



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Sociedad civil y democracia en América Latina
ARIEL C. ARMONY

Cuentas pendientes: La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil
INÉS M. POUADELA

Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas
MARCELO I. SAGUIER

La participación ciudadana en el MERCOSUR:
Algunas ideas para la reforma institucional pendiente
CECILIA ALEMANY

Sociedad civil y construcción de la paz: Una agenda inconclusa
MANUELA MESA

EDICIÓN ESPECIAL: SOCIEDAD CIVIL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

28

JULIO-DICIEMBRE 2008 / AÑO 13

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICIÓN ESPECIAL: SOCIEDAD CIVIL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

28

JULIO-DICIEMBRE 2008 / AÑO 13



Editorial CRIES



Icaria Editorial



**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 2008 / AÑO 13

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Verónica Santos
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic
Studies (SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fdar.unesp.br

Dra. Carmen Rosa De León
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
(IEPADES), Guatemala
crdeleon@iepades.org.gt

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe
(CIECA), República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana,
Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael*
Fundación Instituto de Mediación FIME-Argentina*

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UNESP,
UNICAMP y PUC/SP

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belize

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Caribeños (IEC - Universidad Nacional de Colombia)
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana
(PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla
Centro de Estudios sobre Integración (CESI) *

Costa Rica

Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)
Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI)
Fundación Centroamericana por la Integración (FCI)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA)
Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad
de La Habana *
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios sobre América (CEA)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
FUNSAL PRODESE
Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDEESES)
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)
Tendencias

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala*
IRIPAIZ*

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales
pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de
Guadalajara)
Foro de Apoyo Mutuo (FAM)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias
Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua *
Instituto para el Desarrollo Sostenible (INDES)
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)
Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP)
Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESPE)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (Secretaría en Buenos Aires)
Foro Social para la Transparencia
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCON)
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina
y el Caribe
Reintegración
Red Sur Norte

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Clovis Brigagao
Universidade Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center
University of Miami, USA

Victor Bulmer-Thomas
Chatam House, UK

Sonia de Camargo
Instituto de Relações Internacionais
Pontifícia Universidade Católica (PUC),
Rio de Janeiro, Brasil

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el
Hombre / La Habana, Cuba

Eduardo Gamarra
Latin American and Caribbean Center,
Florida International University, USA

Norman Girvan
Association of Caribbean States (ACS)

Wolf Grabendorff
FESCOL

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Francine Jácome
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP), Venezuela

Isabel Jaramillo
Centro de Estudios sobre América, Cuba

Weine Karlsson
University of Stockholm, Sweden

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merckx
Duke University, USA

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology,
The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, France

Laverne E. Ragster
University of the Virgin Islands, USA

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Eric Hershberg
University Drive Burnaby, British Columbia, Canadá

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Sociedad civil y democracia en América Latina

ARIEL C. ARMONY / 11

Cuentas pendientes: La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil

INÉS M. POUSADELA / 39

Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas

MARCELO I. SAGUIER / 81

La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente

CECILIA ALEMANY / 113

Sociedad civil y construcción de la paz: Una agenda inconclusa

MANUELA MESA / 137

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Historia ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote

MERCEDES DIEZ NEGRILLO / 165

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 169

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 175

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 183

NORMATIVAS / NORMATIVES / 185

En portada / Cover: Obra (fragmento) de Benvenuto Chavajay. Artista guatemalteco, nacido en 1978 en San Pedro La Laguna, Sololá. Egresado de la Escuela Nacional de Artes Plásticas de Guatemala. Extraído de Revista *Algarero Cultural* N° 16 marzo, 2008.

*Pensamiento propio, pensamiento libre,
pensamiento creativo, aunque dolido...*

Hace muchos años hubo un comienzo muy incipiente; un hombre que, con su permanente juventud, entraba en la madurez estudiando economía en Londres y venía a París para participar de oyente inquieto, bajo la sombra patriarcal de Pablo Freire, en los debates que terminaron con la creación y puesta en marcha del Instituto Ecuménico de Desarrollo de los Pueblos... En aquel encuentro aún no nos absorbía fascinadamente la pasión por Centroamérica -Panamá incluido; arrastrábamos el dolor reciente del desgarró de Chile y Uruguay donde habíamos nacido casi 20 años antes. En todo lo anterior está el recuerdo de Javier Gorostiaga... con sus euforias, sus relaciones públicas 'siempre para lo mismo': llegar a conquistar un espacio donde fuera posible el Pensamiento Propio donde muchos dialogasen...

Desde entonces mil avatares, idas y vueltas, silencios profundos y la ineludible necesidad de resurgir y volver a buscar el espacio propio para el Pensamiento y la expresión abierta hacia el futuro... Y se dió, junto a cambios ni pensados ni queridos pero ineludibles... una cierta vuelta a empezar para reencontrar lo propio, lo no repetido hasta el hastío, aquello en lo que nos sentíamos 'bien dichos' o expresados y desde cuya punto de arranque teníamos capacidad y ganas de seguir avanzando...

Ahora Pensamiento Propio tendrá su voz, no sólo eco repetido, en España y se nos ha concedido el honor de gozarnos en que los amigos de siempre volvamos, como amigos, a trabajar juntos para que no se olvide y mucho menos se confunda...que hay un naciente original en América Latina que piensa y sabe, que dice y crea con libertad... la propia.



Apreciad@s amig@s:

A más de dos décadas de restablecida la democracia en muchos de los países de la región y, en particular, en el marco de un creciente despliegue de gobiernos de izquierda y de centro-izquierda democráticamente electos, quedan, sin embargo, muchas asignaturas pendientes con las que cumplir. Probablemente, algunas de las más importantes de éstas tienen que ver con la calidad institucional de las democracias establecidas; con la deuda social pendiente con amplios sectores de la población en una región marcada por los mayores índices de inequidad del planeta; con la seguridad que el Estado debería proporcionar a sus ciudadanos y, de manera especial, con la efectiva participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos sociales, políticos y económicos de los países de América Latina y el Caribe, entre otros temas de significativa relevancia. Pese a la abundancia de una retórica que remite a la activa participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, la realidad muestra una magra acumulación de efectivas experiencias de empoderamiento ciudadano, más que nada a nivel local y municipal, y un conjunto más que limitado de experiencias de participación efectiva de la ciudadanía a nivel nacional y regional. De hecho, más allá de las consultas y de la participación en calidad de observadores, pocas organizaciones y redes de la sociedad civil participan efectivamente en la

formulación, diseño y ejecución de políticas públicas; en programas de auditoría, veeduría o controloría social, o en el asesoramiento activo a diversos organismos y agencias gubernamentales.

No obstante, es evidente que existe una creciente demanda de la ciudadanía organizada por una más efectiva participación en las decisiones y políticas que afectan su vida cotidiana, no sólo a nivel global a través de la creciente incidencia de las redes y de los movimientos transnacionales de la sociedad civil, sino también a nivel nacional y regional. Este proceso requiere, en nuestra región, de una profunda y sistemática reflexión, basada en análisis e investigaciones consistentes y de calidad, comenzando por la reflexión sobre los mismos conceptos de sociedad civil y ciudadanía en el contexto de la génesis y del desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas y cubriendo un amplio espectro que dé cuenta de las posibilidades reales de la ciudadanía de participar y de ejercer, más allá de los derechos civiles y políticos establecidos por las respectivas constituciones, un creciente poder de influencia, monitoreo y control de las decisiones que afectan nuestra vida cotidiana.

En este marco, el presente número de Pensamiento Propio, está dedicado al análisis de la sociedad civil y de la ciudadanía en nuestra región, en base a una serie de aportes de investigación de diversos investigadores, procedentes tanto de la región como de fuera de ella. La importancia política y académica de esta reflexión nos ha obligado a estructurar el presente número en torno a una sola sección —la de **Investigación y Análisis**. De esta manera, esta sección se abre con una contribución de Ariel Armony sobre sociedad civil y democracia en América Latina, particularmente desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía, y con un aporte de Inés Pousadela sobre la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, basado en un reciente volumen sobre el tema. A continuación, tres contribuciones abordan el rol de las redes y organizaciones en el ámbito regional y global —Marcelo Saguié analiza los movimientos transnacionales y la democratización del comercio en las Américas; Cecilia Alemany aborda la participación ciudadana en MERCOSUR y esboza algunos elementos para la reforma constitucional pendiente; y Manuela Mesa desarrolla un análisis sobre la sociedad civil y la construcción de la paz. Estas últimas contribuciones deberían haberse complementado con aportes similares sobre

la participación de la ciudadanía en los procesos de integración en Centroamérica y en los países andinos que, desafortunadamente, no llegaron a tiempo y quedaron para otro número de la revista. Como es habitual, estos artículos se complementan con las secciones de **Reseñas**, de **Pulso Bibliográfico** y de **Revista de Revistas**.

Por otra parte, el presente número presenta una serie de innovaciones importantes en su publicación, ya que por primera vez se co-edita con una prestigiosa organización no-gubernamental española —IEPALA, y con una reconocida editorial barcelonesa —Icaria, que amplían el ámbito de la distribución de la revista a España. A ambas nuestro agradecimiento por el apoyo prestado para la publicación y distribución del presente número de Pensamiento Propio.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



Sociedad civil y democracia en América Latina

Ariel C. Armony

El debate sobre la democracia en América Latina ha puesto un énfasis particular en la sociedad civil. Las teorías de la transición y la consolidación democráticas que orientaron la producción académica de los finales de los ochentas y los noventas planteaban una concepción teleológica, lineal, del proceso democrático, asignando a la participación ciudadana un espacio importante, pero limitado, en la construcción de una nueva institucionalidad política.¹ Estas teorías entendían a la democracia representativa como un fin en sí mismo, producto de la confrontación entre sectores democráticos y autoritarios, sin considerar en profundidad el papel creativo de la sociedad civil en la construcción democrática.

Pocos temas han despertado tanto interés y controversia en las últimas dos décadas como el de la sociedad civil y su relación con la democracia. La fascinación por los nuevos movimientos sociales y por la idea del “derecho a tener derechos”, el énfasis en el “tercer sector” como alternativa a un estado que se “achica” en respuesta a la agenda neo-

liberal y el retorno a las variables sociales y culturales como pilares de la institucionalidad post-autoritaria son algunas de las razones por las cuales distintos sectores, desde diferentes perspectivas, colocaron a la sociedad civil en el centro de la discusión sobre la democratización.

Debatir este tema es dificultoso porque, más allá de su obvia complejidad teórica y empírica, ha estado marcado por prejuicios ideológicos. Para muchos en el mundo académico y asociativo de América del Norte y Latinoamérica, la sociedad civil sigue evocando la idea de una fuente de virtud, opuesta a un Estado que representa su antítesis. Por ello, resulta prudente encarar este tema intentando no caer en la trampa de mantener una posición política “correcta”, porque impide debatir el tema con la amplitud y seriedad analítica que requiere.

No debemos olvidar que la explosión asociativa en el continente y el auge de los estudios sobre la sociedad civil en los noventa habían moldeado un medio en el que cualquier crítica al modelo dominante se solía ver como un ataque a una teoría cuya certeza se aceptaba literalmente. No era extraño asistir en aquellos años a conferencias internacionales donde decenas de panelistas se dedicaban a presentar innumerables estudios de caso que “demostraban” la virtud y capacidad democrática de la sociedad civil. A menudo se neutralizaban los cuestionamientos a este paradigma como ataques desde el neoliberalismo cuando se dirigían a los movimientos sociales, desde la izquierda recalcitrante cuando se enfocaban en las ONG y desde el populismo cuando se dirigían al profesionalismo del sector no gubernamental. Esta rigidez intelectual creó grandes obstáculos para el desarrollo de una visión más aguda y real sobre la sociedad civil y su relación con la democracia.

Hoy en día sabemos mucho más sobre la sociedad civil y, en gran medida, este avance es resultado de investigaciones desarrolladas por latinoamericanistas. Todavía nos queda como desafío concretar un viraje a otro paradigma que pueda explicar con mayor precisión muchos de los interrogantes que no hemos podido desentrañar sobre el fenómeno asociativo y su rol en los procesos de democratización. América Latina es excepcional en la variedad y originalidad de actores sociales, formas de acción colectiva, pluralidad de agendas e identidades y formatos institucionales.² Esta heterogeneidad refleja la diversidad política, social y cultural en la región y su especificidad histórica. Si bien es posible

hablar de ciertas tendencias generales, los contextos particulares de cada nación definen las características de la sociedad civil y, entre otras cosas, sus relaciones con el Estado. Este ensayo se propone discutir algunos aspectos conceptuales con el objetivo de trazar un panorama que vaya de lo que sabíamos sobre el tema a lo que ahora sabemos, lo que estamos discutiendo y lo que nos falta saber. Este análisis ofrece una mirada crítica de algunas de las expresiones más relevantes de la sociedad civil y su vínculo con la democracia en la región.

El “boom” de la sociedad civil

Mientras que una generación atrás el debate sobre la construcción democrática estaba enfocado en factores económicos, políticos e institucionales, los años noventa se caracterizaron por un énfasis en las variables sociales y culturales. En este marco, la sociedad civil surgió como un elemento clave del debate sobre la democracia en América del Norte y, por transferencia, en América Latina y otras regiones del mundo. A medida que las nuevas democracias completaban su fase de transición desde el autoritarismo y las democracias establecidas enfrentaban transformaciones profundas en sus sociedades, el debate se enfocó en un interrogante político ya clásico: ¿en qué medida la participación ciudadana sostiene a la democracia?³

Esta es una pregunta que muchas veces genera una respuesta implícita, es decir, se asume que la participación es un ingrediente central de la democracia y que universalmente no hace sino fortalecer a este régimen político. Sin duda, la enorme fascinación por la sociedad civil a fines del siglo pasado estaba vinculada a la “tercera ola” de democratización. Esta ola mundial de cambio político, así también como las profundas reformas económicas de los ochentas, brindaron un impulso sin paralelos al interés por entender qué factores hacen que la democracia sea posible y exitosa en el largo plazo. Continuando la tradición de la teoría de la “cultura cívica” desarrollada en los años sesenta, los expertos en la democracia comenzaron a mirar a la sociedad civil como una “escuela de virtud” para ciudadanos y líderes.⁴ Aquella corriente de análisis, que colocó el acento en el rol de la cultura de masas en el proceso político, abrió el camino que tres décadas después sería ocupado por una gigantesca cantidad de estudios basados en la premisa

de que la participación cívica promueve actitudes democráticas entre los ciudadanos y, a su vez, estas actitudes mejoran el funcionamiento de la democracia.

Este enfoque entiende que los patrones institucionales se desprenden de la naturaleza de la sociedad. Esta visión “de abajo hacia arriba” caracteriza a los estudios de corte “neo-Tocqueviliano”, que toman a los grupos organizados en la sociedad civil como indicador para medir la vida asociativa y sostienen que la inclinación de los ciudadanos a formar organizaciones independientes del Estado produce una cultura de mayor cooperación, la que a su vez resulta en una gobernabilidad más efectiva. Este efecto ha sido expresado como una teoría que propone una relación positiva que va de la sociedad civil a la democracia.

Aunque ya se haya explicado muchas veces, vale la pena mencionar que la corriente de estudios sobre la sociedad civil en América del Norte se nutre del trabajo de Robert Putnam sobre Italia, en el que planteó que las asociaciones de ciudadanos que se forman para promover los intereses más diversos (deportes, protección del medio ambiente, cultura, artes y mucho más) son la fuente de instituciones que “funcionan” adecuadamente. Esto ocurre por dos vías. Primero, las asociaciones inculcan en sus miembros prácticas de cooperación, solidaridad y espíritu público. Segundo, estas formas asociativas tienen efectos externos sobre el sistema político ya que mejoran la articulación y agregación de intereses, facilitan el consenso y, en general, proveen una mayor coordinación para resolver los problemas de acción colectiva.⁵

El debate en torno a la sociedad civil se centró en la noción de capital social, entendida como las redes de confianza y reciprocidad que surgen de la participación cívica. Según la perspectiva que enfatizaba la centralidad del capital social en la promoción de la democracia, dicho efecto se asienta en tres principios: (1) los cambios sociales a nivel micro producen cambios a nivel macro, (2) las orientaciones y prácticas generadas en una asociación se expanden a otras partes de la sociedad y (3) las mismas estructuras asociativas operan de modo similar en distintos contextos sociales, o sea, los efectos democráticos del mundo asociativo se transfieren con facilidad de un marco a otro.⁶

Esta teoría social-psicológica adquirió una enorme importancia en la década pasada, sobre todo por sus importantes consecuencias para

el sistema político. Lo que se desprende de esta perspectiva es que altos niveles de participación ciudadana permiten acumular capital social y un alto stock de capital social es un determinante clave de una democracia efectiva. Por supuesto, esta teoría contiene un gran valor práctico para el diseño de políticas públicas. Teóricamente, si manipulamos la variable de sociedad civil podemos producir resultados democráticos. Desde la perspectiva dominante en los noventa, la forma de promover la fortaleza de la sociedad civil era incrementar el número de asociaciones y de participantes. La receta parecía sencilla: a mayor número de asociaciones en un país (especialmente aquellas del tipo “correcto”, lo que generalmente implicaba grupos sin fines políticos), mayores las posibilidades de que las instituciones democráticas se fortalecieran.

Es necesario entender este fenómeno dentro del contexto de las reformas estructurales impulsadas por el “Consenso de Washington”, que impuso en muchos países la idea de que la eficiencia y modernización requeridas por las nuevas condiciones internacionales podían obtenerse transfiriendo la lógica del mercado a la vida social y política de la nación.⁷ Aunque este enfoque llevó a una concepción restringida de la sociedad civil, el debate sobre el mundo asociativo también incluyó otras concepciones enfocadas en las ideas de rendición de cuentas y transparencia (por ejemplo, en respuesta a la violencia policial), ampliación de la esfera pública y promoción de nuevos derechos de ciudadanía. En un marco de desilusión por la bajísima legitimidad de las instituciones y los partidos políticos, estas perspectivas generaron una gran cantidad de trabajos que tomaron a la sociedad civil como motor para superar los obstáculos a la construcción democrática una vez que la efervescencia de las transiciones se disipó. Según este abanico de enfoques, la expectativa era que la sociedad civil podía tener un rol decisivo en tres áreas.

Primero, las reformas estructurales ofrecían a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de dar un paso adelante para ocupar el espacio dejado por un Estado en retirada. La provisión de servicios sociales, antes bajo la órbita estatal, quedaba abierta para la iniciativa de las asociaciones civiles. Esta dimensión cobró importancia particularmente dentro de la órbita del llamado “tercer sector”, definido como aquel sector caracterizado por actividades en las que el principio

dominante es el voluntarismo. Se identificó a la sociedad civil con las ONG con capacidad de prestación de servicios, ignorando a los movimientos sociales y otras expresiones de la ciudadanía que introducían relaciones politizadas dentro de la sociedad civil y con el Estado.

La idea de tercer sector enfatizaba una noción dual de libertad frente a la coerción del Estado (expresada en la autonomía de las asociaciones) y frente a la demanda del mercado de generar ganancias (de ahí el énfasis en asociaciones sin fines de lucro). El tercer sector era visto como la antítesis de la ineptitud del Estado, tanto impersonal como burocrático, y del salvajismo del mercado, orientado por el materialismo y el utilitarismo.⁸ En contraste, las organizaciones del tercer sector aparecían como flexibles, con conocimiento directo de los problemas, conexiones directas con la sociedad y estructuras horizontales de decisión.⁹

En segundo lugar, la sociedad civil era vista como un actor central en la tarea de controlar y limitar el poder del Estado. Por medio de la “accountability” social, las organizaciones de ciudadanos debían fiscalizar a las agencias estatales y funcionarios públicos, a la vez que promover la transparencia de las acciones de gobierno. Podían llevar a cabo esta tarea por medio de la promoción de los derechos individuales, el monitoreo del comportamiento de las agencias del Estado y la denuncia de acciones ilegales y corruptas por parte de políticos y funcionarios públicos.¹⁰ En este sentido, las asociaciones de la sociedad civil eran consideradas un dique fundamental para controlar las tendencias autoritarias y el comportamiento arbitrario del Estado. Su principal potencial era la capacidad de controlar los abusos del poder estatal, particularmente en contextos caracterizados por instituciones débiles y corruptas operando en un medio de crisis sistémica.¹¹

Tercero, la sociedad civil era considerada como una herramienta clave para equilibrar la representación democrática, ofreciendo a los sectores sociales de menores recursos y tradicionalmente marginados la posibilidad de combinar fuerzas a través de la vía asociativa. La sociedad civil podría ofrecer un vehículo para que estos grupos quebraran su situación de dependencia y subordinación, resultado de una larga tradición de patronazgo y clientelismo, y lograran potenciar sus capacidades alrededor de intereses comunes. Por ello, la sociedad civil era vista como un elemento central para promover la igualdad política en sociedades altamente estratificadas. Las organizaciones de la sociedad

civil, especialmente los grupos sin objetivos políticos, eran claves para la democratización por su potencial para representar a una diversidad de sectores con mayor efectividad que los partidos políticos. De hecho, la sociedad civil, organizada como grupos de presión institucionalizados, podía servir como medio para que los sectores excluidos pudieran incorporar sus voces en los debates públicos e influir en la agenda gubernamental.¹²

Un avance en el conocimiento

Un elemento común en estos planteos es la premisa de que la sociedad puede cumplir ciertos roles independientemente de su contexto específico. Como ha sido demostrado en un creciente número de estudios, la evidencia indica una realidad mucho más compleja.¹³ Bajo ciertas condiciones, las acciones de organizaciones de ciudadanos pueden tener efectos negativos sobre la democracia, aún cuando el objetivo de estas organizaciones no esté ligado a proyectos explícitamente antidemocráticos. La sociedad civil puede servir como incubadora y multiplicadora de tendencias reñidas con la tolerancia, la confianza interpersonal y el consenso, promoviendo hábitos, prácticas e instituciones que bloquean los esfuerzos del Estado y de otros sectores sociales para profundizar la democracia. Incluso la sociedad civil puede contribuir a ahondar la hostilidad y el conflicto social.

Si bien el capital social parece contribuir a la democracia, la producción de capital social no es tan sencilla como se creía. En principio, el capital social no es un resultado automático de la participación social, como Putnam y otros habían planteado. La producción de este tipo de capital requiere de condiciones adicionales, entre las que se cuentan la capacidad de los grupos de acceder y movilizar recursos económicos, políticos y culturales. Además el capital social puede ser empleado para el avance de intereses particularistas que ponen obstáculos a las reformas democráticas y pueden servir como el adhesivo que facilite la promoción de discriminación, desigualdad y, a veces, de violencia. Muchas veces, la confianza interpersonal creada dentro de los grupos de ciudadanos no puede ser trasladada a otras arenas, es decir, no genera círculos amplios de cooperación social. Es decir, la propia sociedad civil puede contribuir a debilitar la cohesión social.

La evidencia proveniente de América Latina y de otras regiones indica con claridad que el impacto de la sociedad civil en la democracia no puede estimarse asumiendo que la suma de organizaciones tendrá necesariamente un efecto positivo. La sociedad civil contiene una amplia diversidad de expresiones, algunas favorables a la democracia y otras que no lo son. Esta corrección a la teoría neo-Tocqueviliana significa que la sociedad civil no es una arena de convergencia natural entre distintos grupos sociales de la que nace el consenso, sino un espacio de conflicto en el que los ciudadanos compiten por distintos recursos e influencia social, política y cultural.

Si entendemos que los derechos de los ciudadanos resultan de negociaciones que definen la naturaleza de su pertenencia a la comunidad, entonces se desprende que la sociedad civil es un espacio central en dicha negociación. Esto significa que en lugar de plantearse el estudio de la sociedad civil en función de su rol como alternativa al Estado de bienestar, fiscalizadora de los funcionarios públicos, escuela de virtud cívica o vehículo para solucionar la inequidad en el acceso al poder, es mucho más pertinente concentrarse en comprender la naturaleza de los distintos proyectos políticos que se gestan dentro de la sociedad civil y la forma en que las organizaciones de ciudadanos, formales e informales, presentan, promueven, defienden y atacan dichos proyectos.

Entendidos como “los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”, los proyectos políticos se expresan en la variedad de vínculos que se establecen entre ciudadanos, grupos e instituciones, acciones, discursos y narrativas que ilustran la heterogeneidad de la sociedad civil. Mientras que el proyecto autoritario no tiene mayor legitimidad actual en América Latina, el neoliberalismo y la democracia participativa son los proyectos que definen dos formas contrapuestas de pensar la organización económica, política y social.¹⁴

El proyecto neoliberal concibe a la sociedad civil, la participación y la idea de ciudadanía desde una preferencia por la lógica del mercado, aplicada a las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Esta lógica (expresada, por ejemplo, a través el “tercer sector”) desplaza las decisiones políticas hacia la esfera exclusiva de los “expertos” y fuera del alcance de los ciudadanos. De esta forma se estima posible resolver

“eficientemente” los conflictos sociales, controlando los espacios de discusión y participación popular, especialmente en relación a los temas de mayor envergadura en la región, es decir, la pobreza y la desigualdad.

Por el contrario, el proyecto democrático-participativo busca ampliar el debate político, desde la sociedad organizada y/o los partidos políticos, con el objetivo de colocar los conflictos entre intereses contrapuestos en la esfera pública y abrir espacios transparentes e inclusivos para la discusión. Algunos analistas sostienen que la profundización de la democracia depende de la confluencia de fuerzas sociales e institucionales; por eso la sociedad civil debe verse como un componente clave en el balance de fuerzas detrás de uno u otro proyecto político.¹⁵

La importancia del contexto

Si bien esta perspectiva ayuda a refinar nuestra mirada sobre la relación entre sociedad civil y democracia, es necesario incorporar otros elementos en el análisis. En la medida en que aceptemos una cara más real de la sociedad civil es posible delinear nuevas coordenadas para entender la relación entre sociedad civil y democracia. En principio, dicha relación no puede entenderse independientemente del contexto específico en el que ocurre. Las distintas expresiones de la sociedad civil están directamente afectadas por las instituciones políticas y las condiciones sociales. Ambas vertientes tienen un impacto sobre las orientaciones y los alineamientos de los distintos sectores de la sociedad civil.

Las instituciones crean expectativas y necesidades en la sociedad, las que varían de acuerdo a la capacidad del Estado para generar respeto por la ley y para proteger los derechos de los ciudadanos. El impacto de las instituciones, sin embargo, no es suficiente para entender la influencia del contexto. Es necesario contemplar una dimensión adicional: la desigualdad social y económica. Las desigualdades contribuyen a crear condiciones estructurales que determinan la creación de identidades grupales. Además, estructuran las interacciones entre el Estado y la sociedad y los vínculos hacia el interior de la sociedad misma. La desigualdad merece atención porque produce amplias distancias sociales,

las que a su vez nutren vínculos autoritarios entre agentes del Estado y ciudadanos y entre los ciudadanos mismos.¹⁶ La sociedad civil, en lugar de corregir las desigualdades, está profundamente afectada por ellas. Las desigualdades afectan la participación ya que la capacidad asociativa depende a menudo del acceso a diferentes recursos. Los problemas institucionales y la desigualdad se refuerzan entre sí, ya que las víctimas usuales de las fallas institucionales son los pobres, las minorías y otros sectores marginados.

El Estado de derecho contribuye a crear un medio predecible, donde el costo asociado a la interacción social es menor que en aquellos contextos donde la debilidad de la ley dificulta la construcción de confianza interpersonal y apoyo al sistema político. Cuando el Estado no regula los conflictos sociales en forma eficiente y justa, es usual encontrar graves tensiones dentro de la sociedad civil y una fuerte tendencia a la existencia de asociaciones que desconfían entre sí, fomentan la intolerancia y no tienen interés en colaborar con las agencias gubernamentales (ni siquiera con aquellas que tienen el potencial para convertirse en socios para promover intereses comunes). En otras palabras, el lado oscuro de la sociedad civil suele emerger cuando, bajo condiciones de una desigualdad acentuada, el Estado y el sistema legal fallan en establecer normas de legalidad que faciliten la obediencia voluntaria a la ley. Además, en este tipo de contexto, el Estado y los agentes del gobierno no se sujetan al control de la ciudadanía, lo que erosiona la aceptación social del régimen político, y la ley suele aplicarse selectivamente a los ciudadanos, lo que deteriora la confianza entre los individuos y entre los ciudadanos y el Estado.

Este análisis tiene claras implicancias en cuanto a las políticas públicas. América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad del mundo. La reducción de la brecha entre ricos y pobres adquiere una importancia adicional, ya que aparece como una de las condiciones para desarrollar una sociedad civil más democrática. Sin embargo, es necesario reducir otro tipo de desigualdades (de género, raza, etnia, edad, orientación sexual), ya que ellas también contribuyen a crear un contexto hostil al desarrollo de una sociedad civil democrática. Por otra parte, el reciente esfuerzo en promover un Estado más transparente, mayor control del gobierno y mejores estándares de equilibrio legal es importante no sólo para fortalecer la gobernabilidad, sino también para

fortalecer la arena asociativa. Hemos avanzado mucho en entender que la democratización conlleva mucho más que el cambio institucional.

Si bien esta perspectiva es un paso adelante frente a la creencia simplista en las virtudes universales de la sociedad civil, presenta dos problemas importantes. El primero es que no puede eliminar un grado importante de circularidad en el razonamiento. Para nutrir una arena asociativa donde las tensiones no lleven a la agresión, discriminación o violencia y el grueso de las asociaciones contribuya a promover un capital social de corte democrático es necesario contar con un Estado de derecho sólido e instituciones que manejen eficientemente los conflictos sociales. Esto quiere decir que una sociedad civil que contribuya a profundizar la democracia requiere de una democracia que funcione adecuadamente. Obviamente, una teoría que explique la relación entre sociedad civil y democracia debería resolver esta seria limitación en el análisis.

El segundo problema tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que se puede hacer para apuntalar aquellos sectores de la sociedad civil con mayor potencial democrático en contextos donde las instituciones no funcionan adecuadamente, existen grandes desigualdades y el Estado de derecho es débil? No hemos avanzado demasiado en este terreno. Por el momento, la mejor respuesta a este interrogante viene de las organizaciones no gubernamentales, especialmente de aquellas que trabajan en la defensa de los derechos humanos. La autorreflexión sobre el trabajo que han desarrollado en las últimas décadas—en especial, reflexión sobre sus fracasos y limitaciones—ha permitido delinear algunas lecciones útiles. El desafío es avanzar en dos terrenos.¹⁷

El primero es el desarrollo de enfoques estratégicos mucho más amplios. Esto implica la necesidad de contar con una batería de tácticas mucho más diversa que la que las organizaciones han venido usando hasta ahora. Para crear este stock táctico se necesita compartir experiencias a través de los distintos campos de acción: las organizaciones que fiscalizan elecciones deben aprender de aquellas que luchan por el medio ambiente y viceversa; las organizaciones de discapacitados y aquellas que trabajan en la denuncia de la violencia policial deben intercambiar experiencias. La innovación táctica requiere un cambio en la estrategia, es decir, las organizaciones deben coordinar distintas tácticas para hacerlas más efectivas. Esto las ayudaría a solucionar dos

problemas importantes: el uso excesivo de ciertas tácticas (que terminan perdiendo su efectividad) y la incapacidad de diseñar cursos de acción que sorprendan al contendiente (resultado de la escasa variación táctica y de la ausencia de una práctica que permita seleccionar las tácticas de acuerdo al tipo específico de adversario).

El segundo desafío es la expansión de los campos de activismo (en derechos humanos, por ejemplo) para atraer el apoyo de sectores mucho más amplios de la población. Esto requiere revisar el discurso de las organizaciones para hacerlo más accesible, construir alianzas inéditas para avanzar objetivos estratégicos y recurrir a métodos de acción que resulten aceptables para distintas audiencias, teniendo en cuenta, por ejemplo, las preferencias de los sectores de clase media. La asistencia internacional puede contribuir a impulsar estos desafíos si enfatiza la cooperación y los vínculos entre distintas organizaciones, buscando establecer puentes entre distintos sectores del mundo asociativo. De esta manera, puede ayudar a superar la naturaleza fragmentaria de la sociedad civil en muchos países de América Latina.

La construcción de ciudadanía

Un paso importante en el debate sobre la democracia y la participación ha sido la incorporación del concepto de ciudadanía.¹⁸ El énfasis en la ciudadanía se basa en la idea de que los individuos deben poseer los derechos necesarios para sostener su capacidad de participar en los ámbitos sociales y políticos. Los derechos del ciudadano, que determinan las condiciones de inclusión en la sociedad, no están distribuidos de manera uniforme. Es decir, no es suficiente enfocarse en el fortalecimiento institucional ya que debemos entender, además, en qué medida dichas instituciones, y otros factores, afectan la posibilidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos. Esta perspectiva generó un nuevo interés en explorar la distribución de derechos a nivel subnacional, lo cual permitió integrar de una forma más efectiva los enfoques sociales e institucionales.¹⁹

En lugar de entender a los procesos democráticos como teleológicos, esta perspectiva sostiene que la democracia se define en función del conflicto y la tensión entre derechos. Los derechos del ciudadano no

evolucionan de manera lineal, sino que lo hacen en forma arrítmica.²⁰ Mientras que una esfera de derechos se expande, otra esfera puede contraerse. Solamente de esta forma se pueden entender fenómenos tales como la transición de la violencia política a la violencia criminal en el Brasil democrático, donde la combinación de un estado policial con el modelo económico del neoliberalismo produjo una ofensiva brutal contra los sectores sociales más vulnerables.²¹ Esta aproximación teórica presenta nuevos desafíos para el análisis empírico, ya que hace menos útil el empleo exclusivo de métodos cuantitativos cuyo objetivo es medir los efectos de las relaciones de causalidad. Por ello es necesario recurrir a la investigación cualitativa para entender los procesos que subyacen a dichas relaciones.

Esta perspectiva pone el acento en entender los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía se hace efectiva para los miembros de una comunidad política. De esta forma, es posible explorar cómo funciona la democracia para los distintos grupos sociales, entre otras cosas, para entender por qué a menudo los derechos formales no se transforman en derechos concretos.²² En América Latina hemos visto un creciente interés en explorar la intersección entre la construcción de ciudadanía y la participación política de los ciudadanos, prestando atención a la riqueza de experimentos e innovaciones que caracterizan a ambos terrenos.

Entre los enfoques sobre la ciudadanía vale la pena mencionar el estudio del rol de la ley y las instituciones como “formas flotantes” de acceso a recursos culturales, sociales, económicos y de poder político. La efectividad de la ciudadanía depende de las condiciones socioeconómicas de los grupos y de su relación con redes sociales y patrones institucionalizados de autoridad y subordinación.²³ La ley puede transformarse en una forma de empoderamiento si los individuos y grupos pueden acceder a los recursos necesarios para transformar a la ley en derechos efectivos. Este enfoque nos permite rastrear de qué forma los distintos sectores de la sociedad civil construyen la democracia, ya que no es posible evaluar a las leyes que definen los derechos y a las instituciones encargadas de protegerlos sin tener en cuenta las prácticas sociales y la posición social de los distintos sectores de la sociedad.²⁴

Como he señalado, el proceso de inclusión en la democracia, es decir, la expansión de derechos, está determinado por contradicciones,

desvíos y atajos que no responden a pautas de evolución linear. Una forma de entender este complejo entrelazado es recurrir a la noción de “espacios de ciudadanía”. Estos espacios reflejan la variedad de patrones de distribución de derechos para los distintos grupos sociales. Expresan la naturaleza disyuntiva de la democracia, ya que definen la extensión de los derechos (políticos, civiles, sociales y culturales) para grupos de individuos ubicados en estructuras sociales comunes. Las múltiples formas de exclusión, cargas desiguales y costos injustos que sufren estos ciudadanos son el resultado frecuente de la sedimentación de decisiones, reglas e instituciones políticas. La acción de estos ciudadanos, ya sea individual o colectiva, está enmarcada dentro de aquellas estructuras, que posibilitan y limitan las opciones disponibles para estos sectores sociales.²⁵

Uno de los fenómenos más complejos en América Latina, la violencia “desde abajo”, provee un buen ejemplo de la relación entre derechos de ciudadanía, sociedad civil y el rol del Estado en crear condiciones de legalidad. Los linchamientos en países como Guatemala muestran como en un contexto marcado por la ausencia de legitimidad del Estado y de la ley, así también como por un quiebre de solidaridades locales como resultado de décadas de violencia estatal, las comunidades recurren a la violencia como una forma perversa de ejercer sus derechos como ciudadanos. Las redes de capital social funcionan como sustento de una violencia en los márgenes de la sociedad que sirve como autodefensa y marca de identidad para diferenciar a los ciudadanos “respetuosos de la ley” de los criminales. Por supuesto, este tipo de fenómeno no hace sino fortalecer un círculo perverso que socava a la democracia.²⁶

La relación entre ciudadanía, participación y violencia es uno de los temas más relevantes en las sociedades latinoamericanas. Desde las maras en Centroamérica a los recientes cortes de rutas en protesta por las retenciones al sector agro-exportador en Argentina, la diversidad de formas de violencia vinculadas a las redes sociales, los proyectos políticos contrapuestos y las relaciones entre sociedad civil y Estado son claves para entender los procesos de construcción de ciudadanía.

Sin embargo, es necesario recordar que los espacios de ciudadanía no se manifiestan solamente en los espacios públicos. Más allá de la movilización popular, la marginalidad urbana o las protestas de las clases medias, la presencia de una “ciudadanía/opinión pública/

audiencia” que es sistemáticamente estudiada por las encuestas se ha convertido en un referente central de los discursos políticos y los medios de comunicación. En muchos países de la región, esta forma de representar a un sujeto colectivo (“la ciudadanía”) se ha constituido en uno de los ejes principales de la vida política nacional. A medida que se debilitaron las mediaciones sociales (desde los sindicatos a la participación local) y políticas (especialmente los partidos políticos) y la tecnología adquirió preeminencia en la competencia política, los ciudadanos tienden a configurarse de forma virtual como “opinión pública”.²⁷ Este proceso genera un entramado original que conecta discursos, identidades, innovación, medios y política, cuyo impacto para la sociedad civil, los derechos y su relación con la práctica democrática aún no terminamos de entender.

¿Hacia dónde vamos?

