

SIMPOSIUM

Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible

Andrés Serbin*

El presente artículo analiza la emergencia de la sociedad civil global y su articulación con una emergente sociedad civil regional en América Latina y el Caribe, caracterizada por su heterogeneidad y complejidad, y por una serie de rasgos distintivos en su proceso de formación, tanto a nivel nacional como regional, definida por sus interlocutores y espacios de participación respectivos. En este sentido, se plantea que en la actualidad la ciudadanía regional esta en proceso de construcción pero que refleja un vigoroso dinamismo con eventuales repercusiones en la construcción de una regionalidad con características propias.

Retos y dilemas de la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe: El difícil tránsito hacia la construcción de una ciudadanía regional.

1. La emergencia de la sociedad civil transnacional y los cambios recientes en el entorno internacional.

Las transformaciones recientes del entorno internacional, tanto a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, como en el marco de la invasión de Afganistán e Iraq por los EEUU, marcaron un significativo retorno a una agenda internacional nuevamente signada por la primacía de los temas de seguridad.

En la década del noventa, el fin de la Guerra Fría había dado lugar a la emergencia de una agenda internacional crecientemente focalizada en los temas económicos y sociales, en el marco del despliegue de los diversos procesos de globalización en curso, con un sistema internacional donde se articulaba la **unipolaridad estratégica** de EEUU, con una **multipolaridad económica** que involucraba fundamentalmente a América del Norte, Europa Occidental y el Sudeste Asiático. A su vez, el sistema internacional, como bien señaló en su momento James Rosenau, se encontraba en un proceso de transición de un **sistema estadocéntrico** a uno **multicéntrico**, con la aparición, en la escena internacional, de un conjunto de nuevos actores, principalmente no-estatales, con creciente incidencia en su dinámica, dando lugar al desarrollo de un **multilateralismo complejo** con la participación tanto de los tradicionales actores protagónicos del sistema – los estados-nación y, en particular, los más poderosos e industrializados, y una miríada de nuevos actores no-estatales, incluyendo organismos internacionales, corporaciones y empresas transnacionales, la banca privada internacional y los organismos y redes no-gubernamentales que, desde la década del setenta, ya se asomaban a una actuación relevante en el sistema internacional.

En este marco, no por azar, el debate internacional hizo particular énfasis durante las décadas siguientes en los temas de **gobernanza global**, el **desarrollo del derecho internacional** y el establecimiento de mecanismos, acuerdos y regímenes que permitieran

regular la nueva dinámica internacional, fuertemente signada por el desarrollo simultáneo de diversos procesos de globalización y la profundización de sus contradicciones, asimetrías y desigualdades a nivel global.

A su vez, como acertadamente señala Mary Kaldor, durante la década del noventa “la sociedad civil global estaba en proceso de constituir y ser constituida por un sistema de gobernanza global que implicaba la **extensión del derecho internacional** sobre la base de un conjunto de autoridades superpuestas, tanto organizaciones internacionales como estados”¹.

Los acontecimientos del 11 de septiembre y la invasión estadounidense a Afganistán y a Irak dieron lugar a un retorno de la preeminencia de los temas de seguridad en la agenda internacional, esta vez en función de la lucha contra el terrorismo global y las redes y estados que pudieran sostenerlo, apoyarlo y dar lugar a su desarrollo. Más allá del debate sobre si un nuevo diseño del sistema internacional pre-existía en la mente de algunos de los asesores del Presidente George W. Bush, el 11 de septiembre se prestó como una magnífica oportunidad para que la nueva administración impulsara una nueva estrategia estadounidense a nivel global, basada en el **unilateralismo** y orientada a promover la re-estructuración de la arquitectura de poder global y, en particular, el cuadro geopolítico y geoeconómico en el Medio Oriente.

Por otra parte, el unilateralismo promovido por la Administración de George W. Bush en la política exterior estadounidense no sólo debilitó y puso en cuestión el rol de las Naciones Unidas y del multilateralismo emergente, lo cual se hizo particularmente evidente durante la invasión a Irak, sino que también afectó el desarrollo del derecho internacional, los avances en la consolidación de la gobernanza global, y el rol asumido en el sistema internacional por las organizaciones y redes de la sociedad civil (OSC).

El proceso que llevó recientemente a la realización de la Cumbre del Milenio, con amplias expectativas (frustradas) de impulsar reformas profundas en la Organización de Naciones Unidas (ONU), se articuló, hasta el año pasado con insistentes llamados a una más activa participación de la sociedad civil transnacional en diversos temas de la agenda del organismo internacional. Sin embargo, luego de la convocatoria del llamado Panel Cardoso de personas inminentes, cuyos resultados fueron presentados en el 2004, para llevar recomendaciones para una mayor participación de la sociedad civil en la ONU, las referencias y llamados a la misma fueron decayendo al punto que en la Cumbre son pocas las referencias al rol que pueden desempeñar en la agenda internacional.

2. La emergencia de una sociedad civil global.

Este proceso afectó, de manera especial, la creciente influencia adquirida por una emergente sociedad civil transnacional que promueve un debate internacional sobre los **bienes públicos globales**, desde diferentes ángulos y perspectivas, e intenta influir, en distintos ámbitos, sobre un cambio en las reglas morales y la moralidad pública a nivel global. Esta sociedad civil transnacional, sobre la que hemos abundado en otros trabajos en relación a su desarrollo en el marco de los procesos de globalización y regionalización²,

¹ Kaldor, Mary (2003) “Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”, en Castells, Manuel y Narcís Sierra (eds.) Guerra y paz en el siglo XXI, Barcelona: Tusquets.

² Serbin, Andrés (2002) “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comp.) América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global, Araquara: Laboratorio Editorial de FCL/CRIES/AUNA.

se configuró en base a diversas redes y organismos no-gubernamentales y a movimientos sociales globales de diverso tipo que adquirieron, a través de distintas estrategias³, una creciente influencia en los foros multilaterales, ya sea por su participación en ellos o por su cuestionamiento de los mismos.

La creciente influencia de éstos y otros actores no-estatales en el sistema internacional en el marco de la complejización de este sistema, no implicó la desaparición, en la década del noventa, del tradicional rol protagónico de los estados-nación, pero redefinió una dinámica y una agenda global en base a la creciente participación, con mayor o menor incidencia, de un conjunto de diversos actores. A su vez, generó un debate creciente sobre la gobernanza global, en el marco de la búsqueda del establecimiento de reglas de juego internacionales más definidas para acotar el desempeño de diversos actores en un entorno internacional cada vez más complejo, caracterizado por procesos acelerados de cambio. En este sentido, este proceso implicó la transformación, (y no necesariamente la desaparición) de los estados-nación, en tanto el debate sobre la gobernanza global requería la presencia de estados con vocación multilateral y que respetaran y se adhirieran al derecho internacional, y no de estados con políticas unilaterales que creyeran en y promovieran la guerra como mecanismo de resolución de conflictos internacionales⁴.

