply rooted in Brazilian foreign policy. I argue that Lula administration's preferences for South-South relations and cooperation is also a strong variable to consider.

In this sense, Brazilian diplomacy during the Lula administration classified the Global Human Rights system as "unjust (strong countries that criticize the weak), hypocritical (selectively applied norms) and ineffective (diplomatic shame does not improve Human Rights in the country accused of violations)" (Engstrom, 2014: 17). At first sight, Brazil can be categorized as a country that, on paper, is a promoter of Human Rights. A more cautious analysis shows that, even by signing treaties and making commitments, Brazil also appears as one of the critics of the selectivity of the Human Rights system and how its mechanisms can be

³⁵ More at OHCHR - United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Available at <https://goo.gl/3MwXob>. Accessed May 2017.

³⁶ More at <https://goo.gl/GRi5dr>, <https://goo.gl/ZeFvNQ> and <https://goo.gl/Tik8Bj> Accessed December 2016.

used as a political weapon against developing countries in the international system. In that context, Brazil's actions should be analyzed from a critical point of view, to better understand how international scrutiny for maintaining relations with Human Rights violating regimes may influence a change of position by a country seeking, simultaneously, greater international projection and a diversification of strategic partnerships, as is the case for Brazil.

Brazil: an ally of human rights violators?

Brazil faced several criticisms regarding its ties with regimes that violate Human Rights during Lula's administration. These criticisms were manifested on two fronts: on the one hand, the mainstream media condemned what it calls condescension with regimes that were considered authoritarian. On the other hand, activists and members of civil society organizations reinforce that although Brazil has advanced in several fronts³⁷ of the development agenda (directly linked to economic, social and cultural rights), the country's performance in the international arena remains ambiguous regarding certain regimes accused of systematic violating Human Rights (Milani, 2011).

This paper will analyze the criticisms of Human Rights NGOs, as members of transnational advocacy networks, pressuring Brazil to prioritize Human Rights values in its relations with regimes accused of being systematic violators. These organizations believe that Brazil has a relevant status in the international system, and therefore must fulfill its responsibilities regarding the protection of Human Rights.

Asano and Nader (2011), from Conectas, affirm that, often, the diplomacy of the Lula administration (2003-2010) opposed principles to pragmatism. Likewise, Engstrom (2014), in a publication from Amnesty International, suggests that because of Brazil's ambition to build alliances at the South-South level, the country prioritized strategic interests, leaving in the background issues related to shared international principles. Human Rights Watch (2004), in an open letter to President Lula, reinforced the impression of an ambiguous performance of Brazil regarding Human Rights, and condemned the country's "unwillingness" to take a stand against some regimes considered Human Rights violators, stating:

³⁷ See Human Rights Watch (2015). Why is Venezuela's Democracy Still at Risk? Available at <https://www.hrw.org/news/2015/12/14/why-venezuelas-democracy-still-risk>. Accessed December 2016.

(2016). Colombia Peace Deal's Promise, and Flaws. Available at <https://www.hrw.org/news/2016/09/27/colombia-peace-dealspromise-andflaws>. Accessed December 2016.

(2014). The Brics Have a Chance to Succeed Where the World Bank Has Failed. Available at <https://www.hrw.org/news/2014/07/30/brics-have-chancesucceed-where-world-bank-has-failed>. Accessed December 2016.

Brazil has taken important steps on several international fronts, including on protecting the rights of sexual minorities, defending the International Criminal Court, and curbing the deadly trade in small arms. You have also elevated the issues of poverty and hunger on the global agenda. At the same time, we were disappointed by Brazil's failure to condemn certain abusive governments at the U.N. Commission on Human Rights, and by your unwillingness to speak about abuses in countries that you visited, such as Egypt, Libya, Syria, and Cuba.

A high profile case of criticism of Brazil's relations with authoritarian regimes is with Iran. Engstrom (2014) criticizes the country's rapid endorsement of the 2009 Iranian presidential election, and Lula's invitation to Iran's President Mahmoud Ahmadinejad to visit. In addition, there was the agreement between Brazil, Iran and Turkey known as the Teheran Declaration (2010), which was widely criticized in the national media at the time. The Lula government has also been accused by NGOs of turning a blind eye to systematic human rights violations by the Iranian regime (Asano and Nader, 2011).