Es obvio que el concepto de sociedad civil continúa siendo útil para entender la compleja relación entre participación ciudadana y democracia. Sin embargo, debemos preguntarnos si el marco de análisis desarrollado alrededor de este concepto logra englobar la multiplicidad de experiencias y cambios que vemos hoy en América Latina y en el resto del mundo. Un enfoque analítico que ha cobrado una importancia significativa en los últimos años es el de la innovación social, es decir, las iniciativas de individuos y comunidades orientadas a promover democracia, igualdad y desarrollo sustentable. Como en el caso del paradigma de la sociedad civil, existen diversas acepciones semánticas que indican distintas concepciones de lo que significa innovación social. Al igual que con la sociedad civil, estas acepciones responden a proyectos políticos bien diferentes.

La innovación social apunta a ser una herramienta para el cambio social. Incluye ideas, instituciones, productos y acciones cuyo objetivo es quebrar equilibrios estables de injusticia que impiden que ciertos sectores de la población disfruten de derechos efectivos de ciudadanía.²⁸ La idea de innovación social se conecta con el rol de la sociedad civil en la promoción de prácticas e instituciones democráticas. También permite entender de un modo más integral las relaciones entre la participación ciudadana, el mercado y el Estado. En este sentido, la inclusión de la

sociedad económica en la discusión sobre participación y derechos es un avance analítico importante, no porque el mercado exprese la lógica a adoptar para la configuración de derechos sino porque las condiciones económicas son críticas para entender las negociaciones que definen el vínculo de los individuos con la sociedad.²⁹

La innovación social conecta la producción de ideas (expresadas en instituciones, organizaciones, productos, técnicas, servicios y prácticas) con discusiones sobre acción colectiva, capital social y ciudadanía. El estudio de los distintos modos en que la innovación social puede definir (y redefinir) los términos de pertenencia a la sociedad representa una nueva frontera que requiere perspectivas multidisciplinarias y comparativas. Si bien es un campo que aún debe definirse, la innovación social ofrece no sólo un marco conceptual novedoso sino también una herramienta útil para el diseño de políticas públicas.

La idea central contenida en esta perspectiva entiende que el valor agregado de la innovación no es sólo económico sino también social, cultural y político. Si bien la creatividad individual es importante, las iniciativas colectivas son críticas. Un elemento importante de este enfoque es que la innovación no es producida únicamente por “expertos” sino que el sector informal es una rica fuente de innovación. Mientras que gran parte del esfuerzo en el estudio de la sociedad civil se ha puesto en las innovaciones contenidas en los repertorios de contención de los movimientos sociales y las tácticas de las ONG, hay muchas otras formas de conocimiento que han quedado fuera del radar.

La innovación social está íntimamente ligada al problema del conocimiento. Por ejemplo, es relevante por su potencial en redefinir los derechos de ciudadanía, especialmente aquellos asociados al uso del conocimiento como herramienta de inclusión social. Para los sectores socio-económicamente excluidos, estos derechos implicarían mecanismos efectivos para poseer (legalmente), proteger y compartir el conocimiento propio, participar en la formulación e implementación de políticas científicas y tecnológicas, y acceder a los recursos económicos necesarios para promover un desarrollo basado en el conocimiento.

La discusión sobre este tipo de derechos está casi totalmente desligada de los debates sobre la democratización. Sin embargo, si uno presta atención a uno de los puntos centrales de la globalización neoliberal, el

sistema de protección y acceso a la propiedad intelectual, es evidente la importancia que cobra esta perspectiva. Los derechos socio-económicos, hoy claves en los debates sobre ciudadanía y sociedad civil en la región, no pueden separarse de cuestiones vitales como la alimentación, la salud y la biodiversidad, entre otros factores directamente ligados a problemas de protección ambiental, respeto por la vida humana y diversidad cultural.³⁰

El estudio de la innovación social presenta cuatro preguntas importantes. Como se puede ver, estos interrogantes replantean algunas viejas cuestiones de la discusión sobre sociedad civil desde una nueva óptica. Primero, considerando que la mayoría de las innovaciones son locales, ¿cuáles son las posibilidades concretas de replicar y aumentar la escala de la innovación? Segundo, ¿en qué medida la innovación social puede superar el problema de la participación desigual y la fuerte correlación entre recursos (especialmente educación) y mayores niveles de participación cívica? Incluso debemos preguntarnos si la innovación social, en realidad, introduce nuevas divisiones o tensiones entre las comunidades y dentro de ellas, con el consiguiente resultado de profundizar la cuestión de la desigualdad participativa.

Tercero, es importante considerar la relación entre la lógica del mercado—en general completamente ausente en los estudios de sociedad civil—y la lógica de la justicia social. ¿Es posible que el mercado coordine la innovación social? ¿Qué ocurre cuando el mercado promueve la estandarización de la innovación? La cuarta pregunta se refiere al Estado y a las políticas públicas: ¿Cuál es el papel del Estado en la promoción y regulación de la innovación y la implementación de nuevas ideas surgidas en la sociedad? ¿En qué medida el Estado es el “último recurso” para proteger la cultura local y la organización comunitaria frente a los esfuerzos del mercado para imponer una estandarización de la innovación? Estas preguntas proveen una guía para el estudio de la innovación social desde una perspectiva crítica.

Existe una enorme diversidad de formas de innovación social. No hay un acuerdo sobre la forma más adecuada para diseñar una clasificación que permita ordenar el vasto universo de la innovación social. Para ilustrar este fenómeno voy a referirse únicamente a tres formas de innovación, cuya relevancia en América Latina es significativa.

Dos ideas que suscitaron notable interés en la última década, el ya mencionado “tercer sector” y la responsabilidad social corporativa, sirven de antecedente a un nuevo “boom”: El emprendimiento social con fines de lucro. Esta expresión de la iniciativa privada ha pasado a ocupar un lugar central en las discusiones sobre formas innovadoras de combatir la pobreza y otras expresiones de injusticia social. Enfatizando las oportunidades que brinda el mercado, este fenómeno se refiere a un tipo de innovador que busca producir bienes sociales y, a la vez, operar con un margen de ganancia que justifique el riesgo comercial y financiero. Entre las iniciativas que combinan ideas de la sociedad civil con el mercado se pueden mencionar bancos comerciales involucrados en la provisión de micro-créditos, la transferencia tecnológica orientada al desarrollo de la pequeña empresa y el uso de redes de distribución locales para la masificación de mercados de bienes de consumo básico. Este campo de acción ha seducido a amplios sectores del mundo empresario con “conciencia social” y a organizaciones de la sociedad civil que intentan independizarse del apoyo de organismos internacionales y/o del Estado. El emprendimiento social con fines de lucro está cobrando mucha atención en América Latina, impulsado especialmente por las escuelas de negocios en Estados Unidos y presentado como una solución de gran eficiencia para los problemas sociales.

Por supuesto, esta forma de innovación social está abierta a la crítica. Se la puede entender como parte de un paradigma que ha construido una nueva representación del capitalismo (a través de un discurso basado en los valores “liberadores” y “expresivos” del mercado) y que busca compatibilizar la justicia social con la acumulación capitalista.³¹ Por otra parte, es posible plantear que esta forma de innovación asume que los problemas como la desigualdad socio-económica requieren soluciones técnicas y no políticas.³² Además, el énfasis en el interés individual y la maximización de la utilidad pueden tener un impacto negativo sobre los valores comunitarios, porque la lógica del mercado no debe transformarse en el elemento principal que determine las decisiones de los individuos y grupos sociales.³³

Otra forma de innovación social que se está expandiendo en Latinoamérica es la tecnología social. Este concepto se refiere a las técnicas, metodologías y productos desarrollados por actores comunitarios, orientados a solucionar problemas sociales y del medio ambiente.

La tecnología social pone el énfasis en el funcionamiento social de la tecnología, reconociendo su dimensión política. Este tema ha sido en general ignorado por los movimientos sociales en la región y poco explorado por las organizaciones de la sociedad civil. Recientemente Brasil ha construido una red importante de tecnología social que busca diseminar tecnologías alternativas, utilizarlas para enfrentar el problema de la exclusión social y abrir un espacio para que los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan incorporar sus preferencias e intereses en la agenda tecnológica del país.³⁴ Si bien existe un debate intenso acerca de la compatibilidad entre tecnología para la transformación social y mecanismos de mercado, algunos sectores han estado trabajando en la construcción de un modelo que integre la tecnología social y la “economía solidaria”, de modo de impulsar una estrategia de desarrollo basada en formas económicas cooperativas, autogestionarias y asociativas.

Las experiencias que representan este tipo de innovación incluyen programas de reciclado de residuos sólidos urbanos, bancos comunitarios que emiten moneda alternativa, tecnologías agropecuarias para la autoproducción de alimentos y viviendas sociales de instalación simple, adaptables a condiciones bioclimáticas. El dinamismo y diversidad de estas experiencias de base ha dado lugar a un creciente interés en mejorar el diseño e implementación de soluciones tecnológicas para problemas sociales, integrar de un modo más activo y democrático a los usuarios-beneficiarios en los procesos de diseño e implementación de tecnologías y explorar instrumentos originales para la articulación de tecnologías sociales con dinámicas de mercado. Por el momento, el caudal de conocimiento en este campo es muy limitado en América Latina (virtualmente inexistente en muchos países de la región) y prácticamente no existen mecanismos para nutrir y desarrollar políticas públicas (a nivel municipal, provincial y nacional) ni para diseñar estrategias institucionales en esta materia.³⁵

Por último es importante mencionar la gobernabilidad participativa como otra forma de innovación social. Su principio articulador es la construcción de “públicos” con el objetivo de expandir los derechos y las prácticas democráticas, construyendo un espacio inclusivo de ciudadanía “desde abajo” sin desatender la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la acción estatal. Ejemplos de gobernabilidad

participativa incluyen municipalidades que operan como organizaciones no gubernamentales, redes híbridas que funcionan dentro y fuera del Estado, y mecanismos participativos que combinan el voluntarismo con la burocracia gubernamental. Estas innovaciones son importantes para mejorar la calidad de las políticas públicas, crear mayores y mejores oportunidades de participación (especialmente para los sectores marginados y de bajos ingresos) y enfrentar los problemas de la pobreza, la exclusión social y la “privatización” de la vida pública.³⁶

El presupuesto participativo, iniciado en Brasil e implementado en muchos países de la región, es el ejemplo más conocido de innovación en gobernabilidad participativa. Pero la innovación puede estar basada en prácticas de larga data, como es el caso del ayllu en Bolivia, una unidad de organización social, económica y religiosa que existe desde hace más de cinco siglos. En las últimas dos décadas, los ayllus, sobre todo en combinación con recientes reformas multiculturales impulsadas por el Estado, han cobrado una creciente importancia en la arena política.³⁷ Entre otros efectos, esta forma de gobernabilidad participativa representa un proceso que fortalece la organización social incorporando conocimiento y experiencias indígenas, y haciendo “visibles” en lo político a sectores de la ciudadanía cuyas voces no penetraban el Estado.

Tanto la tecnología social como la gobernabilidad participativa no están exentas de dimensiones problemáticas. La tecnología social todavía necesita mostrar que se diferencia claramente de cualquier tipo de ingeniería social que busque diseñar tecnologías aplicadas al campo social (tal como lo hizo el Banco Mundial en los años noventa). Resulta también difícil incorporar cuestiones de género y etnia en la agenda tecnológica. Estas dimensiones no pueden ignorarse si se habla del desarrollo de una tecnología diseñada para el cambio social.

Las experiencias de gobernabilidad participativa presentan una cantidad de interrogantes. En principio, tal como vemos en varios de los gobiernos de la “nueva izquierda” en la región, resulta muy difícil trasladar experiencias exitosas de gestión participativa a nivel local al plano nacional.³⁸ En el caso de los presupuestos participativos, por ejemplo, recientes estudios han demostrado que el record de estas experiencias en Brasil es mixto, con una amplia variación de resultados. Estos estudios revelan, tal como lo habían hecho las primeras críticas

al paradigma de la sociedad civil, que el impacto democrático de esta forma de innovación depende del contexto institucional, expresado en reglas, compromiso por parte de las autoridades locales y otras variables de corte político.³⁹

Conclusión

Vivimos un momento en el que la participación en América Latina se ha expandido significativamente. Esta expansión es fruto de múltiples factores, entre los que se cuentan las experiencias de movilización contra los Estados autoritarios, la creación de nuevos mecanismos institucionales en el marco democrático, el fortalecimiento de identidades asociadas a nuevos derechos y las demandas de renovación del vínculo entre ciudadanos y representantes. Además, los gobiernos de la “nueva izquierda” en la región han propiciado la participación popular con resultados diversos. Existe en América Latina una enorme variación en cuanto a la capacidad de la sociedad civil para generar innovación, debates y proyectos que contribuyan a fortalecer aspectos centrales de la democracia.

La articulación entre el Estado y la sociedad ha seguido distintos cursos en la región. En Bolivia nuevas formas de participación popular cuestionan los límites de la democracia representativa pero no resuelven los desafíos de un proyecto pluricultural de democracia participativa. Esta experiencia intenta reconstruir las relaciones entre Estado y sociedad desde un modelo que pretende refundar la nación a partir de una identidad étnica.⁴⁰ En Chile los partidos políticos constituyen la mediación principal a través de la cual se articula la sociedad con el Estado. Si bien este modelo contribuye a fortalecer los mecanismos representativos y a mejorar la gestión pública, no permite incorporar fácilmente demandas sociales que requieren de otras vías para su expresión.⁴¹ En el caso de Venezuela, donde la política también estructura la articulación entre el Estado y la sociedad, las estructuras representativas de mediación no existen. Las nuevas instancias de participación abiertas por el gobierno de Hugo Chávez se entrelazan con prácticas netamente clientelistas y con rasgos autoritarios en un contexto de intensa polarización política. En Argentina, donde la sociedad civil mantiene un alto grado de movilización, la reconstrucción de las relaciones entre el Estado y la

sociedad continúan siendo un horizonte distante. Como lo demostró el reciente conflicto entre el gobierno y los productores agropecuarios, la sociedad civil ha asumido un papel central en la contienda entre proyectos políticos contrapuestos.

Si bien estos y muchos otros posibles ejemplos revelan aspectos problemáticos, América Latina continúa expresando una riqueza inusual en cuanto a la participación política y a las diversas manifestaciones de la sociedad civil. Esto no quiere decir que tal riqueza implique una resolución de la actual crisis de inclusión, ya no simplemente política sino también socio-económica y cultural, que enfrentan las democracias en la región. Al presentar algunos de los aspectos más relevantes de la producción intelectual conectada a la sociedad civil y su relación con la democracia, este ensayo resalta el valor y la originalidad de la acumulación de conocimiento en los últimos años. Desde el énfasis en las relaciones asociativas y su interacción con el contexto político-económico al desarrollo de las nociones de ciudadanía e innovación social, el pensamiento sobre este tema ha logrado atravesar fases significativas en relativamente poco tiempo. Este desarrollo promete, hoy en día, reposicionar a Latinoamérica como motor de nuevas ideas teóricas y empíricas que permitan continuar avanzando en el complejo territorio de la participación ciudadana y su vínculo con la democratización.

NOTAS

1. O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
2. Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, coords. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
3. Esta sección se basa en Armony, Ariel C. (2004). *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press.

4. Véase Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
5. Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
6. Roseblum, Nancy (1998). *Membership and Morals: The Personal Uses of Pluralism in America*. Princeton: Princeton University Press.
7. Dagnino, Olvera y Panfichi. *La disputa por la construcción democrática*.
8. Wuthnow, Robert (1991). "Tocqueville's Question Reconsidered: Voluntarism and Public Discourse in Advanced Industrial Societies", en Robert Wuthnow, comp., *Between States and Markets: The voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
9. Hadenius, Axel y Fredrik Ugla (1996). "Making Civil Society Work, Promoting Democratic Development: What Can Status and Donors Do?" *World Development*, Octubre, Vol. 24, No. 10, pp. 1621-39; Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press.
10. Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000). "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, Octubre, Vol. 11, No. 4, pp. 147-58.
11. Chazan, Naomi (1992). "Africa's Democratic Challenge", *World Policy Journal*, Primavera, Vol. 9, No. 2, pp. 279-307.
12. Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
13. Véase Armony. *The Dubious Link*; Omar G. Encarnación (2003). *The Myth of Civil Society: Social Capital and Democratic Consolidation in Spain and Brazil*. New York: Palgrave.
14. Dagnino, Olvera y Panfichi. *La disputa por la construcción democrática*, cita en p. 43.
15. Dagnino, Olvera y Panfichi. *La disputa por la construcción democrática*.
16. O'Donnell, Guillermo (1999). "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion," en Juan E. Méndez, Guillermo

- O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, comps., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
17. Véase Center for Victims of Torture (2004). *New Tactics in Human Rights: A Resource for Practitioners*. Minneapolis: New Tactics Project.
 18. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
 19. Esta sección se basa en Armony, Ariel C. (2007). "Fields of Citizenship", en Joseph S. Tulchin y Meg Ruthenburg, comps., *Citizenship in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
 20. Caldeira, Teresa P. R. y James Holston (1999). "Democracy and Violence in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, Octubre, Vol. 41, No. 4, pp. 691-729.
 21. Scheper-Hughes, Nancy (1997). "Peace-Time Crimes", *Social Identities*, Octubre, Vol. 3, No. 3, pp. 471-497; Caldeira, Teresa P. R. (2002). "The Paradox of Police Violence in Democratic Brazil", *Ethnography*, Vol. 3, No. 3, pp. 235-263.
 22. Foweraker, Joe y Todd Landman (1997). *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. New York: Oxford University Press.
 23. Somers, Margaret R. (1993). "Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy", *American Sociological Review*, Octubre, Vol. 58, No. 5, pp. 587-620.
 24. Young, Iris Marion (2001). "Equality of Whom? Social Groups and Judgments of Justice", *Journal of Political Philosophy*, Vol. 9, No. 1, pp. 1-18.
 25. Ibid.
 26. Snodgrass Godoy, Angelina (2006). *Popular Injustice: Violence, Community, and Law in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
 27. Cheresky, Isidoro (2006). "La ciudadanía y la democracia inmediata", en Isidoro Cheresky, comp., *Ciudadanía, sociedad civil y participación*

- política*. Buenos Aires: Miño y Dávila. Los foros de internet constituyen otro espacio importante de participación ciudadana. Véase, por ejemplo, Armony, Ariel C. y Víctor Armony (2005). “Indictments, Myths, and Citizen Mobilization in Argentina: A Discourse Analysis”, *Latin American Politics and Society*, Invierno, Vol. 47, No. 4, pp. 27-54.
28. Véase Martin, Roger L. y Sally Osberg (2007). “Social Entrepreneurship: The Case for Definition”, *Stanford Social Innovation Review*, Primavera, pp. 29-39.
 29. Esta sección se basa en Armony, Ariel C. “Back Door to the Possible: The Social Innovation Boom”, manuscrito en preparación.
 30. Concheiro Bórquez, Luciano y Francisco López Bárcenas, coords. (2006). *Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural. Entre el bien común y la propiedad privada*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
 31. Véase Boltanski, Luc y Eve Chiapello (2005). *The New Spirit of Capitalism*. New York: Verso.
 32. Ong, Aihwa (2006). *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
 33. Véase Marglin, Stephen A. (2008). *The Dismal Science: How Thinking Like an Economist Undermines Community*. Cambridge: Harvard University Press.
 34. Dagnino, Renato, et al. (sin fecha). “Social Technology: An Idea, an Intent”, manuscrito.
 35. Thomas, Hernán, et al (sin fecha). “Problemas sociales y soluciones tecnológicas. Análisis socio-técnico de capacidades y acciones de diseño, investigación y desarrollo, e implementación de Tecnologías Sociales en Argentina”, manuscrito.
 36. Delamaza, Gonzalo (2003). “Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile”, *Reforma y Democracia*, Junio, No.26, pp. 137-164.
 37. Véase Lucero, José Antonio (2006). “Representing “Real Indians”: The Challenges of Indigenous Authenticity and Strategic Constructivism in Ecuador and Bolivia”, *Latin American Research Review*, Junio, Vol. 41, No. 2, pp. 31-57.

38. Arnson, Cynthia J., et al. (2008). *La 'nueva izquierda en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
39. Véase Wampler, Brian (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Penn State University Press.
40. Véase, por ejemplo, los ensayos de Luis Tapia y René Antonio Mayorga en Arnson, *La "nueva izquierda" en América Latina*.
41. Garretón, Manuel Antonio (2006). "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en Cheresky, *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*.

RESUMEN

Sociedad civil y democracia en América Latina

Este artículo discute los debates más relevantes sobre la sociedad civil y su relación con la democracia en las últimas dos décadas. El análisis se enfoca en la producción académica en Estados Unidos y su impacto para el estudio de la democracia en América Latina. Después de presentar algunas de las críticas centrales al paradigma dominante sobre la sociedad civil, el trabajo explora nuevas líneas de investigación que han orientado el interés hacia dos temas fundamentales: los derechos de ciudadanía y la innovación social.

ABSTRACT

Civil Society and Democracy in Latin America

This paper dives into the most relevant issues concerning civil society and its relation to democracy over the last two decades. The analysis focuses on American academic studies and their impact on the study of democracy in Latin America. After elaborating on some of the main weaknesses of the ruling paradigm on civil society, the paper explores new lines of research that have directed interest towards two key matters: citizens' rights and social innovation.

SUMÁRIO

Sociedade Civil E Democracia Na América Latina

Este artigo discute os debates mais relevantes sobre a sociedade civil e sua relação com a democracia nas últimas duas décadas. A análise põe o foco na produção acadêmica nos Estados Unidos e seu impacto para o estudo da democracia na América Latina. Depois de apresentar algumas das críticas centrais ao paradigma dominante sobre a sociedade civil, o trabalho explora novas linhas de pesquisa que vêm orientando o interesse em relação aos temas fundamentais: os direitos da cidadania e a inovação social.

¿Cuestión de género?

COYUNTURA: **Fernando Molina**. Bolivia: la geografía de un conflicto. **Álvaro Artiga-González**. Una mirada sobre las elecciones presidenciales en El Salvador.

APORTES. **César Ferrari / Nelson Contreras**. Universidades en América Latina.

TEMA CENTRAL. **María Rigat-Pflaum**. Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. **Anna M. Fernández Poncela**. Las mujeres en la política latinoamericana. **José Olavarría**. Globalización, género y masculinidades. **Laís Abramo**. Trabajo, género y raza. Un tema presente en la agenda brasileña. **Patricia Torres San Martín**. Mujeres detrás de cámara. **Mariana Inés Conde**. El poder de la razón: las mujeres en el fútbol. **Matilde Ribeiro**. Las mujeres negras en la lucha por sus derechos. **Graciela Rodríguez**. Género, comercio internacional y desarrollo: una relación conflictiva. **Frances Negrón-Muntaner**. Mariela Castro, los homosexuales y la política cubana.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

219

Integración en América Latina



Cuentas pendientes: La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil¹

Inés M. Pousadela

Introducción

¿Quién controla a los controladores? He aquí una pregunta una y otra vez repetida, cuyas respuestas —raramente simples— distan con frecuencia de ser satisfactorias. Pregunta que se plantea con particular insistencia allí donde, como en la situación que nos ocupa en las páginas que siguen, quienes son controlados, limitados, complementados o interpelados por la labor de los “controladores” son las autoridades legítimamente erigidas por efecto del despliegue de una serie de procesos institucionales que instituyen una relación de representación, mientras que los “controladores” son, por su parte, organizaciones constituidas

en el poroso terreno de la sociedad civil, no “representativas” en el sentido formal y clásico del término e imbuidas, al igual que muchos otros actores políticos relevantes, de una legitimidad que emana de fuentes ajenas al principio fundante de la modernidad política —la soberanía popular.

Poco más de dos décadas atrás, al iniciarse la llamada “tercera ola” de democratizaciones, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas no quitaba el sueño a ninguno de los numerosos teóricos de la transición democrática. El término “accountability” no sonaba familiar ni siquiera entre los cientistas sociales, y a nadie preocupaban las dificultades de su traducción a los idiomas vernáculos. A la hora de la salida de los regímenes autoritarios, el establecimiento de regímenes genuinamente representativos parecía bastar como garantía del advenimiento de todas las cosas buenas de este mundo. Años más tarde, cuando ya corrían caudalosos los ríos de tinta dedicados a los problemas de las post-transiciones y a las particularidades de los procesos de consolidación de las nuevas democracias, estos temas comenzaron a asomar en las agendas del debate público y la discusión académica. Al ingresar las nuevas democracias en una etapa de relativa estabilidad de sus procesos políticos, el debate sobre la consolidación cedió paso poco a poco a las preocupaciones sobre la calidad —dudosa, en la mayoría de los casos— de las democracias recuperadas. Fue entonces cuando varios autores, precedidos por las reflexiones pioneras de Guillermo O’Donnell acerca de la “democracia delegativa”, comenzaron a volcar su atención hacia los problemas de la *accountability* en sus diversas variantes: vertical/electoral, horizontal/interinstitucional, societal, etc.

El primer terreno en que se libró la batalla por la *accountability* fue, por supuesto, el de las instituciones públicas, dada su autoridad para producir decisiones públicas vinculantes. El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas, junto con las acusaciones y críticas relativas a su ausencia, arribó al terreno de la sociedad civil bastante más tarde, y ello por al menos dos motivos: en primer lugar, porque el sitio lógico para comenzar los reclamos por su aplicación era el de las instituciones estatales; en segundo lugar, porque para volverse objeto de tales reclamos las organizaciones de la sociedad civil (OSC) debían primero transformarse en actores relevantes y, en cierto modo, afines

a las instituciones públicas en términos de su impacto sobre las vidas y los derechos de los ciudadanos. Esta es la situación que comenzó a verificarse en torno de los inicios de los años '90, delimitando el terreno sobre el cual se sitúan estas reflexiones sobre la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC.

El material de que se alimenta este análisis comparativo es el resultado de una serie de trabajos de campo emprendidos, con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg, en nueve países de América Latina y en España por las siguientes organizaciones e instituciones: la Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional (AGODI) en Argentina; Catholic Relief Services (CRS) y la Fundación Jubileo en Bolivia; la Red de Informaciones para el Tercer Sector (RITS) y el Núcleo de Investigación, Solidaridades y Políticas (NAPS) de la Escuela de Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro, en Brasil; la Fundación Soles en Chile; la Fundación Acceso en Costa Rica; el Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC); la organización Sumando, en Paraguay; la Alianza ONG en República Dominicana; el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) en Uruguay; y el Observatorio del Tercer Sector (OTS) en España. El relevamiento realizado en cada país incluyó la revisión de fuentes documentales y de publicaciones periódicas, el análisis de medios de comunicación, la realización de estudios de caso, la realización de consultas y la conducción de entrevistas en profundidad y de grupos focales con informantes calificados tales como representantes de OSC, beneficiarios, donantes y funcionarios de gobierno, entre otros actores relevantes. Cabe señalar que si bien los estudios realizados son de carácter exploratorio y cualitativo, sus resultados se alinean a grandes rasgos con los hallazgos sobre transparencia y rendición de cuentas del Índice de Sociedad Civil (CSI) de Civicus².

Aproximaciones conceptuales

¿De qué hablamos cuando hablamos de *accountability*? ¿Qué contenido tiene para los distintos actores involucrados ese concepto que tanto se invoca, cuyo avance lento pero sostenido se constata, cuyos bene-

ficios se predicán y cuyos alcances limitados, violaciones y evasiones se denuncian?

No nos encontramos, en verdad, con un concepto acabado sino, en cambio, con un vasto terreno dentro del cual coexisten múltiples variaciones en torno de la idea de *accountability*. Sin embargo, es posible reconstruir el uso más difundido del concepto avanzando desde lo más simple hasta lo más complejo, de lo más unilateral a lo más multifacético. Así pues, tenemos en primer lugar la idea de que rendir cuentas es, simplemente, *informar* o *comunicar*, es decir, transmitir información. Esta transmisión de información se orienta, en la concepción más simple de la rendición de cuentas, a la satisfacción de los requerimientos legales mínimos.

Algunos actores subrayan, sin embargo, que si bien toda rendición de cuentas supone la transmisión de información, no toda transmisión de información constituye rendición de cuentas. En particular, la reducción de la rendición de cuentas a la transmisión unilateral de información conlleva una importante debilidad, ya que —tal como lo expone el informe hondureño— en general “solamente [se] brinda información exitosa, convirtiéndose así más en publicidad que en un ejercicio de rendición de cuentas”. De ahí la importancia —subrayada por el representante de una fundación española— de “estar dispuestos a explicar los logros y los fracasos”. Sin embargo, tampoco con ello alcanza: es necesario, asimismo, que haya alguien del otro lado del mostrador dispuesto a exigir y recibir dichas explicaciones, evaluándolas y encauzándolas hacia el aprendizaje organizacional.

Ahora bien, ¿qué clase de información se transmite en el acto de rendir cuentas? En primer lugar, la rendición de cuentas tiende a ser asociada al aspecto financiero; así, el término “cuentas” tiende a adoptar un sentido literalmente monetario, y la información brindada en las rendiciones privilegia lo relativo a la utilización de los recursos y a la presencia de respaldo material de los gastos. Allí donde predomina el componente económico-financiero del concepto, adquiere mayor relieve la idea de que la rendición debe dirigirse a los donantes, y es frecuente la idea (consistente con el marco legal existente en la mayoría, si no en todos nuestros casos nacionales) de que la rendición hacia el Estado sólo es debida cuando las organizaciones reciben recursos estatales. Asimismo, es privilegiado casi sin excepción el tema del *uso*

de los recursos —información debida, generalmente, a los donantes— por sobre el tema de la *fuerza* de las donaciones, información debida a la sociedad en general y a todos los actores involucrados.

Por lo general, sin embargo, la rendición de cuentas incluye para los actores consultados al componente financiero como su ingrediente mínimo indispensable, pero no se limita a él. Una rendición plena debe incorporar, desde esta perspectiva, ciertos componentes “sustantivos” o “programáticos” relacionados con la exposición de los resultados e impactos de las acciones y proyectos. El planteo más generalizado, pues, parece ser aquel según el cual el concepto de *accountability* se compone de dos elementos, de importancia relativa variable, designados de modos diversos: *qué/cómo*, *misión/procesos*, *político/económico*, *cumplimiento de objetivos/rendición de gastos*.

Así pues, si bien es posible identificar una serie de concepciones de rendición de cuentas en uso, muchas de ellas complementarias entre sí, la perspectiva más difundida parece ser la que abarca las siguientes dos dimensiones: la dimensión contable del uso de los recursos, y la dimensión programática del cumplimiento de los objetivos. En ocasiones, ambos componentes son presentados en boca de diferentes actores: mientras que unos ponen el énfasis en los mecanismos técnicos, otros afirman —tal como lo expresa la ABONG (Asociación Brasileña de ONGs)— la idea de la transparencia como “un término en disputa” que debe articularse con el esfuerzo por “construir relaciones más igualitarias de poder”. El concepto es entonces visto como bifronte, potencialmente utilizable tanto para superar como para reforzar las relaciones de poder existentes.

Respecto de la naturaleza de la información que se transmite en el acto de rendir cuentas, finalmente, es ocasionalmente subrayada la importancia de que la información sea de calidad, de que contenga las claves para su interpretación, de que esté guiada por el propósito de —valga la redundancia— informar y no por el de manipular, y que provea herramientas para que sea posible *actuar* (imponiendo sanciones, por ejemplo) en consecuencia. En general, estos elementos son resaltados cuando el foco es colocado en la rendición hacia los beneficiarios, la cual en su forma actual suele ser considerada extremadamente inadecuada.

Las razones de la *accountability*

En algunos de los países estudiados el tema de la transparencia y la rendición de cuentas se ha instalado más temprana, rotunda o profundamente que en otros. Así, en ciertos casos la cuestión está presente desde hace tiempo en la agenda de debate público; en otros predominan el desinterés y el desconocimiento; en otros tantos, finalmente, la situación es intermedia: el tema —relatan los entrevistados— interesa a la opinión pública y a los actores políticos, pero es de presencia reciente e incipiente en la agenda pública. En todo caso, es corriente en casi todos los países la afirmación de que no existe una “cultura de la transparencia y la rendición de cuentas”. El interés de las OSC por el tema de su propia rendición de cuentas, por su parte, es de magnitud variable entre uno y otro país; asimismo, se verifican variaciones importantes dentro del heterogéneo terreno de cada sociedad civil. Con todo, existen suficientes indicios para afirmar que la mayoría de (si no todos) nuestros casos se ubican en algún punto, más o menos alejado de los extremos, del extenso terreno que se extiende entre la perfecta conciencia de la importancia del tema y la ignorancia y el desinterés más completos. Asimismo, pese a las diferentes condiciones iniciales en que se desarrolla el debate en cada contexto nacional, es posible verificar en (casi) todos los casos una tendencia al aumento de la importancia que, dentro y fuera de las OSC, se concede a la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas de dichas organizaciones. Así, independientemente de la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de la vigencia de prácticas de transparencia en las OSC, la pregunta de si ellas *deben* rendir cuentas es respondida enfática y unánimemente en forma afirmativa en todos los países analizados y en todos los sectores entrevistados.

Las razones esgrimidas a modo de explicación, en cambio, varían ampliamente. Sin embargo, cuatro grandes factores son mencionados con insistencia: la multiplicación acelerada de estas organizaciones; su captación de mayores recursos que de uno u otro modo pueden ser definidos como de origen público y que, indudablemente, son públicos en lo que se refiere a sus fines; la importancia creciente del rol y la responsabilidad de las OSC en la producción de políticas públicas, es decir, de decisiones públicamente vinculantes; y, finalmente, el cambio de los estándares globales que torna ilegítimas muchas de las prácticas que eran consideradas aceptables en el pasado.

Con independencia del tamaño relativo y del dinamismo del sector, que varía enormemente entre uno y otro país, se verifica en efecto una tendencia al aumento del número de OSC. En algunos casos la velocidad del proceso impresiona: en Argentina, por ejemplo, el número de entidades sin fines de lucro se duplicó entre 1995 y 2004; en Brasil se registró un aumento de 157% entre 1996 y 2002. El sector sin fines de lucro chileno, por su parte, creció aceleradamente desde finales de la dictadura para convertirse, en términos proporcionales, en uno de los más grandes de América Latina. En el caso de Honduras, finalmente, sólo la cifra absoluta —estimada en alrededor de 92 mil— resulta de por sí sorprendente³.

Dicho crecimiento no ha sido solamente cuantitativo. Tal como lo recalca la mayoría de los entrevistados, a lo largo del tiempo el rol de las OSC se ha ido modificando y su importancia ha ido en aumento, y ello por múltiples razones. En primer lugar, son mencionados los cambios producidos en el Estado y, en particular, su actitud prescindente en relación con la atención de los problemas sociales. En algunos casos esta “retirada” del Estado es percibida como relativamente reciente, resultante de las políticas dictatoriales implementadas desde comienzos de los años ’70 (en el caso de Chile) o de la ola neoliberal de los ’90 (en el caso de Argentina); en otros casos, el protagonismo de las OSC es atribuido a la combinación de dos factores: por un lado, el factor que lo vuelve necesario, es decir, la incapacidad crónica del Estado que data —como se lee en el informe de República Dominicana— de tiempos inmemoriales; por el otro, el factor que —como lo subraya el informe de Paraguay— lo torna posible: la apertura democrática y la plena vigencia de la libertad de asociación. El informe español, por su parte, subraya la importancia del proceso de globalización que en las últimas décadas ha potenciado las diferencias sociales generando nuevos problemas y necesidades sociales que el Estado está cada vez menos preparado para resolver. En suma, los diversos procesos mencionados convergen en una constatación casi unánime: los gobiernos han perdido o resignado capacidad de respuesta a muchos de los problemas básicos de la sociedad, y la sociedad civil organizada ha pasado a constituir un complemento cada vez más importante de ese Estado que es calificado (quizás con cierta tendencia a la exageración) como “mínimo”, “reducido”, “subsidiario”, “ineficaz” o “ausente”. Como resultado del reconocimiento de esta situación —explica un informante dominicano— los recursos de la cooperación internacional se dirigen

cada vez más a las OSC que complementan los servicios insuficientes del Estado; ello, a su vez, reafirma dicho reparto de tareas entre Estado y sociedad civil. En los países más pequeños y de menor desarrollo económico relativo, a los que fluyen mayores recursos de la cooperación internacional y donde el impacto de dichos recursos es proporcionalmente mayor, los fondos que manejan las OSC no tienen, en verdad, nada que envidiar a los que integran el presupuesto estatal.

El aumento del número de organizaciones, la creciente relevancia de su rol y la magnitud de los recursos en sus manos supuso un incremento de su poder, es decir, de su capacidad para influenciar políticas y decisiones de las instituciones públicas y privadas. Y este poder colocó de inmediato la cuestión de la rendición de cuentas de las OSC en un lugar prominente de la agenda pública. Pues el sentido de la rendición de cuentas no consiste sino en exigir responsabilidad y limitar las conductas de quienes tienen *poder* sobre las vidas y los derechos de los ciudadanos, proveyendo a éstos de medios para informarse, opinar e incidir sobre las decisiones que los afectan.

En las sociedades democráticas de la era de los medios masivos de comunicación el poder trae consigo una mayor visibilidad y, por consiguiente (y paradójicamente), una mayor vulnerabilidad. De hecho, el problema de la coherencia entre dichos y actos, y entre las exigencias que las OSC imponen a otros actores y los estándares —a menudo más relajados— a los que aceptan someterse a sí mismas, es con frecuencia abordado en relación con la cuestión de la visibilidad y sus complicaciones en términos de “imagen”. El proceso de democratización de los regímenes autoritarios en la región, el ingreso de las nuevas democracias a la era de la llamada “democracia de audiencia”⁴ y el avance de un proceso de globalización que trajo consigo nuevos y más estrictos estándares para la evaluación de la “gobernanza” se superpusieron en muchos de nuestros países a lo largo de un período relativamente breve. En consecuencia —sostienen informantes de sectores y países diversos— de pronto las prácticas habituales del pasado dejaron de resultar satisfactorias, y las formas de rendición de cuentas (o su ausencia) hasta entonces consideradas “aceptables” dejaron de alcanzar para despejar las dudas que se cernían sobre la conducta de las OSC —sospechadas, en muchos casos, de comportarse del mismo modo que los desacreditados partidos políticos y las instituciones gubernamentales.