Por otra parte estos procesos incidieron sobre el despliegue de una agenda global que, en la década del noventa, tendió a enfatizar la primacía, por una parte, de los temas económicos, básicamente asociados a la globalización financiera y a la liberalización comercial, y por otro, en particular desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales transnacionales, de los temas sociales y medioambientales, incluyendo los **derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la lucha contra la exclusión social y la pobreza, y por la equidad y el desarrollo sostenible**.

Durante la década del noventa, el debate sobre la gobernanza global, hizo especial hincapié en la necesidad de establecer reglas de juego internacionales sustentadas en el derecho internacional que, entre otros procesos, pudieran generar un marco estable para el desarrollo de diversos mecanismos y acuerdos para regular, de una manera civilizada y sin el desencadenamiento de conflictos armados, el funcionamiento del sistema internacional y del multilateralismo complejo. En este contexto, los temas de seguridad internacional persistieron, pero asumieron un rol menos relevante en las prioridades de la agenda internacional, una vez finalizada la Guerra Fría y la confrontación entre Este y Oeste.

Como corolario conceptual, en este contexto, es posible señalar la correlación que se desplegó entre los procesos de globalización (especialmente en función de la creciente interdependencia financiera y comercial, del desarrollo del tráfico aéreo, del uso de la informática y de Internet, de la re-estructuración productiva a nivel mundial y de la expansión global de las corporaciones transnacionales) y el respeto al derecho internacional (reflejado en la ratificación y aprobación de tratados y acuerdos internacionales) y el respeto y la defensa de los derechos humanos, por un lado, y la correlación entre el desarrollo de la globalización y la creciente densidad de la sociedad

³ Serbin, Andrés (2003) "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: editorial siglo XXI.

⁴ Kaldor, op. Cit.

civil global, evidenciada en el alto porcentaje de la población mundial afiliada a ONGs internacionales o activa en los movimientos sociales transnacionales, y en la participación, por parte de estos actores, en diversas cumbres mundiales, tanto oficiales como paralelas, en base a una agenda orientada por el respeto a las leyes y normas internacionales y a los valores humanos.

3. Entendiendo la sociedad civil global y regional: algunas consideraciones (breves) conceptuales.

El concepto de **sociedad civil**, puesto en boga en las dos últimas décadas, es un concepto ambiguo y polisémico, dependiendo de los presupuestos conceptuales con que se maneje. Fundamentalmente se refiere a las *asociaciones voluntarias sin fines de lucro que persiguen la defensa o promoción de un bien público* (Habermas), y que están estrechamente ligadas al desarrollo de contratos sociales y de una institucionalidad democrática, en el marco de la dinámica de la tríada estado-mercado-sociedad civil, como un proceso articulado⁵.

Sin abundar en la genealogía ni en una discusión detallada de las diversas utilidades de este concepto, podemos señalar que, entre otras muchas interpretaciones que aporta la literatura reciente sobre el tema, Mary Kaldor⁶ asocia el desarrollo y re-surgimiento de la sociedad civil con el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización, al dar lugar a la emergencia de una sociedad civil global. Desde esta perspectiva, ofrece una tipología de cinco significados para la misma: como *societas civilis*, o “zona de civilidad” basada en el imperio de la ley y la existencia de una comunidad política, asociada a un orden pacífico sobre la base de un consentimiento explícito o implícito de los individuos, y que no puede ser separada de la existencia de un estado, que se distingue de otras sociedades “no-civiles” (estado de la naturaleza o imperios absolutistas) y de la guerra; como *sociedad burguesa* (Bürgerliche Gesellschaft) en la versión de Hegel y Marx, asociada con el advenimiento de una sociedad comercial creada por individuos que constituyeron la condición necesaria para una sociedad civil contrastada con el estado; *en la versión activista*, que implica la existencia de un estado de derecho y una redistribución del poder en el marco de una radicalización de la democracia y de la ampliación de la participación y de la autonomía que da lugar a la emergencia de una ciudadanía activa; *en la versión neoliberal* que remite a la vida asociativa de un “tercer sector” no-lucrativo que no sólo restringe el poder estatal sino que actúa de sustituto a muchas de las funciones desempeñadas por éste; y *en una versión postmoderna* que concibe a la sociedad civil como un escenario de pluralismo y contestación, y una fuente tanto de civilidad como de incivilidad.

Cada una de estas versiones, remite a una visión de la sociedad civil global, y configura, a la vez, visiones normativas y descriptivas que, en el contexto de la globalización, refieren, a su vez, a proyectos políticos diferenciados. Si bien Kaldor asume distintos aspectos de las tres últimas versiones para su análisis de la sociedad civil global, se identifica más con la versión activista que caracteriza en función de su poder de emancipación política, de empoderamiento de los individuos y de la ampliación y profundización de la democracia. Visión con la que coincidimos al asumir que en América Latina más que hablar de una sociedad civil establecida debemos considerar un proceso de construcción de ciudadanía aún en curso, asociado con la reciente reinstalación de la democracia.

⁵ Nuscheller, Franz (2003) “Civil Society Actors: A Democratic Corrective for International Organizations?”, *Dialogue on Globalization*, Berlin: Friederich Ebert Stiftung, march 2003.

⁶ Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.

Más allá de la persistencia de la versión neoliberal de la sociedad civil global que apunta al rol de las ONGs en “aceitar” y hacer más potable la globalización económica y sus desigualdades, la combinación de la versión postmoderna y la versión activista de la sociedad civil global permite ver su despliegue en función de la extensión de campos de contestación a la globalización económica, en función de una pluralidad de sociedades civiles globales que actúan a través de diferentes redes organizadas y que, en la versión postmoderna, incluye tanto las expresiones “civiles” como “inciviles” (incluyendo aquellas que promueven la guerra y la violencia).