The "questionable and ambiguous" positions on North Korea, Sri Lanka and the Democratic Republic of Congo at the United Nations Human Rights Council have also been a topic of scrutiny (Asano and Nader, 2011: 120). Brazil's abstention votes at the Council initiated some of the toughest criticism the country faced, with Human Rights Watch (2009) stating that "Brazil is aligned with Human Rights violators and not with its victims".

According to Conectas (2009), Brazil's discourse was about the need for cooperation with countries accused of Human Rights violations, contrary to the strategy of international constraint, but reinforcing that "the lack of firm reaction of the international community can be dangerously understood as a carte blanche to the dictatorships of today". Brazil also faced attacks because it abstained or voted against resolutions against Cuba, Sri Lanka, North Korea, and other regions and countries considered systematic Human Rights violators. Regionally, the criticisms were focused on the position of the Brazilian diplomacy not to publicly express any position that could undermine the country's relationship with Cuba and Venezuela (Engstrom, 2014).

Thus, it is worth mentioning the speech of Minister Celso Amorim on the case of Equatorial Guinea, to illustrate how Human Rights and strategic interests can conflict in a bilateral scenario between Brazil and an ally. During Lula's visit to the country, ruled by the same dictator since 1979, Amorim stated that "business is business" (Asano and Nader, 2011: 124). Lula's Minister of Foreign Relations during his two terms justified Brazil's position on systematic Human Rights violators stating that "dialogue and cooperation are more effective in ensuring the exercise of Human Rights than arrogance based on a supposedly moral

superiority", arguing that it is necessary not to see countries accused of Human Rights violations as pariahs or to isolate them (Amorim, 2010 *apud* Asanos and Nader, 2011: 123).

In this sense, NGO pressure is characterized by questioning the role that Human Rights have played in Brazil's relationship with countries such as Iran, North Korea, Sudan and Equatorial Guinea (Asano and Nader, 2011). Brazil appears as a Human Rights supporter at the rhetorical level, while its performance is located in a gray area, where relativisms can occur and strategic interests, such as commercial opportunities and support for the Brazilian campaign for a permanent seat in the Security Council of the United Nations, are more important for the country, or as Asano and Nader state, "on several occasions, the limit between dialogue, discretion and cooperation, and omission and connivance, has been tenuous" (2011: 123).

However, it should be made clear that, while the criticisms made by these Human Rights organizations are valid, it is also necessary to address not only the selectivity practiced by states, in terms of putting the spotlight on countries because of strategic interests and political preferences, but also the selectivity of NGOs in reporting violations.

First, the shaming of transnational Human Rights organizations is directed mainly at violators, with criticism of countries considered supporters or allies of the accused regime appearing only as a coadjutant issue. More than that, some studies prove that NGOs often produce publications or news stories about some countries more than others because they seek to maximize opportunities for advocacy, funding, public support and media attention. Ron et al, reporting on Amnesty International's publications, reinforce this perception by showing that "[NGO activists] are better able to shape international human rights standards when addressing abuses by powerful states". In this research, some of the countries on the "most repressive" list did not appear at all on the "most reported" list (2005: 574).

Ron et al acknowledge that too much focus on reports of strong states abuses can contribute to the marginalization of reports about abuses in smaller and poorer countries. Thus, selectivity is also a problem for NGOs, which in the name of pragmatism and "considerations of effectiveness and visibility [...] give more attention to some areas" (2005: 576).

NGOs, however, recognize that selectivity is a problem for Human Rights only at the diplomatic level. They do record that Brazil should criticize the selective use of Human Rights and be concerned about it being used as a political weapon by the Global North countries to condemn their opponents' violations and conveniently shut up about allies' violations and their own (Milani, 2011), but NGOs also note that Brazil cannot fall into the same trap by quelling in the face of systematic Human Rights violations of its allies.