De ahí, pues, la pregunta: ¿Deberían las OSC ser diferentes, allí donde la corrupción penetra en todos los espacios de la vida pública (o donde esa es la percepción generalizada) y el concepto de rendición de cuentas es ajeno a las prácticas dominantes? La respuesta de los entrevistados es doble. Por un lado, se afirma que las OSC deberían aceptar someterse a las mismas exigencias que la opinión pública, los medios de comunicación y ellas mismas imponen a las instituciones estatales (y, en menor medida, a los actores empresariales). En ese sentido, es reclamado el abandono del mito de la sociedad civil “buena” e “inocente”, junto con el reconocimiento de que las OSC son integradas y conducidas por personas que están tan sujetas a las debilidades humanas como cualquier otro actor social.

Sin embargo, el argumento de la igualdad no siempre es empleado para “nivelar hacia arriba” imponiendo a las OSC los estándares que se pretende aplicar a las instituciones estatales; en ocasiones se lo utiliza, en cambio, para “nivelar hacia abajo” eximiendo a las OSC del cumplimiento de requisitos que nadie más parece respetar. En ese sentido es denunciada la “sobrexigencia” de que estarían siendo objeto las OSC. Como contrapartida, sin embargo, muchos dan a entender que las OSC no solamente deberían ser iguales en el sentido de someterse a las mismas reglas que tratan de imponer a los demás, sino que, en verdad, deberían ser diferentes (es decir, “mejores”), y ajustarse a las exigencias de la *accountability* incluso allí donde los demás actores no lo hacen —o, tal vez, *especialmente* en esos casos. Básicamente, se reclama de ellas —y, en particular, de las ONGs promotoras de derechos— la coherencia de sus acciones con su predicamento y la adopción de un rol ejemplificador y promotor de la toma de conciencia de la importancia de la *accountability* y de las consecuencias de su ausencia. Es frecuente, asimismo, que los entrevistados se expresen en este terreno en términos de valores (más que de conveniencia) afirmando que el valor de la transparencia es inherente a la “naturaleza ética” de las OSC.

La *accountability* y la legitimidad de las OSC

La cuestión de la legitimidad, la credibilidad y la imagen⁵ de las OSC se inserta en el contexto más amplio de la preocupación por la calidad de la democracia en general, y por la corrupción en particular —tema

que, más allá de las diferencias entre los países estudiados, ocupa en todos los casos un lugar prominente en el temario de preocupaciones públicas (cf. Latinobarómetro 2005).

Según el Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional, los sectores considerados más corruptos en América Latina son (en este orden) los partidos políticos, la policía, el Congreso y el sistema judicial. Las ONG son colocadas entre los sectores menos corruptos, detrás de las entidades religiosas y el sistema educativo⁶. También en España los partidos políticos aparecen como el sector considerado más corrupto, pero en menor medida que en la región latinoamericana. Le siguen el sector privado, los medios de comunicación y el Parlamento, siempre con niveles de rechazo inferiores a los latinoamericanos. Las ONG, por su parte, son consideradas entre los sectores menos corruptos, detrás de los sistemas médico y educativo. Pese a las diferencias en los puntajes absolutos, las OSC ocupan allí la misma posición relativa que en América Latina. Con todo, debe señalarse que mientras que en algunos países la buena imagen de las OSC es tal por efecto del contraste con el descrédito en que han caído los restantes actores, en otros ellas tienden a gozar de la confianza de la ciudadanía más por mérito propio que por pecados ajenos.

Típicamente, los entrevistados mencionan una serie de factores que, a su juicio, afectan la legitimidad de las OSC y la confianza que la sociedad deposita en ellas. Son mencionados, en primer lugar, una serie de factores vinculados a la transparencia de las prácticas y a los mecanismos de rendición de cuentas, tales como la coherencia entre discurso y acción y la congruencia entre las prácticas internas y las exigencias proclamadas hacia fuera; la voluntad política de los responsables de la toma de decisiones para implementar prácticas de rendición de cuentas; su flexibilidad para transformar los procesos que no se ajusten a los estándares exigidos; la madurez organizativa e individual para permitir la crítica y la autocrítica; y la existencia de espacios organizacionales diseñados para recibir, procesar y responder las preguntas del público. En segundo término aparecen dos grandes cuestiones relacionadas con la comunicación: por un lado, la influencia de los medios de comunicación sobre la opinión pública; por el otro, las estrategias comunicacionales de las OSC. Sólo estas últimas están en manos de las organizaciones, las cuales sin embargo

no han realizado hasta ahora el “marketing social” necesario para que su misión, actividades y buenas prácticas sean conocidas y apreciadas por la sociedad.

Respecto de las actividades que constituyen la razón de ser de las organizaciones, son destacados tres elementos. En primer lugar, su sintonía con los problemas de la sociedad y su cercanía respecto de “la gente” y, en particular, de los beneficiarios de sus intervenciones. En segundo lugar, la permanencia de la organización en el escenario social y su perseverancia ante los obstáculos en pos de su misión. Y, finalmente, la obtención y exhibición de “buenos resultados” o “resultados concretos”. Secundariamente es enfatizada, en lo que se refiere a los procesos que suponen las intervenciones de las OSC, la importancia no sólo de su transparencia sino también de su carácter democrático y participativo. Son mencionados, finalmente, el tipo de liderazgo y la prominencia de los líderes; algunos factores específicos a cada contexto nacional (tal como, en ciertos casos, el prestigio que se deriva de la presencia de la Iglesia Católica); y ciertos factores externos que afectan el prestigio de las organizaciones pero que no está en sus manos controlar —entre ellos, la ya mencionada influencia de los medios de comunicación, así como los efectos de su asociación con otros actores (el Estado nacional, los organismos internacionales) cuyas políticas ejecutan sin haber participado en su diseño y formulación.

La forma en que estos elementos se combinan en cada caso configura un interesante abanico de situaciones. Con todo, en términos generales —y, en particular, cuando se la evalúa por contraste con el desprestigio que padecen en la mayoría de los casos los actores políticos tradicionales— la imagen de las OSC es positiva en todos los países. Se observan, sin embargo, algunos indicios preocupantes que deberían ser atendidos. El más evidente de ellos es la progresiva declinación de la imagen de las OSC a lo largo del tiempo, tendencia que aparece confirmada por los estudios cuantitativos disponibles para algunos países de la región⁷. En esa misma línea, la mayor parte de nuestros informes nacionales señala que, en el mejor de los casos, las OSC tienden a ser retratadas por los medios de comunicación como agentes que inducen a terceros a rendir cuentas de sus actos, más que como entidades habituadas a poner en práctica sus predicamentos. Así pues, tanto en los países que han atravesado en tiempos recientes agudas crisis de representación

como en los que han vivido épocas políticamente más apacibles, son numerosos los actores involucrados que observan la necesidad de que las OSC emprendan acciones (entre las cuales se cuenta, ante todo, la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas) que las ayuden a mantener o a recuperar la confianza social.

Costos y beneficios

Si la transparencia y la rendición de cuentas no tuvieran costo alguno, no sería tan importante analizar sus posibles beneficios y sus ventajas reales o potenciales. Pero ellas sí presentan costos y conllevan riesgos y vulnerabilidades, y así lo perciben muchos de los actores involucrados. Así, por ejemplo, numerosos entrevistados señalan que el público suele ser implacable: si escucha algo negativo sobre alguna organización (algo que, por añadidura, será muy probablemente recogido y amplificado por los medios de comunicación), sin duda no lo olvidará, y ello tendrá consecuencias funestas sobre la organización en cuestión. Es destacado, asimismo, el peligro que supone el sobredimensionamiento de las actividades relacionadas con la rendición de cuentas en el marco de la actividad de las organizaciones, que puede verse “resentida” si son excesivos los recursos que se vuelcan a ellas.

Existen, pues, dos tensiones constantes: por un lado, entre la necesidad de autoevaluación, crítica y aprendizaje, y la necesidad de mostrar que se está haciendo un buen trabajo, merecedor de apoyo y financiamiento; por el otro, entre la utilización de recursos para la rendición de cuentas y la necesidad perenne de destinar recursos a las actividades que constituyen la razón de ser de la organización. Dadas estas tensiones, el balance de costos y beneficios percibidos es de fundamental importancia en términos de los incentivos necesarios para el establecimiento y el funcionamiento de los dispositivos conducentes a la *accountability*.

Las preguntas acerca del *porqué* y el *para qué* de la transparencia y la rendición de cuentas suelen recibir respuestas diferenciadas por parte de la abrumadora mayoría de los actores consultados. En la mayoría de los casos, la respuesta a la primera pregunta no es (o no es solamente) de carácter instrumental; la respuesta a la segunda pregunta,

en cambio, lo es casi sin excepción, y en muchos casos se refiere más a los subproductos deseables que a las razones fundamentales por las cuales la rendición de cuentas debe tener lugar.

Las respuestas a la pregunta por los beneficios de la rendición de cuentas no parecen mostrar importantes sesgos sectoriales ni especificidades nacionales. Ellas refieren, ante todo, a dos beneficios de diferente naturaleza que ella proveería a las organizaciones que la ponen en práctica. El primero es un bien intangible, designado como “credibilidad” o “legitimidad” —una legitimidad que, tal como lo destaca el informe de Costa Rica, es *normativa* (es decir, resultante de la percepción de que la organización hace bien su trabajo), *pragmática* (o sea, relacionada con la constatación de los resultados de dicho trabajo) e *institucional* (relativa a la percepción de que la organización adopta prácticas innovadoras). En conexión con la credibilidad y la legitimidad se suman, en ocasiones, los bienes de la “confianza”, el “respeto” y la “sensación de tranquilidad” que permite sostener la organización. Por añadidura, cuando la confianza se refiere a las relaciones entre los miembros de la organización y entre los miembros y la organización, ella es designada como “sentido de pertenencia”, “interiorización” de los principios y valores organizacionales y “efecto motivacional”. Varios beneficios son identificados como subproductos de la generación de confianza: el aumento de la participación ciudadana en la organización, el incremento del flujo de recursos económicos hacia ella, y su mayor incidencia pública resultante del fortalecimiento de su condición de interlocutor válido tanto del Estado como de otros actores con capacidad decisoria. Todos estos elementos aparecen vinculados con la cuestión de la “imagen” de las OSC; en la mayoría de los casos, sin embargo, la “buena imagen” es bienvenida como un subproducto benéfico de la rendición de cuentas pero rechazada cuando es un resultado buscado y obtenido mediante “operaciones de marketing”. La instrumentalización de la rendición de cuentas es, pues, generalmente percibida como vergonzante.

El otro gran beneficio percibido es en cierto modo más mensurable: se trata del aumento de las capacidades técnicas y organizativas que son conducentes a una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles o, en otras palabras, al “fortalecimiento organizacional”, al “aprendizaje” o la “maduración” institucional y a la “sustentabilidad

económica” de las organizaciones. Los mecanismos mediante los cuales se supone que esto ocurre son variados. Por un lado, se señala que la necesidad de rendir cuentas obliga a las organizaciones a “capacitarse” y “profesionalizarse”. En los países con menor desarrollo relativo y entre las organizaciones más pequeñas, con menores recursos económicos, más dependientes del trabajo voluntario y cuyos ámbitos de operación son las regiones más alejadas o atrasadas de sus respectivos países, son mencionadas con mayor frecuencia las ganancias potenciales en capacidades técnicas básicas, tales como las relativas al ordenamiento de datos o a los principios elementales de la contabilidad. En los países con mayor desarrollo relativo y entre las organizaciones más grandes, con mayores recursos financieros y humanos e insertas en condiciones más favorables, son mencionados en cambio los beneficios potenciales referidos a la fijación y el cumplimiento de patrones de excelencia, a la sistematización de las actividades y al incremento de la capacidad de reacción y de anticipación frente a situaciones nuevas. En todos los casos, sin embargo, las palabras clave son “eficiencia” y “eficacia”, y las respuestas remiten a la constitución de un cuerpo de conocimientos que permite mejorar el desempeño, facilitar la toma de decisiones estratégicas sobre la base de informaciones fidedignas y de cálculos confiables acerca de la relación entre inversiones y resultados esperados, optimizar la utilización de los recursos (e identificar, allí donde tengan lugar, las malas prácticas para evitar su recurrencia) y llevar a cabo efectivamente las actividades planificadas. La expectativa dominante es, pues, que las organizaciones que no mueran en el intento (destino que se supone que espera a muchas de ellas) saldrán fortalecidas en su capacidad técnica y en la calidad de los productos y servicios que ofrecen.

La expectativa respecto de los beneficios económicos de la rendición de cuentas, sin embargo, no se limita a la administración eficiente de los recursos existentes. La expectativa de máxima apunta, además, al incremento de la capacidad de captación de nuevos recursos, tanto de las organizaciones consideradas individualmente como del sector en su conjunto. En unos pocos casos es mencionado otro beneficio adicional de la puesta en práctica de mecanismos de gestión transparente y de rendición de cuentas: el establecimiento, dentro del campo de las OSC, de las distinciones necesarias para que las malas acciones de una organización particular no acarreen el descrédito de todas las demás.

Son mencionados, finalmente, una serie de beneficios que la rendición de cuentas tiene no ya para las organizaciones que la ponen en práctica o para el campo de las OSC en su conjunto, sino para la sociedad en pleno. Entre ellos destaca el de la transmisión de valores que ayudan a la “educación” de la ciudadanía, sea cual sea su grado de implicación con la organización. Aunque no suelen explicitarse (más allá de la convicción de su alto “impacto social” y su capacidad “ejemplificadora” capaz de propiciar la “transformación cultural” que la mayoría juzga necesaria) los mecanismos concretos mediante los cuales dicho beneficio se materializaría, no deja de ser relevante la creencia de los actores en su existencia. Pues se trata, en definitiva, de un beneficio formulado en términos de su aporte a la realización de los grandes principios que constituyen el horizonte de legitimidad de las sociedades modernas: la ciudadanía, la democracia, el desarrollo.

El público de la rendición de cuentas

Puesto que el campo de las OSC es extremadamente heterogéneo y las perspectivas de las OSC varían marcadamente según la clase de organización de que se trate, es necesario destacar una serie de distinciones que están presentes en buena parte de los informes nacionales. La primera y más importante de ellas es la que se plantea entre las organizaciones basadas en la afiliación (denominadas, en algunos casos, “organizaciones sociales”) y las asociaciones de *advocacy* o, simplemente, “organizaciones no gubernamentales”. A diferencia de las primeras, cuya razón de ser consiste en prestar servicios a sus miembros —explica David Bonbright⁸— las segundas no necesariamente son responsables ante éstos ni se puede afirmar que, en un sentido estricto, los representen⁹. Así pues, en relación con éstas no cabe preguntarse sobre su base de representación ni sobre la fuente de delegación de su poder sino, en cambio, sobre la base de su legitimidad. En todo caso, a partir de esta distinción es subrayada la responsabilidad de las organizaciones de afiliación ante sus actores internos: afiliados, socios, juntas directivas, personal, voluntarios. La rendición de cuentas hacia esos actores también está presente en el caso de las organizaciones de *advocacy*, pero con menor intensidad.

Esta distinción se traduce en la presencia de dos posturas opuestas: una que favorece la rendición abierta —a cualquiera que ingrese a la

página web, por ejemplo— y otra que alienta una rendición limitada a los directamente involucrados, o, más específicamente, a los “representados” por la organización. En algunos casos se agrega además la distinción según el tamaño: así pues, las organizaciones más pequeñas serían más sensibles que las grandes a la rendición a sus *stakeholders* más próximos. En otros casos se esbozan distinciones adicionales sobre la base del espacio de actuación de las organizaciones: aquellas que desarrollan su acción en el ámbito nacional y son más conocidas (y, por añadidura, cuentan con mayores recursos) tendrían una mayor predisposición a rendir cuentas “a la sociedad en general” por canales masivos, mientras que las más pequeñas o de actuación en contextos locales de acción “cara a cara” jerarquizarían, en cambio, la rendición hacia sus comunidades de referencia y beneficiarios directos. En este último grupo entran tanto las organizaciones “territoriales” o “de base” citadas en el informe argentino como las “organizaciones sociales” mencionadas en el de Bolivia.

Al margen de la distinción entre organizaciones de afiliación y organizaciones de *advocacy*, buena parte de las OSC se ven a sí mismas como situadas entre dos polos que por razones diferentes exigen ser considerados como “audiencias”, “públicos” o “destinatarios” de su rendición de cuentas: por un lado, los donantes de los recursos gracias a los cuales pueden desarrollar sus actividades y alcanzar sus objetivos; por el otro, los destinatarios de dichas acciones, la satisfacción de cuyas necesidades o la defensa de cuyos derechos constituyen la razón de ser de las organizaciones. Pese a la importancia que es reconocida a ambos polos de la relación, la diferencia en el trato con unos y otros es notable. Así, por ejemplo, encontramos que los donantes tienden a aparecer *siempre*, desde la perspectiva de las OSC, como destinatarios de sus rendiciones de cuentas, y en general son ubicados en el tope de la lista; los beneficiarios, aunque mencionados con frecuencia, raramente aparecen como la opción más importante. Por añadidura, las obligaciones hacia unos y otros suelen ser pensadas de modos bien diferentes, generalmente sobre la base del contraste entre obligaciones impuestas externamente y deberes éticos autoimpuestos. Así, la jerarquización de la rendición hacia los donantes es a menudo justificada como una necesidad sin cuyo cumplimiento sería imposible sostener la organización —y, secundariamente, con el argumento de que la rendición debe dirigirse hacia quienes la exigen (y, sobre todo,

a quienes tienen y utilizan el poder para exigirla). De ahí, también, los lamentos frecuentes relativos a las limitaciones “culturales” de una sociedad “pasiva” y a las restricciones socioeconómicas que repercuten negativamente sobre la capacidad de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas.

En lo que se refiere a los beneficiarios, a diferencia de lo que ocurre con los donantes, aparece además, en varios países, un número relevante (aunque no mayoritario) de OSC que sostienen que no es necesario considerarlos como destinatarios de la rendición de cuentas, no ya porque la realidad material deba ser priorizada sobre los ideales éticos sino simplemente porque no son sus legítimos destinatarios. El argumento se deriva de la definición exclusivamente económica del concepto: si rendir cuentas es explicar cómo se utilizaron los fondos, nada más razonable que hacerlo ante quienes tuvieron a bien facilitárnoslos. Este discurso es, en cierta medida, internalizado por los beneficiarios.

Si bien la perspectiva de los beneficiarios no está presente en todos los informes nacionales, allí donde lo está el panorama es heterogéneo: mientras que en algunos casos la mayoría de los beneficiarios consultados juzga que debe rendírseles cuentas (aunque no necesariamente en forma prioritaria), en otros no expresan un reclamo de mayor transparencia y/o rendición de cuentas, o se hace presente la idea de que no hay obligación alguna de rendirles cuentas porque no son ellos quienes aportan los recursos. Según el informe chileno, esta última perspectiva es propia de los beneficiarios directos o individuales (es decir, no organizados), entre quienes el sentimiento de gratitud es más fuerte que la conciencia de derechos. La situación es diferente en República Dominicana: puesto que allí las OSC con beneficiarios individuales son por lo general organizaciones que brindan servicios en el área de la salud, los beneficiarios se comportan frente a ellas como *usuarios* interesados por la calidad del servicio, sin que sea necesaria la introducción de otro criterio de evaluación más que el referido a los resultados obtenidos en términos de su situación personal. De ahí que, contrariamente a lo que cabría esperar, los beneficiarios organizados se hallen en desventaja frente a los beneficiarios individuales así concebidos.

Los argumentos que sostienen la exigencia de rendición de cuentas por parte de los beneficiarios son distintivos. Se afirma, por ejemplo,

que ella protegería a las OSC frente a las falsas expectativas respecto de sus actividades, o que alentaría el “aprendizaje recíproco”. Los informes destacan, sin embargo, que escasean las condiciones para que dicho aprendizaje tenga lugar, tanto en lo que se refiere a la *forma* de informar a los beneficiarios (generalmente unilateral y simbólica) como a sus *contenidos* (los cuales, incluso allí donde la comunicación no es unilateral, tienden a encorsetarse en formularios con opciones prefijadas que excluyen la perspectiva de los interrogados acerca de los contenidos y los criterios que son importantes para ellos). Así, es repetidamente destacada la necesidad de que los informes sean elaborados teniendo en cuenta los criterios de los involucrados y presentados en formatos accesibles para su audiencia primaria, adoptando la forma de notificaciones orales en sesiones abiertas, discusiones a nivel de la comunidad o informes “populares” que hagan de la información un instrumento para la participación.

En síntesis, del análisis de las percepciones de las OSC y de otros actores relevantes surge en primer lugar la imagen de unas organizaciones situadas entre la necesidad económico-financiera y los imperativos éticos, pero inclinadas hacia la satisfacción de la primera más que de los segundos, dada su situación de debilidad frente a los donantes y de poder sobre los beneficiarios.

En segundo lugar detrás de la relación pendular de las OSC con donantes y beneficiarios es presentada la rendición de cuentas hacia “la sociedad en general”, “los interesados” o “todo aquel que la requiera” —básicamente, mediante la publicación de informaciones referidas a la gestión administrativa y/o las actividades de las organizaciones en sus páginas web. En algunos casos, son incluidos en este rubro “los pares” (es decir, las restantes OSC), los “aliados” (otras organizaciones con las cuales se trabaja en algún proyecto específico) y las “redes internacionales” de pertenencia. En verdad, la mención del “público en general” como destinatario de la rendición de cuentas es omnipresente en las respuestas tanto de las OSC como de los restantes actores, pero aparece casi indefectiblemente en una posición relegada. La importancia de esta clase de rendición es a menudo sostenida, en particular desde el ámbito gubernamental y las entidades donantes, sobre el argumento (afín al que privilegia a las organizaciones donantes por el hecho de tratarse de la fuente de los recursos) de que, al fin y al cabo,

es la sociedad en pleno la que financia (vía impuestos) sus actividades o colabora con ellas cediendo su trabajo voluntario. Son mucho más numerosas, sin embargo, las oportunidades en que las debilidades de esta clase de razonamiento quedan en evidencia: en efecto, si de lo que se trata es de “premiar” a la fuente de los recursos, nada hay más razonable que enfocar la rendición de cuentas exclusivamente en las entidades donantes. El argumento de la legitimidad como justificación de la rendición de cuentas a la sociedad en pleno parece ser, pues, comparativamente más sólido.

Independientemente de la medida –considerada, en la mayoría de los casos, limitada o nula– en que estos conceptos se traducen en dispositivos concretos y efectivos de rendición de cuentas, la importancia que reviste para las organizaciones la rendición hacia “la sociedad en su conjunto” depende fuertemente de la forma en que se conciben a sí mismas y a sus fines, más o menos focalizados o vinculados con la producción de bienes públicos o la satisfacción de intereses generalizables. El razonamiento es simple: cuando las organizaciones se definen por perseguir el bien público, el destinatario de sus rendiciones debe ser, precisamente, el público. Allí donde se invoca la rendición de cuentas “a la sociedad en general”, sin embargo, son comunes los desacuerdos sobre el nivel de detalle apropiado para las rendiciones y los temores relativos a las vulnerabilidades que resultarían de la liberación de ciertas clases de información “sensible”. Suele enfatizarse, asimismo, la idea de que, dada la presencia de diversos públicos, la rendición “de 360 grados” o “de puertas abiertas” requiere de la elección de mecanismos variados para la transmisión de diferentes clases de información, cada una de ellas en el lenguaje adecuado. Se reconoce, sin embargo, la tendencia a una rendición de cuentas de tipo “generalista”, básicamente a través de la memoria anual y la página web.

Notablemente, el Estado tiende a ser relegado por las OSC al final de su lista de destinatarios. La visión del Estado, sin embargo, difiere según si se lo considera en tanto que Estado o se lo incluye entre las instituciones donantes. Mientras que en carácter de donante está bien presente entre las prioridades de los entrevistados, en carácter de Estado —es decir, en tanto que entidad que reclama y obtiene para sí el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un determinado territorio— se encuentra marcadamente ausente. Predomina, en

cambio, la defensa de la autonomía de las organizaciones frente a la interferencia estatal y la aceptación de las exigencias gubernamentales solamente cuando se trata de auditar fondos “públicos” —entendidos, en este caso, en el sentido estrecho de “estatales”.

Los contenidos de la rendición de cuentas

Como se ha dicho y repetido, la concepción dominante es económico-financiera. Por supuesto, esta visión coexiste con muchas otras, y ello se refleja con claridad en las respuestas a la pregunta sobre los contenidos de la rendición de cuentas, que se organizan en dos grandes tendencias. La primera de ellas provee una simple descripción de las cosas “tal como son”, constatando en casi todos los casos el predominio de la rendición “formal” y “contable”. La segunda, en cambio, refiere a los contenidos que *debería* tener la rendición.

El formato de argumentación utilizado con mayor frecuencia opera mediante un contraste entre el ser y el deber ser que se manifiesta en al menos tres terrenos distintivos. Ante todo, suele afirmarse que los contenidos de la rendición de cuentas son básicamente cualesquiera sean exigidos por quienes tienen el poder para hacerlo, es decir, por aquellos ante quienes las OSC están materialmente (dado que no moralmente) obligadas. Esta clase de respuesta asume, en primer lugar, que la rendición es “financiera” porque eso es lo que más les interesa a quienes aportan el dinero que hace funcionar a las organizaciones. (No obstante, muchos donantes disienten de esta apreciación, y consideran que sus estándares superan ampliamente los criterios mínimos contables). En todo caso, son numerosos los entrevistados que juzgan que, por uno u otro motivo, la práctica generalizada de exigir rendiciones económicas ha limitado las expectativas y las capacidades de rendición al terreno estrictamente contable. En este caso, la dicotomía entre el ser y el deber ser tiende a presentarse bajo la forma de la oposición entre lo cuantitativo y lo cualitativo; entre la información descriptiva y la información analítica.

En segundo término, la identificación del componente económico-financiero en el centro de la rendición de cuentas suele ir acompañada de la constatación de la rigidez de los mecanismos impuestos por los

donantes, y también por el Estado allí donde éste cumple funciones de control. Por un lado, se afirma que las exigencias (contables) impuestas no aportan a la solidez institucional de las organizaciones, ya que por lo general se limitan al vínculo puntual constituido en torno del cumplimiento de objetivos o proyectos específicos. Por el otro, es subrayada la escasa flexibilidad de los formatos en que las informaciones requeridas han de ser presentadas (así como de los plazos y cronogramas para hacerlo). Así, por ejemplo, las OSC señalan que cada entidad donante impone su propio formato a todas las organizaciones que reciben sus fondos, sin importar su tamaño, el contexto en que desarrollan sus actividades o los recursos con que cuentan para responder adecuadamente; y que, por añadidura, los formatos y requisitos varían según el donante, de modo que las organizaciones deben adaptarse a responder de modos diferentes a cada una de las entidades que colaboran con sus actividades.

La mayoría de los estudios nacionales detecta, además de la aplicación de criterios estrechos y/o erróneos, la presencia de marcos legales que fijan estándares muy inferiores a los que requeriría una buena rendición de cuentas. En algunos casos, las OSC perciben, además de la insuficiencia y la ineficacia de las reglas de control impuestas por el Estado, cierta animosidad hacia las organizaciones sociales. A lo que se agrega, en varios países, la constatación de que las regulaciones —aún allí donde son apropiadas— raramente son aplicadas, o lo son de un modo tal que sus disposiciones resultan desvirtuadas.

Evidentemente, no siempre los criterios son heterónomos, unilaterales e impuestos, y no siempre se trata de exigencias solamente formales y contables, insuficientes y aplicadas con malevolencia o descuido. De hecho, los informes de varios países identifican avances en las regulaciones estatales y esfuerzos de los donantes para negociar y consensuar mecanismos de rendición de cuentas con cada organización. Con todo, la descripción expuesta más arriba corresponde a la percepción más difundida entre las OSC. Ahora bien, dada la forma en que la situación “realmente existente” es percibida, ¿cuáles deberían ser los contenidos exigibles, según las OSC, para que la rendición se ubicara a la altura de los principios que la animan y de las razones sobre las que se funda?

En primer lugar, se afirma la idea de que, antes de hablar de contenidos concretos, debería quedar claro que no debería existir un modelo único

de rendición; o, más bien, que debería eliminarse la heterogeneidad que es fuente de confusiones y de despilfarro de recursos (es decir, la heterogeneidad caprichosa resultante de la tendencia de cada entidad donante a establecer sus propios formatos y condiciones) para privilegiar la heterogeneidad derivada de las diferencias en tamaño, recursos o terreno de operación de las OSC. Así, se reclama la formulación de políticas que contribuyan a formar en las OSC las capacidades necesarias para ejecutar rendiciones, y la inversión de tiempo y esfuerzo en la comprensión de los contextos en que se mueven las organizaciones: son denunciadas, en ese punto, las relaciones distantes y autoritarias que algunas entidades de financiamiento mantienen con organizaciones locales que tienen dificultades para dominar mecanismos gerenciales y contables que les son completamente ajenos.

En lo que se refiere a los contenidos propiamente dichos, las respuestas generalmente no abundan en detalles, pero contienen indicios de los que es posible extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, los balances financieros deben ser complementados por formas de evaluación cualitativa que permitan escuchar la voz de los beneficiarios, y que mediante mecanismos de retroalimentación les confieran influencia sobre las actividades y procesos. En segundo lugar, es importante que las rendiciones de cuentas contemplen tanto los resultados como los impactos de las actividades. Es destacado, en ese sentido, el problema de la definición de los indicadores con que medir los impactos; en particular, son señalados los riesgos que acarrea la confianza excesiva en las medidas cuantitativas frente a criterios que contemplen la calidad de los bienes y servicios producidos. En todo caso, la necesidad de establecer criterios compartidos para la evaluación del desempeño es subrayada con el argumento de que, en un ambiente de competencia creciente por recursos limitados, de dichas evaluaciones dependen las donaciones futuras, y de éstas las perspectivas de crecimiento, estancamiento o desaparición de las organizaciones. En tercer término, se afirma que no sólo importan los resultados sino también los procesos mediante los cuales ellos son alcanzados y, en particular, las modalidades de relación entabladas con los beneficiarios y demás actores involucrados: si se contempla su participación; si son empleados mecanismos horizontales y democráticos de toma de decisiones; si la organización refleja en su composición la diversidad que caracteriza a su entorno.

Barreras y obstáculos

Los actores consultados advierten la presencia de una gran cantidad y variedad de obstáculos —legales, fiscales, conceptuales, económicos y técnicos, sociales y culturales— en el camino hacia el establecimiento de dispositivos para garantizar la transparencia y de mecanismos efectivos e incluyentes de rendición de cuentas. A ellos se suman las dificultades internas a las organizaciones y/o propias de la dinámica que les es inherente; y los obstáculos resultantes de la competencia y, en algunos casos, de la inexistencia de una organización de segundo grado o de “redes” de OSC.

El marco regulatorio como obstáculo para la rendición de cuentas

Pese a las grandes diferencias que se observan entre los marcos legales nacionales, la configuración del marco legal vigente es abrumadoramente citada como uno de los principales obstáculos que enfrenta el establecimiento de prácticas efectivas de transparencia y rendición de cuentas. Las objeciones al marco regulatorio se organizan en diferentes rubros. Tenemos, en primer lugar, los defectos de los mecanismos de reconocimiento oficial y de otorgamiento de la personería jurídica. Las críticas apuntan, en algunos casos, a la limitación de los formatos organizativos requeridos para la constitución de OSC; en otros (la mayoría), a lo engorroso de los procedimientos exigidos y a los elevados costos que su cumplimiento supone para las organizaciones. En esa línea, por ejemplo, el informe uruguayo señala que la normativa vigente alienta la ilegalidad, dado que numerosas instituciones se ven obligadas a vulnerarla para poder existir. Para el caso de Brasil, por su parte, se afirma que los procedimientos son intrincados y de difícil comprensión; al involucrar el cumplimiento de varios pasos sucesivos ante diversas instancias gubernamentales, se multiplican las opacidades y, con ellas, las oportunidades para los manejos turbios y las parcialidades en la aplicación de la normativa. Otra crítica que aflora a menudo es la ausencia de incentivos impositivos que alienten los aportes privados. Las regulaciones fiscales existentes son consideradas, en la mayoría de los casos, hostiles a las OSC por su espíritu “punitivo” y “meramente recaudatorio”.

Como hemos visto, en términos generales el Estado como tal impone escasas o nulas exigencias de transparencia y rendición de cuentas; su

tendencia a imponer controles aumenta en la medida en que actúa en calidad de donante de recursos. Así, las objeciones relativas al desempeño del Estado como donante son bien diferentes de las que conciernen a su rol productor de las normas básicas que regulan la vida social. Allí donde el Estado actúa como donante, las principales objeciones se refieren a la falta de claridad, la inestabilidad y la fragmentación de las reglamentaciones; al carácter meramente contable de los requisitos que impone; y a la insuficiencia de los controles que instituye y/o a su despreocupación e ineficacia para aplicarlos¹⁰. Así, por ejemplo, se afirma que la compartimentación entre organismos gubernamentales, cada uno de los cuales impone, elimina o modifica a su antojo los requisitos relativos a la rendición, atenta contra la sistematicidad de los procedimientos. A lo cual se suma un problema conceptual —la visión economicista de la rendición de cuentas— que transforma al proceso en una suerte de carrera de obstáculos contables. En este punto, es señalada la presencia de una interesante paradoja: por efecto de la incomprensión conceptual sobre la cual se basa, el sistema de control puede ser exigente y engorroso a la vez que completamente inefectivo como garantía de transparencia.

En síntesis, las críticas al marco regulatorio público/estatal se resumen en dos tipos de argumentos: los que se refieren a su carácter inadecuado o insuficiente, y los que apuntan al problema de su aplicación. Si bien suelen presentarse entremezclados, en algunos países se observa el predominio de uno u otro. Así, por ejemplo, en países como Argentina o Uruguay, no obstante las repetidas referencias a los problemas empíricos de la aplicación de la ley y a las debilidades del Estado como organismo de contralor y supervisión, predominan claramente los argumentos (probablemente más mordaces en el caso de Argentina) relativos a las deficiencias del marco legal y fiscal existente —“formal”, “burocrático”, “engorroso” e “ineficaz”. En el otro extremo se encuentran países como Honduras y República Dominicana, donde el marco legal es considerado aceptable, y lo que se denuncia es la falta de voluntad política (en el primer caso) o la incapacidad estructural del Estado (en el segundo) para aplicarlo.

Es, con todo, el marco regulatorio público/privado el que suscita las reacciones más encendidas —debido, tal vez, a que las expectativas puestas en él son mayores que las colocadas en el desempeño del Es-

tado. Entre los aspectos más irritantes de las exigencias de los donantes se encuentran los altos costos que imponen a las organizaciones, pues involucran procedimientos relativamente complejos y requieren considerables inversiones de tiempo, conocimientos y recursos económicos. Las demandas de las entidades donantes resultan onerosas para las organizaciones porque sus costos raramente son contemplados en los presupuestos y cubiertos por los aportes de la cooperación. La tendencia dominante es, en cambio, la de financiar proyectos o, a lo sumo, programas, desatendiendo el funcionamiento general de las organizaciones. Proliferan, asimismo, los proyectos por montos pequeños y para períodos breves, lo cual impone dificultades adicionales.

Evidentemente, los costos de los mecanismos de rendición de cuentas tienen impactos bien diferentes sobre distintas clases de organizaciones. Allí donde las OSC cuentan con la capacitación y la experticia requeridas, la objeción se dirige al hecho de que los costos deban ser absorbidos por ellas mismas, ante la indiferencia suprema de quienes imponen los requisitos. No obstante, la principal advertencia se refiere a la situación de las organizaciones más pequeñas, de menores recursos y/o basadas en el trabajo voluntario, que se hallan en una situación de clara desventaja. Los entrevistados alertan, asimismo, sobre el peligro de inversión entre medios y fines: en vez de fortalecer a las entidades para el cumplimiento de sus objetivos, la rendición de cuentas puede exigir de ellas (tanto mayor cuanto más débiles o pequeñas) gran parte del tiempo y los recursos que actualmente dedican al trabajo de campo que constituye su razón de ser.

Pese a que la rigidez y la flexibilidad se presentan en magnitudes variables según la entidad donante de que se trate, predomina entre las OSC la percepción de una rigidez extrema en los requisitos de la rendición. Impera, pues, la idea de que se trata de requerimientos uniformes que no pueden sino resultar tanto más pesados y onerosos cuanto más pequeña y modesta sea la organización que debe cumplirlos, llegando en los casos más extremos hasta el punto de amenazar su supervivencia. Así, a los problemas derivados de la fragmentación (resultante de la coexistencia de requisitos que varían de una a otra entidad donante) vienen a sumarse los problemas derivados de la uniformidad, es decir, de la aplicación uniforme que cada agencia donante hace de sus mecanismos preferidos a todas las OSC con las

cuales colabora. De ahí la constatación de la existencia de un círculo vicioso que acentúa progresivamente la inequidad en el acceso a los recursos, en un contexto en que el aumento exponencial del número de entidades supone la intensificación de la competencia.

La rigidez en la aplicación de las exigencias de la rendición de cuentas repercute diferencialmente también en relación con los contextos en que se mueven las diversas organizaciones. Así, en algunos países (y en determinadas regiones de todos los países de la región latinoamericana) la rigidez contable y “burocrática” de los requisitos es presentada como un problema central. Es el caso de, por ejemplo, la exigencia de presentar soportes materiales de ingresos y egresos —facturas formales con membrete, comprobantes de pagos— en sitios donde el grueso de la actividad económica es informal. El empleo de “enlatados”, de “conceptos importados” del mundo desarrollado y de modelos de gestión procedentes del ámbito empresarial intensifica aún más el contraste. Simplemente, repiten varios entrevistados dominicanos, “estos auditores no conocen el mundo de las OSC”.

Tanto respecto del marco público/privado como del marco público/estatal, buena parte de los defectos mencionados son reconducidos a una causa: el hecho de que se trata, en la abrumadora mayoría de los casos, de mecanismos *impuestos* por quienes tienen el poder para hacerlo, y no *negociados* o *consensuados* con todas las partes interesadas. Así, numerosos actores convergen en un reclamo: el de modificar los marcos regulatorios “de abajo hacia arriba” y “por aproximaciones sucesivas”, en un proceso colectivo de construcción de un único sistema nacional de rendición de cuentas que cuente con al menos dos cualidades, a saber: capacidad de adecuación a los diferentes tipos de organizaciones y a las diversas realidades locales, e inclusión de mecanismos de comunicación y de formatos de rendición abiertos a la comprensión y a la participación de todas las partes involucradas.