La perspectiva de una visión plural de **sociedad civiles globales** da lugar a una reconocimiento de los elementos distintivos de las culturas políticas que arrastran e incorporan y al hecho de que, más allá de la interconexión horizontal que se desarrolla en el entramado de la sociedad civil global a través de la revolución informática y del flujo acelerado de información, existe una gran heterogeneidad y fragmentación que puede hacer a los rasgos distintivos de **sociedad civiles regionales**, vinculadas con la dinámica general de la sociedad civil global pero que mantienen y detentan características propias. Hemos argumentado en otros trabajos sobre el desarrollo de una **sociedad civil regional** en América Latina y el Caribe que, en articulación con la dinámica de la sociedad civil global, mantiene, sin embargo, características distintivas y, en especial, una configuración de actores y de agendas con rasgos propios, con el componente adicional de que su empoderamiento constituye un elemento fundamental en el desarrollo y la profundización efectiva de los procesos de integración regional, particularmente desde la perspectiva del nuevo regionalismo⁷.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, más allá de sus rasgos intrínsecos y distintivos, las sociedades civiles nacionales en América Latina y Caribe y, especialmente, las distintas expresiones de una emergente sociedad civil regional son de *desarrollo tardío* y *se encuentran aún en proceso de configuración*, comparadas con las sociedades civiles del Atlántico Norte⁸. En este sentido, su desarrollo se potencia en el marco del fin de la Guerra Fría; del desarrollo de la segunda etapa de la globalización, y de los procesos de re-democratización y post-conflicto, particularmente en el Cono Sur y en América Central (década del ochenta), a diferencia de las sociedades civiles europeas y de América del Norte, estructuradas como tales a partir del siglo XVIII, en función de nuevos contratos sociales. Cabe añadir, asimismo, que en nuestra región, a raíz de los efectos devastadores de los programas de ajuste estructural sobre las sociedades regionales, muchos de los contratos sociales establecidos en el marco del sistema democráticos se encuentran en proceso de re-definición.

La dilución del capital social en la mayor parte de las sociedades de la región, la deslegitimación de sus elites políticas y de los sistemas democráticos constituidos o reconstituidos desde la década del ochenta, las reiteradas crisis de gobernabilidad, la profundización de la exclusión social y étnica en muchas de las subregiones, la misma

⁷ Serbin, Andrés (2002) “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comp..) América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global, Sao Paulo: CRIES/AUNA; Serbin, Andrés (2001) “Globalofóbicos vs. Globalitarios” en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre; Serbin, Andrés (2004) “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en José María Gómez (comp..) América Latina y el (des)orden global neoliberal, Buenos Aires: CLACSO.

⁸ Por otra parte, es necesario señalar que el **concepto sociedad civil**, de por sí, es de raíz **occidental y eurocéntrico**, vinculado al desarrollo de la democracia en las sociedades europeas

construcción de ciudadanía que requiere de la consolidación y la profundización de las experiencias democráticas nacionales demanda asimismo de una sociedad civil regional vigorosa que, a través de las acciones coordinadas de redes y organizaciones voluntarias, desarrolle su capacidad de enfrentar y superar la creciente complejidad de los problemas y conflictos domésticos y transnacionales que van madurando en la región y que, eventualmente, pueden eclosionar con altos costos para esa misma ciudadanía.

De allí la importancia crucial de que, junto con el fortalecimiento de una sociedad civil nacional, articulada en torno a intereses específicos y sectoriales muy diversos y en permanente interlocución con gobiernos y actores políticos tradicionales, se desarrolle una sociedad civil regional alerta frente a los problemas que, junto con la globalización, pueda acarrear el potencial surgimiento de conflictos regionales, tanto de focalización local con eventuales impactos regionales como de carácter transnacional e internacional. La regionalización, en este sentido, no es exclusiva de los gobiernos y de los estados, ni se reduce a la discusión y a la firma de acuerdos comerciales que profundicen la integración económica de la región, sino que implica asimismo una comprensión y un compromiso de la ciudadanía por la defensa y promoción de los bienes públicos regionales en un amplio espectro de temas que abarcan desde los derechos humanos y la equidad social a la preservación del medio ambiente, la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz.

Desde esta perspectiva, un punto importante a señalar para América Latina y el Caribe es que, en general y especialmente a partir de los impactos de los programas de ajuste estructural y de la globalización neoliberal, no se han terminado de decantar nuevos contratos sociales entre el Estado y la sociedad civil, que posibiliten su mayor desarrollo y maduración como expresiones de construcción de la **ciudadanía**. Esta, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, está en **proceso de construcción** en el marco de la reciente consolidación de los sistemas democráticos, de una reconfiguración de su entramado social y de una marcada, con contadas excepciones, fragilidad institucional de las democracias.

4. Las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe: genealogía y contextos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, en América Latina y el Caribe, el desarrollo tardío de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenta varias características distintivas, de las que mencionaremos sucintamente cinco a los efectos de este artículo.

En primer lugar, desde el punto de vista **genealógico**, sus precedentes y origen se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década del sesenta, con un **fuerte sentido de misión y de superioridad moral**, frecuentemente teñido de fuertes elementos ideológicos, principalmente en el marco de regímenes autoritarios. En este sentido, detentan un carácter originariamente **anti-gubernamental**, en sociedades altamente estatistas, y se articulan actualmente en movimientos sociales de protesta. En consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes. Sin embargo, a estos rasgos originarios deben sumarse, bajo el impacto del discurso neoliberal de la década del ochenta, su articulación en organizaciones y redes filantrópicas, asociadas al llamado “tercer sector” y crecientemente imbuidas de la percepción de vincular sus iniciativas con el estado y las políticas públicas, lo que con frecuencia, genera un cuadro de ambigüedades entre el carácter originariamente anti-

gubernamental de algunas de ellas, y la identificación y complementación de políticas gubernamentales por parte de otras, ambigüedad a la cual los rasgos clientelistas y populistas de algunos gobiernos tienden a contribuir.

En segundo lugar, desde un punto de vista **contextual**, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales y por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos subregionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, personalismo*, y, frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas formas de relación con el estado.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la sociedad civil como tal cobran particular desarrollo a partir de la década del ochenta asociadas, en primer lugar, a *organizaciones y movimientos de derechos humanos* (DDHH), en el marco de los procesos de re-democratización. Posteriormente, evolucionan hacia diversas modalidades de acción ciudadana en torno a demandas en relación a bienes y políticas públicas, en el marco de la consolidación democrática y de la aspiración de reforma de los sistemas democráticos, y de los vacíos engendrados en torno a las políticas sociales por los efectos del consenso de Washington. Como fenómeno más reciente se articulan con movimientos ciudadanos emergentes en torno a los problemas de la violencia y la inseguridad ciudadana, pero su reactivación está fundamentalmente ligada a la emergencia de movimientos de derechos humanos que cuestionan el marco normativo existente.