Human Rights NGOs give two explanations for the selectivity by countries from the Global South: 1) the double standard approach of the North countries with allies and opponents violations and 2) the fear that they may be next in the shaming list (Human Rights Watch, 2013). In the case of Brazil, in the country's profile on the websites of Amnesty International and Human Rights Watch, there are several records of violations such as executions by the military police, prison conditions, torture, children's rights, freedom of expression, indigenous people's rights, housing rights, reproductive and sexual rights, security of Human Rights defenders, among other issues.³⁸

Finally, in addition to strategic interests having a more important role in the definition of diplomatic positions, the fear of being next in the shaming list for Human Rights violations compels more expressive reactions on the part of Brazil, showing a gap between its discursive position as promoter of Human Rights and its more constrained practice of avoiding changes at the bilateral level with violating countries.

Discussion

Nongovernmental organizations not only exist as agents of transnational advocacy networks, but as actors interacting in the international environment, whose initiatives contribute to the formulation of foreign policy domestically. According to Krain (2012), the shaming strategy used by these organisms as a pressure tool to change countries' behavior and positions on Human Rights is an important method of addressing violations.

However, evidence of the effectiveness of shaming is mixed. While many studies demonstrate its effectiveness, others suggest that the strategy has little impact. For Krain (2012), we can expect shaming to have different effects on different types of violations. Hafner-Burton (2008) argues that governments placed in the spotlight for committing abuses continue or even increase some violations after shaming. For Schmitz (2010), states can learn to continue to violate human rights internally even after agreeing with the Human Rights discourse, and even use improvements achieved to divert international attention from the public.

Further research should focus on the several domestic and international issues that directly influence the behavior of countries in relation to Human Rights violators, more specifically, on the fact that Brazilian diplomacy may simply consider itself not influential enough to impact on behavior change in countries such as China and Iran, and that in such a

³⁸ More at the websites <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/brazil/> and <https://www.hrw.org/americas/brazil>. Accessed December 2016.
More at Human Rights Watch (2016a). Brazil: Country Profile. Available at <https://www.hrw.org/americas/brazil>. Accessed December 2016.

case, since those issues are outside their direct influence, it is more important to consider Brazil's strategic and economic interests rather than values and principles (Engstrom, 2014).

With regard to economic, social and cultural rights, it is also important to highlight what Schmitz (2010) understands as a trend for human rights NGOs to seek new alliances with humanitarian and development groups, noting that this change may be the beginning of a transformation where organizations move to a position of fighting against the structural causes of violations, such as ethnic divisions and competition for resources. In this sense, Brazil's domestic experiences with the promotion of economic and social rights can generate important opportunities to promote effective policies beyond its borders. An effort in this direction can be seen in the internationalization of public policies to combat hunger and poverty implemented by the Lula administration, such as Fome Zero (Fraundorfer, 2013).

Future research could also focus on Brazil as a major international player for Human Rights issues when it comes to linking the idea of development to economic and social rights, fighting for a less reactive role of transnational NGOs, and promoting preventive activism, that attacks the structural causes of violations, not just a reactive one, which reports violations that have already occurred and are based on shaming to impact on the policies and behavior of countries.

Conclusion

The main goal for this paper was to present an introduction on the relationship between Brazilian foreign policy during the Lula administration (2003-2010) and Human Rights NGOs who advocate against the “friendly” relationship between Brazil and Human Rights violating regimes. In that sense, the first thing to notice is that NGOs are necessary actors in the decision-making process of Brazilian foreign policy, representing civil society on important debates regarding Human Rights and promoting the democratization of a process that was, until very recently, mainly focused on the actions of Itamaraty, the Ministry of Foreign Relations. In that sense, I argue that Brazilian foreign policy, as a public policy, benefits from contributions made by nonstate actors that represent civil society.

Secondly, it's important to highlight that, Lula's diplomatic agenda not only followed fundamental principles of Brazilian foreign policy (like multilateralism and non-intervention) but also showed a preference for South-South connections, and a clear prioritization of Brazil's strategic interests, such as commercial opportunities and support for the country's campaign for a permanent seat in the UN Security Council, over shared international principles.