Los auspiciosos cambios producidos en el curso de los últimos años en varios países de la región conciernen ante todo al marco regulatorio emanado de las instituciones públicas. En varios países el tema ha pasado a ocupar por primera vez un lugar destacado en la agenda de debate público, lo cual se refleja en la promulgación de una gran cantidad de legislación reciente sobre cuestiones nunca antes reguladas. Se trata, en algunos casos, de innovaciones aparentemente positivas pero

demasiado recientes como para que sea posible evaluar sus resultados; en otros, de avances formales que no se traducen en cambios reales de las prácticas existentes. Con todo, tanto la progresiva visibilidad de los efectos de las primeras como la intensidad de las críticas formuladas a la vacuidad de las segundas contribuyen al progreso del debate público en torno de un tema del cual, sólo dos décadas atrás, pocos habían escuchado hablar.

Distinta es la situación del marco regulatorio público/privado, cuyos procesos circulan por otros carriles. Pues, lamentablemente, los efectos prácticos de las críticas que se le dirigen se ven fuertemente limitados por la difundida convicción de que su ámbito de acción pertenece al terreno inviolable de las relaciones contractuales privadas.

Las barreras culturales, conceptuales, económicas, técnicas, internas y relacionales

Dentro de la amplia variedad de obstáculos citados por los actores consultados, los designados como “culturales” se encuentran entre los de mención más frecuente. Si bien no son necesariamente juzgados como los más importantes, ellos presentan la particularidad de inscribirse en el largo plazo, de modo tal que el margen disponible para actuar sobre ellos tiende a ser considerado más limitado que el disponible para influir sobre, por ejemplo, los obstáculos de naturaleza económica.

Indudablemente, en algunos países los obstáculos culturales son percibidos como más graves que en otros. Además, mientras que a veces se insinúa que operan por simple omisión —tal es el caso de las repetidas afirmaciones relativas a la “inexistencia de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas”, generadora de desconfianza y de desinterés por el tema, en otros casos se subraya el hecho de que ciertos elementos culturales conspiran activamente contra el establecimiento de prácticas de *accountability*. Si bien ambas afirmaciones suelen coexistir en cada país, en algunos casos una de ellas predomina claramente sobre la otra. Así, por ejemplo, la situación descrita en el informe español en relación con la existencia de “una cultura organizativa poco favorable” se inscribe en el primer caso, mientras que la situación descrita en el informe argentino (donde se refiere una y otra vez a la “viveza criolla” y a la extendida tolerancia hacia la corrupción) se inscribe en la segunda opción. Algo similar se observa en

Honduras, en cuyo caso los autores del informe describen un panorama de corrupción generalizada y una historia de debilidad institucional y saqueo nacional.

Entre los contenidos hostiles a las prácticas de la *accountability* que se asignan a la cultura política dominante en varios de los países estudiados se encuentran -junto con la elevada tolerancia a la corrupción- la “mentalidad secretista”, el prebendalismo, el patrimonialismo, el nepotismo y el clientelismo. En algunos casos, los obstáculos culturales mencionados no se refieren a la cultura política nacional sino a los rasgos específicos de las comunidades locales o los grupos sociales con que trabajan numerosas organizaciones; así, tal como lo señalan los informes brasileño y hondureño, existen ciertas actitudes (tales como el nepotismo) usualmente catalogadas como “corruptas” que son juzgadas aceptables en vastos contextos culturales.

Junto a los obstáculos culturales son a menudo presentados los de naturaleza “conceptual”. Así, parte de las resistencias que enfrenta el establecimiento de sistemas de *accountability* es adjudicada a la masiva incompreensión de la idea de rendición de cuentas, de sus razones y sus consecuencias, así como del sentido de lo público y de la importancia de que se lo maneje con transparencia. La idea de obstáculos “conceptuales” refiere también, en el discurso de los entrevistados, al marcado sesgo “financiero”, “económico”, “contable”, “técnico”, “burocrático” o “empresarial” que adopta comúnmente el concepto.

Existe, asimismo, una importante cantidad de obstáculos que son catalogados como “económicos”, y que se refieren a los gastos —raramente contemplados en los presupuestos de la cooperación— que supone la rendición de cuentas para las organizaciones. Dentro de este rubro entra también una serie de obstáculos que son a veces designados como “técnicos”, referidos a la carencia de personal especializado (no sólo en las áreas de informática y contabilidad sino también en las de comunicación y relaciones públicas) y a los costos económicos que supone la contratación o la capacitación de personal en esas áreas. Este conjunto de obstáculos se caracteriza por su impacto diferencial sobre las diversas organizaciones, dependiendo de su tamaño, de su área de operación y, obviamente, de la magnitud de sus recursos. No obstante, ellos son juzgados importantes por todas las organizaciones: por las de menores recursos, porque simplemente no cuentan con los elementos

requeridos; por las que sí cuentan con ellos, porque utilizarlos para la rendición de cuentas supone desviarlos de un uso considerado más provechoso, relacionado con los objetivos y la misión de la organización. En todos los casos, los obstáculos económicos tienden a ser vinculados con lo que un entrevistado argentino designó como “la lejanía del donante”: la falta de preocupación de las entidades financiadoras por incluir en los presupuestos un fondo destinado a los honorarios de los profesionales involucrados en la rendición de cuentas, a la puesta en marcha de los dispositivos técnicos requeridos y a los gastos vinculados con el fortalecimiento institucional.

Los entrevistados mencionan también una variada serie de obstáculos que caben bajo la designación de “internos”, es decir, propios de la dinámica de las OSC. Entre ellos se cuentan la inexperiencia (puesto que, debido a la reciente “explosión” de OSC, la mayoría de ellas no tiene más que unos pocos años de existencia) y la falta de voluntad, de conocimiento o de interés en el tema de la *accountability*. Una de las razones que explicaría esa falta de voluntad y/o interés es, según numerosas organizaciones, la percepción de que la dedicación de importantes recursos económicos y esfuerzos administrativos a la rendición de cuentas es un “desvío” de recursos. La relativa indiferencia frente al tema es relacionada también con la “escasa capacidad autocrítica” de las OSC, derivada de la sensación de superioridad que resulta de su posicionamiento favorable frente a otros actores políticos y sociales desacreditados tanto en su conducta ética como en su capacidad para resolver los problemas de la sociedad.

Otro factor mencionado como obstáculo es el de las “luchas de poder internas”. Asimismo, es repetidamente citada la competencia entre organizaciones por la obtención de recursos tan vitales como escasos, que las torna reacias a resignar su acceso a información “privilegiada” sobre fuentes de financiamiento. Limita, por consiguiente, su capacidad para tejer alianzas, conformar redes y construir sólidas organizaciones de segundo grado que les permitirían negociar sobre otras bases las condiciones asociadas al financiamiento de sus actividades. El “temor a exponerse” y la idea de que dar explicaciones de las propias acciones o reconocer los errores cometidos redundan en una pérdida de poder también son considerados como subproductos de esta situación. Ello redundan, en palabras del representante de una OSC española, en la

instalación de una “cultura del éxito”, donde el fracaso no es concebido como una invitación al aprendizaje sino como una falta penalizada por los donantes.

Encontramos, finalmente, otra clase de obstáculos que son considerados como “contextuales”. Estos se refieren a dos clases de problemas: el primero de ellos, señalado a veces como de carácter “cultural”, es la presencia de sociedades concentradas en otros problemas, a la vez que poco acostumbradas a exigir que se les rinda cuentas. El segundo, designado como “social”, se refiere a la situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo en que se encuentra la mayor parte de los grupos objetivo de las OSC, así como a los contextos “premodernos” dentro de los cuales muchas de ellas desarrollan sus actividades. Estos últimos a menudo entran en conflicto con muchos de los requisitos (incluso los de naturaleza meramente contable) que imponen los donantes. La situación de vulnerabilidad de las poblaciones, el acceso limitado a la información y las dificultades para la comprensión de dicha información, por su parte, constituyen una fuente inagotable de preocupaciones para las OSC que consideran que los beneficiarios deberían ser los destinatarios privilegiados de su rendición de cuentas.

Este listado de obstáculos percibidos, de carácter indicativo más que exhaustivo, resultaría, por su extensión, francamente desalentador si no fuera por el hecho de que a cada desafío es posible contraponerle un compendio de buenas prácticas, de experiencias innovadoras y de lecciones aprendidas. De hecho, incluso los obstáculos culturales, que por su naturaleza involucran lentos y trabajosos procesos de cambio, tienden a ser percibidos como remontables. Así, aún en los países donde la herencia cultural es señalada con más fuerza como contraria al desarrollo de prácticas de rendición de cuentas, los actores consultados reconocen la presencia de algunas organizaciones que operan como “mojones de contracultura” y/o de sectores significativos de la opinión pública que, junto con los medios de comunicación, denuncian la corrupción y alertan sobre sus consecuencias. Y no solamente con factores culturales son contrarrestados los obstáculos culturales: tal como lo recalcan algunos entrevistados, también el avance del proceso de globalización está comenzando a crear la conciencia de que ya no es posible la supervivencia si se ignoran los imperativos de la transparencia y la rendición de cuentas.

A modo de conclusión: El *ser* y el *deber ser* de la rendición de cuentas

Indudablemente, las reflexiones de los actores involucrados en la labor de las OSC en torno de la transparencia y la rendición de cuentas de dichas organizaciones discurren mayoritariamente en el marco de la tensión entre la realidad tal cual es y la idea de las cosas como deberían ser. Así, por ejemplo, se reconoce la existencia de buenas prácticas¹¹, pero se afirma sin falta que ellas no son la práctica corriente. Las “lecciones aprendidas” mencionadas por los entrevistados remiten indefectiblemente a todo lo que queda por hacer. Queda colocada en primer plano, pues, una serie de distancias entre la forma en que se supone que el concepto de rendición de cuentas debería ser entendido, y el modo en que se lo entiende en la práctica; entre los mecanismos juzgados más legítimos (democráticos, transparentes, participativos) y los más comúnmente utilizados, de índole tradicional y con un fuerte sesgo contable; entre la forma ideal de aplicación de los mecanismos, cualesquiera sea su naturaleza, y su deficiente implementación concreta. Así pues, la rendición de cuentas existente se parece poco a la rendición de cuentas deseada por una (o una combinación de) las siguientes tres razones: los criterios son equivocados, los estándares son bajos, y/o los dispositivos no funcionan o no son aplicados.

Como ilustración de estas distancias debe mencionarse, ante todo, la visión que ofrecen las OSC de sí mismas como situadas entre dos polos que, por razones harto diferentes, exigen (en un caso) o deberían exigir (en el otro) que se los considere como destinatarios de su rendición de cuentas: por un lado, los donantes de los recursos; por el otro, los destinatarios de las acciones realizadas gracias a dichos recursos, la satisfacción de cuyas necesidades o la defensa de cuyos derechos constituye la razón misma de la existencia de las organizaciones. O, dicho de otro modo: los que proporcionan los *medios*, por un lado, y los que encarnan los *fines*, por el otro. Como hemos visto, los donantes tienden a aparecer *siempre*, desde la perspectiva de las OSC, como destinatarios de las rendiciones de cuentas, y en general son ubicados en el tope de la lista; los beneficiarios, aunque mencionados con mucha frecuencia, raramente aparecen como la opción principal. Las razones de tal ordenamiento de las prioridades indican, asimismo, la existencia de una fuerte tensión entre lo urgente y lo importante, entre las obligaciones

impuestas externamente y los deberes éticos autoimpuestos. Así, allí donde los beneficiarios son colocados en un sitio destacado, lo hacen (como no sea en su condición de “usuarios” individuales) más como “expresión de deseo”, “aspiración” u “obligación ética” —es decir, como encarnación de prácticas deseables pero “no obligatorias”.

Más allá de nuestras bellas intenciones —relatan los entrevistados— en el mundo real predominan las relaciones verticales y las exigencias unilaterales. Existen, sí, casos aislados de “buenas prácticas”, pero los principios que la mayoría considera correctos no se traducen en prácticas sistemáticas y generalizadas. Pese a la enorme diversidad de mecanismos disponibles para la rendición de cuentas, los más utilizados son —según los calificativos empleados— “tradicionales”, “limitados”, “formales”, “burocráticos”, “engorrosos”, “unilaterales” y poco propensos a las prácticas de retroalimentación con los actores sociales relevantes. Los mecanismos y dispositivos concretos típicamente mencionados como de uso más frecuente —informes narrativos y financieros, memorias, autoevaluaciones y auditorías externas— indican la prevalencia de las rendiciones económicas y contables a los donantes y (allí donde lo exige el marco regulatorio) a los socios de las organizaciones. El desarrollo de instrumentos innovadores, más completos y multidimensionales —sistemas de autorregulación, participación, acreditación, certificación y auditoría social, entre otros— se encuentra todavía en una fase embrionaria. La mera perspectiva de la utilización de nuevas herramientas tiende a generar fuertes tensiones, más o menos fuertes según la herramienta de que se trate y el contexto del debate. Los conflictos generados por su introducción y/o generalización —en particular en el caso de los dispositivos procedentes del ámbito empresarial— suelen atravesar de lado a lado el heterogéneo terreno de las OSC. Más o menos inseguras acerca de los efectos que su empleo tendría sobre sus posibilidades de supervivencia y la naturaleza de sus actividades, las OSC discuten sobre el sujeto que se colocará al frente de estos procesos: quién diseñará las herramientas, quién les conferirá legitimidad; quién las manejará; quién las financiará; quién regulará su aplicación y garantizará su rectitud e imparcialidad.

Son numerosos los casos en que las incongruencias se producen por efecto de la mala aplicación o la desvirtuación práctica de principios que son generalmente juzgados correctos. Así, por ejemplo, incluso

cuando las políticas estatales referidas a la rendición de cuentas son juzgadas como bien diseñadas, su aplicación tiende a ser descalificada por intermitente, fragmentaria, inconsistente, interesada o arbitraria. Lo mismo ocurre con el principio —considerado apropiado— de que las organizaciones de afiliación deben rendir cuentas a sus asociados, cuya desvirtuación es una y otra vez denunciada. Se afirma, en efecto, que los organismos colectivos de dirección —prolijamente previstos en los estatutos, muchas veces debido a que así lo establece la ley— son con frecuencia inoperantes, que no se reúnen o que sólo lo hacen para ratificar decisiones tomadas en otra parte, o que delegan sus funciones alguna persona específica. Allí donde ellos existen y funcionan, la llamada “rendición” tiende a consistir en la simple entrega de informaciones que no suponen controles efectivos ni contemplan potenciales sanciones.

Son incontables las “buenas ideas” que no se traducen en “buenas prácticas”. En el terreno de los sistemas de información y los informes públicos, por ejemplo, la clase de informaciones que circula tiende a restringirse a los aspectos legales y financieros de las actividades de las OSC. La información disponible para el público interesado suele ser heterogénea, desordenada e intermitente; tiende a encontrarse dispersa, careciendo por lo tanto de un marco interpretativo que la torne inteligible y comparable. Los mecanismos de rendición de cuentas hacia “la sociedad en general” —bajo la forma de boletines, publicaciones y páginas *web*— están aún escasamente difundidos; allí donde son utilizados, no han generado el círculo virtuoso que se espera de ellos. El empleo de Internet —cada vez más alentado por los donantes— no necesariamente constituye una herramienta efectiva para la rendición de cuentas, ya sea porque los sitios web no proporcionan ninguna información relativa a la rendición de cuentas, ya porque dicha información es superficial y/o incompleta, o porque los datos están desactualizados, o porque son presentados con fines más propagandísticos que realmente informativos. En la mayoría de los países, además, esta modalidad de rendición es afectada por las limitaciones en el acceso a la red —restringido, en algunos casos, a una ínfima porción de la población¹²— y por su incidencia desapareja dentro del campo de las OSC.

El examen de los mecanismos participativos y consultivos arroja un panorama similar: la participación de los beneficiarios es un objeti-

vo proclamado en forma generalizada cuya traducción en prácticas concretas y sostenidas a lo largo del tiempo es hartamente infrecuente. La mayor parte de las (escasas) experiencias registradas en este terreno se constituye de acciones puntuales y limitadas a proyectos específicos más que al desempeño global de la organización involucrada, sobre cuyas estrategias en el largo plazo poco o nada se consulta a quienes resultan ser, en definitiva, los más directamente afectados por sus intervenciones —quienes, por añadidura, en la mayoría de los casos no consideran siquiera que deberían ser consultados o que tienen derecho alguno a “inmiscuirse” en los “asuntos internos” de las organizaciones de las que reciben “ayuda”. De ahí que, más allá de la importancia (variable según los casos) de las acciones emprendidas “desde arriba” para involucrar a “los de abajo”, la mayoría de los entrevistados coincide en afirmar que la situación sólo cambiará cuando se redoblen los esfuerzos para empoderar a las poblaciones beneficiarias de modo tal de vencer las trabas que conspiran contra su organización autónoma y contra la formulación de demandas materiales y simbólicas en el lenguaje de los derechos.

Con todo, de estas y otras deficiencias —y, por contraste, del análisis de las “buenas prácticas” existentes— la abrumadora mayoría de los actores reconoce la necesidad y la urgencia de implantar esquemas que repartan poderes y establezcan frenos y contrapesos; mecanismos que garanticen la transparencia de los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos; y dispositivos que impongan incentivos, controles y sanciones —en suma, mecanismos de rendición de cuentas que suplan los efectos de las debilidades humanas. Con independencia de sus prácticas concretas al momento de las consultas, así como del grado de penetración del concepto en sus respectivos contextos nacionales, sectoriales y organizacionales, todos los actores involucrados asumen que el tema “llegó para quedarse”. Y coinciden también en que, a pesar de que las OSC tienen generalmente una imagen positiva ante la sociedad y un prestigio en muchos casos ampliamente superior al de los actores políticos tradicionales, su antigua reputación de “niños buenos de la sociedad” ya no alcanza. Reconocen, pues, la necesidad de asumir en lo sucesivo un rol más activo en el diseño y la implementación de mecanismos de *accountability*, poniendo sus propias acciones a la altura de los valores pregonados y de las exigencias que durante tanto tiempo han bregado por imponer (en muchos casos con éxito) a otros actores.

De la reflexión acerca del cúmulo de distancias existentes entre el *ser* y el *deber ser* nuestros entrevistados extraen un conjunto de recomendaciones que delinean el camino a seguir. Ante todo, se recomienda emprender acciones tendientes a posicionar el tema en las agendas internas de las organizaciones y en las agendas nacionales de debate público. Se señala, asimismo, la necesidad de rescatar y difundir las experiencias exitosas mediante la creación de una suerte de “banco de buenas prácticas” que sea referencia obligada para la definición de métodos alternativos y adecuados a cada realidad institucional.

Como derivación de los contenidos específicos de las buenas prácticas analizadas, por su parte, es subrayada la importancia de los mecanismos participativos y de su profundización mediante, por ejemplo, la introducción de rendiciones más populares y abiertas, realizadas en forma oral y en espacios públicos. Es reconocida asimismo la necesidad de adoptar códigos de ética y de adherir voluntariamente a mecanismos de control externos de construcción horizontal, colectiva, gradual, debatida y negociada.

Las organizaciones difieren, sin embargo, en torno de los mecanismos concretos que habrían de surgir de dicho proceso de construcción. Algunas abogan por la producción de estándares mínimos que puedan ser cumplidos por todas ellas, independientemente de su tamaño, sus recursos, la composición de su membresía y las características de su ámbito de inserción. Otras proponen la implementación de mecanismos diferenciados por subsector, creando herramientas adecuadas para cada tipo de organización y sistemas de información accesibles para los diferentes *stakeholders*. En lo que se refiere al carácter de los mecanismos de control deseados, se enfatiza que deben ser “externos” respecto de las organizaciones individuales pero no respecto del campo de la sociedad civil —es decir, que deben estar basados en estándares “propios”, no procedentes del mundo empresarial¹³.

Por lo demás, a partir de la constatación del aislamiento (y, en muchos casos, la debilidad) en que ha vivido hasta ahora el sector de las OSC surge el reclamo extendido de “trabajar en conjunto”, “coordinar” y “buscar consensos” (mediante la formación de “redes” y “foros”, así como de la creación o jerarquización de entidades de segundo nivel) y de “participar en espacios de diálogo” con actores tanto empresariales

como gubernamentales y, en menor medida, con agencias de cooperación internacional.

En lo que se refiere a la relación con el Estado, las empresas y las agencias de cooperación, la recomendación principal es la de “mejorar” el marco legal y fiscal. La dirección que debería seguir dicha “mejora” es tema de controversia; sin embargo, parece predominar la recomendación —dirigida tanto al Estado como a los donantes en general— de imponer a las OSC¹⁴, dentro de sus respectivas jurisdicciones, condiciones más estrictas de transparencia y rendición de cuentas, con la contrapartida de la provisión (o la cooperación en la producción) de los recursos necesarios (capacitación profesional, transferencia de saberes técnicos, inclusión de los montos que insume la rendición en los presupuestos de los proyectos, etc.) para que las organizaciones puedan cumplir con ellas. Ello supone, además, la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los recursos tecnológicos e informacionales¹⁵, los cuales —señala el informe hondureño— usualmente se concentran en las ciudades y en las OSC grandes, en desmedro de patronatos, organizaciones campesinas y obreras, cooperativas, etc. Por lo demás, las acciones de capacitación recomendadas —y, acaso, exigidas— por las OSC no se limitan a la provisión de herramientas técnicas a sus dirigentes, miembros y funcionarios sino que incluyen acciones destinadas a capacitar a la ciudadanía en pleno (así como, más específicamente, a los beneficiarios e involucrados directos) para exigir dicha rendición, de modo que las OSC no sólo se vean sujetas a demandas procedentes “desde arriba” sino que deban responder también a exigencias formuladas “desde abajo”.

En suma, el panorama que surge del relevamiento es matizado. Por un lado, la *accountability* es generalmente inscrita en una dimensión de deber-ser que es separada tajantemente del mundo tal cual es y de sus posibilidades de transformación en lo inmediato. Por el otro, el listado de recomendaciones confeccionado a partir de las propuestas de las organizaciones permite considerar el futuro con optimismo. Debe destacarse, en particular, que la tensión entre la insistencia en la producción endógena de mecanismos “propios” y la demanda de un Estado más consistente y eficaz a la hora de imponer controles no se resuelve en una disyuntiva del tipo “más sociedad o más Estado”. Se plasma, en cambio, en el reclamo de más sociedad y más Estado, tren-

zados ambos en una relación de retroalimentación positiva que impulse la instauración de mecanismos capaces de garantizar no solamente la limpieza ética de las organizaciones sino, y sobre todo, la protección contra la tiranía, que no es otra cosa que la arbitrariedad sin límites de quienes no están obligados a rendir cuentas de sus actos.

NOTAS

1. Este artículo resume los contenidos del libro *Ver a través. Poder, rendición de cuentas y sociedad civil*, que edité junto con Anabel Cruz y que incluye el trabajo del equipo de investigadores del Instituto de Comunicación y Desarrollo (Montevideo, Uruguay). A todos ellos va dirigido mi enorme agradecimiento por la generosa hospitalidad, el compromiso militante y el invalorable estímulo intelectual resultante de nuestras conversaciones. Debo señalar, sin embargo, que los contenidos de aquél libro aparecen aquí reelaborados según mi propio criterio, de modo tal que nadie más que yo es responsable por las valoraciones, sesgos, errores u omisiones que puedan detectarse.
2. Cf. <http://www.civicus.org>. Para un análisis de sus resultados para América Latina, véase Serbin, Andrés (2007) “El índice de sociedad civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina”, en *Pensamiento Propio* 26, julio-diciembre. Es importante, sin embargo, formular dos advertencias: por un lado, las dimensiones que mide el ISC van más allá los aspectos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas, pues son contemplados también el impacto de las actividades de las OSC, su estructura y su ambiente, entre otros aspectos; por otro lado, el mencionado artículo analiza los resultados del ISC para siete países de la región, de los cuales sólo cinco coinciden con los incluidos en nuestro trabajo, de modo tal que cinco de ellos -Brasil, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y, por supuesto, España- quedan fuera del análisis.
3. Es importante señalar, sin embargo, que el objeto de que tratan los diversos informes nacionales bajo el rótulo de “organizaciones de la sociedad civil” no es homogéneo. Si bien la sociedad civil es invaria-

blemente definida (allí donde se esboza alguna definición) como el espacio de asociación voluntaria por fuera de la familia, el Estado y el mercado, varían los tipos de organizaciones que son consideradas como pertenecientes a esa esfera. Varían, también, las denominaciones utilizadas: algunas veces la designación “OSC” es utilizada como sinónimo de “organizaciones no gubernamentales” (ONG), “organizaciones sin fines de lucro” u “organizaciones del tercer sector”; en otros casos, las diferentes denominaciones refieren a objetos diferentes que en ocasiones se superponen parcialmente.

4. Cf. Bernard Manin (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
5. Se trata de tres conceptos frecuentemente utilizados (a menudo en forma intercambiable) pero raramente definidos por nuestros entrevistados.
6. Cf. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006.
7. Véanse, por ejemplo, las mediciones del Edelman Trust Barometer 2007 para Brasil y México, en <http://www.edelman.com/trust/2007>.
8. Cf. Bonbright, David (2007) “El rostro cambiante de la rendición de cuentas de las ONG”, en <http://www.keystoneaccountability.org/node/129>.
9. Sin embargo, muchas organizaciones de *advocacy* también tienen miembros; en algunos contextos nacionales, de hecho, están obligadas a tenerlos por efecto del marco legal, que les impone además la obligación de rendirles cuentas.
10. Otra objeción ocasionalmente formulada al Estado se vincula con las demoras en los pagos (típicamente característica de la burocracia estatal) y con las restricciones del financiamiento a determinados rubros (crítica que es dirigida asimismo a los donantes internacionales y empresariales). En términos generales, los informes nacionales admiten que el financiamiento estatal se destina a intervenciones puntuales que no contemplan la logística, la programación, la capacitación y la vida institucional de las OSC involucradas.
11. Puestos a escoger algún ejemplo de “buenas prácticas”, los equipos de cada país proporcionan un abanico de casos heterogéneos, cada uno de los cuales pone de relieve algún elemento específico: asambleas y otros

mecanismos de consulta, participación y democracia interna; esfuerzos para el involucramiento de los beneficiarios; diseño e implementación de sistemas de evaluación del desempeño organizacional; publicidad y divulgación de la información; auditorías externas; códigos de ética; capacitación para la rendición de cuentas; diseño de programas informáticos de fácil uso y acceso para su generalización en el campo de las OSC, etc. Con todo, es de destacar lo que es colocado en primer plano son los mecanismos participativos (especialmente los de naturaleza asamblearia y los informes en audiencias públicas) y, secundariamente, los dispositivos representativos (por ejemplo, según el modelo de la democracia sindical). El listado incluye también la introducción de esquemas de controles internos (división de poderes y atribuciones, frenos y contrapesos, sistemas de incentivos, etc.), de dispositivos informativos en formatos adaptados al entorno (carteleros, boletines, informes orales presenciales o radiales, páginas *web*), de manuales de operaciones y códigos de ética, de sistemas de evaluación y certificación, y de auditorías externas. Adicionalmente, son identificadas algunas “buenas prácticas” de las organizaciones donantes, que refieren típicamente a intervenciones destinadas a alentar la introducción de dichas prácticas en las OSC con las cuales colaboran.

12. Cf., por ejemplo, los datos de la International Telecommunication Union, en <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics>.
13. Con todo, la aspiración a funcionar con estándares “propios” se presenta a menudo seguida de la recomendación de buscar y aceptar, en el proceso de construcción de dichos estándares, el apoyo de las organizaciones del ámbito privado que practican la responsabilidad empresarial o corporativa. Es señalada además la importancia de emular los aciertos de estas últimas. Lo mismo ocurre en relación con la actividad regulatoria del Estado, que —allí donde se basa en una comprensión cabal de la dinámica y el contexto de las OSC— es valorada positivamente como un elemento que impulsa a las organizaciones a sistematizar sus procesos, realizar evaluaciones y rendir cuentas de forma periódica.
14. Adicionalmente, las OSC recomiendan a las agencias de cooperación internacional (y, evidentemente, también a los Estados) a profundizar sus propios mecanismos de rendición de cuentas, unánimemente juzgados deficientes.
15. En lo que se refiere a los recursos tecnológicos, el informe español agrega una recomendación adicional, derivada de una experiencia

nacional donde —dado el acceso casi generalizado de las OSC a las “nuevas tecnologías”— lo que queda colocado en primer plano son las insuficiencias de su utilización, que se encuentra muy lejos de desarrollar todo su potencial. Se recomienda, pues, buscar formas de aprovechar estas tecnologías tanto como sea posible, evitando utilizarlas como meros sustitutos funcionales, más simples y económicos, de los viejos métodos.

RESUMEN

Cuentas pendientes: La rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil

A partir de la información producida por una serie de estudios exploratorios realizados en nueve países de América Latina y en España, se analiza comparativamente la situación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas hacia los diversos actores involucrados en sus actividades. Son examinados, entre otros elementos, las formas en que las OSC y sus diversos *stakeholders* entienden la rendición de cuentas, sus finalidades, sus beneficios y sus destinatarios; los mecanismos efectivamente empleados para llevarla a cabo; los obstáculos que enfrenta la implementación de mecanismos efectivos de *accountability*; los compendios de buenas prácticas y de lecciones aprendidas; así como las distancias repetidamente señaladas entre el *ser* y el *deber ser* de la transparencia y la rendición de cuentas.

ABSTRACT

Accounts Outstanding: Rendering of Accounts
by Civil Society Organizations

Despite the information produced by a series of exploratory studies carried out in nine countries of Latin America and in Spain, we have established a comparison between the situation of civil society organizations (CSO) regarding transparency and rendering of accounts to the many players involved in their actions. Among other things, the article analyzes the different ways in which CSOs and their stakehol-

ders render accounts, and the purposes, benefits and beneficiaries of such rendering of accounts; the mechanisms effectively used to render accounts; the obstacles hindering the implementation of effective accountability methods; compilation of good practices and lessons learned and the well-known gaps between the “be” and the “ought to be” of transparency and the rendering of accounts.

SUMÁRIO

Contas Pendentes: A Prestação De Contas Das Organizações Da Sociedade Civil

A partir da informação produzida por uma série de estudos exploratórios realizados em nove países da América Latina e na Espanha, analisa-se comparativamente a situação das organizações da sociedade civil (OSC) no que se refere à transparência e à prestação de contas aos diversos atores envolvidos em suas atividades. São examinados, entre outros elementos, as formas pelas quais as OSC e seus diversos stakeholders entendem a prestação de contas, suas finalidades, seus benefícios e seus destinatários; os mecanismos efetivamente empregados para levá-la adiante; os obstáculos para a implementação de mecanismos efetivos de accountability; os compêndios de boas práticas e de lições aprendidas; e as distâncias repetidamente apontadas entre o ser e o dever ser da transparência e da prestação de contas.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe

N° 7, Año 2008-2009

Coordinadores:
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez
y Lázaro Peña



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas¹

Marcelo I. Saguier

Introducción

El término de globalización es habitualmente utilizado para referirse a los procesos de creciente integración de estructuras financieras, productivas, institucionales y de comunicaciones a escala mundial. Sumado a esto se advierte también la transnacionalización de movimientos de *resistencia* al neoliberalismo, encarnada por diversas fuerzas sociales en defensa de la profundización de la democracia y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, la globalización no se limita solamente a la creación de un sistema económico y político impulsado ‘desde arriba’ por grandes operadores del mercado y gobiernos afines, sino también a la resistencia global ejercida ‘desde abajo’ por fuerzas sociales que advierten el carácter socialmente excluyente y ambientalmente destructivo de la globalización neoliberal (Brecher et al., 2000).

En un contexto de globalización, el desafío de la democratización adquiere una especial relevancia, así como también una creciente complejidad. Es indudable que el Estado-Nación constituye un ámbito indelegable para avanzar en la democratización de las relaciones sociales. Tradicionalmente es en éste marco en donde se orientan las luchas sociales por la inclusión social, la representación política y el control de los recursos. Sin embargo, el surgimiento de nuevas formas de soberanía post-nacional en la que la autoridad formal de los Estados es desagregada y delegada en instancias supranacionales publicas y privadas (Rosenau, 2007; Soederberg, 2006) sugiere las limitaciones de abordar el desafío de la democratización exclusivamente a partir de lo nacional.

La integración regional con instancias supranacionales ha sumado un conjunto de instancias institucionales que amplían la gama de espacios políticos en donde orientar las acciones de organizaciones sociales en pos de una mayor representación democrática en la integración —sobre todo para equilibrar la prioridad otorgada a la dimensión comercial de la integración a instancias de lo político y lo social. Asimismo, las diversas variantes de tratados de libre comercio (TLCs)² firmados en nuestro continente restringen la soberanía democrática de los estados por medio de las reglas a las inversiones contenidos en los mismos —entre otros elementos igualmente controversiales.

Podríamos decir que la conformación de formas de gobernanza global y regional post-nacionales evidencian el intento por cristalizar ‘nuevos constitucionalismos’, ó un conjunto de reglas y prácticas para regular el comercio internacional, acordes a las necesidades de administrar una estructura productiva y financiera crecientemente transnacional. Tales reglas y prácticas comerciales otorgan excesivos derechos y garantías a las empresas, disciplinan y condicionan la acción de los gobiernos para tomar decisiones soberanas (la soberanía democrática) en defensa del bien público (Gill 2002; Gill y Law, 1989). Gran parte de la resistencia a la globalización neoliberal por parte de movimientos sociales se ha centrado precisamente en la crítica al carácter democráticamente regresivo de las nuevas reglas del comercio. A pesar de esto, subsiste la dificultad de cómo encarar y orientar las acciones por parte de movimientos sociales en pos de la democratización en un contexto de múltiples niveles de acción en donde se articula la política en una etapa de globalización.

Una primera aproximación a este tema es la que propone avanzar en la democratización de los Estados como paso necesariamente previo a una eventual democratización de las estructuras de gobernanza global y regional. Enfoques centrados exclusivamente en lo nacional sobredimensionan las posibilidades de fuerzas sociales en su capacidad para proyectar las conquistas alcanzadas de los planos domésticos hacia una esfera global. La interdependencia estructural de la producción, finanzas y difusión de ideas e identidades políticas a escala planetaria demanda de concepciones de 'lo nacional' que superen las antinomias entre un 'adentro' y un 'afuera' de los Estados fuertemente enraizadas en el imaginario de los estudios internacionales (Walker, 1993). En la etapa actual de desarrollo del capitalismo, cualquier posibilidad de transformación social viable requiere, más que nunca, de esfuerzos concertados en diversos espacios de poder, articulados en torno a temáticas comunes.

Una segunda respuesta al desafío de la democratización de procesos crecientemente globales es la de impulsar la reforma de las instituciones de la gobernanza global/regional en función de una mayor transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) e inclusión de demandas de actores no-estatales en decisiones y procedimientos institucionales (O'Brien *et. al.* 2000). Cabe remarcar, sin embargo, que es cuestionable cuál pueda ser el alcance real de tales esfuerzos impulsado por organizaciones sociales para lograr modificar, por si mismas, las prácticas anti-democráticas de instituciones como el Banco Mundial, el FMI, entre otras, sin el apoyo substantivo de gobiernos nacionales y/o coaliciones de gobiernos.

Tales respuestas no planean una disyuntiva entre opciones excluyentes. Es decir, no se trata de optar entre una escala de acción 'nacional' y una 'regional/global', como si ambos niveles fuesen espacios fácilmente diferenciables e inclusive autónomos el uno del otro. Por el contrario, el desafío consiste precisamente en vislumbrar cómo se relacionan ambos niveles para así poder potenciar la acumulación de fuerzas de movimientos sociales mediante campañas transnacionales que combinen escalas múltiples de acción en niveles nacionales, regionales y/o global.

En otras palabras, el desafío de la democratización de la globalización consiste en fortalecer las dinámicas políticas en torno al surgimiento de nuevos sujetos sociales contra-hegemónicos, movilizados transnacio-

nalmente para la demanda y construcción de ciudadanía democrática. Tal preocupación ha suscitado la valiosa reflexión, aún incipiente, de autores que han procurado comprender el rol de las redes transnacionales de la sociedad civil en la democratización en el ámbito de la Política Económica Internacional (Abbot, 2001; Cook, 1998; Gill, 2003; Gills, 2000; Grugel, 2005; 1990; Morton, 2002).

El presente artículo contribuye a esta reflexión analizando el surgimiento de la más importante coalición transnacional de fuerzas sociales críticas a la globalización neoliberal centrada en temas de integración comercial: la Alianza Social Continental (ASC). Conformada por sindicatos de trabajadores, ONGs y movimientos sociales de todo el continente americano, la ASC ha actuado como el principal eje articulador de resistencia hemisférica al proyecto de conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La experiencia de la ASC en su intento por democratizar el proceso ALCA ejemplifica las nuevas formas de construcción de poder ‘desde abajo’, mediante el alineamiento de coaliciones multisectoriales en estrategias de acción coordinadas complementariamente a nivel nacional y hemisférico.

El argumento del artículo sostiene que la ASC procuró democratizar el proceso ALCA con relativo éxito mediante la apertura de un debate público en el que pudieran tratarse las consecuencias socioeconómicas, políticas y medioambientales del propuesto proyecto de integración comercial. Para esta finalidad, la ASC se centró en el cuestionamiento de la supuesta *legitimidad democrática* del proceso ALCA. Esto le permitió apropiarse del significado de ‘democracia’ y evitar los reiterados intentos de los gobiernos por restringir y condicionar este debate para encapsular el proceso hemisférico de las presiones sociales.

La primera sección del capítulo muestra el proceso de conformación de la ASC en respuesta al lanzamiento del proyecto ALCA. La identidad fundacional de la ASC se expresa en la crítica al modelo de integración comercial propuesto en la agenda del ALCA por ser contradictorio con la profundización de la democracia y el desarrollo sostenible en la región.

En la segunda sección se evidencian las limitaciones de la ASC para impulsar un debate público sobre las consecuencias socio-económicas y medioambientales del ALCA. Mediante su énfasis en lo procedimental

del proceso de negociaciones comerciales hemisféricas, la ASC procura mayores espacios de influencia, procurando reformar la agenda del tratado con la incorporación de una ‘dimensión del desarrollo’.