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en su origen, a tener *dificultades en articularse en redes regionales o transnacionales*, particularmente en el caso de organizaciones solidarias o de reforma política. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de derechos humanos, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, y los sindicatos asociados a organizaciones internacionales, en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización, el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la *globalización del derecho internacional y de los derechos humanos*. No así las organizaciones y movimientos de reforma política y participación ciudadana, y de asistencia solidaria y ayuda humanitaria, con mayor concentración en temas sectoriales locales y/o nacionales. En este marco, con las excepciones señaladas, existe una seria dificultad de las OSC en América Latina y el Caribe a movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera de sus intereses y demandas inmediatas, de sus agendas y de su horizonte cognitivo. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y subregionales, la gobernabilidad democrática regional, quedan frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades, cuando no son articuladas a través de instituciones religiosas. Una excepción notable a esta situación lo constituyen el movimiento anti-ALCA, asociado al desarrollo del Foro Social Mundial, y las distintas expresiones regionales de movimientos anti-globalización, que progresivamente han ido incorporando a actores locales y nacionales en un movimiento heterogéneo pero básicamente transnacional y regional, como lo evidencia la reciente Cumbre de las Américas IV realizada en Mar del Plata.

Por otra parte, como ya señalamos, no obstante sus dificultades de origen, una significativa parte de la reactivación y desarrollo de las OSC en América Latina y el Caribe en la década del ochenta está fuertemente ligado al desarrollo de vínculos y redes

transnacionales, especialmente en el campo de los derechos humanos, y esta asociado al desarrollo de una sociedad civil global. Mas recientemente los vínculos, nexos y articulaciones globales se amplían a través del desarrollo del movimiento anti-ALCA, los movimientos anti-globalización y la participación en el Foro Social Mundial.

En todo caso, *predominan en la agenda de redes transnacionales de la región, los temas económicos y sociales/étnico y de /equidad, y figuran menos los temas explícitamente políticos y de seguridad*, con la probable excepción de las recientes reacciones frente a política unilateral de EEUU post S-11 y la guerra en Irak, principalmente en vinculación con los movimientos anti-ALCA y anti-globalización ya existentes, que incorporan a sus agendas estos temas.

En quinto lugar, las OSC básicamente están conformados, a nivel nacional, por ONGs y organizaciones ciudadanas, con agendas sectoriales y específicas, mas profesionalizadas y de clase media; y por movimientos sociales (desempleados, campesinos sin tierra, en ocasiones agrupaciones sindicales), generalmente asociados a posiciones de protesta y mas radicales en sus demandas de cambio. Entre ambos tipos de organizaciones, hay marcadas diferencias de presupuestos conceptuales, teóricos e ideológicos, entre la visión del “Tercer sector” como complemento y corrector del Estado y del mercado (versión neoliberal), y la concepción del “bloque contra-hegemónico” (versión gramsciana) o de espacios de contestación (versión postmoderna y activista) en pugna con el Estado. Sin embargo, esta diferenciación responde mas a una visión simplificada de un complejo entramado de organizaciones y movimientos cuyas fronteras no son fácilmente distinguibles y sobre las que hemos abundado en otros trabajos.

Estos dos grupos marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando nuevamente, en el primero predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en el segundo, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el cambio. Sin embargo, estas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse. No obstante, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes.

Esta misma situación se refleja en las redes y movimientos sociales de carácter regional, que se alinean *entre el diálogo y la confrontación (insiders y outsiders)* con los gobiernos y los organismos regionales. Un caso ilustrativo al respecto se produjo en la Cumbre de las Américas en Québec, dónde ambos grupos tuvieron un desempeño diferenciado en las relaciones con los gobiernos participantes en la Cumbre, con logros marcadamente diferentes⁹. Situación que se ha vuelto a repetir en la Cumbre de Mar del Plata.

Sin embargo, dadas las características de los estados latinoamericanos y el alto desarrollo de modalidades clientelísticas, ambas formas son pasibles de cooptación por el Estado a través de diversos mecanismos.

Por otra parte, *a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas mas evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana* (a través de observación/monitoreo, consulta o participación en

⁹ Ver al respecto Andrés Serbin (comp..) Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2003.

toma de decisiones, y con mayor, menor o nulo apoyo financiero e institucional) y *mayor autonomía de las OSC*¹⁰.

En este marco, los principales desafíos de las OSC en la región se vinculan, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que predicán – *transparencia, decisiones democráticas, accountability, cumplimiento de las reglas de juego y de los mandatos de sus bases, representatividad y legitimidad*, que justifican, desde un punto de vista ético, sus mandatos y aspiraciones.

Por otra parte, sus principales dificultades en lo interno se asocian con el *personalismo de su liderazgo, su fragilidad y falta de sostenibilidad institucional, la dependencia financiera* (predominantemente de donantes externos), y la dificultad de transitar *desde lo normativo a lo propositivo* en sus planteamientos ¹¹.

Finalmente, una confusión común por parte de las OSC consiste en creer que son sólo *actores sociales, sin asumir que son actores políticos* que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales – partidos políticos, parlamentos, sindicatos, y que deben complementar y monitorear su actuación, mas allá de la resistencia de las elites políticas gobernantes a aceptar la implementación de mecanismos participativos para la ciudadanía que impliquen mecanismos mas amplios que los del voto en las elecciones establecidas regularmente.

En este marco es de señalar no sólo la reticencia de los gobiernos, que consideran en su mayoría que la participación ciudadana se limita básicamente al acto electoral y que no han contribuido, fuera de algunas experiencias focales a nivel local, a la institucionalización de mecanismos de participación y responsabilidad ciudadana mas amplios, sino también la reticencia para institucionalizar la participación ciudadana en los organismos regionales o internacionales.

En América Latina y el Caribe, si bien son de señalar los cambios recientes en algunos ámbitos multilaterales a nivel regional como las Cumbres de las Américas y la Organización de Estados Americanos (con retrocesos eventuales), dónde se ha ido ampliando el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil en torno a algunos temas relevantes (iniciado básicamente en relación a los derechos humanos y a los temas medioambientales y que ha incluido recientemente los temas de prevención de conflictos, seguridad regional y construcción de la paz), en la mayoría de los mecanismos subregionales, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano, la CARICOM o la Asociación de Estados del Caribe (AEC), estos cambios, como lo señalábamos en la primera parte, son muy

¹⁰ Ver al respecto Carlos March (2004) “La república feudal”, en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de septiembre del 2004, que cita entre los mecanismos posibles de participación que pueden ser impulsadas por los gobiernos en un marco democrático como instancias de gestión, control y definición de políticas públicas mas allá del voto, las iniciativas populares, la consulta popular, el referéndum, las audiencias públicas, la elaboración de presupuestos participativos, las revocatorias de mandato, el derecho a la información, la revocatoria de leyes, la publicidad de actos de gobierno, y la aprobación de cartas de compromiso con la ciudadanía.