Directly linked to these preferences, is the fact that, despite NGOs efforts, the administration used the non-intervention principle and the strong discourse of South-South cooperation to justify the country's decision to not condemn internationally Human Rights violators, specially the ones in the Global South. Another factor to consider is the selectivity and politicization of the Global Human Rights system, which Brazilian foreign policy constantly criticized during Lula's administration. In that sense, the paper shows that, while important and necessary, the impact of NGO shaming in Brazilian foreign policy was not strong enough to change the country's position regarding Human Rights violators, even in the rhetorical sense.

During the Lula administration, the "business as usual" approach dominated Brazilian foreign policy regarding bilateral relations with countries accused of systematic Human Rights violations, and shaming by NGOs did not appear as a factor of influence in changing positions. Strategic interests still appeared as the agent that leverages more consistent changes. Therefore, shaming would appear as a relevant factor in specific cases, only when it contributes to the understanding that, by continuing to collaborate with a Human Rights violating country, Brazil may undermine its strategic goals in the long run.

References

- Amnesty International (2016): Brazil: Country Profile. Available at: <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/brazil/> (Last accessed: December 2016)
- _____(2016a). Available at: <https://www.amnesty.org/>. (Last accessed: December 2016).
- Asano, Camila and Lucia Nader (2011): 'Reflexões Sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula', in Marilene De Paula (ed.) Nunca Antes na História Desse País...? - Um Balanço das Políticas do Governo Lula. Brasil: Fundação Heinrich Böll. pp.117-133.
- Blitt, Robert Charles (2004): 'Who Will Watch the Watchdogs? Human Rights Nongovernmental Organizations and the Case for Regulation', Buffalo Human Rights Law Review Vol.10: pp.261-398.
- Canineu, Maria Laura and Eileen Donahoe (2014): 'Brazil as the Global Guardian of Internet Freedom?', in Thijs Van Lindert and Lars Van Troost (eds.) Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil. Netherlands: Amnesty International. pp.33-39.
- Conectas (2009): Visita do presidente Lula ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Available at <http://www.conectas.org/pt/acoes/politicaexterna/noticia/visita-dopresidente-lula-ao-conselho-de-direitos-humanos-daonu-cdh>. (Last accessed December 2016).
- Costa da Silva, Danielle (2016): A incidência das ONGs na agenda da política externa brasileira de direitos humanos: o caso do comitê brasileiro de direitos humanos e política externa. Brasília, X Encontro da ABCP.
- _____(2014): A política externa brasileira de direitos humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da análise de conteúdo de discurso. Brasília, IX Encontro da ABCP.
- Engstrom, Par (2014): 'Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects', in Thijs Van Lindert and Lars Van Troost (eds.) Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil. Netherlands: Amnesty International, p.15-23. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2467995>
- Farias, Rogério de Souza and Haroldo, Ramanzini Júnior (2010): 'Against the Tide: Democratization and Foreign Policy in Brazil' 7º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, ago. 2010.
- Fraundorfer, Markus (2013): 'Fome Zero Para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero', Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais Vol.2 (4): pp.97-122.
- Hafner-Burton, Emilie M. (2008): 'Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem', International Organization Vol.62: pp.689–716. <https://doi.org/10.1017/S0020818308080247>

Hopgood, Stephen (2014): 'Desafios para o regime global de direitos humanos: Direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para mudança social?' Sur 24 – Revista Internacional de Direitos Humanos Vol.11 (20).

Human Rights Watch (2004): Letter to President Lula da Silva. Available at <https://www.hrw.org/news/2004/02/01/letter-president-lula-da-silva>. (Last Accessed December 2016).

_____(2009): Brazil: Support Victims, Not Abusers. Available at <https://www.hrw.org/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers>. (Last Accessed December 2016).

_____(2013): Encouraging stronger engagement by emerging powers on human rights. Available at <https://www.hrw.org/news/2013/06/21/encouragingstrongerengagement-emerging-powers-human-rights>. (Last Accessed December 2016).

_____(2014): The Brics Have a Chance to Succeed Where the World Bank Has Failed. Available at <https://www.hrw.org/news/2014/07/30/brics-have-chancesucceed-whereworld-bank-has-failed>. (Last Accessed December 2016).

_____(2016): Colombia Peace Deal's Promise, and Flaws. Available at <https://www.hrw.org/news/2016/09/27/colombia-peace-dealspromise-andflaws>. (Last Accessed December 2016).