Finalmente, la tercera sección aborda las iniciativas emprendidas por la ASC para impulsar un el debate sobre el proyecto del ALCA mediante la coordinación continental de un proceso de consultas populares a nivel de las bases.

La conformación de la Alianza Social Continental

En la Cumbre de las Américas de Miami de 1994, treinta y cuatro gobiernos del continente (todos los países a excepción de Cuba) anunciaron su compromiso de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se extendiera desde Alaska a Tierra del Fuego. El ALCA fue promovido por el gobierno de Estados Unidos en 1990 como parte de la ‘Iniciativa para las Américas’ como una manera de reforzar su influencia global en el contexto del emergente orden post-Guerra Fría (Bélanger and Mace, 1999: 7). El ALCA representa el proyecto más grande —en un sentido geográfico— y ambicioso de integración económica jamás intentado en la historia (Estevadeordal *et al.*, 2000: 2; Salazar-Xirinachs, 2001: 280). Al mismo tiempo, es también uno de los más controversiales y conflictivos.

Una de las principales críticas al proyecto del ALCA es que contribuiría a exacerbar aún más los ya extremos niveles de inequidad que hacen de América Latina la región más desigual del mundo (Berry, 1998; IDB, 2003; O’Donnell and Tokman, 1998; Portes and Hoffman, 2003). La razón para ello es que el ALCA no contempla mecanismos compensatorios para los sectores económicos que, invariablemente, sufrirán a manos de la liberalización comercial. Sólo los sectores económicos más competitivos del continente podrán beneficiarse del ALCA, particularmente los sectores económicos más poderosos de los Estados Unidos (Estay and Sánchez, 2005; Sangmeister and Taalouch, 2003). Ante la ausencia de un tratamiento diferencial para las economías más pobres dentro del ALCA, para todos los intentos y propósitos la agenda del desarrollo fue eliminada de la agenda de comercio (Ceara-Hatton and Isa-Contreras, 2003: 42).

Más allá de las consecuencias distributivas del intercambio de bienes y servicios que propios de creación de un mercado de estas características, el proyecto del ALCA consiste en el establecimiento de lo que Gill (2002) denominara una “nueva constitución” económica para las Américas. Inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el ALCA institucionalizaría un modelo de gobernanza hemisférica mediante el cual una infraestructura de reglas y disciplinas atribuirían importantes derechos de las inversiones de las corporaciones, restringiendo como consecuencia la soberanía democrática de los Estados. En particular, los capítulos propuestos para la protección de la inversiones, reglas de propiedad intelectual y resolución de disputas han sido los aspectos más controversiales de este proyecto (Anderson and Arruda, 2002; Barenberg and Evans, 2004; Hillebrand, 2003). Asimismo, el ALCA procuraba avanza en la liberalización de servicios públicos claves para el desarrollo con equidad, tales como la educación y la salud.

La propuesta del ALCA tiene lugar en un contexto político caracterizado por un creciente cuestionamiento al neoliberalismo como orientación de políticas capaces de superar los problemas del subdesarrollo. Las devastadoras consecuencias socioeconómicas de las reformas neoliberales durante los 90s condujeron a la aparición de sectores de la sociedad civil crecientemente militantes, que denunciaron la naturaleza excluyente y el carácter no democrático de este proyecto de integración comercial.

En reacción al avance de una agenda neoliberal del ALCA, un grupo de organizaciones sindicales, ONGs de desarrollo y movimientos sociales de todo el continente crearon en 1997 la Alianza Social Continental (ASC). Los pasos iniciales en la conformación de esta coalición transnacional de amplias bases tuvo lugar en la III Conferencia Sindical (Foro Laboral) —un evento organizado por la Central Unica dos Trabalhadores (CUT) que se realizó en paralelo con la Reunión de Ministros de Comercio del ALCA en Belo Horizonte, en mayo de 1997.

La organización del Foro Laboral fue parte de una estrategia de la Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT) —la sucursal regional de la International Confederations of Free Trade Unions, ICFTU —para incorporar una dimensión laboral y social en el núcleo del ALCA (ORIT/ICFTU, 1997). La tendencia hacia el fortalecimiento

de lazos entre los sindicatos del Norte y del Sur fue consistente con los esfuerzos del movimiento internacional de uniones obreras a superar las divisiones inherentes a los años de la Guerra Fría (Chaloult and Fernández, 2001; Dagénais, 2005: 3; Munck, 2002). Aun más, establecer alianzas con los así llamados movimientos “anti-globalización” se convirtió en un componente crecientemente estratégico del renovado internacionalismo del movimiento obrero (ICFTU, 2004). Las organizaciones obreras de la ORIT fueron la conducción original detrás de la formación de la ASC —en particular la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) y la CUT brasileña y también el importante apoyo del Canadian Labour Congress (CLC) y la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) de Québec.

En Belo Horizonte, las principales redes de ONG trabajando en temas de medioambiente, derechos humanos, género, campesinos e indígenas, fueron invitados por primera vez para participar del Foro Laboral. El objetivo era trabajar en vistas a una “efectiva complementariedad entre las perspectivas y estrategias de acción del movimiento sindical y de otros movimientos sociales” (Foro Nuestra América, 1997). Los alineamientos políticos básicos entre organizaciones obreras, ONGs y movimientos sociales establecidos en esta reunión se convirtieron en los pilares de la ASC. La ASC fue formalmente constituida posteriormente en marzo de 1999, para lo que se estableció una Secretaría inicialmente en México DF bajo la dirección de RMALC. La sede de la Secretaría sería eventualmente mudada a San Pablo, Brasil, en el 2001 para ser alojada en CUT, y por último reubicada en la Ciudad de Bogotá, Colombia, con sede en la Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA (RECALCA) a partir de 2008.

Las redes que conforman el núcleo originario de la ASC incluyen a la Red Mexicana de Acción Contra el Libre Comercio (RMALC), Alliance for Responsible Trade (ART) de EEUU, Common Frontiers de Canadá, Réseau Québécois sur l’Intégration Continentale (RQIC) de Québec, la Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) de Brasil, la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsible Trade (ACJR), la red sub-regional Iniciativa Civil por la Integración Centroamericana (ICIC) y las hemisféricas Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT) y el Congreso Latinoamericano de Organizaciones Campesinas (CLOC). Posteriormente se conformarían también capi-

tulos nacionales de la ASC en Perú, Venezuela, Uruguay y Argentina representado por el Movimiento por la Soberanía y la Integración de los Pueblos (MOSIP).

La ASC no promueve el regreso a un proteccionismo basado en una visión romántica del pasado. Entiende que el comercio internacional puede ser beneficioso si ayuda al desarrollo de las economías nacionales. Los mercados no pueden asegurar por sí solos un desarrollo sostenible. Los instrumentos públicos nacionales y regionales deben garantizar activamente que la integración comercial contribuya a una distribución equitativa de la riqueza, profundice las formas de soberanía democrática, la igualdad de género y la preservación del medioambiente. En este sentido, la ASC procura “un acuerdo que fomente un verdadero desarrollo para los pueblos de todo el continente, que asuma y trate de aminorar las asimetrías, que permita y fomente la integración de nuestras economías, pero con base en proyectos de desarrollo nacionales democráticamente y consensualmente definidos. Las bases de la fortaleza continental deben ser economías nacionales fuertes. No defendemos un acuerdo de liberalización comercial, sino uno de desarrollo sustentable” (Foro Nuestra América, 1997).

En sus comienzos la ASC demanda un tratamiento balanceado de las necesidades de los inversores en relación con los objetivos de desarrollo de las economías nacionales. Para ser aceptable, el ALCA debía reflejar los distintos niveles de desarrollo existentes entre los países de la región, para lo cual debía permitirse la utilización de requisitos de desempeño a las inversiones en función de las prioridades específicas del desarrollo de cada país. Por ejemplo, permitiéndoles proteger a los pequeños y medianos productores, y protegiendo o excluyendo sectores de la economía que sean considerados clave para el desarrollo. A su vez, el ALCA debía garantizar que los países contaran con el derecho a mantener la seguridad alimentaria, por ejemplo excluyendo los granos básicos de las medidas de liberalización comercial (ASC, 1998; 2002a).

Del mismo modo, los derechos de los inversores no debían restringir la autonomía legislativa de los Estados para impulsar leyes que protejan el bienestar público, como la salud o la protección del medioambiente. Aún más, la ASC demanda que los derechos y privilegios establecidos por el ALCA deben ser condicionales al respecto de los países de los derechos básicos de los trabajadores, de acuerdo con lo establecido

en la Declaración de la OIT de 1998 sobre los Principios y Derechos Fundamentales de los Trabajadores. Los bajos salarios y las pobres condiciones de trabajo no deben ser la principal ventaja competitiva de la economía de un país. El impacto diferencial de la liberalización comercial sobre las mujeres también debe ser tenido en cuenta (ASC, 1998; 2002a).

El proyecto ALCA ha suscitado la movilización de un conjunto amplio de fuerzas sociales en el continente para resistir el avance de una agenda neo-liberal de comercio, así como para la construcción de propuestas alternativas de integración en el continente.

Sin bien el proyecto integracionista ALCA nunca logró concretarse, la resistencia a esta iniciativa llevó a la unificación de un gran número de fuerzas sociales en el continente que anteriormente se encontraban fragmentadas y distanciadas. La conformación de la ASC es tanto resultado como artífice de este proceso de convergencia. La crítica a los impactos negativos que un ALCA podría tener sobre la democracia y el desarrollo constituyó un elemento central de emergente identidad de la ASC.

La instrumentalización de la participación democrática

La negociación del ALCA ha sido caracterizada por su falta de transparencia. Las negociaciones transcurrirían herméticamente por fuera del conocimiento del público (Hansen-Kuhn, 2001; Ricco *et al.*, 2006: 218-236; Wiesebron, 2004), inclusive con la ausencia de debates en las legislaturas nacionales (Ugarteche en Ricco *et al.*, 2006: 233). A esto se suma la escasa información disponible en los medios de comunicación sobre la naturaleza y alcances de este proyecto.

Desde el inicio de las negociaciones del ALCA en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en 1998 hasta la Cumbre de Québec en 2001, muchas de las organizaciones miembros de la ASC han intentado en distintas oportunidades democratizar el proceso ALCA mediante la búsqueda del diálogo con representantes de los gobiernos. Para esto se participó en mecanismos de consulta con organizaciones de la sociedad civil incorporados como parte de la estructura formal

del proceso hemisférico, así como también se procuró capitalizar distintas oportunidades para influir reuniones inter-gubernamentales. En todos los casos la meta consistía en involucrar a los representantes gubernamentales en un intercambio de ideas sobre las implicancias de la agenda comercial delineada en el ALCA para el crecimiento sostenible de la región.

Se procuró una estrategia de incidencia en dos niveles complementarios. Por un lado, las organizaciones de la ASC procurarían incidir en el proceso formal trayendo a la mesa de negociaciones las demandas de los sectores sociales más vulnerables que serían afectados por la creación de un ALCA. Por otro lado, el acceso al proceso formal del ALCA permitiría a la ASC obtener valiosa información sobre el desarrollo de las negociaciones. Esta información es de gran utilidad para la coordinación de las acciones de movimientos y organizaciones sociales de base en el continente a modo de lograr un posicionamiento más efectivo en función de las características propias de coyunturas cambiantes. De esta manera ambas formas de incidencia se complementarían ejerciendo presión desde ‘adentro’ y ‘afuera’ del proceso formal.

La primera oportunidad de comprometer a los representantes gubernamentales en un debate acerca de las implicancias del proyecto del ALCA tuvo lugar en la Cumbre de las Américas realizada en Santiago, Chile, en Abril de 1998. El comienzo de la fase de negociaciones del ALCA sería anunciado en esta ocasión. Asegurar la transparencia y legitimidad democrática del ALCA era crucial para cementar los lineamientos que regirían las relaciones hemisféricas basadas en los pilares de la democracia y la economía de mercado. El proyecto ALCA constituía la pieza clave de este armado geopolítico/económico para la región. Por esta razón el mayor desafío de la Cumbre de Santiago consistía en cultivar el apoyo doméstico al proceso hemisférico. Para esto se puso especial énfasis en la agenda política y social de la Cumbre (Feinberg, 1998).

En preparación de la Cumbre, la agencia del gobierno chileno DIRECON delegó la coordinación de una consulta hemisférica con organizaciones de la sociedad civil en la ONG local Corporación Participa. La finalidad era la de recolectar recomendaciones para la Cumbre. La United States Agency for International Development (USAID) proveyó de apoyo financiero para esta iniciativa. Dos reuniones fueron organi-

zadas durante 1997 en las cuales autoridades públicas, representantes de 120 organizaciones de la sociedad civil y académicos de todo el continente fueron invitados a participar para intercambiar puntos de vista y preocupaciones (Participación Ciudadana, 1998; Rojas Aravena and Pey, 2003: 221). Asimismo, la Canadian Foundation for the Americas (FOCAL) organizó cinco consultas regionales con organizaciones de la sociedad civil en Canadá con motivo de la Cumbre.

Conjuntamente a la participación de algunas organizaciones de la ASC en estas consultas convocadas por los gobiernos, la ASC organizó también la Cumbre de los Pueblos con anterioridad a la cumbre presidencial. En ella se produjeron documentos de posición que reunían las conclusiones de jornadas de discusiones intensas divididas en secciones temáticas y talleres en las que participaron más de 2000 delegados de organizaciones sociales de todo el continente. Tales conclusiones dieron forma a la primera versión del documento *Alternativa para las Américas* (ASC, 1998). También sirvieron como recomendaciones de la ASC para elevar a los funcionarios gubernamentales mediante las consultas oficiales (Rojas Aravena and Pey, 2003: 222).

A pesar del esfuerzo los gobiernos por asegurar la legitimidad democrática de la Cumbre de Santiago, y del ALCA en particular, ésta demostró ser “una gran desilusión” para la participación de la sociedad civil (Shamsie, 2003: 26). El acceso de organizaciones de la sociedad civil fue limitado y hubo pocas oportunidades para aportar sus puntos de vista en la agenda y declaraciones de la cumbre (Cole, 2003: 6; Shamsie, 2003: 28). En la práctica, las reuniones de consulta oficiales en las que se encontraban presentes funcionarios gubernamentales actuaron como filtros, previniendo que algunas recomendaciones de la sociedad civil alcanzaran el texto borrador de la declaración final y plan de acción de la Cumbre. Por ejemplo, una recomendación que buscaba la inclusión de la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA nunca pasó de la etapa de reuniones preparatorias (Seymoar, 1999: 404). Anner y Evans comentan que “es espantoso el contraste entre los esfuerzo de la ASC para involucrar a un amplio rango de grupos de la sociedad civil y el modo en que esos grupos (...) han sido cuidadosamente mantenidos al margen por el proceso oficial del ALCA” (Anner y Evans, 2004: 19 —Footnote 13— traducción propia).

Esto llevó a la pronta conclusión entre sectores críticos de la sociedad civil de que las consultas del ALCA no eran más que una fachada puramente cosmética, carente de compromiso político genuino para alcanzar un diálogo constructivo con los sectores sociales. Para la ASC la única utilidad de las mismas era la de obtener información acerca de lo que estaba sucediendo en el proceso oficial de negociaciones. La falta de incidencia en la redacción de la declaración de la cumbre contrastaba con la incorporación en cuerpo del acuerdo de los aportes elaborados por organizaciones empresarias en el marco de un Foro de Negocios de las Américas (Brunelle, 2001).

La confianza de algunos sectores de la sociedad civil que creían que el proceso del ALCA podría ser democratizado comenzó a derrumbarse. Esto fue en sentido contrario al intento del gobierno chileno de construir apoyo y legitimidad para el proceso de la consulta y, en particular, para el proyecto del ALCA como el mayor elemento de su agenda. La Cumbre de Santiago contribuyó inclusive a polarizar las visiones de organizaciones sociales a lo largo del continente, entre las organizaciones “insider” que sostenían una estrategia de diálogo con los gobiernos esperando una apertura gradual de las estructuras de toma de decisiones y las “outsiders” que cuestionaban la posibilidad de influir en la agenda del ALCA con un programa reformista (Korzeniewicz and Smith, 2003). Esto ha suscitado un importante debate interno en la ASC con respecto a su posicionamiento estratégico para incidir el proceso del ALCA (Saguier, 2007).

La reunión Ministerial de Ministros de Comercio del ALCA de Toronto de noviembre de 1999 presentó una segunda ocasión para intentar un diálogo político con los representantes gubernamentales. El objetivo central de esta reunión fue la preparación de un borrador para el ALCA que luego sería presentado en la reunión ministerial de Buenos Aires en 2001 (FTAA Trade Ministerial, 1999). La ASC se abstuvo de participar en las consultas oficiales que fueron coordinadas por la organización estadounidense Esquel Group Foundation cuya reputación era la de trabajar en estrecha colaboración con las autoridades gubernamentales para intentar proveer legitimidad a proyectos políticos potencialmente controversiales como el ALCA (Prévost, 2003: 123). La ASC consideró que estas consultas eran instrumentales a los esfuerzos de los gobiernos de asegurar el apoyo para el proceso del ALCA. Por otro lado, Com-

mon Frontiers (ASC) organizó un Foro de la Sociedad Civil y una conferencia titulada “Nuestra América: hacia una visión del pueblo del hemisferio”, a la que asistieron más de cuarenta organizaciones sociales de la ASC provenientes de veinte países de América Latina y el Caribe.

La ASC finalmente tuvo la oportunidad de presentar sus visiones a representantes gubernamentales en una esperada reunión. Esto generó grandes expectativas en la ASC, ya que hasta ese entonces no se habían presentado mejores condiciones para discutir las implicancias de la liberalización comercial directamente con funcionarios de alto nivel (Korzeniewics and Smith, 2003: 63). La respuesta obtenida por parte de los representantes gubernamentales fue, sin embargo, vaga y carente de sustancia (Korzeniewics and Smith, 2003: 63). Los participantes de la ASC leyeron una serie de preguntas a los representantes gubernamentales con la esperanza de comenzar un diálogo en las implicancias sociales y medioambientales del proyecto del ALCA. Ellos respondieron de una forma diplomática y evasiva, sin responder ninguna de las preguntas. Quedó claro que incluso la posibilidad de un contacto cara a cara con los negociadores del ALCA no garantizaba un debate.

A esto se sumó la ausencia absoluta en el texto de la declaración final de la Reunión Ministerial de los aportes alcanzados por ASC en esta ocasión como los documentos sobre ‘Financiamiento y Deuda de Inversiones en las Américas’ (ASC, 1999a); ‘Exclusión social, Empleos y Pobreza en las Américas’ (ASC, 1999b); así como la última versión del documento de ‘Alternativas para las Américas’ con propuestas para una agenda de integración regional diferente a la planteada por el ALCA. Por otro lado, el texto de la declaración incorporaba las recomendaciones realizadas por organizaciones empresarias en el Foro de Negocios de las Américas (Korzeniewics and Smith, 2003: 63). Según Jay (2001) de la Alianza para el Comercio Responsable —ART (ASC), esta omisión fue el golpe final que condujo a que incluso los miembros más moderados de la ASC radicalizaran sus posiciones con respecto al proceso del ALCA.

En un esfuerzo por mostrar compromiso con un proceso ALCA democrático y abierto se crea en 1998 el Comité del ALCA de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil (CRG). El CRG fue concebido como un vehículo para “transmitir” las visiones y recomendaciones de la sociedad civil a través de Internet para conside-

ración de los Ministros de Comercio del ALCA. La primera utilización de este mecanismo de consulta se realiza en 1998 con el lanzamiento de una ‘Invitación Abierta a la Sociedad Civil’ en 1998 seguida por una segunda ronda de invitaciones en el 2000. La limitación de este mecanismo de consulta para garantizar la representatividad de una masa crítica de organizaciones sociales a lo largo del continente fue rápidamente puesta de manifiesto. Muy escasos aportes fueron presentados por la sociedad civil, los cuales se limitaron a contribuciones de organizaciones mayoritariamente de los Estados Unidos y Chile (FOCAL, 2000: 4; Korzeniewicz and Smith, 2003: 53; Ricco *et al.*, 2006: 223; SELA 2000: 13; Wiesebron, 2004: 81).

Más allá de la poca recepción de organizaciones de la sociedad civil al CRG, este mecanismo de participación se ve también limitado por el poder discrecional que le confiere a los Ministros de Comercio para discernir cuales recomendaciones son consideradas “inapropiadas”. Los gobiernos especificaron que el CRG sólo aceptaría “asuntos relacionados con el comercio” que fueran presentados de manera “constructiva”. Temas como derechos humanos, género, pobreza, y otros, que son comunmente tratados por algunos funcionarios como “temas no comerciales”, no serían llevados a las discusiones (Shamsie, 2003: 16). Cualquier presentación que pudiera politizar, y de ese modo potencialmente obstruir y retrasar el objetivo de la liberalización mercantil en el continente, consistiría en una propuesta inapropiada.

Asimismo, aquellas organizaciones que aportaron recomendaciones a los Ministros no recibieron ningún tipo de respuesta ó comentario que pudiera servir como base para un diálogo o intercambio de ideas (Hansen-Kuhn, 2001: 5; Sampson, 2004: 56). La organización estadounidense ART (ASC) presentó una serie de recomendaciones acerca de cómo los gobiernos podrían establecer mecanismos para la participación real de la sociedad civil (en contraste con los inefectivos mecanismos del CRG), así como propuestas alternativas de integración contenidas en el documento Alternativa para las Américas. También, se presentó una carta solicitando respuestas escritas a las presentaciones depositadas en el CRG. Nunca se obtuvo respuestas. El CRG más tarde resumió las setenta presentaciones que había recibido de individuos y organizaciones de las Américas en un informe de cinco páginas que entregó a los Ministros de Comercio (ART, 2003).

Según Karen Hansen-Kuhn, el CRG nunca tuvo la intención de fomentar un diálogo de doble vía entre el gobierno y la sociedad civil, sino la de servir como un buzón de correo para recibir comentarios que luego se resumirían para los Ministros de Comercio (ART, 2003: 2). La función real del CRG era la de “mantener la apariencia del diálogo” (Barlow en Wiesebron, 2004: 82; ART, 2003). Como en otras oportunidades, la ASC decidió no volver a participar en lo que consideró eran ejercicios de simulación de participación con la sociedad civil (Shamsie, 2003: 33).

Esta decisión de la ASC fue reflejada más tarde en su rechazo a formar parte de las consultas oficiales apoyadas por los gobiernos de Canadá y Québec en preparación a la Cumbre de las Américas de Québec en abril de 2001. Se organizó, en cambio, la segunda Cumbre de los Pueblos que fue coordinada por RQIC y Common Frontiers y que recibió un importante apoyo del Canadian Labour Congress (CLC) y la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN) de Québec. Este evento reunió a 3.500 delegados (Barlow, 2001) en una serie de actividades y talleres que trataban temas específicos como: trabajo, mujer y globalización, educación, comunicaciones, derechos humanos, agricultura, medioambiente, foros parlamentarios, distribución equitativa de la riqueza.

Por otro lado, la ASC también presionó para la realización de un debate cara a cara con las autoridades públicas de la región convocadas por la cumbre presidencial. Se procuró que la reunión tuviera cobertura en vivo de los medios masivos, para mostrar públicamente la reticencia oficial por tratar los temas del desarrollo como había ocurrido en una oportunidad anterior en Toronto. Los representantes canadienses declinaron esta audaz invitación y ofrecieron a cambio concertar una reunión tras puertas cerradas dentro del perímetro de seguridad que protegía la zona donde se encontraban los funcionarios gubernamentales. Los representantes sindicales y miembros del gabinete canadiense (incluyendo al Ministro de Comercio) serían invitados a participar de este intercambio (Korzeniewics and Smith, 2003: 68). Finalmente, la reunión tuvo lugar de acuerdo a las condiciones establecidas por el gobierno canadiense, aunque no contó con la presencia de la ASC (Shamsie, 2003: 34). La ASC no aceptó que se realizara una reunión a puertas cerradas ya que sería interpretado como un signo de que

la ASC estaba traicionando su compromiso con un proceso abierto y democrático del ALCA. Más importante aún, una reunión secreta frustraría el objetivo de la ASC de abrir el debate sobre el ALCA al público general.

Las invitaciones subsecuentes para participar en las consultas oficiales fueron nuevamente declinadas o abiertamente rechazadas, como en el caso de la invitación a participar en una reunión con los ministros en ocasión de la Reunión Ministerial de Comercio de Quito en noviembre de 2002 (ASC, 2002b). Asimismo, se rechazó también el proceso de consulta convocado por el gobierno argentino en preparación para la Cumbre de las Américas de Mar del Plata del 4 y 5 de noviembre de 2005. En cambio, la ASC coordinó la tercera Cumbre de los Pueblos (Cumbre de los Pueblos, 2005).

Tras la Cumbre de Quebec finalmente se hizo público el texto borrador del tratado del ALCA en respuesta a la presión de parte de la ASC y otras organizaciones por una mayor transparencia del proceso. Al tener acceso al texto del ALCA, la ASC pudo confirmar que no había sido capaz de influenciar el contenido de la agenda. Esto puso en evidencia que el proceso de negociaciones ALCA era sigiloso, poco democrático y claramente excluyente de muchos sectores de la sociedad civil, lo cual contrastaba con la retórica oficial de los gobiernos en apoyo de la amplia participación ciudadana (Sosa Iglesias, 2005: 264). La finalidad instrumental de los mecanismos de consulta convocados por gobiernos para el ALCA era la de procurar proporcionar legitimidad democrática a un proyecto de integración comercial de gran y desigual impacto distributivo. Desde ese momento, la ASC duplicaría sus esfuerzos para fomentar un debate en el proyecto del ALCA, aunque lo haría en los sectores populares. Estas iniciativas son analizadas en la sección siguiente.

Las consultas populares sobre el ALCA

La decisión adoptada por la ASC de abstenerse de participar en las consultas oficiales con la sociedad civil refleja el agotamiento de la estrategia reformista adoptada en las etapas iniciales de la coalición para democratizar el proceso ALCA. Esto lleva a la adopción de una

estrategia más radical que procura el descarrilamiento del proceso ALCA. Un ALCA sin modificaciones es intrínsecamente contradictorio con la democracia y el desarrollo. Por lo tanto, se concluye que si el proceso ALCA no pudo ser democratizado a través de sus instituciones, y así reformada su agenda, entonces debe ser frenado de lleno. Para esto la ASC lidera el armado de una *Campaña Continental de Lucha contra el ALCA*.

El creciente cuestionamiento al proyecto ALCA en la opinión pública —a lo que la ASC contribuyó con sus acciones— se demuestra en la sorpresiva irrupción de movilizaciones masivas sin precedente en contra de las consecuencias neoliberalismo y el poder de las corporaciones en la democracia y el desarrollo —Chiapas, Seattle, Porto Alegre, Quebec y otras (Seoane y Taddei, 2002). En este contexto político, el formato de la Campaña permitió actuar como un paraguas para la incorporación de un rango de fuerzas sociales mucho más amplio de las que eran parte de la ASC. Asimismo, la Campaña también condujo al acercamiento de la ASC con los gobiernos de Cuba y, más tarde, Venezuela. Esto debendría en un profundo debate al interior de la ASC sobre el significado y los límites de la autonomía de los movimientos ante el surgimiento de gobiernos ‘aliados’ en la región (Saguier, 2004; 2007).

La Campaña tenía como una de sus actividades centrales la organización de una consulta popular hemisférica sobre el ALCA. Esta procuraba generar el debate público que no se había logrado conseguir en las instancias formales del ALCA, contribuyendo a la educación popular sobre las consecuencias de este proyecto. Esto permitiría asimismo movilizar una masa crítica para presionar a los gobiernos de la región a que convocaran a plebiscitos nacionales para decidir la eventual adhesión al ALCA.

Las consultas populares fueron realizadas por entre septiembre de 2002 y marzo de 2003. Se contó con flexibilidad para que cada unidad de coordinación nacional decidiera qué tipo de iniciativa de consulta era la más apropiada para cada país, considerando las condiciones políticas específicas y la infraestructura disponible en cada lugar. El poder de convocatoria de las consultas fue dispar. Factores que restaron potencial en algunos países incluyen: la desigualdad de fuerza de las organizaciones sociales involucradas en las consultas; la falta de apoyo de algunas redes internacionales en la organización de las consultas; las

dificultades encontradas en lograr que los debates del ALCA fueran accesibles a los sectores populares; y el fracaso en conectar la lucha contra el ALCA con las prioridades de algunos de los movimientos sociales a nivel nacional (De la Cueva, 2004). La capacidad para vincular la preocupación del ALCA a los temas y demandas sociales enraizadas en luchas y referentes locales/nacionales resulta de importancia central.

La más exitosa de estas experiencias tuvo lugar en Brasil entre el 1º y el 7 de septiembre de 2002, donde más de 10 millones de personas en 3.894 municipios de todo el país participaron en un Plebiscito Popular sobre el ALCA. Los resultados de esta consulta mostraron que el 98% de la gente que participó se oponía a la firma del ALCA, contra el 1% que apoyaba este tratado ('Dez milhões', 2002). También se produjo material para educación popular que fue ampliamente distribuido (40.000 folletos; 5.000 videos; 15.000 libros; 50.000 posters; CDs que fueron entregados a las radios locales; y 3.000.000 volantes informativos sobre el ALCA). El resultado masivo del plebiscito fue el resultado de una campaña de información muy exitosa, pero también de un momento político generado por un plebiscito anterior sobre la deuda externa en el 2000, en el cual participaron 6 millones de personas. El éxito de esta consulta también fue atribuido a la infraestructura y capacidad de movilización provista por la Confederación Nacional de Obispos Católicos, el Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST) y la CUT. Cabe remarcar que el Partido dos Trabalhadores (PT) en el gobierno no formó parte de la organización de esta consulta.

Otras actividades organizadas en Brasil incluyeron el Encuentro Jurídico Continental sobre el ALCA llevado a cabo en agosto de 2003, y la colecta de dos millones de firmas peticionando al gobierno la organización de un Plebiscito Oficial Nacional sobre el ALCA. El número relativamente bajo de votos reunidos en esta última consulta se explica por el nivel decreciente de capacidad de movilización de la Campaña producto de las expectativas instaladas sobre el gobierno recientemente elegido de Lula (Berrón and Freire, 2004: 303).

Otra iniciativa importante tuvo lugar en Argentina, donde la Autoconvocatoria No al ALCA organizó una Consulta Popular sobre el ALCA, la Deuda Externa y la Militarización entre el 20 y el 26 de noviembre de 2003. En esta ocasión, 2.252.358 de personas votaron en 5.700 urnas ubicadas en cada provincia del país (Berrón y Freire,

2004: 301; Echaide, 2006). Los resultados de la consulta mostraron que el 96% de la gente expresaba su oposición al ALCA, 88% contra el pago de la deuda externa del país y el 97% contra la autorización del establecimiento de una base militar estadounidense en Argentina para ejercicios militares conjuntos. En términos de la cantidad de gente que participó, esta consulta fue la segunda iniciativa más importante de la campaña, siguiendo a la consulta de Brasil (Berrón y Freire, 2004: 301). En julio de 2004 una segunda consulta fue lanzada para presionar al gobierno para organizar un referendun oficial sobre el ALCA, otros acuerdos comerciales, el pago de la deuda externa, militarización, y la necesidad de solucionar el problema de la pobreza en Argentina. Sin embargo, la presión montada sobre esta segunda iniciativa no fue suficiente como para que el gobierno convocara a este tipo de referendun (Echaide, 2006).

La experiencia de Paraguay también fue relativamente exitosa. Con el liderazgo de la Pastoral Social Nacional, los movimientos y organizaciones rurales y ONGs que trabajaban, en su mayoría, derechos humanos y medioambiente, se organizó una consulta popular durante el 2003 en diecisiete distritos de todo el país. Sobrepasando las expectativas de los organizadores, 162.676 personas participaron de la consulta. Al mismo tiempo, una serie de iniciativas de educación popular fueron organizadas antes del lanzamiento de la consulta: 23 talleres específicamente dedicados a líderes comunitarios en los cuales participaron 2.065 personas; y 182 talleres generales que llegaron a 15.849 personas. La campaña paraguaya se las ingenió para introducir el ALCA como un tema de discusión en la prensa y la agenda de debate nacional. Este es considerado uno de sus logros principales (Berrón y Freire, 2004: 304).

En México se empleó entre el 12 de octubre y el 18 de marzo el sistema de proceso de consulta permanente, en el cual participaron dos millones de personas. Sin embargo, 900.000 votaron a favor del ALCA. Otra consulta fue lanzada en Ecuador por el Comité Permanente de Lucha contra el ALCA el 9 de octubre de 2003, y el componente uruguayo de la ASC coordinó en ese país la Consulta Popular Ciudadana por nuestra Soberanía y contra el ALCA el 21 de agosto de 2003 (ASC, 2003). En los Estados Unidos, la Alliance for Responsible Trade - ART (ASC) organizó una serie de consultas virtuales sobre el ALCA de

escasa repercusión. Deborah James (2005) sostiene que las consultas populares de Estados Unidos fueron únicas debido a la “falta de un fuerte movimiento social de masas”. Agrega que en la conducción a la Reunión Ministerial del ALCA de Miami de noviembre de 2003, grupos de Estados Unidos pudieron juntar solamente alrededor de medio millón de firmas contras el ALCA a pesar de los esfuerzos de educación colectiva.

En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua se optó por campañas para reunir firmas. En Nicaragua solamente se recolectaron 10.000 firmas en los primeros cinco meses, comenzando en junio de 2003 (ASC, 2003). En Perú, el Comité Peruano de Lucha contra el ALCA condujo una encuesta de opinión pública el 20 de octubre de 2002. Los resultados arrojaron que el 35.6% de las 500 personas que participaron de la encuesta no sabían qué era el proceso del ALCA, el 27% sostuvo que sería beneficioso para el país y el 73% consideró que el gobierno debería organizar una consulta oficial antes de firmar el acuerdo. Aún más, en la Canadá angloparlante, Common Frontiers (ASA) reunió 54.000 firmas (hasta octubre de 2003) para votar al NO al ALCA (ASC, 2003), mientras que solamente en la provincia de Québec la RQIC (ASC) juntó 60.000 firmas. El 93% de esos votos era en contra de la negociación del ALCA y el 95% demandaba a su gobierno que no firmara ningún acuerdo hemisférico sin un proceso de negociación democrático y transparente y que pudiera socavar el poder soberano del Estado de legislar en nombre del interés público, la democracia y el respeto por el medioambiente, la prevalencia de los derechos individuales y colectivos sobre el comercio y la igualdad entre mujeres y hombres (Brunelle y Dagenais, 2004: 5).

El alcance de las diversas modalidades de consultas populares implementadas no llegó en ninguno caso a que los gobiernos se comprometieran a supeditar la eventual adhesión al ALCA a la decisión vinculante de un referendun oficial (salvo Venezuela por iniciativa propia). A pesar de esto, sirvieron para aumentar el conocimiento público sobre el proyecto del ALCA. También para fomentar el alineamiento de coaliciones multisectoriales tanto al interior de los países como a nivel hemisférico en torno a a una problemática común como la del ALCA. Asimismo, las consultas populares contribuyeron a polarizar las percepciones sobre el ALCA, dificultando los reiterados intentos

de algunos gobiernos por dar impulso a las negociaciones del tratado y así evitar que se empantanaran como finalmente ocurrió a partir de 2003 en adelante.

Conclusión

La experiencia de la ASC en sus esfuerzos por democratizar el proceso y la agenda del ALCA permite esbozar algunas conclusiones preliminares sobre las características y formas de acción de nuevos sujetos transnacionales críticos a la globalización neoliberal.

Con respecto a las distintas escalas de acción de la ASC, se evidencia la priorización de los niveles hemisférico y nacionales en formas simultáneas. Desde sus comienzos la ASC se abocó a construir bases de apoyo multisectorial en diversos movimientos y sectores diversos —como sindicatos de tabajadores, organizaciones de indígenas y campesinos, entre otros— generando vínculos transnacionales a nivel continental asentados en coaliciones nacionales. La construcción de formas de articulación política entre las dimensiones hemisférica y nacionales ha sido, por lo tanto, un rasgo central de la concepción estratégica y organizativa de la ASC.

Prodríamos decir que las acciones durante la primera fase de la ASC se inclinan al nivel hemisférico, principalmente en tanto la atención estaba puesta sobre el proceso de negociaciones y en las perspectivas de lograr indicir sobre éste mediante la participación en las consultas formales del ALCA. Durante su segunda fase, la ASC priorizó con mayor énfasis la movilización a escala nacional en la organización de las consultas populares y convocatorias diversas de educación popular y divulgación. No obstante el peso relativo que cada escala de acción pudiera tener en distintos momentos de la coyuntura, lo definitivo es que la ASC siempre desplegó sus acciones en ambos niveles en forma simultánea.

La dimensiones hemisférica y nacional se apoyan mutuamente, e incluso potencian y redefinen recíprocamente. Por un lado, Campaña Continental de Lucha contra el ALCA no podría haber tenido lugar sin la demostración de que el proceso ALCA no era permeable a las

demandas sociales y al debate —como fuera demostrado durante su primera fase de la ASC identificada con su momento ‘reformista’. Así se puso en evidencia la falta de transparencia de las negociaciones y la ausencia de mecanismos para la participación substantiva de organizaciones de la sociedad civil en el proceso hemisférico. Esto creó las condiciones políticas para una creciente oposición al ALCA, permitiendo convocar un número ampliamente mayor de organizaciones sociales en la región en el objetivo común de parar este proyecto de integración comercial. Las consultas populares realizadas en el marco de la Campaña contribuyeron, en diversos grados, a abrir el espacio político en los distintos países para insertar el tema del ALCA en la discusión pública y los medios de comunicación. Es decir que las posibilidades de avanzar en la democratización del debate sobre el ALCA a escala nacional estuvieron inter-relacionadas con las consecuencias de la acciones de la ASC en la escala hemisférica.