¹¹ Hemos desarrollado estas características en mas detalle en Serbin (2003), op. Citada.

incipientes, lo que se refleja muy claramente en la ausencia de mecanismos institucionalizados y efectivos de diálogo y/o participación¹². Baste mencionar, por otra parte, que en el marco del Grupo de Río o de las Cumbres Sudamericanas los mecanismos de participación de o de diálogo con la sociedad civil son totalmente inexistentes.

Asimismo es de señalar, como ya mencionamos, la reticencia de los actores políticos tradicionales (partidos políticos en especial) a aceptar un rol para la sociedad civil y la participación ciudadana, frecuentemente asociada a una dificultad de comprensión de la creciente complejidad política y social de las dinámicas democráticas contemporáneas, de los nuevos retos que impone en términos de representatividad, legitimidad y participación política, y de la desconfianza que generan organizaciones calificadas como poco representativas por estos actores.

5. Sociedad civil regional, construcción de la ciudadanía regional y regionalidad.

Sin embargo, de la misma manera que la construcción de una ciudadanía activa esta en proceso en los ámbitos nacionales, con mayores avances en los ámbitos locales y municipales, hay un proceso de **construcción de la ciudadanía regional**, a pesar de estas reticencias y dificultades.

A la construcción de una ciudadanía regional activa contribuyen tanto los procesos nacionales como el desarrollo de una sociedad civil global.

A la vez, es parte fundamental de la construcción de la **regionalidad** como complemento y contrapeso a la globalización, ya que la integración regional no puede ser concebida sólo en términos de decisiones políticas asociadas con acuerdos comerciales o la coordinación de políticas macroeconómicas y requiere asimismo, para su cristalización, de una activa participación de la ciudadanía. De hecho, la construcción de un nuevo imaginario social acerca de la **regionalidad**, no sólo requiere del alejamiento de los tradicionales enfoques estadocéntricos en el tratamiento del regionalismo y la integración regional, sino también, y de una manera especial, la necesidad de que las regiones se construyen en base a una ciudadanía activa que recrea tanto nuevas formas de identidad como nuevas modalidades de participación en este proceso. La construcción social de una **regionalidad** por parte de una ciudadanía activa constituye, a su vez, en la visión de numerosos analistas del llamado nuevo regionalismo, una condicionante básica para que la integración regional configure tanto un efectivo contrapeso a la globalización en su versión neoliberal como un real proceso de construcción de la integración regional “desde abajo”¹³

¹² Ver Podestá, Bruno; Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grandi (comps.)

Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional, Madrid: CEFIR/CIDEAL/INVESP, 2000, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (cord) *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP/CRIES, 1998.

¹³ Hemos argumentado en este sentido en algunos trabajos previos, ver Serbin, Andrés (1997) “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero 1997, pp. 44-55, y “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, *Anuario de la Integración regional del Gran Caribe 2000*, Caracas: Nueva Sociedad/CRIES/INVESP, pp.11-36. Para una visión más detallada de los enfoques de nuevo regionalismo ver Varynen, Raimo (2003) “Regionalism: Old and New”, en *International Studies Review*, vol 5, No. 1, March 2003, pp. 25-52, Mittelman, James (2000) *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press, y Hettne, B.A., Inotai y Oswaldo Sunkel (eds) (1999) *Globalism and the New Regionalism*, New York: San Martin’s Press.

En este marco, una situación reiterativa es que muchas veces los temas relacionados con los *bienes públicos regionales* escapan a la atención de las OSC, mas concentradas en reformas domésticas o en transformaciones y protestas globales vinculadas a los bienes públicos globales y a la potenciación internacional de sus acciones a nivel nacional. En este sentido, el impacto de la globalización también se manifiesta, a nivel regional, en que pone acento en los bienes públicos globales y locales en detrimento de los bienes públicos regionales. En general, desde la perspectiva de los observadores externos la *regionalidad* no es una preocupación (y consecuentemente los donantes, con raras excepciones, no aportan fondos para el desarrollo de este ámbito) y para los elites gobernantes, la *regionalidad* se concibe en los clásicos términos de la inter-estatalidad.

De allí la importancia de desarrollar capacidades de incidencia de las OSC a nivel regional a través de una efectiva diplomacia ciudadana a nivel regional y hemisférico, y no sólo a nivel global, en tanto un sinnúmero de temas requieren de un enfoque específicamente regional, incluyendo, en especial, la prevención de conflictos y la construcción de la paz regional.

6. Desarrollos y procesos recientes.

Este proceso general del desarrollo de la sociedad civil transnacional y de los movimientos sociales globales ha dado lugar también a cristalizaciones y desarrollos particulares en América Latina y el Caribe, donde, tanto a nivel local y nacional, como a nivel regional, surgen y se desarrollan una serie de redes y organizaciones sociales con creciente aspiración a influir sobre los procesos regionales y a contribuir al impulso de un desarrollo sostenible, participativo y equitativo en la región. Este proceso, sin embargo, no se encuentra desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y nacionales ni de la dinámica global en general. No obstante, con frecuencia y por diversas razones, se ve opacado por ellas, en tanto las demandas y aspiraciones locales y nacionales permiten aglutinar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos y a promover una mayor interacción, así sea crítica, con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, estatales y nacionales, y la dinámica internacional de la globalización ha posibilitado la articulación de objetivos y agendas sectoriales y específicas en torno a políticas y bienes públicos globales y a la crítica del accionar de los organismos y foros multilaterales que configuran la actual gobernanza global.

En este último sentido, en los últimos años, las actividades de las organizaciones sociales transnacionales han logrado una visibilidad sin precedentes para aquellas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de *bienes públicos globales* (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OECD, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales, bajo la presión de organizaciones y movimientos ciudadanos.

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, donde convergen organismos no-gubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y

nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, comunidades epistémicas, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas más visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

En el marco de este proceso, sin embargo, tres retos particulares definen, en la coyuntura actual, algunos de los problemas y obstáculos a los que se enfrenta el surgimiento y consolidación de una sociedad civil regional en América Latina y el Caribe.