_____(2015): Why is Venezuela's Democracy Still at Risk? Available at <https://www.hrw.org/news/2015/12/14/why-venezuelasdemocracy-stillrisk>. (Last Accessed December 2016).

_____(2016a): Brazil: Country Profile. Available at <https://www.hrw.org/americas/brazil>. (Last Accessed December 2016).

Keck, Margaret E and Kathryn, Sikkink (1998): 'Activists Beyond Border: Advocacy Networks in International Politics'. Ithaca: Cornell University Press.

Krain, Matthew (2012): 'J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides?', International Studies Quarterly Vol.56 (3): pp.574-589. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00732.x>

Milani, Carlos R.S (2011): 'Atores e Agendas no Campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos' in Letícia, Pinheiro and Carlos R.S Milani (eds.) Política Externa Brasileira: a Política das Práticas e as Práticas da Política. Rio de Janeiro: Editora FGV. pp.33-70.

Milani, Carlos R.S and Letícia, Pinheiro (2013): 'Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública', Contexto Internacional Vol.35 (1): pp.11-41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>

OHCHR - United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Available at http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=24&Lang=EN. (Last Accessed May 2017).

Pinheiro, Leticia (2009): 'Autores y actores de la política exterior brasileña', Foreign Affairs Latinoamérica Vol.9 (2): pp.14-24.

Price, Richard (2003): 'Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics.', World Politics Vol.55: pp.579-606. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0024>

Ron, James; Howard, Ramos, and Kathleen, Rodgers (2005): 'Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986–2000', International Studies Quarterly, Vol.49: pp.557–587. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2005.00377.x>

Schmitz, Hans Peter (2010): 'Transnational Human Rights Networks: Significance and Challenges', in Robert A. Denemark (ed.) The International Studies Encyclopedia, Wiley-Blackwell. Available at http://www.isacomppss.com/info/samples/transnationalhumanrightsnetworks_sample.pdf. (Last Accessed in August 2017).

Reseña (Book Review)

Garay, Candelaria (2016). *Social Policy expansion in Latin America.* New York: Cambridge University Press, 393p.

<https://doi.org/10.22151/ELA.4.1.5>

Andres Sandoval

PhD student in the Political Development Program at Tulane University, New Orleans, USA.

asandov3@tulane.edu

Históricamente, el desarrollo del Estado de Bienestar, en los países industriales de Latinoamérica (Argentina, Brasil y Chile), ha reflejado inequidades permanentes en el sector laboral. Desde la década de 1940 ha existido una profunda división entre trabajadores formales (*insiders*), quienes han sido los principales beneficiarios de protección social (p. ej. previsionales, laborales, salud); y trabajadores informales, irregulares, por cuenta propia, rurales, vendedores callejeros y desempleados (*outsiders*), quienes han sido excluidos no solo de las protecciones sociales, pero también del sistema político (Esping-Andersen, 1999). Consecuentemente, las estrategias políticas predominantes para la movilización de estos grupos se habían basado, hasta los años 2000s, en la distribución discrecional de beneficios a través relaciones basadas en el clientelismo y patronazgo.

Candelaria Garay explica como la competencia electoral por el voto de *outsiders* y la movilización a gran escala de movimientos sociales han creado diferentes incentivos políticos para la expansión de las políticas sociales a este colectivo. La competencia electoral determina el momento coyuntural en que las políticas son implementadas. La movilización social determina el tipo de políticas sociales, inclusivas o restrictivas, caracterizadas por diferentes niveles de cobertura, beneficios y mecanismos de participación.

Las políticas inclusivas son generalmente impulsadas por la movilización social a gran escala, y se caracterizan por beneficios generosos garantizados a una gran proporción de la población y usualmente mecanismos de participación civil (p.32). En Brasil (cap. 4), una primera fase de expansión comienza en 1980 con beneficios de salud y pensiones, luego el gobierno de Lula expande y unifica los incipientes programas de transferencias condicionada de ingresos (Bolsa Familia). En Argentina (cap. 5), la expansión se consolida en el gobierno de Duhalde, seguido por los dos periodos de Néstor y Cristina Kirchner, quienes crearon beneficios no discretionales, universales y gratuitos, como el sistema salud pública y previsional.