Por otro lado, en el sentido inverso, las acciones en las escalas nacionales de la ASC también tuvieron un impacto en lo hemisférico. La Campaña contribuyó al cambio del clima político en América Latina que acompañó la llegada al poder de gobiernos con distintas visiones críticas al proyecto ALCA —Venezuela en 1998, Brasil en 2002, Argentina en 2003, Uruguay en 2004 y luego Bolivia y Ecuador en 2006. En ciertos casos estos gobiernos tomaron y reprodujeron las demandas y críticas al ALCA elaboradas por la ASC, más notoriamente en Venezuela con base en el documento de la ASC sobre ‘Alternativas para las Américas’ (Saguier, 2007). El nuevo escenario político facilitó la convergencia entre estos nuevos gobiernos acerca de la necesidad de abandonar la búsqueda de posiciones comunes para el acordar un ALCA. Esto se evidenció en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, en donde el ALCA fue definitivamente sepultado como iniciativa hemisférica.

La construcción de un sujeto político heterogéneo como el ASC, centrado en una preocupación común como el ALCA, implicó necesariamente la complejización de las referencias simbólicas y marcos de acción que hacen a lo ‘nacional’ y lo ‘hemisférico’ (ó internacional). Reclamos locales, fuertemente arraigados en realidades nacionales y sectoriales específicas, se conectan conceptualmente con una crítica al carácter anti-democrático y anti-desarrollista del ALCA. Esto se ve

en las propuestas alternativas al ALCA desarrolladas por la ASC en los documentos de 'Alternativas para las Américas' y con mayor claridad aún en la fase de movilización de la Campaña.

En la Campaña se vinculó al ALCA con temas puntuales de gran resonancia y capacidad de movilización específicos a cada país. Por ejemplo, la soberanía democrática, la deuda externa, la militarización, la defensa de los derechos humanos y sociales, el control de los recursos naturales y el imperialismo del gobierno de los Estados Unidos. En este sentido, el ALCA proporcionó un eje transversal para resignificar el sentido de los límites de lo 'nacional', ampliándolos para abarcar una dimensión hemisférica que situaba al proyecto ALCA como el intento por cristalizar mediante un conjunto de reglas comerciales un modelo económico-político regional para las empresas transnacionales.

Sin embargo, la importancia atribuida a la mirada 'hemisférica' nunca ha representado un abandono de las referencias a lo 'nacional'. Desde sus comienzos, la ASC se ha apoyado en una mirada local/nacional al priorizar la reflexión sobre cómo aprovechar los beneficios del comercio para el desarrollo sostenible de las economías nacionales —a diferencia de favorecer el comercio a costa del desarrollo nacional como proponía el proyecto ALCA. Nuevamente se evidencia la relevancia de la escala de acción a nivel nacional en la visión estratégica de la ASC con su intento por conseguir que los gobiernos de la región llamaran a plebiscitos nacionales para decidir la eventual adhesión al ALCA. Es decir que las acciones centradas en la esfera nacional no deben ser entendidas como contradictorias o excluyentes con la proyección hemisférica de la ASC. En todo caso, podríamos afirmar que existe una tensión constructiva entre ambos horizontes políticos y escalas de acción, las cuales se encuentran en constante negociación y redefinición. Esto es propio de la dinámica de este tipo de sujeto político transnacional como parte de un proceso de formación identitaria.

Desde el 2005 el fracaso del proyecto ALCA como piedra angular de los procesos de integración comercial hemisférica plantea un importante desafío para la ASC. Por un lado, el surgimiento de gobiernos de 'izquierda' y/o 'centro-izquierda' en la región obliga a redefinir los alcances de la autonomía de los movimientos. Por otro lado, la falta de percepción de temas comunes que afecten directamente a los países en su conjunto —como fué el ALCA— compromete la continuidad

del proceso de construcción de alternativas y convergencia que se viene desarrollando entre diversas organizaciones sociales del continente desde hace más de una década. Simplemente es más difícil que sectores sociales de distintos países se involucren en esta tarea cuando sus respectivos países no están directamente comprometidos en negociaciones comerciales.

Por estas razones, el desafío actual para continuar la construcción de un sujeto político hemisférico y contra-hegemónico comprometido con la construcción y profundización de modelos de desarrollo sustentables y democráticos para la región es mantener la unidad, autonomía y masa crítica de la ASC. Un posible eje articulador que logre capturar la imaginación y movilización transnacional de movimientos diversos en la región es la articulación con eje en el monitoreo de violaciones de derechos humanos por parte de empresas transnacionales con inversiones en la región. La construcción de alianzas transnacionales y multisectoriales en torno a esta problemática cuenta con el potencial para encauzar la crítica democrática al modelo hegemónico de desarrollo impulsado por las grandes empresas y las políticas neoliberales.

NOTAS

1. Agradezco a la gente de la Alianza Social Continental por haberme facilitado su tiempo y acceso a información sin los cuales la realización de este artículo no hubiese podido ser posible. En particular, mis agradecimientos a Gonzalo Berrón, Graciela Rodríguez, Marcela Escribano, Carlos Aguilar, Enrique Daza, Kjeld Jacobsen, Karen Hansen-Kuhn, Sheila Katz, John Foster, Juan González, Carlos Coronado, Claudia Torrelli, Alejandro Villamar, Carlos Torres, Blanca Chancoso, Ximena Centellas, Renato Martins, Stephen Hellinger, Rafael Freire, Rick Arnold, Iara Petricovsky, Fatima Melo, Ivan Gonzalez, Dorval Brunelle, Jacobo Torres, Pierre-Yves Serinet y Tom Loudon.
2. En nuestra región se destacan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA)

y los Tratados de Libre Comercio (TLCs) bilaterales firmados entre los Estados Unidos y Perú, Chile y Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbot, J. (2001). 'Fall from Grace: The International Political Economy of Indonesian Decay and Decline', trabajo presentado en 'The Global Constitution of "Failed States": The Consequences of New Imperialism?', University of Sussex, 18-20 Abril.
- Alianza Social Continental (1998). *Alternativas para las Américas* [online: <http://www.web.net/comfront/alts4americas/eng/eng.html>].
- Alianza Social Continental (1999a). *Investment, Finance and Debt in the America*; presentado en Civil Society Forum, Toronto, Noviembre [online: <http://www.web.ca/comfront/>].
- Alianza Social Continental (1999b). *Social Exclusion, Jobs and Poverty in the Americas*, presentado en Civil Society Forum, Toronto, Noviembre [online: <http://www.web.ca/comfront/>].
- Alianza Social Continental (2002a). *Alternativas para las Américas* [online: <http://www.asc-hsa.org/>].
- Alianza Social Continental (2002b). 'Declaración de la Alianza Social Continental ante la Declaración Ministerial de Quito', Noviembre, [online: <http://www.asc-hsa.org/>].
- Alliance for Responsible Trade (ART) (2003). 'Back to Miami: a History of Citizen's Events Parallel to the Official FTAA Meetings', [online: <http://www.art-us.org/>].
- Anderson, S. y Arruda, M. (2002). 'Another Integration is Possible: Sovereignty Yes, FTAA No', publicación del Institute for Policy Studies y el Institute of Policy Alternatives for the Southern Cone of Latin America, WASHINGTON D.C y Rio de Janeiro.
- Anner, M. y Evans, P. (2004). 'Building bridges across a double-divide: alliances between U.S. and Latin American Labor and NGOs', en *Development in Practice*, Vol. 14, No. 1, pp. 34-47.

- Barenberg, M. y Evans, P. (2004). 'The FTAA's Impact on Democratic Governance', en Estevadeordal, A., Rodrik, D.; Taylor, A. M. y Velasco, A. (ed.) *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press.
- Barlow, M. (2001). 'Summing up the Summit', publicación del Council of Canadians, Ottawa, [online: <http://www.canadians.org>].
- Bélanger, L. y Mace, G. (1999). 'Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas', en Mace, G. y Bélanger, L. (eds.) *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Berrón, G. y Freire, R. (2004). 'Los movimientos sociales del Cono Sur contra el mal llamado "libre comercio"', *Revista OSAL – Observatorio Social de América Latina*, Vol. 5, No. 13, CLACSO, pp. 296-306.
- Berry, A. (ed.) (1998). *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Brecher, J.; Costello, T. and Smith, B. (2000). *Globalization from below: the power of solidarity*, Cambridge, MA: South End Press.
- Brunelle, D. (2001) 'Chasing the holy grain of free trade,' *Le Monde diplomatique*, Edición en inglés, Abril.
- Brunelle, D. y Dagenais, V. (2004). 'Bilan de la consultation populaire su le projet de ZLEA menée par les mouvements sociaux à travers les Amériques' *Séries La Cronique des Amériques*, No. 03, Observatoire des Amériques, Université du Québec à Montreal, Montreal, [online: <http://www.ameriques.uqam.ca>].
- Ceara-Hatton, M. and Isa-Contreras, P. (2003). 'Special and Differential Treatment in Trade Regimes: A Comparative Analysis between GATT, the WTO, the FTAA and COTONOU', en *Pensamiento Propio*, No. 8, pp. 11-50.
- Chalout, Y. y Fernández, W. (2001). 'A Alca e as novas alianças sindicais Norte-Sul', *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44, No. 2, pp. 168-185.
- Cook, M. L. (1998). 'Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era.', in Douglas A. Chalmer, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester and Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin*

- America. Rethinking Participation and Representation*. New York: Oxford University Press, pp. 516-540.
- De la Cueva, H. (2004). 'La Lucha Continental Contra el ALCA', Documento marco para la discusión en la III Reunión Hemisférica de Lucha contra el ALCA, 26-29 de Enero [online: <http://www.ecoport.net>].
- 'Dez milhões contra a ALCA', *Jornal do Brasil* (18 de Septiembre de 2002).
- Echaide, J. (2006). 'Construcción de herramientas de resistencia contra el ALCA: el caso de la Consulta Popular de 2003 en Argentina', CLACSO.
- Estay, J. R. y Sánchez, G. (ed.) (2005). *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Estevadeordal, A., Goto, J. y Saez, R. (2000). 'The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR', Working Paper 5, publicación del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Feinberg, R. E. (1998). 'Integrating the Americas', publicación del Institute on Global Conflict and Cooperation, IGCC Policy Brief No. 10, University of California.
- FOCAL (2000). 'Adapting to a New Playing Field? Civil Society Inclusion in the Hemisphere's Multilateral Processes', Publicación FPP-00-7, Ottawa [online: <http://www.focal.ca>].
- Foro Nuestra América (1997). 'Construyendo la Alianza Social Continental frente al Libre Comercio,' Alianza Social Continental [online: <http://www.icd.org.uy/>].
- Free Trade Area of the Americas (FTAA) Trade Ministerial (1999). *Joint Declaration*, Toronto, Canada, Noviembre 4, [online: <http://www.ftaa-alca.org/>].
- Gill, S. (2002). 'Constitutionalizing Inequality and the Clash of Globalizations', en *International Studies Association*, Vol. 4, No. 3, pp. 47-65.
- Gill, S. (2003). 'The Post-modern Prince', in *Millennium: Journal of International Relations*, 29(1), pp. 131-41.
- Gill, S. R. and Law, D. (1989). 'Global Hegemony and the Structural Power of Capital', *International Studies Quarterly*, 33, pp. 475-499.

- Gills, B. (2000). 'The Crisis of Postwar East Asian Capitalism: American Power, Democracy and the Vicissitudes of Globalisation', *Review of International Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 3, pp. 381-403.
- Grugel, J. (2005). 'Democratization and the Realm of Politics in International Political Economy' en Phillips, N. (ed.) *Globalizing International Political Economy*, China: Palgrave.
- Grugel, J. (1999). 'Contextualizing Democratization: changing significance of transnational factors and non-state actors', in Jean Grugel, ed., *Democracy without Borders*. London: Routledge, pp. 3-22.
- Hansen-Kuhn, K. (2001). 'Free Trade Area of the Americas' in *Foreign Policy In Focus*, Vol. 6, No. 12, [online: <http://www.fpif.org>].
- Hillebrand, B. (2003) 'Más allá del Comercio: Los Problemas de Fondo del ALCA. Estudios sobre el ALCA', No. 17, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago.
- III Cumbre de los Pueblos (2005). 'III Cumbre de los Pueblos No Participa del "Diálogo con la Sociedad Civil', Comunicado de Prensa, Mar del Plata, Noviembre 3, [online: <http://www.cumbredelospueblos.org>].
- International Confederations of Free Trade Unions (ICFTU) (2004). 'Globalising Solidarity - Building a global union movement for the future', XVIII World Congress, Diciembre 5-10, [online: <http://www.icftu.org>].
- James, D. (2005). 'A Decade's Struggle End in Victory', Global Exchange, Mayo 15, Washington DC, [online: www.globalexchange.org].
- Jay, B. A. (2001). 'Hemispheric Social Alliance Calls for "Popular Consultation" on the FTAA'. Informe producido por Summit of the Americas Center, Florida International University, [online: <http://www.americasnet.net/>].
- Korzeniewicz, R. P. y Smith, W. C. (2003). 'Redes transnacionales de la sociedad civil: entre la protesta y la colaboración', en Tussie, D. y Botto, M. (ed.) *ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2000). 'Civil Society vis-à-vis regional and hemispheric integration', documento SP/CL/XXVI.O/Di No. 1, [online: <http://sela.org>].

- Morton, A. (2002). 'La Resurrección del Maiz: Globalisation, Resistance and the Zapatistas', *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 1, pp. 27-54.
- Munck, R. (2002). *Globalisation and labour*, London: Zed Books.
- O'Donnell, G. y Tokman, V. E. (eds.) (1998) *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, publicación del Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame Press.
- ORIT/ICFTU (1997). 'Declaration of the workers of the Americas', III Trade Union Summit, Belo Horizonte, Brazil, Mayo 16, [online: <http://www.cioslorit.org>].
- Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas (1997). 'Proceso de consulta 1997 – Cumbre de Santiago', [online: <http://www.sociedadcivil.org>].
- Portes, A. y Hoffman, K. (2003). 'Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era', *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, pp. 41-82.
- Prévost, G. (2003). 'Contesting Free Trade: The Development of the Anti-FTAA Movement', en *Pensamiento Propio*, No. 8, pp. 113-133.
- Ricco, V. H.; Brizzio, J. E., y Pereira, M. A. (2006). *Sociedad Civil y Participación Pública en las Américas*, publicación del Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA), Córdoba, Argentina.
- Rojas Aravena, F. y Pey, C. (2003). 'La sociedad civil en el proceso de integración comercial: el caso chileno', en Tussie, D. y Botto, M. (ed.) *ALCA y las cumbres de las Américas: ¿Una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rosenau, J. N. (2007). 'Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority', *Regulation & Governance* 1, pp. 88-97.
- Saguier, M. I. (2004). 'Convergence in the Making: Transnational Civil Society and the Free Trade Area of the Americas', Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), Working Paper No. 137/04, Junio.
- Saguier, M. I. (2007). 'The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas process: the challenges and opportunities of transnational coalitions against neo-liberalism', *Globalizations*, 2 Vol. 4, Mayo/Junio.

- Salazar-Xirinachs, J. M. (2001). 'The FTAA Process: From Miami 1994 to Quebec 2001', en Salazar-Xirinachs, J. M. y Maryse, R. (eds.) *Toward Free Trade in the Americas*, Estados Unidos: Brookings Institution Press.
- Sangmeister, H. y Taalouch, K. (2003). '¿Quiénes pueden beneficiarse del ALCA?', *Series Estudios sobre el ALCA*, No. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago.
- Seoane, J. and Taddei, E. (2002). 'From Seattle to Porto Alegre: The Anti-Neoliberal Globalization Movement', *Current Sociology*, Vol. 50, No. 1, pp. 99-122.
- Seymoar, N. K. (1999). 'Civil Society Participation in the Summit of the Americas, Santiago, Chile: A Report on the People' Summit and Various other Fora for Participation', en Feinberg, R. E. y Rosenberg, R. L. (eds.) *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*, Miami: University of Miami Press.
- Shamsie, Y. (2003). *Mutual Misgivings: Civil Society Inclusion in the Americas*, Publication of the North-South Institute, Ottawa, [online: <http://www.un-ngls.org/>].
- Soederberg, S. (2006). *Global Governance in Question: Empire, Class, and the New Common Sense in Managing North-South Relations*, London: Pluto Press.
- Sosa Iglesias, J. E. (2005). 'Reflexiones sobre el ALCA y su impacto en la sociedad Hondureña', en Estay, J. R. y Sánchez, G. (ed.) *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Walker, R. B. J. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiesebron, M. L. (2004). 'The Forgotten Society: Lack of Transparency and Democracy', en Vizontini, P. y Wiesebron, M. L. (eds.) *Free Trade of the Americas?*, Malta: Zed Books.

RESUMEN

Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas

El artículo interroga el potencial democratizador de coaliciones transnacionales de movimientos sociales en un contexto de globalización

neoliberal. Para esto, el artículo analiza el surgimiento y las acciones de la Alianza Social Continental (ASC) en su condición de principal eje articulador a nivel hemisférico de resistencias sociales al proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Se argumenta que la ASC procuró democratizar el proceso ALCA con relativo éxito mediante la apertura de un debate público en el que pudieran tratarse las consecuencias socioeconómicas, políticas y medioambientales del propuesto proyecto de integración comercial. Para esta finalidad, la ASC se centró en el cuestionamiento de la supuesta *legitimidad democrática* del proceso ALCA. Esto le permitió apropiarse del significado de ‘democracia’ y evitar los reiterados intentos de los gobiernos por restringir y condicionar este debate para encapsular el proceso hemisférico de las presiones sociales. El caso de la ASC muestra como coaliciones transnacionales son capaces de complementar estrategias de acción y marcos de referencia nacionales y continentales o globales.

No necesitamos más ejercicios de propaganda sobre las supuestas bondades del libre comercio; necesitamos diálogos reales sobre las propuestas concretas, sus impactos potenciales sobre nuestras economías, sociedades y medio ambiente, e indicaciones concretas de que habrá amplias consultas democráticas a nuestros pueblos sobre lo que fue negociado por sus gobiernos (Alianza Social Continental —ASC, 2002b).

ABSTRACT

Transnational Social Movements and Democratization of Trade in the Americas

The article analyzes the democratization power of transnational social movement coalitions in the context of neoliberal globalization. To that end, the paper studies the emergence and the acts of the Hemispheric Social Alliance (HSA) in its capacity as main axis for articulation of social opposition to the Free Trade Area of the Americas project (FTAA). It is alleged that the HSA sought to democratize the FTAA process—with moderate success—by opening a public debate for the discussion of the socio-economic, political and environmental impact of the proposed project for commercial integration. It was with that objective in mind that the HSA focused on questioning the alleged

democratic legitimacy of the ALCA project. In that way, it managed to impose the concept of “democracy”, eluding reiterated government attempts to limit and condition this debate so as to encapsulate social pressure build-up in the hemisphere. The HSA is an example that transnational coalitions can supplement action strategies and national, continental or global reference frameworks.

SUMÁRIO

Movimentos sociais transnacionais e a democratização do comércio nas Américas

O artigo questiona o potencial democratizador de coalizões transnacionais de movimentos sociais em um contexto de globalização neoliberal. Para isso, analisa o surgimento e as ações da Aliança Social Continental (ASC) em sua condição de principal pólo articulador, em nível hemisférico, de resistências sociais ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Argumenta-se que a ASC procurou democratizar o processo ALCA com relativo sucesso mediante a abertura de um debate público no qual puderam ser tratadas as consequências socioeconômicas, políticas e ambientais do projeto de integração comercial proposto. Com esta finalidade, a ASC se centrou no questionamento da suposta legitimidade democrática do processo ALCA. Isso lhe permitiu apropriar o significado de “democracia” e evitar as reiteradas tentativas dos governos de restringir e condicionar o debate para blindar o processo hemisférico das pressões sociais. O caso da ASC mostra como coalizões transnacionais são capazes de complementar estratégias de ação e marcos de referência nacionais, continentais ou globais.



La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente

Cecilia Alemany

I. Introducción

El año 2008 no será recordado por la Cumbre XXXVI del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ni por los debates en la Organización de Estados Americanos (OEA) en relación a la intromisión en territorio nacional ecuatoriano para una intervención armada de Colombia. El 2008 será recordado como el año en que la crisis financiera internacional tomó medidas desconocidas para quienes nacieron después de 1930. La crisis actual es financiera e institucional, y se suma a la crisis

previa de la distribución de alimentos, la crisis del cambio climático, por lo que se puede afirmar que desde 2008 el sistema internacional y sus subsistemas se encuentran frente a una crisis del sistema.

En síntesis, la comunidad internacional se enfrenta a una crisis sistémica que dadas las dimensiones de la globalización, la internacionalización, la especulación financiera y el capitalismo global tiene y tendrá efectos sobre todos los territorios, sociedades y economías del mundo. No hay países, ni localidades, ni regiones (en el sentido amplio) que puedan escapar a los desafíos que implica esta crisis institucional y financiera internacional que en definitiva es una crisis del modelo económico y de desarrollo.

En la Cumbre de Bahía de Diciembre de 2008, luego de unos meses o semanas de autismo de los líderes políticos de la región ante la crisis internacional, los mandatarios de la región se comprometieron a incrementar la integración regional para combatir los efectos de la crisis financiera internacional. Pensar la sociedad civil a escala regional en el MERCOSUR no puede ser una reflexión aislada de este contexto internacional que afectará tanto las relaciones entre los socios del MERCOSUR en el corto y mediano plazo, como las capacidades de las organizaciones sociales de avanzar sus agendas sociales, políticas, económicas y de derechos en contextos de restricción del gasto a nivel nacional (que seguramente afectará particularmente el gasto social).

La falta de cohesión política de la región sudamericana, y la crisis de credibilidad de los procesos de integración formales (ya sea la Comunidad Andina de Naciones —CAN— o el propio MERCOSUR) vis-à-vis la ciudadanía son elementos que debilitan la posibilidad de que la región en su conjunto encuentre respuestas reales y sostenibles para navegar en la crisis. La falta de cohesión política está presente más allá de que todos los presidentes de la región se encuentren en las diversas Cumbres de Bahía organizadas por el Gobierno Lula en Diciembre de 2008. Claramente, co-existen dos visiones de dos grandes sobre cuál debe ser el camino de la integración regional, Chávez a la cabeza de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y Lula con su propia agenda de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Los bloques regionales y sus sistemas formales de integración han quedado de rehenes de estas estrategias políticas de Chávez y Lula; la CAN debilitada

desde la salida de Venezuela en 2006, el MERCOSUR debilitado por la falta de avances y la nueva impronta que intenta fomentar Venezuela en este espacio.

Por otra parte, actores claves de la política internacional como pueden ser los Estados Unidos y la Unión Europea, han estado también jugando sus cartas de unión y desunión a nivel subregional. Estados Unidos claramente con la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) y el ALCA ya desaparecida en el camino, y los Tratados de Fomento de las Inversiones ha jugado un rol de distorsión y perforación de los procesos de integración regional. A lo que se suma el rol político-estratégico-militar de EEUU en su alianza con Colombia. La Unión Europea por su parte ha tenido un doble discurso, primero negociar con las regiones, aunque cada vez se asoman propuestas bilaterales (no solo con lo ya socios estratégicos de la UE como lo son Chile y México) sino también proponiendo negociaciones bilaterales a países miembros de la CAN (Perú y Colombia), y privilegiando el diálogo con Brasil en el seno del MERCOSUR.

La sociedad civil del continente no es ajena a estas luchas de modelos de integración y desintegración, varios grupos, campañas y actores sociales se han resistido fuertemente a las negociaciones de los TLCs, el ALCA en su momento, y los acuerdos con la UE, y en su gran mayoría adoptaron la agenda de la integración regional como una agenda política que era parte de la identidad de los actores sociales de América del Sur. Sin embargo, hay visiones encontradas cuando se avanza en preguntas tales como: ¿Qué integración? ¿De qué forma? ¿Qué peso se debería dar a las dimensiones social, económica-comercial y política? ¿Con qué mecanismos, y qué liderazgos? ¿Y a qué costos? ¿Para quiénes? ¿Para qué territorios, sectores o grupos sociales? ¿Qué alternativas implementar para promover desarrollo local, nacional y regional de forma complementaria e integral?

Algunos actores sociales entienden que su lenguaje ha sido cooptado por los gobernantes, mientras que otros entienden que esto sucede porque los antiguos líderes sociales hoy son los líderes de la dirigencia partidaria en la región. Sea como sea, pareciera que el desafío ya no solo pasa por el lenguaje social, ni por encontrarse de cara a cada Cumbre del Mercosur sino por lograr que los espacios de participación ya conquistados sean más efectivos en términos de la definición de políticas y no

sólo de las Declaraciones. Eso exige repensar la ingeniería institucional del Mercosur y promover una verdadera agenda de trabajo regional de reforma institucional para la participación ciudadana.

2004-2008: La agenda social permeó la agenda pública del MERCOSUR (al menos a nivel del discurso)

Recién en 2004 con los gobiernos “progresistas” a la cabeza de los grandes socios del Mercosur, el discurso de la agenda social y productiva permea al discurso oficial del Mercosur.

Con el Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, el Consejo del Mercado Común decidió “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración” y reconoció la nueva “agenda política que requiere un seguimiento más estricto del proceso de negociación, aprobación e incorporación de las normas relacionadas con el MERCOSUR ciudadano, la integración educativa, social y cultural”.

Algunos gobiernos llamados progresistas adoptaron la agenda del MERCOSUR promoviendo “más y mejor MERCOSUR”, a cuatro años de esa agenda ya no es creíble es slogan y la ciudadanía no ve ni más ni mejor MERCOSUR. La agenda se permeó a nivel de grandes enunciados y algunos mecanismos (tales como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) —la agenda desarrollista - o la creación del Parlamento del MERCOSUR —la agenda política), pero los debates en profundidad se saltaron, y el MERCOSUR sigue paralizado por la falta de un modelo de desarrollo compartido y la falta de una reforma institucional en profundidad que refleje los desafíos del siglo XXI.

II. La participación de la sociedad civil en el Mercosur¹

La participación de la sociedad civil sigue siendo un tema abordado de forma precaria en los países de la región, ya que hay varios estadios de participación donde la información y la consulta son solo los dos

primeros pasos para que exista participación efectiva. Para analizar las limitaciones del modelo actual se puede analizar:

- a) los mecanismos de transparencia a nivel de Mercosur; y
- b) los espacios formales de participación en el Mercosur y la visión que los propios actores tienen sobre los mismos (esta sección se basa en una serie de entrevistas realizadas con Beatriz Leandro a tales efectos).

a) Los mecanismos de participación y transparencia a nivel regional.

Una participación efectiva requiere de un sistema de información claro. Se supone que todos los documentos elaborados en el ámbito de los órganos del MERCOSUR son públicos, sin embargo muchos anexos no se encuentran disponibles en la página web, y los actores sociales no siempre acceden a los mismos antes de su aprobación. Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo se puede incidir en los procesos de toma de decisión regional si no se accede a los documentos preparatorios?

Los mecanismos de comunicación no son claros, al menos no para la población en general. Es difícil participar de reuniones que sólo se confirman dos o tres días antes en la agenda disponible en la página web del Mercosur, de las que no se tiene agenda ni documentos preparatorios, y a las que si no se es invitado expresamente normalmente no se es bienvenido.

Se puede afirmar sin riesgo que a nivel regional no existe transparencia en la toma de decisiones. Los informes de la Secretaría son secretos así como la mayor parte de los anexos de toda negociación clave tanto de la agenda interna como de la agenda externa del MERCOSUR.

Para una organización social que no es experta en temas de Mercosur pero que puede tener mucho que decir sobre alguna temática específica que se ve afectada por la integración no es fácil adivinar en qué proceso de decisión de qué se está actualmente en tal o cual órgano del Mercosur. Tampoco hay demasiada transparencia en los propios órganos de participación de la sociedad civil. El tema de la *accountability* de los representantes de los gobiernos por un lado, y de los “representantes” de la sociedad civil por otro, es un tema clave que deberá abordarse si se pretende dar mayor legitimidad al MERCOSUR, y a los órganos de la sociedad civil.

A pesar de los avances del lenguaje y del encuentro entre los actores sociales y las cúpulas político-administrativas aún no parecería haber ambiente propicio para encarar la participación ciudadana en serio. En 2005 la Cancillería uruguaya, que no cuenta con ningún espacio para la sociedad civil en temas de Mercosur, habría propuesto sin éxito la creación de un mecanismo permanente, abierto y plural de participación de la ciudadanía, que contemple nuevas modalidades de consulta y cooperación entre los órganos del MERCOSUR y la sociedad civil.

También han surgido propuestas en este sentido por parte de expertos de la región² que abogan por:

- Evolución significativa de la forma de legislar, para que las normas sean comprensibles para los ciudadanos y que haya información pública actualizada sobre la vigencia o no de las normas acordadas a nivel regional.
- Establecimiento del principio de transparencia y definición de una política única para la publicación de los documentos de los órganos del MERCOSUR.
- Puesta a disposición automática de todos los documentos oficiales (incluyendo sus anexos) en la página web del MERCOSUR.
- Declaración presidencial que afirme el principio de la transparencia como un principio regional, a ser aplicado en los trabajos cotidianos de Mercosur.
- Decisión del GMC que reglamente de forma expresa el principio de la transparencia.
- Creación de una base de datos, con selección por temas y sistema de búsqueda en la página web del MERCOSUR.

En la XXX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur de julio de 2006 (Córdoba, Argentina) se desarrolló por primera vez el espacio Somos Mercosur. Dos días antes de la Cumbre todos los actores que participaban del FCES, las Reuniones Especializadas y los Grupos de Trabajo, junto a más de 500 actores sociales de la región se reunieron para discutir posiciones sobre el Mercosur Social y Productivo. El lenguaje de la Declaración de los Presidentes de Córdoba ya reflejaba el mismo lenguaje que el de los actores sociales. En la Cumbre de Córdoba los jefes de Estado reafirmaron la importancia del Programa Somos

Mercosur, así como la necesidad de definición de una Agenda Social y Productiva y de un Plan Estratégico de Acción Social. Los impulsores de Somos MERCOSUR presentaron una recomendación para la creación de una Comisión Productiva y una Comisión Social del MERCOSUR, antigua demanda de las organizaciones sociales regionales.

El encuentro Somos Mercosur estuvo muy marcado por la agenda de la Cancillería Argentina a cargo y se cerró con un acto simbólico de interacción de los distintos actores regionales, donde los participantes presentaron su visión a los negociadores y ministros de los países miembros. Aunque por falta de metodología clara parecía no haber una declaración compartida que los actores sociales presentaran a los gobiernos. Cabe aclarar que Somos Mercosur tiene vocación de participación de la sociedad civil regional, y ese es su objetivo, y está coordinado por puntos focales de las cancillerías de cada país. Si bien Somos Mercosur es un paso más en la democratización de la agenda regional; sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil; es un proceso de arriba hacia abajo y no presenta un espacio formal de participación con clara articulación con la estructura de toma de decisiones del MERCOSUR.

b) Los espacios formales de participación en el Mercosur y la visión que los propios actores tienen sobre los mismos.

En el marco de este estudio se realizaron una serie de entrevistas a actores calificados, se contactaron actores que participan directamente de los órganos de participación del Mercosur así como actores que están comprometidos con la agenda regional pero no forman parte de estos espacios formales. Un actor de la sociedad civil regional entrevistado afirmó que los órganos formales de participación de la sociedad civil en el Mercosur “son heterogéneos, insuficientes y opacos”, refiriéndose a la diversidad de dinámicas y de formas de organizarse así como a las debilidades estructurales y de falta de transparencia.

Los actores sociales no económicos ven a la participación del sector privado en los comités y subgrupos, directamente vinculada a los lobbies económicos y como casi secreta. Mientras que los propios actores privados estiman que su “capacidad de influencia en la agenda del bloque es mínima“. Entendiendo que hay poca permeabilidad de las

instituciones del bloque hacia las demandas del sector empresarial y que la lógica reciente de creación de instituciones paralelas a la estructura formal del Mercosur como las Comisiones de Comercio entre Brasil y sus socios minan la legitimidad y la eficacia del Mercosur.

Por lo tanto, no se puede separar la reflexión de la legitimidad y efectividad de la participación de la sociedad civil y su institucionalización de los demás dilemas del Mercosur relacionados con su fragilidad institucional y con las prácticas discrecionales de los países socios.

Del análisis de las entrevistas se desprenden las consideraciones que se plantean en este punto, básicamente se intentó identificar cuáles son las debilidades del esquema de participación actual en el Mercosur (de los órganos y espacios de participación existentes), entre las que se encontraron las siguientes:

- Debilidades de representación y membresía.
- Debilidades en el funcionamiento (reglamento interno).
- Debilidades de articulación.
- Debilidades de visibilidad/transparencia/legitimidad.
- Debilidades para la sostenibilidad.
- Debilidades en la incidencia en la toma de decisiones a nivel regional.

Entre las debilidades de representación y membresía se destaca que hay sectores que no están representados en ningún espacio ya que aún no han logrado que les abran su “propio espacio” o Reunión Especializada. Hay órganos de participación que tienen políticas diferenciales según el país (lógica de Sección Nacional autorregulada y no regional) y que son vistos como “herméticos” por los demás actores. En algunos espacios el peso relativo de la representación es mayor para los empresarios y sindicatos que para el resto de los actores sociales. Esta lógica era entendible en los 90’ pero parece muy contradictoria con el discurso actual del Mercosur social y productivo.

Hay un fuerte grado de elitización de la representación de los actores sociales. Una de las entrevistadas planteaba que existen “dificultades para que no seamos siempre las/los mismas/os en las reuniones”. La

elitización se debe a varios factores, por un lado los espacios de participación son pocos y restringidos a los miembros, los propios órganos de la sociedad civil del Mercosur no siempre hacen públicas sus actividades, discusiones, y recomendaciones a través de una página web por ejemplo.

Por otro lado, la especificidad de los temas técnicos en discusión y de la jerga de la tecnocracia regional ahuyenta a cualquier actor social que no esté familiarizado con la jungla del Mercosur.

Las organizaciones que participan efectivamente de estos espacios tienden a concentrar su representación en una persona y no en un equipo de trabajo lo que se traduce en que siempre “somos los mismos/as”. A esto se suma que las organizaciones de menor tamaño relativo o que no pueden movilizarse a las actividades en Montevideo donde es la sede del Mercosur o a las ciudades donde se realizan las Cumbres quedan invisibilizadas por falta de medios aunque muchas veces puedan tener aportes sólidos y pertinentes. Las organizaciones de segundo grado son quienes se han apropiado de los espacios del Mercosur y monopolizado la voz de la ciudadanía, y no siempre es clara la relación o comunicación entre las organizaciones paraguayas y las organizaciones que las componen o que dicen representar.

La ciudadanía no percibe que el Mercosur le de soluciones reales por lo que no se moviliza por reivindicaciones de la agenda regional, además de que los ciudadanos no son convocados desde el propio Mercosur. Se creó la Casa del Ciudadano del Mercosur en Montevideo pero pocos saben que se está implementando esta iniciativa que propiciará la presencia de actores sociales frente al propio Edificio Mercosur donde se reúnen los negociadores y representantes de los Gobiernos.

Las debilidades de funcionamiento identificadas son: Que los reglamentos de la mayoría de los espacios de participación no se han actualizado a la realidad actual del dinamismo de la sociedad civil en la región y que están pautados por una visión restrictiva de la participación. Estos espacios no cuentan con un trabajo técnico que apoye el posicionamiento a través de recomendaciones, sino que los propios actores de la sociedad civil pasan a ser los productores del conocimiento sobre el que basan sus recomendaciones. Las soluciones alternativas que se han encontrado para este tema pasan por algunas articulaciones

concretas pero no siempre sistemáticas. Por ejemplo en el período 2002-2004 el FCES se articuló con la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (Red Mercosur) para la producción de documentos técnicos en temas económicos, productivos e institucionales, y existen algunas colaboraciones puntuales en este sentido.

Existe la necesidad de fortalecer capacidades técnicas para una participación más calificada y esto es válido tanto para organizaciones grandes como para las pequeñas, ya que la capacidad técnica y propositiva de la sociedad civil no pasa por el tamaño de las organizaciones.

Uno de los espacios de participación que se ha ido consolidando en los últimos dos años es el de las Cumbres Sociales, que tomaron su forma en la Cumbre de Brasilia en Diciembre de 2006, cuando tuvo lugar la I Cumbre Social del Mercosur. La Cumbre fue el resultado de un proceso de preparación fuertemente liderado por las organizaciones brasileñas, y si bien formalmente fue organizada por decenas de entidades sociales de la región y coordinada por la Secretaría General de la Presidencia de Brasil, por primera vez no se trataba de un encuentro paralelo a la Cumbre o en su periferia, si no una actividad oficial que se daba en llamar Cumbre Social. La II Cumbre Social fue organizada por la Presidencia Pro Tempore de Uruguay “con un formato novedoso, que implicó la concertación de las distintas agendas de las organizaciones involucradas, sin declaraciones ni documentos finales, pero con una agenda cultural común”³, este formato tenía el fin de involucrar a la ciudadanía (y no sólo a las organizaciones sociales) y llevar el MERCOSUR a la calle (en oposición al formato de Cumbre), sin embargo sus resultados en términos de movilización fueron bastante limitados.

Las debilidades en términos de articulación se refieren a: La falta de activación de la ‘materia gris’ en la resolución de conflictos regionales o la promoción de iniciativas que fortalezcan la integración regional.

Durante el diferendo de las papeleras por ejemplo, no fue realizado un encuentro con bioquímicos, universidades o especialistas de la región, aunque sí hubieron esfuerzos claros para acercar a las partes desde los sectores sindicales.

La cultura del secretismo y la falta de tradición de trabajo con la sociedad civil es muchas veces una traba para construir relaciones o articulaciones que vayan más allá de un encuentro formal de alto nivel o de intercambios de opiniones. Hay muchas sinergias posibles pero muchas veces se quedan en los discursos.

Varias organizaciones regionales que no participan del espacio formal de participación a nivel regional han desarrollado alianzas o sinergias interesantes. Por ejemplo la REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos) fue creada en un encuentro que precedía a una Cumbre oficial del MERCOSUR en diciembre de 1999 y ha sido muy activa desde entonces no sólo a nivel nacional y regional sino también a nivel de las negociaciones multilaterales.

En los últimos años se implementaron varias iniciativas para promover una mayor articulación; por ejemplo en relación a la creación del Parlamento del MERCOSUR. Se destaca en ese proceso el respaldo de la RECM en el proceso de creación del Parlamento del MERCOSUR, considerándolo un ámbito clave de incidencia por parte de la ciudadanía del bloque. En este sentido el 20 de julio de 2006, la RECM y la CPC dirigieron un Mensaje Conjunto a la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, reunidos en Córdoba, con una serie de recomendaciones en materia de promoción de cooperativas en el MERCOSUR.