El primero de estos desafíos se asocia con los problemas de representatividad y legitimidad de las redes y organizaciones sociales que aspiran a ejercer alguna influencia sobre el proceso de integración regional. El segundo se relaciona con las estrategias, agendas y el proceso de consolidación interna que permitan impulsar sus respectivos objetivos en el ámbito regional. Y el tercero, con los peligros que introduce para su desarrollo y consolidación las secuelas de los eventos de Septiembre 11 y la lucha contra el terrorismo global.

7. Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana.

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada en algunos casos como “diplomacia ciudadana”¹⁴), surgen interrogantes y preguntas sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con los gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no-estatales, como las corporaciones transnacionales, más allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridas de las mismas modalidades de representatividad y legitimidad, que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del seguimiento del desarrollo de la sociedad civil regional, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los

¹⁴ La diplomacia ciudadana “se caracteriza por los siguientes rasgos: a) su naturaleza proactiva y permanente; b) la búsqueda de sinergias en las concertaciones horizontales de diferentes redes temáticas; c) el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el ejercicio de intercambios, articulaciones, cabildeo, campañas, etc.; d) una visión holística y el empleo eficaz del conjunto de los escenarios y mecanismos existentes dentro del sistema interamericano y de Naciones Unidas para la promoción conjunta de sus objetivos; e) la combinación de tácticas de cabildeo y negociación con estrategias de denuncia, movilización y confrontación; f) la interrelación y articulación de las agendas de base nacional con la agenda internacional de la sociedad civil; g) la visión integral de los derechos humanos y su interpenetración con los temas de pobreza, género, igualdad, democracia y desarrollo; y h) la articulación de recursos y voluntades en el marco de un trabajo consensuado entre redes”, como lo señala un documento surgido de la constitución del Foro de Diplomacia Ciudadana (Foro de Diplomacia Ciudadana, Boletín No. 7; abril 2002, p. 1 -2).

poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001, 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación eminentemente política, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general¹⁵, cuya legitimidad es más de carácter moral que político, en torno a la defensa de valores y bienes comunes. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público, en términos de un compromiso ético más que político, y de una acción que las define. No obstante, esta situación generalmente tiende a desdibujar la frontera entre su actuación como actores sociales y su desempeño eventual como actores políticos.

La representatividad de estas redes y movimientos regionales se ve especialmente cuestionada en el marco de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos niveles y ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consistentes con los intereses y prioridades de los sectores afectados en cada uno de estos niveles, dificultad que se presenta asimismo a las autoridades eventualmente electas y que se expresa en el llamado *déficit democrático* de los organismos y decisiones internacionales. Adicionalmente, esta dificultad afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil regional y global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, más que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan? ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

Estas interrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo a sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

¹⁵ Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil regional y global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco de los procesos de globalización y regionalización, que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional y sus diversas y eventualmente contradictorias expresiones, abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global y en el ámbito regional. De hecho, muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGs) y de los movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta, desde luego, no está desvinculada de las interrogantes enunciadas más arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones y redes que la configuran.

Es indudable que esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de más profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con procedimientos de monitoreo de la gestión, la transparencia y la eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias diversas. Sin embargo, queda aún mucho por hacer en este campo.

8. Entre el diálogo y la confrontación.

En este marco, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo progresivo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin 1998, 2000, 2001)¹⁶, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Más allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de los acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus especificidades regionales, pero no necesariamente disociado de la génesis de una sociedad civil global.

En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones en torno *no sólo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización*.

En nuestra región, el desarrollo de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases, como ya señalamos, les ha conferido

¹⁶ Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, como otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.

históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas simplistas a los problemas de pobreza, desigualdad y represión (Wils, 1995, 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos y en introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de mas amplio alcance promovidos por gobiernos como por organismos multilaterales. Por otra parte, muchas de las adaptaciones y transformaciones de las ONGs en el marco de los programas de ajuste estructural han respondido, asimismo, a conceptualizaciones fuertemente imbuidas del ideario de la globalización en su versión neoliberal.

En este contexto, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza ante el estado y su organismos desarrollada en épocas anteriores, en especial, en algunos casos, durante la vigencia de regímenes autoritarios, o la cooptación y la asimilación a las agendas gubernamentales.

La combinación de un alto sentido de misión moral con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local, se ha articulado, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas locales caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, de clientelismo y de corporativismo que, con frecuencia, siguen presentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión y de incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del ochenta y de la globalización en general, no ha estado exenta de obstáculos y complejidades. Esta afirmación, sin embargo, es necesario matizarla de acuerdo a las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur, el desarrollo de redes mas amplias no pudo quedar disociado, en el contexto de los procesos de re-democratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe, este desarrollo se vinculó asimismo, necesariamente, con la consolidación de la paz y de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza de la población.

A este cuadro cabe agregar que las dificultades del salto a una visión mas amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, han estado fuertemente signados por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas y visiones regionales y/o globales en amplios sectores de la población, muchas veces desprovistos de los instrumentos conceptuales y técnicos para abordar las complejidades de los actuales procesos internacionales y regionales.

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol

de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, mas recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial y el BID, han comenzado a desarrollar programas hacia la sociedad civil en la última década.

Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, mas allá de la diversidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas.

Sin embargo, una serie de factores ha contribuido a su gradual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del ochenta junto con la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el llamado «consenso de Washington» y, por otro, la dinámica extra-comercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a algunos procesos exógenos, tales como las negociaciones con la UE y las de la OMC, siempre dentro de una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de algunos sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción anti-globalización a nivel mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en dónde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante.

Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como es el caso del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de CRIES en relación con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa. Por otro lado, se han desarrollado una serie de iniciativas en torno al ALCA y a las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la reciente Cumbre de Québec, una serie de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. En este sentido, junto con las consultas a las ONGs de todo el ámbito hemisférico realizados por FOCAL, el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha desarrollado un movimiento mas claramente confrontacional, ejemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de Asambleas de los Pueblos paralelas a las Cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de los acuerdos de libre comercio y especialmente al ALCA, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida de acuerdo a los parámetros del consenso de Washington y de una globalización excluyente.

Junto con ellas, algunas redes como es el caso de ALOP, conformada por ONGs vinculados mas al trabajo de desarrollo, y una serie de organizaciones ciudadanas en los

ámbitos nacionales – Colombia, Panamá, República Dominicana, han dado lugar a la conformación de una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no-gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al “déficit democrático” presente en estos procesos, ya sea a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización “globalitaria” promovida « desde arriba » y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien en su conjunto, estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En la mayoría de los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones mas amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EEUU, la red RMALC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei 2001).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales variados, incluyendo sindicatos y organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos.

En primer lugar, una serie de retos del entorno regional y global.