Por otra parte, las políticas restrictivas garantizan beneficios limitados, o son limitadas a una proporción menor de la población excluida y no incluyen mecanismos de participación (p.32). Las mismas son promulgadas cuando son negociadas por grupos conservadores con mayor poder institucional y en ausencia de movilización social. En México (cap. 6), la implementación estuvo dominada por partidos conservadores, PAN y PRI, los cuales implementaron ley de Desarrollo Social y el programa Oportunidades (transferencia condicionada de ingresos), por motivos netamente electorales. En Chile (cap. 7), la expansión ocurrió durante el gobierno de Lagos y Bachelet, pero se limitó a un sistema de pensiones paralelo para *outsiders*, sin ningún cambio estructural.

A pesar de que la literatura sobre el estado de bienestar ha señalado que el proceso de democratización es fundamental para el desarrollo de los primeros sistemas de bienes en los países industriales de Latinoamérica (Huber and Stephens, 2012; Segura-Ubiergo, 2007), los mecanismos causales han sido menos explorados. El aporte académico de Garay radica justamente en el entendimiento de los mecanismos causales: competencia electoral y movilización, para lo cual Garay emplea la metodología histórica comparativa, particularmente el rastreo de proceso (Bennett and Checkel, 2015). Adicionalmente, las implicaciones derivadas de su teoría desafían algunos supuestos teóricos sobre clientelismo y la habilidad de grupos marginales para organizarse.

Social Policy Expansion in Latin America es un libro imprescindible para académicos y profesionales que se enfocan en políticas sociales, en Latinoamérica y países en desarrollo de otras regiones. Asimismo, una teoría comprehensiva y parsimoniosa, con sólidas bases teóricas y acompañado de detallada evidencia empírica, la cual pone en tela de juicio teorías alternas basadas en boom económico, el giro a la izquierda y procesos de difusión regional de modelos de política públicas. Esta brillante contribución teórica será objeto de debates académicos y estudios comparativos en años venideros.

Candelaria Garay es docente en la Universidad de Harvard, su investigación se enfoca en políticas distributivas y movimientos sociales con énfasis en Argentina y Latinoamérica. El presente libro es parte de su disertación doctoral.

Referencias

- Bennett, Andrews and Jeffrey T., Checkel eds. (2015): Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool. Strategies for Social Inquiry. New York: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): Social foundations of postindustrial economies. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001>
- Huber, Evelyne and John D., Stephens (2012): Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press.
- Segura-Ubiego, Alex (2007): “The Historical Evolution of Welfare Systems in Latin America: Qualitative Comparative Analysis” in Alex, Segura-Ubiego (ed.) The Political Economy of the Welfare State in Latin America. New York: Cambridge University Press. pp.24-76. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510984.002>

Call for Papers: Encuentro Latinoamericano

Encuentro Latinoamericano (ELA) is an IAPSS publication focusing on Latin American politics. The languages of publication are English, Spanish and Portuguese, with all articles accompanied by English abstracts. Aiming at students of all degrees and young researchers in the field of political science and related studies with a strong Latin American focus, ELA enables young academic talents to publish at the beginning of their careers.

Paper Requirements

- Full academic papers with original research based on new primary data or review of existing literature with strong personal input (see “[Paper Submission Guidelines](#)”) and the length of up to 6,000 words,
- Research notes based on field work notes, raw data and observations with first level of analysis and the length of up to 2,000 words,
- Book reviews of the length of up to 600 words.

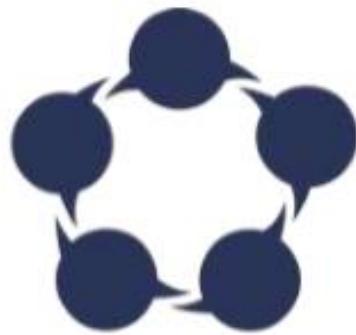
Do not hesitate to get in touch with Encuentro Latinoamericano (elajournal@iapss.org) or with the Academic Department of IAPSS (academic@iapss.org).

Encuentro Latinoamericano

ELA

ISSN 2414-6625

© 2017



IAPSS

The International Association
For Political Science Students

www.iapss.org