El Acuerdo Marco entre los dos órganos consolidó una relación de intercambio, principalmente en los aspectos de integración transfronteriza, así como la eventual participación de la RECM en el Instituto Social del Mercosur. El FCES también materializó un Acuerdo marco de cooperación con la CPC facilitando así el diálogo con el Parlamento del MERCOSUR una vez que éste fue creado.

Las debilidades de visibilidad, transparencia y legitimidad consisten en que el bloque regional se convirtió en el nuevo marco para la interpretación de la acción colectiva de los diálogos, conflictos e intercambios entre los principales actores sociales del proceso de integración. El déficit democrático del Mercosur se traduce en falta de transparencia y de rendición de cuentas, poco espacio para los poderes legislativos y para los países menores, y percepción de la opinión pública de que el Mercosur es "un negocio de unos pocos".

La participación ciudadana en el Mercosur vive momentos de epifanía y es espasmódica, necesita de un ‘paso adelante’, estableciendo mecanismos permanentes y consolidando espacios institucionales que permitan influir efectiva y continuadamente. Es necesaria más transparencia y *accountability* sobre qué es discutido y deliberado en el ámbito oficial. También es necesaria una política formal de comunicación del MERCOSUR para informar a la sociedad en su conjunto.

Hay que suplir la extrema asimetría de conocimiento acerca del bloque, causadas por el difícil acceso a la información (que cuándo está disponible, es igualmente incomprensible y extremadamente técnica) y la difícil comprensión del funcionamiento estructural del sistema del MERCOSUR.

Las organizaciones sociales que ya participan del aparato institucional del bloque refuerzan la necesidad de “llevar el gobierno a la sociedad civil” para construir un Mercosur que integre sociedades además de mercados. Para ello es necesario avanzar en la perspectiva de formación de una agenda regional por parte de la sociedad civil, superando propuestas que estén limitadas a las realidades nacionales. La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) es un buen ejemplo de funcionamiento, tiene un régimen avanzado, pero necesita dar un salto cualitativo, y no solamente enviar recomendaciones a los gobiernos, sino tomar acciones en común con otros actores sociales.

Para que el Mercosur se legitime y que los órganos de representación de la sociedad civil se perciban como espacios legítimos de participación ciudadana debe de haber una mayor apertura a dialogar sobre una nueva institucionalidad del proceso de integración.

La fragilidad de la sostenibilidad radica en que los órganos que representan a la sociedad civil en el MERCOSUR no poseen financiamiento por parte de los Estados para su funcionamiento, al contrario de lo que ocurre con los órganos intergubernamentales, lo que dificulta su continuidad y participación en las distintas instancias. Por lo tanto las organizaciones sociales que participan de las reuniones se autofinancian o recurren a apoyos puntuales de fundaciones o cooperantes. Esto se traduce en que los que participan son los que tienen los medios económicos, por lo que el modelo actual reproduce la elitización de la participación.

Sería crucial que el presupuesto del Mercosur integre la financiación de éstos espacios de participación sea cual sea su diseño. En este sentido es importante señalar que la Estrategia de cooperación de la Unión Europea (UE) para el Mercosur en el período 2007-2013 tiene un componente muy importante de fortalecimiento de la sociedad civil en el Mercosur. Por lo tanto el Mercosur podría financiar estos órganos o una nueva ingeniería de la participación de la sociedad civil con apoyo de la cooperación europea.

Las debilidades en la incidencia en la toma de decisiones a nivel regional radican en que la mayoría de los actores entrevistados planteó que el proceso de integración aún está lejos de la ciudadanía y no se cuenta con mecanismos de involucramiento directo en las negociaciones en el seno del MERCOSUR. Los órganos donde participa la sociedad civil no tienen más que un mero carácter recomendatorio/propositivo, lo que queda supeditado a la voluntad de los órganos de representación intergubernamental. Sin embargo, parece poco viable que en un futuro próximo las recomendaciones de la sociedad civil sean vinculantes.

Se puede afirmar que los sindicatos han sido pioneros en la definición de una agenda regional y su organización para tales efectos, también han sido aliados de otros actores sociales para lograr su entrada en los espacios de participación formal del Mercosur. A pesar de tener un rol activo y canales de participación en el bloque, los sindicatos claman por debatir propuestas para el desarrollo regional, como el FOCEM, el financiamiento de la sociedad civil en las reuniones oficiales, y la participación efectiva de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones.

Hay organizaciones que acompañan las discusiones sobre temas considerados “periféricos” pero cruciales tales como recursos naturales y medioambiente en el Sub-grupo de Trabajo referente en el MERCOSUR, pero plantean simultáneamente la posibilidad de cuestionar lo que está por detrás de la lógica de la integración, como qué modelo de producción está en marcha. El desafío es trascender la fase de acompañamiento y consulta para la participación y la incidencia real de los movimientos en la discusión del modelo de desarrollo regional en construcción.

Otro desafío es que por lo general no hay visión de proceso ni de largo plazo por parte de los tomadores de decisión en sus negociaciones por lo que se hace muy difícil construir una relación de confianza con los actores sociales. Muchos tomadores de decisión ven a la participación de la sociedad civil como un peso o una oportunidad a instrumentalizar puntualmente. Si se consulta a la ciudadanía después de tomadas las decisiones se puede decir que se está utilizando a la ciudadanía sin integrarla realmente en la toma de decisiones, por lo que cualquier esfuerzo para fortalecer la voz de la ciudadanía debe de integrar una participación a lo largo de todo el proceso de decisiones que no sea *ex post* (después de tomada la decisión) sino *ex ante* (antes de decidir).

La incidencia por definición es un proceso político donde los actores sociales tratan de integrar sus reivindicaciones y propuestas en las decisiones que se toman a nivel oficial. Si no se tiene visión de largo plazo y de proceso es difícil construir estrategias de incidencia a mediano y largo plazo.

Un actor de la sociedad civil regional entrevistado señala con agudeza que “la incidencia se termina dando de una forma mucho más “negativa” que propositiva, es decir en oposición a procesos ya existentes (como lo fue la Campaña contra el Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA, o la Iniciativa de Infraestructura Sudamericana —IIRSA), lo que parece reflejar las fragilidades de reflexión y propuestas acerca de un proceso alternativo de integración, que pueda traer beneficios para las mayorías”. Cada organización tiene su propio estilo de hacer incidencia y/o protesta o denuncia, y no hay duda de que más allá de que se opte o no por la utilización de los canales formales de participación, cuanto mejor sea la ingeniería de los espacios del Mercosur más posibilidades habrá de que la agenda social permee realmente la lógica tecnocrática e intergubernamental.

III. Algunas ideas para avanzar hacia un Mercosur ciudadano

Un escenario de “Mercosur Ciudadano” solo parece viable al mediano o largo plazo, y solo es posible en un marco de un Mercosur fortalecido. Si bien los gobiernos de la región se refieren constantemente al cambio

y a la democracia participativa es claro que las prácticas, salvo casos aislados, siguen cargadas de elitización y hermetismo en la toma de decisiones y mucho más cuando se trata de las decisiones de política exterior o integración regional.

Un actor de la sociedad civil de la región entrevistado señala que “la estructura del MERCOSUR todavía refleja el fuerte sesgo geopolítico existente en la época de su creación. Es necesario que haya, de hecho, un salto de supranacionalidad y, al mismo tiempo, una consolidación de las instituciones del bloque mediante su apertura a los distintos actores sociales. El MERCOSUR debe ser capaz de autonomizarse de los gobiernos que lo crearon.”

El escenario Mercosur Ciudadano no se puede diseñar desde un estudio o un documento, pero se pueden dar pistas sobre desafíos claves y posibles propuestas concretas. Este escenario coherentemente con su formulación adoptaría un formato acordado en base a una amplia consulta ciudadana a nivel regional y no sería diseñado en una Cumbre. Se aprobaría a nivel Presidencial pero no sería construido de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba.

Esta nueva ingeniería supone un cambio de lógica en la forma de construir la participación ciudadana, donde en vez de conformar las representaciones por Secciones Nacionales se conformaría por Sectores. De hecho en la lógica de Sección Nacional no hay espacio para aquellas organizaciones que tienen naturaleza regional o subregional, que si llegan a participar hacen un paso atrás al desmembrarse en sus composiciones o Secciones Nacionales.

Por ejemplo podría pensarse en los siguientes sectores:

- Sector de la Economía Social y Solidaria (cooperativas, agricultura familiar, organizaciones campesinas, consumidores, fundaciones, organizaciones de poblaciones originarias/indígenas orientadas a la producción, etc.).
- Sector Sindical.
- Sector Empresarial.
- Sector de ONGs, redes y académicos (organizaciones de desarrollo, organizaciones de mujeres, medioambientales, organizaciones de defensa de

derechos, organizaciones de afrodescendientes, indígenas, académicos, redes de universidades, asociaciones, etc.). También puede considerarse la posibilidad de subdividir este sector en tres sectores diferentes:

- organizaciones de mujeres, género, etc.
- organizaciones de afrodescendientes, indígenas, etc.
- ONGs, centros, redes, academia.

En este esquema habría que cuidar la forma de ponderar a otros actores que no se identifiquen con ninguno de estos sectores, y de cuidar que todas las especificidades de los actores sociales se vean representadas. También habría que cuidar los equilibrios regionales, es decir que haya varias organizaciones/redes de cada país o que tienen presencia en cada país en cada sector. No se podría aceptar que formalmente uno u otro sector tenga más peso en la toma de decisiones tal como sucede en la actualidad, ya que de hecho los actores tienen pesos diferenciados pero la institucionalidad no puede promover esa diferenciación sino al contrario debería promover la igualdad de oportunidad de acceso a la participación.

Este escenario supone esfuerzos serios tanto a nivel nacional como regional para:

- Lograr una mayor transparencia sobre las decisiones que se toman a nivel regional y la incorporación de las mismas en los sistemas nacionales. De hecho este escenario supone que los países miembros hayan optado por que los acuerdos regionales se adopten automáticamente a la legislación nacional. De no ser así no hay un escenario del Mercosur fortalecido posible.
- Implementar mecanismos de información y consulta a la ciudadanía y que formen parte de un proceso y no sean esfuerzos aislados.
- Asumir a nivel Presidencial un compromiso sobre la transparencia y la participación de los actores no estatales a nivel regional.
- Promover modernización de aquellas Cancillerías que aún no tienen espacios para dialogar con la sociedad civil.
- Financiar la participación de los sectores de la sociedad civil que no puedan pagar sus costos de viaje para asistir a las reuniones.

- Que la sociedad civil, agentes públicos y negociadores del MERCOSUR se reúnan en foros y talleres temáticos, avanzando hacia un conocimiento mutuo y un lenguaje común y reconociendo las organizaciones como interlocutores legítimos.
- Que se fomenten espacios técnicos transdisciplinarios e informales entre diferentes actores que alimenten las decisiones y recomendaciones.

Una posibilidad para identificar pistas para construir este escenario es aprender de otros procesos intergubernamentales que han generado espacios supranacionales de participación de la sociedad civil como pueden ser otros procesos de integración (la Unión Europea por ejemplo) o en el marco de Naciones Unidas, donde se han ensayado varios modelos diferentes para la participación de la sociedad civil. Se propone tomar notas no sólo de lo que funciona sino de lo que no ha funcionado tanto en procesos regionales como en procesos de participación más amplios.

En Noviembre de 2004, la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea (llamada DG Development) aprobó las Directrices sobre principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo⁴. Si bien es cierto que la práctica no siempre se corresponde con los principios y que no se pueden importar soluciones de otras realidades de forma automática, pareciera que hay algunas lecciones aprendidas interesantes en el seno de la UE. También es cierto que el FCES se hizo a imagen y semejanza del Comité Económico y Social Europeo, pero que en los hechos el FCES es más amplio en su conformación del Tercer Sector o Sector Diversos que su homólogo europeo.

Además de una buena organización, la participación efectiva de los actores no estatales en el diálogo y la programación política requiere que se les facilite la información apropiada con el tiempo suficiente, que una diversidad de actores no estatales participe en el proceso y que se comunique a todos ellos el resultado de las consultas.

Es esencial que todos los sectores de interés estén representados. Habrá que buscar el equilibrio entre los interlocutores

económicos y sociales y las asociaciones u ONG que representen a los diversos grupos o sectores afectados. Puesto que su implicación directa en todos los niveles representa un valor añadido, todas las fuerzas sociales pueden, y deben, desempeñar un papel importante.

Habrà que encontrar sistemas de consulta integradores y que garanticen el pluralismo, a fin de conseguir la implicación de los distintos tipos de estructuras que coexisten y representan distintas opiniones y puntos de vista.

Pasajes de Principios y buenas prácticas para la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo, Comisión Europea.

Se han hecho algunas propuestas en este sentido en el seno del Mercosur como la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADHH)⁵ que poco después de su creación ponderó la posibilidad de aplicar un instrumento similar al mecanismo de participación de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁶. Además de instituir que las sesiones serían públicas, “salvo cuando sean convocadas como cerradas”, la propuesta era que las organizaciones podrían solicitar su participación a través de un formulario, el que debería recibir una respuesta oficial por lo menos diez días antes de dicha reunión. Las organizaciones sociales registradas recibirían electrónicamente los proyectos en discusión en las sesiones y grupos de trabajo, en conformidad a lo dispuesto en la Resolución GMC N° 08/05, ofreciéndoles la oportunidad de hacer comentarios a las mismas y presentar sugerencias. El borrador igualmente contemplaba un mecanismo de consultas virtuales a las organizaciones sociales y la ciudadanía, a través de un formulario electrónico (Anexo 3.2), sobre los temas e iniciativas discutidas en el ámbito oficial. Al final de las reuniones, las organizaciones registradas recibirían los documentos aprobados y podrían remitir sus comentarios.

En la Cumbre Social de diciembre de 2008, y luego en la Declaración de los Presidentes se hizo énfasis en la iniciativa de Lula para la creación del *Programa Brasileiro do Mercosul Social e Participativo*, cuyo Consejo fue

inaugurado el 19 de noviembre de 2008, con el objetivo de promover el intercambio de información sobre las principales iniciativas en discusión en el Mercosur. Los desarrollos de este Programa deberán de seguirse de cerca, para evaluar si se transformará o no en un espacio de participación ciudadana o más bien un espacio para compartir información.

Muchas organizaciones trabajan en torno a diferentes Cumbres para tras un año o dos de acciones de sensibilización lograr que los presidentes integren una frase que tenga en cuenta las reivindicaciones o intereses defendidos. Cuando esto ya se ha logrado parece que no cambia mucho aparecer o no en una Declaración que muchas veces queda sobre papel, y los actores en juego se esfuerzan por incidir no solo en las declaraciones sino en las negociaciones y definiciones entre Cumbres por un lado, y en las definiciones para la implementación de las políticas por otro. Esto requiere un salto cualitativo tanto de los actores estatales como de los actores sociales ya que supone una visión de democracia participativa a nivel regional. Las Cumbres Sociales del MERCOSUR instauradas desde Diciembre de 2006 son un paso en este sentido pero aún dejan mucho que desear.

La incidencia de los actores sociales parece ser tan pertinente antes de las Cumbres como durante las Cumbres, y sobretodo después de las mismas, para seguir de cerca si los compromisos asumidos por las cúpulas se transforman en pasos concretos, políticas o prácticas hacia esos compromisos.

Para institucionalizar la interconexión entre espacios de participación y espacios de decisión de forma permanente se podría considerar instituir un canal institucional de diálogo con las organizaciones sociales, que podría estar ubicado en la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) o en la Secretaría del MERCOSUR. También se podrían definir canales de diálogo o crear puntos focales para la sociedad civil, la iniciativa Somos MERCOSUR a cargo de las Cancillerías de la región es un paso en este sentido pero corre riesgos de detenerse en las lógicas de poder de las burocracias si no hace esfuerzos serios de abrirse a nuevos actores (y no solos los "viejos conocidos"). Estas medidas complementarían un rediseño de los espacios formales de participación y deberían ir acompañadas de medidas que concreten la participación como parte del proceso de toma de decisiones a nivel regional, como pueden ser:

-carácter obligatorio de solicitud de opinión o aportes de la sociedad civil para la toma de decisiones a nivel regional (GMC), esto no significa que los aportes de la sociedad civil sean vinculantes pero que se de un marco sistemático, y que no queden supeditadas a la buena voluntad de quienes representan a los gobiernos en el GMC por ejemplo.

-carácter obligatorio de difusión de las propuestas presentadas por la sociedad civil (página web), y de responder a las mismas en un plazo establecido (para que los aportes de la sociedad civil no se pierdan en el éter).

En la Cumbre de Bahía los mandatarios firmaron una Declaración especial para la Promoción y Protección del Área Social en respuesta a la Crisis Financiera Mundial⁷, donde acogieron con satisfacción los progresos en la construcción de las “Directrices en los ejes del Plan Estratégico y de Acción Social del MERCOSUR”, para la preparación del Plan Estratégico encargado por los Presidentes y Jefes de Estado del MERCOSUR, durante la Cumbre Presidencial de Córdoba, el 21 de julio de 2006. Y resaltaron el enfoque integral del documento, que incluye la erradicación del hambre, la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, el fortalecimiento de la asistencia humanitaria, la circulación de personas, la participación social, la diversidad y los derechos humanos, la salud, la educación y la cultura, integración productiva, la agricultura familiar, cooperativas y economía social. En esta Declaración los líderes políticos de la región se comprometieron a “fomentar la promoción de foros para el intercambio y debate, en el que las organizaciones sociales a que contribuyan activamente al proceso de formulación del Plan Estratégico. Y resaltaron que “el trabajo conjunto entre los gobiernos, los sectores productivos y organizaciones sociales es de importancia fundamental para el desarrollo social, en sus múltiples aspectos, incluida la forma armónica de los diversos intereses y necesidades de la población.”

En síntesis, a nivel del discurso hay acuerdo, las cumbres ya integran al menos una instancia social (la Cumbre Social) y las demandas sociales aparecen en sus Declaraciones, lo que sigue pendiente es la reforma institucional, para que desde la estructura se den espacios coherentes con el discurso.

Si se pretende construir un Mercosur fortalecido acorde a los desafíos del S.XXI se deberá hacer un esfuerzo serio para democratizar la infor-

mación y rediseñar la participación ciudadana. En este escenario varias de las consideraciones e instrumentos desarrollados en este documento podrían considerarse como parte de una caja de herramientas para el debate, ya que la reforma institucional debería desarrollarse en base a una amplia consulta ciudadana y no de arriba hacia abajo.

NOTAS

1. Esta sección es una versión resumida y actualizada del Documento: Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR realizado junto a Beatriz Leandro en Noviembre de 2006 para la Serie de Documentos de FESUR.
2. BID (2006); Gobernabilidad Democrática Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el Mercosur. Coordinado por Deisy Ventura Consultora jurídica del Sector Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR y elaborado por Michelle Ratton Sanchez, Mariana Vázquez, Ruben Alberto Geneyro, Marcos Flávio Rolim, y Mercedes Isabel Botto.
3. Por más información ver: <http://www.somosmercosur.org/?q=es/node/759>
4. Ver el documento completo en: http://ec.europa.eu/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices_es.pdf
5. Borrador de Reglamento Interno de la Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RADDHH), 16 de noviembre de 2005.
6. La delegación argentina planteó oportunamente en la ocasión que sería inadecuado que, en materia de derechos humanos, el MERCOSUR tuviera un mecanismo de participación menos abierto que los mecanismos de otras organizaciones internacionales de las cuales participa.
7. Documentos de la XXXVI Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Presidentes (2008); *Declaração sobre medidas de promoção e proteção na área social em resposta à crise financeira mundial* (traducción de la autora).

RESUMEN

La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente

En la Cumbre de Bahía de Diciembre de 2008, luego de unos meses o semanas de autismo de los líderes políticos de la región ante la crisis internacional, los mandatarios de la región se comprometieron a incrementar la integración regional para combatir los efectos de la crisis financiera internacional. La profundización de la integración regional sigue siendo una promesa pendiente, y es cada día menos creíble para la ciudadanía de la región. En los últimos años la crisis del MERCOSUR parece ser una constante, pero ante la crisis internacional, “nuestra” crisis (la de la región) parece ser de las menos graves. A pesar de los desencantos con y ante el MERCOSUR, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que dedican tiempo, energía y recursos para incidir en las políticas regionales y promover otra forma de integración. Desde que los llamados gobiernos progresistas han asumido el poder en la región, se han creado nuevos órganos tales como el Parlamento del MERCOSUR (espacio de acción de los poderes legislativos), pero las reformas institucionales para fortalecer la participación de los actores no estatales o no gubernamentales siguen siendo reformas pendientes.

ABSTRACT

Citizen Participation in the MERCOSUR: Some Thoughts Concerning the Required Institutional Reform

At the Bahía Summit held in December 2008, after months or weeks of utter silence on the part of the region’s political leaders regarding the international crisis, they have finally committed to strengthen regional integration in an effort to fight the impact of the international financial crisis. Strengthening regional integration still remains an unfulfilled promise, which appears less credible every day to the citizens of the region. Over the last few years, the MERCOSUR crisis has seemed unrelenting, but compared now with the international crisis, “our” crisis (the regional one) appears to be among the least serious. Despite the many disappointments caused by the MERCOSUR -both inwards and outwards- there are several civil society organizations devoting their

time, efforts and resources to have incidence on regional policies and to promote a new form of integration. Ever since the so-called progressive governments took over in the region, new bodies have been created such as the MERCOSUR Parliament (consisting of representatives of the legislative branches), but the institutional reforms required to foster the involvement of non-government or non-state actors are still to come.

SUMÁRIO

A participação cidadã no MERCOSUL: Algumas idéias para a reforma institucional pendente

Na Reunião de Cúpula realizada na Bahia em dezembro de 2008, após alguns meses ou então semanas de autismo dos líderes políticos da região diante da crise internacional, os presidentes da região se comprometeram a reforçar a integração regional para combater os efeitos da crise financeira internacional. O aprofundamento da integração regional continua sendo uma promessa pendente, e sua credibilidade para a cidadania da região é cada dia menor. Nos últimos anos, a crise do MERCOSUL parece ser uma constante, mas ao lado da crise internacional, a “nossa” crise (a da região) parece ser menos grave. Apesar das desilusões com o MERCOSUL, há numerosas organizações da sociedade civil que dedicam tempo, energia e recursos na tentativa de incidir nas políticas regionais e promover outra forma de integração. Desde que os chamados governos progressistas assumiram o poder na região, novos organismos foram criados, tais como o Parlamento do MERCOSUL (espaço de ação dos poderes legislativos), mas as reformas institucionais para fortalecer a participação dos atores não-estatais ou não-governamentais continuam sendo reformas pendentes.

Colección Pensamiento Propio

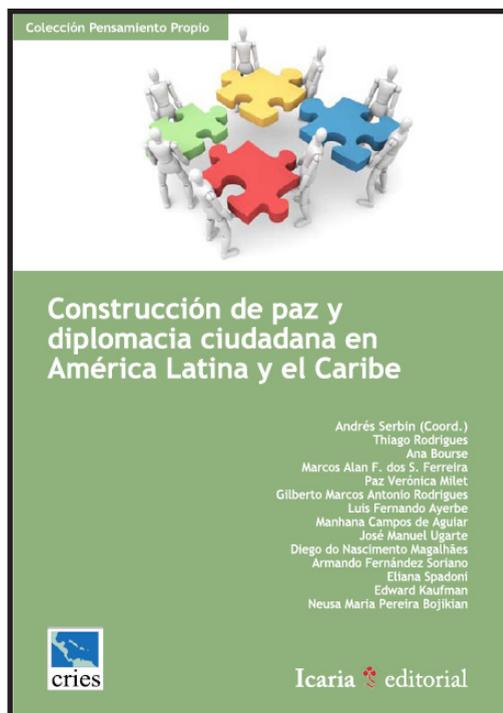
Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin (Coord.) *Construcción de paz y diplomacia
ciudadana en América Latina y el Caribe.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2008. 466 págs.
ISBN 978-84-7426-9895

El presente volumen ofrece, en base a un hilo conductor común —el rol de la sociedad civil y de la diplomacia ciudadana en la prevención de conflictos— una serie de aportes agrupados en dos partes: la primera, de carácter conceptual y teórico, que aborda los temas de paz, violencia y sociedad civil desde un enfoque basado en las realidades de nuestra región; los actores relevantes en el proceso de prevención de conflictos y construcción de la paz; y la segunda, consistente en un exhaustivo manual de diplomacia ciudadana, básicamente orientado a proveer a las redes y organizaciones de la sociedad civil de instrumentos útiles para desarrollar mecanismos de prevención de conflictos desde la acción ciudadana.

En consecuencia, este nuevo volumen de la Colección Pensamiento Propio conjuga un esfuerzo intelectual por partida doble en el intento de desarrollar un marco conceptual para las iniciativas ciudadanas de prevención de conflictos acorde a las realidades de nuestra región, y un instrumental útil para impulsarlas.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



Sociedad civil y construcción de la paz: Una agenda inconclusa

Manuela Mesa

Introducción

En los últimos años han aumentado los estudios que destacan la importancia del papel de la sociedad civil en la construcción de la paz. Existe un cierto consenso en el plano internacional y gubernamental en considerar que el papel de la sociedad civil es clave en los procesos de construcción de la paz. Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo, las Agencias de Cooperación Internacional y las ONGD, todos ellos afirman esta premisa, sin embargo no todos hablan de lo mismo. Existen diferencias importantes según la institución, el contexto y el enfoque desde el que se aborda, que reflejan formas distintas de entender la construcción de paz. Construcción de paz y sociedad civil

son dos conceptos amplios y multidimensionales, que implican a una gran diversidad de actores y acciones. Es necesario identificar entre las variedades de iniciativas que se desarrollan en este marco, cuáles se complementan entre sí y constituyen una estrategia para lograr una paz sostenible y cuáles son los principales obstáculos y contradicciones que se presentan para pasar de la declaración de principios a un plan de acción, que verdaderamente incorpore a los actores de la sociedad civil en la construcción de la paz.

En este artículo se va a realizar un breve repaso sobre la evolución del concepto de construcción de la paz (*peace building*), que ha pasado de un enfoque centrado principalmente en las situaciones de posguerra, a un concepto más amplio que abarca el conflicto en su conjunto, desde la prevención, hasta la gestión y la rehabilitación. Esto plantea un marco de acción amplio, de largo plazo que no está exento de dificultades. Dentro de este ámbito, queremos ofrecer una visión sobre cuál ha sido el papel de la sociedad civil, como uno de los actores que intervienen en los procesos de construcción de la paz. En particular nos centraremos en dos dimensiones: en los procesos de construcción del Estado y en la reconciliación, porque son dos aspectos esenciales del proceso de rehabilitación posbélica en los que la intervención de la sociedad civil ha resultado ser clave. Asimismo, se abordará el papel de las mujeres en la construcción de la paz como un ámbito en el que se debe avanzar y consolidar.

El concepto de la construcción de la paz (*peace building*)

La configuración del concepto de construcción de la paz ha ido muy ligado a la propia noción de paz y conflicto y al análisis de sus causas. Tradicionalmente la paz se ha entendido como la ausencia de violencia directa o guerra. Esta noción tiene su origen en la *pax romana* en su doble dimensión de imposición del orden interno por una parte y por otra la disuasión hacia el exterior a partir del poder militar, en la conocida máxima “si quieres la paz, prepárate para la guerra”. En la década de los sesenta, con la aparición de la investigación para la paz como disciplina, algunos académicos, investigadores y activistas avanzaron hacia un concepto más amplio de paz que la relacionaba con la justicia social, la igualdad, y el diálogo (Lederach, 1995; 1998;

Galtung, 1969). Frente a la “paz negativa” entendida como ausencia de violencia, se propuso “la paz positiva” como un proceso complejo, de medio y largo plazo que se relaciona con los derechos humanos, el desarrollo y el respeto del medio ambiente. Se consideraba el conflicto como un elemento constitutivo de toda sociedad, que se produce en situaciones en la que las personas o grupos sociales buscan o perciben metas opuestas, afirman valores antagónicos o tienen intereses divergentes. El conflicto no es positivo ni negativo en si mismo, lo que es importante es la forma en que se regulan o transforman estas incompatibilidades, si es de una forma destructiva o constructiva. A lo largo de la historia los conflictos han sido una de las fuerzas motivadoras del cambio social y un elemento creativo esencial en las relaciones humanas. La paz es un proceso encaminado a promover formas constructivas de resolver los conflictos.

En la década de los sesenta, autores como Johan Galtung, Kenneth and Elsie Boulding¹ abordaron la construcción de la paz desde una perspectiva centrada en las causas estructurales de los conflictos y en los enfoques de “abajo arriba” (*bottom up approaches*), que parten del individuo y de sus necesidades en la sociedad. Uno de los aportes más relevantes fue el de Johan Galtung (1969) y sus conceptos de violencia directa, violencia estructural y violencia cultural. La violencia directa se relaciona con la agresión y su máxima expresión es la guerra; la violencia estructural es aquella que procede de las estructuras sociales, políticas y económicas opresivas, que impiden que las personas se desarrollen en toda su potencialidad: por ejemplo, la pobreza, el hambre, la falta de acceso a la educación o la salud son formas de violencia. Y la violencia cultural que procede de la imposición de unos valores o pautas culturales, negando la diversidad cultural y legitimando el uso de la fuerza como forma de resolver los conflictos. Por lo tanto, construir la paz es un proceso encaminado a reducir todas estas formas de violencia, sea esta directa, estructural o cultural.

Posteriormente, Johan Galtung establece una relación entre las tres manifestaciones de la violencia, con las llamadas 3 R, la Reconstrucción tras la violencia, las Reconciliación de los actores enfrentados y la Resolución del conflicto subyacente²: Esto le permite abordar la reconstrucción como un proceso que abarca cuatro formas de acción simultáneas: la rehabilitación que aborda la curación a corto plazo y

la abolición de la guerra a largo plazo; la reconstrucción económica y física que tiene en cuenta el desarrollo humano, social y cultural a partir de un diálogo que incluya a la ciudadanía; la reestructuración que implica construir nuevas estructuras y eliminar las viejas, sobre la bases de una democracia que tenga legitimidad y esté basada en la participación de la sociedad civil; y la “reculturización” que permita introducir conocimientos y destrezas básicas sobre la resolución de los conflictos en todos los niveles educativos.

Asimismo, Galtung aborda la reconciliación en dos dimensiones. La primera relacionada con la conducta, en el sentido de evitar que se reabran las hostilidades. La segunda se relaciona con la actitudes y con la curación, en el sentido de que las personas sean rehabilitadas. Y por último, Galtung sugiere dos enfoques para abordar la resolución de incompatibilidades, el que se realiza dentro de las estructuras democráticas (el enfoque parlamentario) y el que se realiza en la sociedad, a partir de medidas no violentas (el enfoque extraparlamentario).

Otro de los autores que han sido claves en la definición del concepto de construcción de paz, ha sido Jean Paul Lederach que plantea que:

(..) un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles. El término incluye, por lo tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen los acuerdos formales de paz. Metafóricamente, la paz no se ve solamente como una fase en el tiempo o una condición; es un proceso social dinámico y como tal requiere un proceso de construcción, que conlleva inversión y materiales, diseño arquitectónico, coordinación del trabajo, colocación de los cimientos y trabajo de acabado, además de un mantenimiento continuo³.

Jean Paul Lederach plantea que el conflicto pasa por diversas etapas (de la confrontación por las incompatibilidades, a la negociación y resolución) y que se transforma. En este sentido la construcción de la paz supondría el paso de la confrontación, a la transformación del conflicto en relaciones pacíficas y sostenibles.

Estos enfoques holísticos planteados desde la investigación para la paz, marcaron los orígenes del concepto de construcción de la paz. Posteriormente ha ido adquiriendo más relevancia un enfoque más operativo centrado en las acciones, programas y políticas específicas necesarias para resolver los conflictos civiles y crear las condiciones necesarias para una paz sostenible⁴.

El concepto de construcción de paz, como tal, fue asumido en el discurso oficial de Naciones Unidas, con Boutros-Ghali, Secretario General de la Institución cuando en junio de 1992, emitió el informe *Una Agenda para la Paz* (A/47/277, S/24111). En este informe introdujo una taxonomía de conceptos y enfoques que desde entonces han sido una referencia clave en este ámbito: la diplomacia preventiva, las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*) y la construcción de la paz (*peace-building*)⁵. La diplomacia preventiva abarca las medidas destinadas a evitar controversias entre dos o más partes, y a impedir que las tensiones existentes devengan en conflictos violentos: las operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que se refieren a la presencia de Naciones Unidas o de otra fuerza militar sobre el terreno, con el consentimiento de las partes interesadas y que normalmente suponen el despliegue de personal militar o policial; las operaciones de imposición de la paz (*peace-making*), que abarcan todas las acciones para detener las hostilidades y/o lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas; y la construcción de la paz (*peace-building*), un concepto más amplio que abarca todos los anteriores y que se refiere a las acciones para alcanzar una paz estable y duradera, una vez que las hostilidades han terminado. Este informe proporcionó un importante impulso a los argumentos a favor de la adopción de una política global de prevención de conflictos y construcción de la paz por parte de la comunidad internacional.

Los elementos relacionados con la construcción de la paz, tal y como fue concebida por Boutros Ghali incluían el desarme de los actores armados, restaurar el orden, la eliminación de las armas, la repatriación de los refugiados, el apoyo y asesoramiento para la formación de los cuerpos de seguridad, el seguimiento de las elecciones, el desminado y otras formas de desmilitarización, proveer de asistencia técnica,

avanzar en los esfuerzos para la protección de los derechos humanos, reformar y fortalecer las instituciones de gobernanza y promover la participación formal e informal en el proceso político. También incluía proyectos orientados a la creación de un nuevo entorno político, económico, social, seguridad, con los recursos e instrumentos necesarios para resolver las tensiones e incompatibilidades existentes de forma pacífica. En definitiva, Naciones Unidas juega un papel clave en ofrecer instrumentos y en apoyar a aquellos países asolados por la guerra para el establecimiento de las condiciones de una paz sostenible y duradera.

Otras contribuciones posteriores como los de la Comisión Carnegie para la Prevención de conflictos letales, el informe Brahimi, el Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos (2001), las propuestas de la Unión Europea en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común, así como diversas iniciativas de la sociedad civil han ido ampliando el enfoque de construcción de paz⁶.

Todos estos aportes han ido conformando el marco de la construcción de la paz, que abarca todas aquellas iniciativas que apoyan estructuras sostenibles y procesos, que fortalecen las perspectivas de una coexistencia pacífica e implican objetivos de medio y largo plazo de carácter político, económico, social y cultural. Se sustenta en tres ejes principales:

- *la prevención de los conflictos*, que implica un análisis de las raíces y causas de la violencia, así como la definición de estrategias para intervenir cuando la escalada de tensión puede devenir en guerra. Esto supone abordar la multicausalidad de los conflictos actuales, que tiene sus raíces en desigualdades socioeconómicas, en la apropiación de recursos, en agravios históricos y étnicos, en factores políticos relacionados con la fragilidad de los Estados, entre otras. Y desarrollar estrategias en el medio y largo plazo que permitan que las tensiones existentes se resuelvan a partir de la diplomacia, la negociación y los mecanismos de alerta temprana.

- *la gestión del conflicto* que se refiere a todas aquellas iniciativas que se adoptan durante el conflicto armado, como la negociación, la mediación, así como las acciones de diplomacia paralela que pueden contribuir a desactivar la escalada de la violencia, o la protección de los civiles a partir de misiones internacionales.

- *la rehabilitación posbélica* que implica una serie de medidas en el corto plazo, encaminadas a superar las heridas de la guerra y a reconstruir las infraestructuras y las instituciones que permitan el funcionamiento del país, a impulsar procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de los ex combatientes. Y medidas de medio y largo plazo que implican abordar las causas que originaron el conflicto armado y sentar las bases sociales, políticas y económicas para lograr una paz sostenible y duradera. En este sentido, la rehabilitación posbélica es también una forma de prevenir los conflictos y las fronteras que separan la rehabilitación de la prevención son difusas y es necesaria enmarcarlas en el proceso conjunto de la transformación de los conflictos.

La amplitud de concepto construcción de paz permite abordar los conflictos armados actuales desde un enfoque holístico que considera en conflicto en su conjunto y por lo tanto la prevención, la gestión y rehabilitación del conflicto forma parte del mismo proceso. Esto resulta muy positivo porque plantea que todas las fases o momentos del conflicto son importantes y que es preciso contar con una visión global del conflicto, independientemente de la dimensión en la que se actúe. Al mismo tiempo plantea algunas dificultades a la hora de operativizar el concepto. Por una parte, por la amplitud del marco de acción y la multiplicidad de actores que intervienen. Algunos de ellos son: Naciones Unidas y los organismos regionales como la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos; las Instituciones Financieras Internacionales, la Unión Europea, los gobiernos, las Fuerzas Armadas, las ONG internacionales, así como las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación⁷. Cada uno de estos actores responden a unos objetivos y fines determinados, no siempre coincidentes entre sí, lo que puede plantear serios problemas de coordinación y gestión. Por otra, por la complejidad para diseñar un marco de acción común que sea capaz de integrar a todos los actores, en el ámbito local, nacional e internacional. Pero incluso aunque se lograra técnicamente conciliar los intereses y propuestas de los distintos actores, nos encontraríamos con la falta de voluntad política para actuar en marcos de supranacionales que permitiese abordar el conflicto más allá de los intereses nacionales que puedan existir. Y además, esto resulta particularmente complejo en un mundo en el que se carece de marcos de gobernación global para abordar los conflictos de forma

holística. Es por esto, que la construcción de la paz es un marco de acción que se irá conformando en función de cómo vaya evolucionando el sistema internacional.