Por un lado, en general los gobiernos de la región, con algunas contadas excepciones, son poco receptivos a sus planteamientos, cuestionando su legitimidad y representatividad vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, mas allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales y difícilmente controlables por los gobiernos) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información y capacitación adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para dar apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación mas que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias

multilaterales y regionales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, sospechas de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye asimismo a la superación progresiva de estos problemas, como tampoco lo hace la rápida identificación con las agendas gubernamentales.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como más efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales – en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en África más recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones y sistemas políticos.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto dependen de fondos externos o logran una limitada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo, sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, de organismos internacionales, de fundaciones o de ONGs del Norte.

Por otra parte, en segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia.

La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional, hace difícil mantener una consistencia de visión y de misión compartida, más allá de los principios generales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno a la definición y duración de los mandatos de sus membresías lo cual, a su vez, incide sobre las dificultades de desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible para el desarrollo de sus objetivos y de estrategias de incidencia efectivas.

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articula en el caso de las redes, con una frecuente

duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y la orientación confrontacional hace, con frecuencia, a la articulación dificultosa cuando no imposible, de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos actores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, ésta con frecuencia no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y anti-estatista de la izquierda regional, y las concepciones políticamente democráticas (pero no necesariamente neoliberales) de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y económicos de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran una gran parte de las redes, organizaciones y movimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, hacen a las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y la representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de articulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional e hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol más protagónico en el ámbito global y en la promoción de una *governanza* democrática global.

9. Derechos humanos y seguridad regional en el entorno de post-septiembre 11.

En América Latina y el Caribe, los obstáculos, dificultades y desafíos analizados en el proceso de desarrollo de una sociedad civil regional incorporan, a partir del 11 de septiembre del 2001, una nueva dimensión que, comienza a desplazar a un segundo plano las prioridades de carácter comercial, económico y social de la agenda regional con la reintroducción, a más de una década de finalizada la Guerra Fría, de la problemática de la seguridad internacional. En este sentido, los acontecimientos de septiembre 11, la invasión a Irak y la posición asumida por EEUU frente al terrorismo global, han reintroducido progresivamente los temas de seguridad entre los temas prioritarios a nivel regional, esta vez con un énfasis que va más allá de las relaciones entre estados y que involucra significativamente a la sociedad civil en tanto la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad internacional se ubica precisamente en el ámbito de ésta y en las redes transnacionales.

En este contexto es de señalar que, tradicionalmente, tres aspectos principales vinculados a temas de seguridad han concitado la atención de la sociedad civil en la región y en las Américas.

En primer lugar, el hecho de que el énfasis inicial en derechos humanos por parte de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales, especialmente en el marco de la transición de regímenes militares y autoritarios, vinculado a políticas de seguridad y defensa, control civil y rol de las fuerzas armadas, tiende a convertirse en un

« *non-issue* » para la sociedad civil una vez que se avanza en los procesos de consolidación democrática, relegando los temas de seguridad y defensa a un segundo plano en la agenda de las organizaciones y redes sociales.

En segundo lugar, cuando el interés y la preocupación de la sociedad civil en torno a los temas de seguridad persisten, esta persistencia se refiere básicamente a la estabilidad democrática y a la prevención eventual de la transformación de las fuerzas armadas en un actor político.

En tercer lugar, una vez que concluye la etapa más activa de los movimientos vinculados a derechos humanos, se desarrolla en la sociedad civil una tendencia a asumir pasivamente las decisiones del estado en relación a la seguridad doméstica e internacional, y las políticas y la legislación asociada a esta problemática. En este contexto, no se desarrollan mecanismos específicos de la sociedad civil para controlar o monitorear las agendas ejecutiva o legislativas en torno a temas de seguridad y defensa, y existen sólo nexos tenues y débiles entre la sociedad civil y actores políticos como los partidos políticos en relación a estos temas (Serbin y Fontana, 2003).

Estas dificultades a nivel nacional se potencian en el ámbito regional, en el marco de una debilidad y eventualmente de una significativa ausencia, en la última década, de organizaciones, movimientos y redes que, con contadas excepciones, desarrollen una agenda de seguridad regional orientada por la paz, la seguridad y la prevención de conflictos. En este marco, las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil en relación a los temas de seguridad han tendido a focalizarse sobre temas de seguridad doméstica y pública más que en temas regionales, en tanto los últimos tienden a percibirse como elementos externos a los intereses y preocupaciones de la sociedad civil. A su vez, el incremento de la criminalidad y de la violencia en las sociedades de la región tiende a convertir a la seguridad pública en la principal prioridad.

En este marco, a las dificultades y obstáculos para el desarrollo de las redes regionales ya analizados en las páginas precedentes, se agrega la dificultad de replantear, con la rapidez y flexibilidad necesaria, sus agendas para enfrentar las problemáticas que se vislumbran en torno a las nuevas prioridades de seguridad regional por parte de los gobiernos y de articularlas en torno a agendas y estrategias consistentes.

Es así que el nuevo énfasis en la guerra contra el terrorismo global, como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, y el discurso predominante y las políticas promovidas por los Estados Unidos luego de los ataques terroristas, ha generado reacciones mixtas y ambiguas entre los diferentes actores sociales de la región. Luego de las reacciones iniciales de shock y de horror frente a los hechos, emerge, sin embargo, una creciente preocupación en relación a la unilateralidad y a los alcances de las políticas de Estados Unidos, tanto a nivel internacional como a nivel regional. En este último sentido, la mayor preocupación surge en relación a que las políticas de los EEUU y, en general, las acciones que se tomen para combatir el terrorismo puedan resucitar nuevas versiones de la doctrina de seguridad nacional con un impacto negativo sobre los derechos humanos y las libertades civiles (en especial los derechos de libre expresión, asociación y tránsito) y con el resurgimiento de medidas represivas que puedan eventualmente afectar las bases de la democracia en la región y generar la emergencia de nuevos conflictos.

En este contexto, las nuevas políticas de seguridad en la lucha contra el terrorismo global están creando las condiciones para una reorientación gradual de las prioridades de las

agendas de las redes y movimientos regionales de la sociedad civil, en especial en relación con sus agendas y estrategias. Los temas socio-económicos y políticos vinculados a los efectos de los procesos de globalización y regionalización y a la exclusión social y política que generan comienzan a ser desplazados, en algunos casos, en sus agendas por la necesidad de preservar y profundizar los derechos civiles y políticos y la construcción de la paz *vis-a-vis* una tendencia creciente por parte de algunos gobiernos de la región y fuera de ella a conculcar algunos de ellos y a priorizar los temas de seguridad por encima de los temas y demandas económicas y sociales. Las nuevas amenazas a la seguridad asociadas con el terrorismo global pueden poner en suspenso y, eventualmente, pueden revertir los logros regionales e internacionales en torno a las libertades civiles, políticas y jurídicas y a los derechos vinculados a la consolidación y profundización de las democracias en la región.

Consecuentemente, los nuevos desafíos y retos para las organizaciones y redes de la sociedad civil regional se vinculan crecientemente a una adecuada articulación entre sus anteriores agendas y estrategias con los temas y amenazas que emergen en el entorno internacional y regional y al desarrollo de nuevas estrategias para promover una gobernanza regional emergente que no derive en diferentes modalidades globalitarias y contribuya al mantenimiento de la paz regional. Necesariamente, estos nuevos desafíos y retos exigen de una mayor capacidad propositiva y de influencia a nivel regional y nacional, mayor desarrollo, transparencia y consolidación institucional, mayor capacidad de movilización de los recursos regionales y un efectivo compromiso con una integración regional centrada en el desarrollo sostenible y equitativo, en la profundización de la democracia regional y, eventualmente, en la reactivación de la idea de una América latina no sólo concebida como una zona de cooperación sino también como una zona de paz democrática.

Sin embargo, asimismo, estos cambios y desplazamientos de las prioridades de las agendas y mandatos de algunas redes y organizaciones de la sociedad civil regional, invitan también a plantearse, con mucha claridad, por parte de algunas de ellas, si son válidos y si, necesariamente, estas organizaciones deben comenzar a priorizar los temas de seguridad y paz en detrimento de otras temáticas, de carácter social, tradicionalmente más relevantes.

10. Algunas conclusiones preliminares

La precedente descripción de la emergencia y desarrollo y, especialmente, de los desafíos y retos que confronta la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe, puede resumirse en las siguientes consideraciones:

1. Las dificultades de constitución de una ciudadanía organizada y vigorosa que articule sus demandas y, especialmente, sus expectativas de un nuevo contrato social (en especial después del impacto negativo de las reformas del consenso de Washington sobre amplios sectores de la población de la región), en un marco regional.
2. En este contexto, ha habido un mas amplio desarrollo, dentro de la heterogeneidad de la sociedad civil regional, de los movimientos por el NO (no al ALCA, no a la deuda externa, no a la militarización e ingerencia norteamericana, no a la exclusión y a la discriminación), que de las propuestas y movilizaciones por un SI (por mas participación democrática, por la prevención de conflictos armados y/o violentos, por la implementación de políticas de seguridad ciudadana, por la

reforma política, por las políticas públicas de carácter social y, muy especialmente, por las políticas de estado a combatir la pobreza, el desempleo y la exclusión social, y a promover una re-distribución del ingreso sobre la base de un desarrollo productivo). Es decir, los orígenes anti-estadistas de muchos movimientos y organizaciones de la sociedad civil, particularmente en la base, hacen difícil combinar visiones normativas con las necesarias visiones propositivas, en una región donde, en principio, prevalecen los sistemas democráticos y los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, por lo menos a nivel nacional.

3. Esta dificultad ha contribuido al despliegue de una mutua desconfianza entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, con la excepción quizás de aquellos partidos y movimientos políticos, generalmente a la izquierda del espectro ideológico y, en algunas ocasiones, fuera de la dinámica electoral, que mantienen una visión predominantemente contestataria. Es llamativo en este sentido, la dificultad existente de articular canales institucionalizados de diálogo e interlocución entre partidos políticos de amplia base electoral y las redes y organizaciones de la sociedad civil, que se manifiesta asimismo a nivel regional en la ausencia de interlocución con los partidos y parlamentos subregionales.
4. La dificultad de articulación de organizaciones, redes y movimientos regionales que trasciendan el NO para avanzar en propuestas concretas se hace más evidente al abordar los bienes públicos regionales y, en especial, los temas vinculados a la integración regional. Mientras que ha cobrado fuerza un vigoroso movimiento anti-Alca (con sustanciales resultados tanto en términos de impacto político como de opinión pública), sólo muy recientemente comienza despuntar el interés y la articulación regional necesaria para avanzar en la promoción de una integración alternativa al ALCA y a los TLC, basada en el patrimonio histórico y las iniciativas inter-estatales concretas actualmente en curso. Algunos ejemplos alentadores recientes: Congreso Indígena en Quito en octubre para analizar su inserción en la Comunidad Sudamericana de Naciones; nuevas propuestas en el marco del Foro de Diplomacia Ciudadana y en la Mesa de Articulación para promover proyectos de investigación/acción sobre integración regional (ALOP y CRIES); énfasis de la III Asamblea de los Pueblos en Mar del Plata sobre otras formas de integración; reciente proyecto entre varias universidades y ONGs de la región sobre los obstáculos y costos de la no integración.
5. La ausencia o limitado desarrollo de espacios institucionalizados de participación donde se puedan generar impactos evidentes también conspira en contra de estos desarrollos regionales, en tanto es difícil identificar los organismos intergubernamentales y los interlocutores que, de una manera similar a los que contribuyen a la gobernanza global, existen y ofrecen espacios de participación a las redes y organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe. Con algunas significativas excepciones (la OEA, la AEC, el SIC) con variados grados de desarrollo, el resto de los organismos regionales se caracterizan tanto por la ausencia de estos espacios como por la reticencia de los gobiernos a abrirlos para superar el existente déficit democrático.
6. Sin embargo, la dificultad mayor reside en la fragmentación y heterogeneidad de las redes, organizaciones y movimientos ciudadanos, y la falta de articulación estratégica en el funcionamiento en marcos democráticos, y en la consecuente dificultad de articular consensos para el impulso de propuestas propositivas.
7. Finalmente, es necesario insistir que estas características evidencian, sin embargo, un vigoroso impulso a la construcción de ciudadanía regional, cuya próxima etapa requiere de mecanismos institucionales claramente identificables, de espacios de

participación y diálogo con gobiernos consolidados democráticamente, y de compromisos consensuados en torno a la importancia y priorización de algunos bienes públicos regionales.

* Profesor Titular ® de la Universidad Central de Venezuela; Doctor en Ciencias Políticas por la misma Universidad; actualmente Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red de 80 centros de investigación y organizaciones sociales de América Latina y el Caribe.

SIMPOSIUM INTERNACIONAL
Diálogo Sudamericano: otra integración es posible
Quito, 21 - 22 de noviembre 2005
Universidad Andina Simón Bolívar