Las “nuevas guerras” y su impacto sobre la población civil

En la mayoría de los conflictos armados actuales la principal víctima es la población civil. Esto se explica por los cambios que se ha producido en la naturaleza de los conflictos armados, en su fisonomía y en sus dinámicas con el fin de la Guerra Fría. La desaparición de los condicionamientos que imponía el orden bipolar y las luchas de liberación nacional del periodo de descolonización, han dado paso a las llamadas “nuevas guerras”. Se ha pasado de conflictos interestatales, que se producen entre los Estados, a conflictos internos que se producen dentro de los propios países, que ya no se libran entre grandes ejércitos, sino que intervienen múltiples actores armados y en el más del 90% de las víctimas son civiles. Han proliferado, así, fuerzas irregulares y milicias de todo tipo, que están sometidas al mando de los “señores de la guerra” y para los que la guerra se ha convertido en una actividad económica y en un fin en si mismo. La población civil se encuentra atrapada entre los diversos frentes. Con frecuencia es utilizada como botín de guerra por una de las partes, o bien es el blanco de estrategias diseñadas para aterrorizarlos. Esto tiene como consecuencia, reclutamientos forzosos entre menores, muertes ejemplarizantes muy violentas para enviar señales al enemigo, el uso de la tortura, mutilaciones y acciones sádicas. Resulta particularmente alarmante la violaciones masivas de mujeres, como las que se produjeron en la ex Yugoslavia o en la República Democrática del Congo, entre otros países. Esta situación ha llevado, entre otras iniciativas, a que Naciones Unidas en la Resolución 1820 aprobada en junio de 2008, considere la violencia sexual contra las mujeres, como crimen de guerra y crimen de lesa humanidad y por lo tanto estos actos quedan excluidos de posibles amnistías que se produzcan en los procesos de paz.

Estas “nuevas guerras”, en palabras de Mary Kaldor, tienen un fuerte impacto social y dejan sociedades rotas y desestructuradas, marcadas por una cultura de la violencia⁸. Las características de estas guerras

han sido descritas ampliamente por autores como Mary Kaldor, Mark Duffield, Herfried Münkler, Vicent Fisas, entre otros y todos ellos coinciden en el fuerte impacto que tiene sobre la sociedad civil. No sólo el número de víctimas es muy elevado, sino la guerra provoca un número importante de refugiados y desplazados internos, que en algunos países como Sudán alcanza la cifra de 5,8 millones de personas, o entre los 2 y 4 millones en Colombia (Fisas, 2008: 11). Además, la cultura de la violencia desarrollada durante años de guerra, penetra en la vida política, social y cultural y esto se convertirá en un obstáculo permanente para la construcción de la paz.

Sociedad civil y construcción de la paz

¿Cómo restablecer los lazos rotos y reconstituir el tejido asociativo para hacer frente a las dificultades y obstáculos que se presentan del paso de la guerra a la paz? Un primer paso, sería una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de negociación y en los procesos de paz. Según la Escola de Cultura de Pau, el 92% de los conflictos armados en los últimos 15 años han finalizado a partir de la negociación. Sin embargo estas negociaciones, se producen principalmente entre los actores armados con la presencia o intervención de un gobierno u organización que actúa como mediador y con frecuencia los actores de la sociedad civil son excluidos del proceso. Asimismo, la presencia de mujeres en los procesos de negociación es casi inexistente. Esta escasa participación de las mujeres en los procesos de negociación contrasta con el papel que juegan las mujeres en los procesos de construcción de la paz, participando activamente en iniciativas de rehabilitación posbélica, promoviendo la cultura de paz y la reconciliación y jugando un papel clave en el sostenimiento de la vida en general.

En segundo lugar, sería preciso reconocer el papel que juega la sociedad civil en los procesos de rehabilitación posbélica. El fin de la guerra no supone que el sufrimiento de la sociedad civil, las divisiones internas y el conflicto termine. La mayoría de los países en situación posbélica mantienen sus divisiones étnicas, políticas o religiosas⁹. Además, las causas socioeconómicas y políticas que originaron el estallido de la guerra, no sólo no se resuelven durante la confrontación armada, sino que con frecuencia se agudizan. La guerra genera nuevos problemas

relacionados con la destrucción de infraestructuras, desplazamientos de población, parálisis de la economía y daños psicosociales en la población afectada por la violencia, entre otros. De ahí, que sea sumamente importante difundir y construir una nueva cultura de paz, que se sustente en los valores de la empatía, la equidad, la justicia, la cooperación en la vida política, social, económica y cultural. Todo esto ha de construirse a partir de las estructuras de reconciliación, del fomento de las iniciativas ciudadana, de actividades en la escuelas, entre otras acciones.

La desmovilización y reinserción de los actores armados es motivo de problemas importantes, porque implica la distribución de tierras, la asistencia sanitaria, la concesión de créditos y toda una serie de medidas que faciliten la reinserción. Esto supone, que en ocasiones, estos actores armados sean percibidos como beneficiarios de una serie de recursos y beneficios que la propia sociedad no tiene.

En este contexto, las ONG y los diversos actores que participan en los procesos de rehabilitación posbélica (Naciones Unidas, organizaciones regionales, instituciones financieras, gobiernos, agencias de desarrollo) pueden promover acciones que se orienten hacia fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones locales para hacer frente a las consecuencias del conflicto y promover aquellas “capacidades para la paz”, en palabras de Mary B. Anderson (1998: 78), que favorecen el diálogo y la negociación, que vinculan a las personas entre sí, y debilitan las dinámicas que empujan a una sociedad a dividirse y enfrentarse consigo misma en una sangrienta confrontación armada. Las organizaciones de la sociedad civil pueden favorecer los vínculos inter-comunales iniciando el diálogo e involucrando a sectores sociales que no han participado en el proceso de paz. Por lo tanto, como ha señalado Pouligny (2005), conocer cómo se construyen los vínculos y puentes de comunicación entre comunidades y grupos y utilizarlos de la manera más adecuada es clave para el éxito en los procesos de rehabilitación posbélica.

Es preciso tener en cuenta que cada contexto es diferente y bajo el concepto de sociedad civil se incluye un conjunto de organizaciones, entidades, grupos que trabajan a nivel local y global y cuya composición varía de un país a otro, con estructuras, presupuestos, formas organizativas y misiones distintas. Su característica principal es que

actúan de forma independiente al Estado. Pueden ser grupos religiosos, estudiantes, sindicatos, ONG, grupos de mujeres, organizaciones vecinales, entre otros.

Esta diversidad de actores que integran la sociedad civil puede favorecer las condiciones para la paz o ser factores de tensión y violencia. Los intelectuales, las autoridades tradicionales y los líderes religiosos pueden ser fundamentales en la movilización y en la escalada de la guerra proporcionando los argumentos y la justificación moral para el uso de la violencia; o bien por el contrario pueden promover métodos pacíficos de resolución de los conflictos. Como muestra Barnes,¹⁰ en algunos contextos, pueden aparecer profundas divisiones dentro de la sociedad, que son el reflejo de las organizaciones civiles polarizadas. Algunas organizaciones civiles promueven causas que son incompatibles con las normas y principios internacionales, o se basan en ideologías excluyentes, que impulsan el odio, la violencia y la opresión. Pero también, las organizaciones de la sociedad civil pueden promover capacidades para la paz, y canalizar los conflictos y las tensiones a partir de la negociación y de mecanismos no violentos de resolución de las incompatibilidades y diferencias. Pueden ser muy efectivas en la prevención de conflictos, impulsando iniciativas de alerta temprana que impidan el aumento de la tensión entre las partes enfrentadas, estableciendo canales de comunicación, creando espacios de encuentro y elaborando métodos propios para la resolución del conflicto.

Otro de los rasgos que caracterizan a las organizaciones de la sociedad civil es su gran habilidad y capacidad para responder de forma rápida a las condiciones cambiantes de las situaciones de conflicto. Y su amplio conocimiento de las sociedades en las que trabajan les permite diseñar programas ajustados a las necesidades y actuar en función de las prioridades de las situaciones cambiantes en el conflicto. Además, su acceso a múltiples fuentes de poder no tradicionales les permite atraer recursos para apoyar iniciativas de construcción de paz que no son accesibles a las organizaciones oficiales¹¹. Por último, la sociedad civil puede ejercer presión sobre los grupos armados cuando deciden romper las negociaciones, exigiéndoles la vuelta a la mesa de negociaciones y que alcancen un acuerdo. Esto ocurrió en el caso de Sudáfrica en el que no fueron sólo las sanciones, la presión internacional y el fuerte liderazgo lo que permitió poner fin al *apartheid* en Sudáfrica. Fue

también la actividad de cientos de organizaciones de la sociedad civil lo que permitió una transición pacífica a la democracia. Una situación similar se produjo en el caso de Irlanda del Norte.

Todo ello implica que las organizaciones sociales comprometidas con la paz deben ser apoyadas e impulsadas por parte de la comunidad de los donantes y por los diversos actores que intervienen en el proceso de rehabilitación posbélica. Para ello es necesario un gran conocimiento de la realidad local y de las dinámicas sociales que configuran las relaciones en la comunidad. Esto plantea un extraordinario reto a los donantes, porque con frecuencia su acción está condicionada por las vicisitudes políticas, por calendarios e instrumentos que no siempre se adecuan a la realidad local y a la complejidad que se presenta en algunos países. Este es el caso de Afganistán, con una sociedad eminentemente rural, integrada por múltiples etnias, donde son los ulema, los líderes tribales, y los líderes religiosos los que tienen un papel dominante en las zonas rurales y por lo tanto son los que juegan un papel clave tanto para hacer la paz como para hacer la guerra; esta población rural coexiste con una población urbana, educada, que vive en Kabul, y que ha logrado ciertas cuotas de poder. Sin embargo esta realidad no ha sido entendida, ni tenida en cuenta y se han priorizado las acciones militares sobre los programas con la sociedad civil. Los resultados han sido muy escasos. En otros contextos de guerra como es el caso de Sudán, la complejidad es inmensa. Se trata de un país integrado por más de 600 grupos tribales en el que la lucha por el poder y el control de los recursos con la implicación de países que tienen intereses en la región, es fuente de violencia y guerra y está causando un número elevado de víctimas. En este contexto, resulta muy difícil desarrollar programas con la sociedad civil, incluso se cuestiona el hecho de que exista una sociedad civil, propiamente dicha. En el caso de Colombia, la realidad es completamente distinta. Con un nutrido número de organizaciones de derechos humanos, organizaciones de desarrollo, grupos de mujeres, que trabajan activamente por la paz y la multitud de iniciativas y programas que se llevan a cabo, la dificultad reside en la elaboración de una agenda conjunta que permita el fin de la violencia y que incluya la diversidad y permita la complementariedad de las propuestas existentes.

La diversidad de situaciones y de grupos que se incluyen bajo el concepto de sociedad civil hace necesario que se defina con claridad, qué

papel puede jugar la sociedad civil en cada contexto y que ponga en práctica programas de prevención de conflictos y de rehabilitación posbélica que tengan en cuenta estas diferencias. No será lo mismo promover una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz en Afganistán que en Colombia y por lo tanto los programas y los instrumentos que se utilicen deberán estar adaptados a las distintas realidades.

La propia noción de la sociedad civil, siguiendo a Mary Kaldor, tiene que ver con la forma cambiante en la que en cada momento se han negociado los contratos o acuerdos entre el individuo y los centros de autoridad política y económica. Se trata de un proceso de gestión de la sociedad “de abajo arriba” en lugar “de arriba abajo” cuyas características se han ido modificando a lo largo de la historia.¹² El concepto de sociedad civil siempre ha estado ligado a la idea de reducir la violencia en las relaciones sociales, al uso público de la razón como manera de gestionar los asuntos humanos, en lugar de la sumisión basada en el temor y la inseguridad, o la ideología y la superstición.¹³ En general se podría decir, que la sociedad civil abarca un conjunto de organizaciones, entidades, grupos que trabajan a nivel local y global y cuya composición varía de un país a otro. La sociedad civil, en palabras de Mary Kaldor se refiere a:

(..) la ciudadanía activa, a la organización que crece fuera de los círculos políticos formales, así como al espacio ampliado en el que los ciudadanos individuales pueden influir en las condiciones en que viven, tanto directamente, mediante la autoorganización, como ejerciendo presión política¹⁴.

La noción de sociedad civil se ha ido modificando con el tiempo. Como explica Mary Kaldor, en la década de los setenta, el concepto de sociedad civil se vinculó a la ola de movimientos sociales, que funcionaban al margen de los partidos políticos formales y que se ocupaban de temas nuevos como la identidad sexual, el medio ambiente, paz y derechos humanos, racismo y xenofobia, entre otros. “Eran movimientos precursores de reivindicaciones más radicales de democracia y autonomía, participación, autoorganización, así como de una conciencia global creciente, el sentido de una humanidad común”¹⁵. También emergió en América Latina y en Europa del Este, una sociedad civil, que se articulaba en torno a la lucha contra el autoritarismo y el militarismo,

en un inicio de forma soterrada, dado que los Estados imponían su autoridad coercitivamente y no mediante negociación con la sociedad. Hasta 1989, la definición de sociedad civil estuvo limitada territorialmente, aunque ya existían movimientos, que eran los precursores de reivindicaciones de democracia y autonomía, participación, autoorganización, que fueron progresivamente adquiriendo una conciencia global creciente, facilitada por el avance en las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Con el fin de la Guerra Fría, el concepto de sociedad civil se fue redefiniendo y adquirió nuevos significados en un contexto neoliberal, que propugnaba las virtudes del mercado. En muchos lugares del mundo se promovió la democracia formal y se emprendieron reformas políticas y económicas que implicaban la reducción del Estado y la implantación de los programas de “ajuste estructural”, con la reducción consiguiente de los gastos sociales. Algunos movimientos sociales de la década de los ochenta empezaron a debilitarse por los cambios estructurales que se produjeron, como fue en el caso de los movimientos sindicales y de los movimientos anticoloniales y revolucionarios. Otros se transformaron en Organizaciones no Gubernamentales (ONG) pero manteniendo sus fuertes vínculos con los movimientos sociales. También surgieron ONG, de carácter más tecnocrático, que actuaron como agencias privadas que proveían de los servicios educativos, de salud, de construcción de infraestructura, pretendiendo ser más eficientes que los servicios que daba el Estado, o actuando en aquellos ámbitos en los que el Estado estaba ausente. Estas ONG fueron incorporando progresivamente en su labor, acciones que iban más allá de las fronteras y que las ponía en conexión con otras realidades y problemáticas en el ámbito del desarrollo, de las finanzas, la ayuda humanitaria y de los conflictos.

En América Latina, en este periodo como resultado de la resistencia a las dictaduras y a los gobiernos autoritarios emergió un número importante de organizaciones sociales, ONG, y redes sociales que jugaron un papel muy importante en los procesos de democratización y de construcción del Estado. En Centroamérica con la firma de los Acuerdos de Paz que se llevaron a cabo en Guatemala y El Salvador, y el fin del conflicto armado en Nicaragua, las ONG y las organizaciones sociales jugaron un papel relevante en los procesos de reconciliación nacional

y en la promoción de programas de desarrollo y en la consolidación de la democracia. Situaciones similares tuvieron lugar también en Sudáfrica, en el que las organizaciones de la sociedad civil y las ONG tuvieron que redefinir su papel cuando el Congreso Nacional Africano llegó al poder y jugaron un papel relevante en la promoción de los procesos de reconciliación nacional. También en los países del Este aparecieron nuevos movimientos sociales como resultado de la caída de los gobiernos comunistas, algunos de ellos ligados a movimientos nacionalistas, extremistas y/o religiosos, pero también a movimientos ciudadanos que buscaban una consolidación de la democracia, y una mayor participación social en los distintos ámbitos. Es así, como bajo la noción de sociedad civil se fueron incorporando nuevos grupos y organizaciones, cada vez más distintos tanto en sus fines como en sus objetivos.

En la década de los noventa y como resultado de las oportunidades que ofrecían las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones, los movimientos sociales y las redes cívicas fueron capaces de diseñar una agenda de acción, en torno a temas específicos como las minas antipersonales, el control de armas ligeras, o la deuda externa, entre otros. Una parte de este movimiento se definió como anticapitalista, como movimiento contra la globalización neoliberal, o por la justicia global¹⁶ y ha situado su acción en un marco de transformación radical de las estructuras existentes. Otra parte ha seguido trabajando dentro de las estructuras existentes, aprovechando las oportunidades que se plantean en el ámbito de la construcción de la paz y del desarrollo, pero con una agenda cada vez más global, que articula a organizaciones sociales del Norte y del Sur y con un ámbito de acción local y global al mismo tiempo.

En los últimos años se han producido avances importantes en el ámbito de la construcción de la paz, relacionados con la aplicación de principios como la Responsabilidad de Proteger, o la Justicia Universal, con el papel de las mujeres en la construcción de la paz, entre otros muchos asuntos. Muchos de estos avances se han logrado gracias al impulso de la sociedad civil, que logrado introducir estas cuestiones en la agenda internacional. Cabe delimitar entonces, qué papel puede jugar la sociedad civil en distintos contextos, siendo tan heterogénea y diversa y con un ámbito de acción que es a la vez local y global¹⁷.

En este artículo nos vamos a centrar en el papel de las mujeres en la construcción de la paz, en los procesos de construcción del Estado, y en la reconciliación posbélica.

Mujeres y construcción de paz

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil, es importante destacar el papel de las mujeres en la construcción de la paz. Aunque ha habido importantes avances en el reconocimiento del papel que han jugado las mujeres en la construcción de la paz, todavía existen carencias en la aplicación de los principios y recomendaciones y en la inclusión de las mujeres en los procesos de negociación y rehabilitación posbélica.

En 1995, la Plataforma de Acción de Beijing hacía un llamamiento para una mayor participación de las mujeres en la resolución de conflictos y en los niveles de decisión. Posteriormente, en Octubre de 2000 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz¹⁸. La Resolución plantea entre otras cuestiones:

1. El aumento de la representación y participación de las mujeres, en todos los niveles y fases de los procesos de paz.
2. La promoción de la formación en la perspectiva de género de los actores involucrados en los procesos de paz y también el sistema de la ONU (petición a los Gobiernos para que establezcan líneas rectoras, planes y fondos específicos).
3. Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz.
4. La inclusión de la perspectiva de género en las distintas misiones del Consejo de Seguridad, en todas las fases de los procesos de construcción de la paz, en el contenido de los acuerdos, en los procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), entre otros.

5. La puesta en práctica de medidas específicas de protección de las mujeres y niñas, en cumplimiento y defensa de las leyes y acuerdos internacionales al respecto. Esta ha sido complementada con la Resolución 1820 aprobada el 18 de junio de 2008, que condena toda forma de violencia sexual cometida contra los civiles en los conflictos armados, en particular contra las mujeres y los niños y los considera como crimen de guerra. Como afirma Carmen Magallón:

Lo más novedoso de esta resolución es que, aunque permanece el llamamiento a la protección y conceptualización de las mujeres como grupo vulnerable, la noción de víctimas coexiste con el derecho de las mujeres a ser reconocidas como sujetos con voz y agenda propias. Es precisamente este reconocimiento “como agentes activos” necesario en la toma de decisiones lo que supone en sí una reafirmación del derecho a la igualdad ¹⁹(..).

La Resolución 1325 se ha convertido en un documento de referencia para las organizaciones de mujeres en muchos países afectados por conflictos armados, que la han utilizado para exigir a sus Gobiernos y a la comunidad internacional, que sean tenidas en cuenta las necesidades de las mujeres, en los espacios de negociación. Sin embargo, estos avances en el ámbito formal no se han traducido en avances significativos en el terreno de las acciones concretas. Las mujeres continúan ausentes o con una presencia marginal en los ámbitos de toma de decisiones y en las mesas de negociación de la paz, y su capacidad de incidencia continúa siendo limitada. ²⁰ Aunque las mujeres fueron parte de las negociaciones en Burundi (2000), Afganistán (2001-2002) y en los diálogos en la República Democrática del Congo (2001-2002) y se lograron algunos avances como el establecimiento de garantías estatutarias de los derechos de las mujeres, un 30% de cuota en el proceso de toma de decisiones, medidas especiales para un retorno seguro y reintegración de las mujeres desplazadas, los derechos de la mujer a la propiedad y la herencia y el fin de la impunidad, entre otras medidas. Sin embargo, las mujeres siguen siendo discriminadas y marginadas en las sociedades posbélicas. Por ejemplo, en Kosovo, a pesar de la introducción de las cuotas de un 30% en las elecciones municipales en octubre 2000, tan sólo un 8,2% fueron mujeres²¹. Esta situación se explica por la continuada asimetría de poder en las sociedades posbélicas, marcadas por la

tradición patriarcal, las estructuras del Estado y las relaciones Estado-sociedad. Por lo tanto, la participación de las mujeres en los procesos de paz es un punto de partida, pero no necesariamente supone que se integre la dimensión de género en la construcción de la paz. Para ello es preciso llevar a cabo reformas que promuevan la igualdad dentro de las estructuras de poder. Esto implica evaluar dentro de los procesos de construcción de la paz, las implicaciones diferentes para hombres y mujeres que tiene la legislación, los programas y las acciones en todas las áreas y en todos los niveles.

Una experiencia interesante es la que se está produciendo en los campamentos de refugiados saharauis, en los que las mujeres formaron parte del proyecto común, fundando escuelas, guarderías, centros sanitarios en el desierto, lo que se puede considerar un verdadero ejemplo de creatividad humana para sobrevivir, progresar y mantener viva la esperanza. Sin duda alguna, el papel y el estatus de las mujeres saharahuis en el ámbito político ha experimentado una gran transformación respecto al que tenía en la sociedad tradicional²². Esta experiencia nos muestra cómo los procesos de construcción de la paz ofrecen oportunidades para la transformación social y para la integración de la igualdad de género en el diseño del nuevo Estado y en las estructuras sociales. Sin embargo, por el momento no se está haciendo.

El papel de la sociedad civil en la construcción del Estado

Después de la guerra, los procedimientos institucionales para abordar los problemas sociales y políticos han sido destruidos o son inoperativos porque están afectados por la corrupción, o por otra clase de problemas. Esto hace que uno de los ejes prioritarios de acción en los contextos posbélicos sea la construcción del Estado. Para ello, después de la firma de los Acuerdos de Paz, la comunidad internacional promueve una secuencia que se repite en la mayoría de los contextos posbélicos: la celebración de elecciones, el establecimiento de un gobierno y la creación de instituciones políticas, jurídicas, educativas, de seguridad que garanticen el funcionamiento del país. Este es un proceso que puede ser una oportunidad para volver a definir las relaciones sociales y políticas, a través de una verdadera “refundación” del Estado y de

la sociedad sobre nuevas bases, con el propósito último de “romper definitivamente el ciclo de la violencia” creando un nuevo marco de resolución pacífica de los conflictos.²³ Sin embargo, en este proceso de construcción del Estado, con frecuencia se ignoran las capacidades políticas y sociales de las instituciones locales. Esto provoca una desconexión persistente entre las comunidades y las instituciones del Estado. Por ejemplo, después de la firma de los Acuerdos de Paz en Timor Este, se crearon instituciones centralizadas que ignoraron a las instituciones tradicionales y su potencial contribución a la gobernanza y el orden, marginando la cultura local y las comunidades rurales en general. Una mayor implicación de las instituciones tradicionales que todavía existen y que son fuertes en el plano local podrían contribuir a superar los problemas actuales de este país²⁴.

Además, son las institucionales tradicionales y las autoridades locales las que en las situaciones posbélicas asumen parte del trabajo de atender a las necesidades de la sociedad en el nivel local. Por esto, las organizaciones de la sociedad civil deben ser incluidas en la discusión sobre los cambios que se quieren promover y sobre el tipo de Estado que se quiere construir. Esto es fundamental para evitar crear instituciones insostenibles e ineficaces, que sean fuente de conflicto e inestabilidad, por su falta de legitimidad y por no estar basadas en las necesidades locales. Algunos autores plantean que en los procesos de construcción del Estado se debe tener en cuenta :²⁵

- Que las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local deben ser integradas en el proceso de construcción del Estado a todos los niveles, con el fin de que se apropien de estas estructuras.
- Que se deben incorporar las potencialidades locales en relación a la gobernanza, al sistema de justicia y a la satisfacción de las necesidades básicas.
- Que existen diferentes formas de participación según el tipo de sociedad y su contexto. Incluso cuando hay una ausencia de estructuras gubernamentales que sean identificables, como fue en el caso de Somalia, existen estructuras sociales tradicionales que emergen y que ocupan el espacio que el Estado ha dejado y por lo tanto deben ser tenidas en cuenta.

- Que es preciso una mayor articulación de las ventajas comparativas entre los sistemas autóctonos y los sistemas dominantes.
- Que es esencial conocer el sistema de ideas, valores y tradiciones de la sociedad en su conjunto en el plano local y nacional.

Es preciso una mayor interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Se deben reconocer las capacidades y legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en proveer de seguridad y de otros servicios a las comunidades e integrarlos en los procesos de construcción del orden político. Por ejemplo, la ley y el orden no sólo se provee a partir de la policía y los jueces, sino también a partir de las leyes comunales. Existe una complementariedad entre ambas que es necesario tener en cuenta, aunque la falta de mecanismos de conexión y diálogo puede resultar un importante obstáculo. Esto puede ser particularmente complejo cuando se produzcan incompatibilidades, pero estas pueden ser superadas si se impulsan procesos de adaptación mutua.

En los procesos de construcción de la paz, es preciso diseñar los mecanismos necesarios para apoyar las transformaciones sociales y políticas que sean efectivas y legítimas y que eviten el estallido de la violencia nuevamente. Lo que se puede hacer en cada caso dependerá del contexto y de la capacidad de integrar a la sociedad civil en el proceso de construcción del Estado.

Sociedad civil y reconciliación

La violencia política y militar, las violaciones de los derechos humanos y los desplazamientos forzados de población en los conflictos armados contemporáneos dejan un legado de sufrimiento y odio que es necesario superar. Uno de los efectos más devastadores del conflicto violento es la polarización de las relaciones sociales. Las condiciones de inseguridad contribuyen a la creación de una desconfianza social duradera. Volver a tender puentes de comunicación entre los grupos sociales y promover la participación en la vida política son requisitos esenciales para la reconciliación social. También es necesario dejar atrás la cultura de la violencia y construir una nueva cultura de paz. Ello supone admitir nuevas reglas del juego y aceptar al adversario dentro

de esas reglas. Para ello es importante promover la comunicación y cooperación entre los sectores antes enfrentados, creando espacios comunes de encuentro y comunicación.

La experiencia de los procesos de paz contemporáneos revela que el reconocimiento de los daños causados, el arrepentimiento público y, en la medida de lo posible, la justa reparación de los mismos es una condición necesaria para permitir la reconciliación nacional y de esta forma sentar las bases para lograr una paz estable y duradera.

En varios países (Sudáfrica, Ruanda, El Salvador, Guatemala, Chile, Argentina) los acuerdos de paz incluyeron la creación de “Comisiones de la Verdad” que investigaron las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el conflicto. Estas comisiones intentan esclarecer la verdad histórica e identificar a los responsables, individuales y colectivos, de los abusos y atrocidades cometidos sobre la población y sobre los contendientes. El esclarecimiento de los hechos es muy importante porque a menudo las atrocidades cometidas durante la guerra son silenciadas y a las víctimas no se les reconoce esa condición. En Guatemala, por ejemplo, ha sido necesario exhumar a las víctimas de las masacres perpetradas por los militares hace más de una década para demostrar que esos hechos ocurrieron, y permitir que las familias y comunidades afectadas puedan celebrar dignamente las honras fúnebres y dejar de considerar a sus familiares y convecinos como “desaparecidos”. Para las víctimas es fundamental para poder superar el trauma, tener una oportunidad para contar su experiencia. En este sentido, las Comisiones de la Verdad es una forma de iniciar el proceso de reconciliación. En algunos países se han establecido mecanismos para compensar a las víctimas y reparar de alguna forma los daños causados.

La justicia transicional ha supuesto también un extraordinario avance en el acceso a la justicia y en las reparaciones legales en las situaciones posbélicas. Se han desarrollado estrategias para juzgar a responsables; se ha documentado violaciones de derechos humanos a través de vías no judiciales y se ha promovido la reforma de las instituciones judiciales y los procesos de reconciliación. Una de las contribuciones más relevantes en este ámbito ha sido el del Centro de Justicia Transicional de Nueva York²⁶ (ICTJ por sus siglas en inglés), que asiste a países y en sociedades que emergen de regímenes represivos o conflictos armados, así como en democracias consolidadas en las cuales injusticias históricas o abu-

so sistémico siguen sin resolverse. Provee información comparativa, análisis legal y de políticas, documentación e investigación estratégica a gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otros.

La reconciliación es un proceso a largo plazo, en el que la sociedad civil ha llevado a cabo un número importante de iniciativas como:

- Iniciativas psicosociales para abordar el trauma.
- La organización de talleres basados en la solución de problemas.
- La formación para la gestión y regulación de los conflictos.
- La creación de medios de comunicación para promover la paz.
- La creación de comités por la paz.
- Establecimiento de mecanismos autóctonos para la gestión de los conflictos.

Por último, la principal condición para cualquier iniciativa de reconciliación es la voluntad del nuevo gobierno de abordar las raíces del conflicto, ya que si no existe voluntad política de abordar los errores del pasado, la reconciliación puede convertirse en un derroche de recursos y energías.

También es muy importante que la comunidad de donantes sea capaz de respetar los procesos y los tiempos necesarios en los que se desarrollan la reconciliación y que están marcados por la cultura, la propia estructura de la sociedad y el grado de violencia del conflicto. Estos pueden ser muy distintos de unos contextos a otros y la creación de instituciones, la celebración de elecciones en un país, y la desmovilización de los actores armados no significa que se haya alcanzado la paz. La reconciliación es un proceso de largo plazo, que puede necesitar de décadas para restablecer los lazos rotos. Tal vez el caso de España sea significativo para mostrar que han sido necesarios casi 70 años para reconocer a las víctimas republicanas de la guerra civil. Y todavía el proceso continúa en la actualidad y no ha estado exento de polémica²⁷

Consideraciones finales

En este artículo se ha abordado cómo han ido evolucionando la noción de construcción de la paz y de sociedad civil. Nos hemos centrado en particular en el papel de las mujeres en la construcción de la paz, como un actor que a menudo es ignorado en los procesos de negociación y de toma de decisiones. Asimismo hemos abordado la necesidad de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en la construcción del Estado y en la importancia que esta juega en los procesos de reconciliación. La diversidad de situaciones, contextos históricos y redes sociales hacen muy difícil contar con un modelo para intervenir en las diferentes fases del conflicto, desde la prevención hasta la rehabilitación posbélica. Tampoco sería deseable porque lo que demuestran los diferentes estudios realizados sobre las situaciones en conflicto, es que es necesario tener en cuenta las especificidades locales, tener un gran conocimiento de la realidad local e identificar a aquellos actores de la sociedad civil que pueden jugar un papel clave en la construcción de la paz. Esta tarea no resulta fácil pero es más que nunca necesaria.

NOTAS

1. Galtung, Johan. et al (2000). *Searching for Peace: the road to Transcend*, London, Pluto Press, 2000. Boulding, Elsie y Keneth Boulding (1995), *The future: Images and Processes*, Thousand Dak, CA, Sage Publication.
2. Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz. Pp. 68-75.
3. Lederach, Jean Paul (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bilbao, Bakeaz, p. 47.
4. Keating, Tom y Andy Knight (2004). *Buiding Sustainable Peace*, Canada, University of Alberta Press y United Nations University Press, p.xxxv.
5. Un análisis sobre la prevención de conflictos y la construcción de la paz en Naciones Unidas se puede encontrar en: Mesa, Manuela (2008).

- “La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de las Naciones Unidas: de las palabras a la acción” en, Mesa, Manuela (coord) (2008). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria.
6. Mesa, Manuela (2008). “La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción”, en Mesa, M. (2008). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria Editorial.
 7. Romera, Raül (2003). *Guerra, posguerra y paz*. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo, Barcelona, Icaria, P.112.
 8. Más información sobre las nuevas guerras en: Fisas, Vicenc (2008). *Anuario de procesos de paz*, Barcelona, Escola de Cultura de Pau, Icaria. Kaldor, Mary (2001). *Las nuevas guerras*, Barcelona, Tusquet. Duffield, Mark (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global: la convergencia entre desarrollo y seguridad*, Catarata, Madrid. Münkler, Herfried (2005). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI de España editores.
 9. Prendergast, John y Emily Plumb (2002). “Building Local Capacity: From Implementation to Peace Building” en *Ending Civil Wars. The implementation of Peace Agreement*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publisher, p. 327.
 10. Barnes, Catherine (2006). “Tejiendo redes: los roles de la sociedad civil en su trabajo en el conflicto y la construcción de la paz” en Manuela Mesa (Coord), *La cooperación al desarrollo y la construcción de la paz*, *Documentación Social*, n° 142, Madrid, Cáritas Española.
 11. All, Pamela R. (2004). “Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations” en Carment, David y Schnabel, Albrecht (2004). *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, Volumen 2, Maryland, Lexington Booksp. 192.
 12. Para profundizar sobre la noción de sociedad civil, consultar: Vidal Beneyto, José (2003). *Hacia una sociedad civil global*, Madrid, Taurus. VV.AA. (2002). *Desarrollo, ONG y Sociedad Civil*, Barcelona, Interpón Oxfam. Diaz-Salazar, Rafael (2002). *Justicia Global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Icaria. VV.AA.

- (2005). *La sociedad civil global: 2004-2005*, Barcelona, Icaria. VV.AA.
- (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Editorial Trotta.
13. Kaldor, Mary (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquet p. 16-17.
 14. Kaldor, Mary (2005), *opus cit*, p.21.
 15. Kaldor, Mary (2005), *opus cit*. 187.
 16. Diaz-Salazar, Rafael (2002). *Justicia Global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Icaria.
 17. All, Pamela R. (2004). "Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations" en Carment, David y Schnabel, Albrecht (2004). *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, Volumen 2, Maryland, Lexington Books.
 18. El texto completo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU puede consultarse en: www.un.org/spanish/docs/sc00/scrl00.htm
 19. Magallón, Carmen (2008). "Mujer, paz y seguridad: Un balance de la Resolución 1325" en Mesa, Manuela (ed), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria Editorial.
 20. Villellas, María (2006). *Hallar nuevas palabras, crear nuevos métodos. La participación de las mujeres en los procesos de paz*, Madrid, CIP.
 21. Nakaya, Sumie (2004). "Women and Gender Equality in Peacebuilding" en Keating, Tom y Knight, Andy (2004), *opus cit*. P.145.
 22. Omar, Sidi M. et al (2008). *El papel de la sociedad civil en la construcción de paz en el Sahara Occidental*, Barcelona, Icaria/Universidad Jaume I/ Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.
 23. Agerback, Linda (2003). "Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto" en Comins, Stephen (ed), *Desarrollo en Estados de guerra*, Madrid, Oxfam/CIP-Intermon.
 24. Boege, Volker, et al (2008). *Status Emerging from Hybrid Political Orders – Pacific Experiences*, Brisbane, ACPACS, Occasional Paper.
 25. Chopra, Jarat y Hohe, Tanja (2004). "Participatory Peacebuilding" en

Keating, Tom y Knight, Andy (2004), *opus cit.* También, Boege, Volker, et al, (2008), *opus cit.*

26. El Centro de Justicia Transicional: <http://ictj.com/spanish/>. Otras ONG, como ILA proporciona ayuda legal a las víctimas en los Balcanes, a partir del trabajo sobre el terreno con la refugiados, desplazados internos y ofrecen también capacitación a los abogados locales y redes locales. Women's Link: <http://www.womenslinkworldwide.org/>. Es una organización internacional no gubernamental que trabaja para fomentar el uso del derecho internacional, los tribunales internacionales y el litigio estratégico a favor de los derechos de las mujeres.
27. Rugby, Andrew (2001). "Spain: Amnesty and Amnesia" en *Justice and Reconciliation*. Londres, Lynne Rienner Publisher. pp. 39-60. Altozano, Manuel (2008). "Garzón lanza la mayor investigación sobre los desaparecidos del régimen de Franco, *El País* 2 de septiembre 2008. Espinosa, Francisco (2008). "De fosas y desaparecidos" en *El País* 10 de agosto 2008.

RESUMEN

Sociedad civil y construcción de la paz: Una agenda inconclusa

Este artículo aborda cómo han ido evolucionando la noción de construcción de la paz y de sociedad civil a lo largo del tiempo y según los distintos contextos. Se resalta en particular el papel de las mujeres en la construcción de la paz, como un actor que es a menudo ignorado y excluido en los procesos de negociación de la paz, pero es al mismo tiempo esencial en las diferentes fases del conflicto. También se analiza el papel que puede jugar la sociedad civil en la construcción del Estado y en los procesos de reconciliación posbélica.

ABSTRACT

Civil Society and Peace-Building: An Outstanding Agenda

The article analyzes the evolution of the concepts of peace-building and civil society throughout time and in different contexts, with special emphasis on the role of women in peace-building, as an actor often ignored and excluded from peace negotiation processes although it

is essential throughout the different phases of the conflict. It also addresses the potential role of civil society in building the State and in post-war reconciliation processes.

SUMÁRIO

Sociedade civil e construção da paz: Uma agenda inconclusa

Este artigo aborda a evolução da noção de construção da paz e de sociedade civil ao longo do tempo e conforme os diferentes contextos. Ressalta, em particular, o papel das mulheres na construção da paz. Embora frequentemente ignoradas e excluídas como atores nos processos de negociação da paz, elas são, ao mesmo tempo, essenciais nas diversas fases do conflito. O trabalho também analisa o papel que a sociedade civil pode desempenhar na construção do Estado e nos processos de reconciliação pós-bélica.

Colección Pensamiento Propio

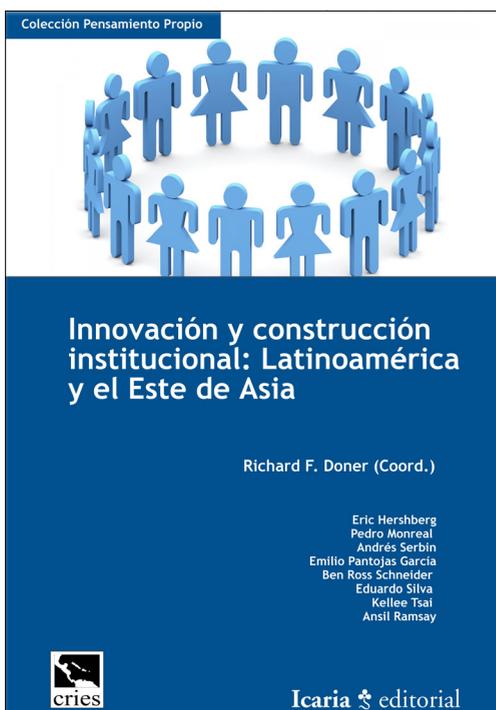
Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Richard F. Doner (Coord.) *Innovación y construcción institucional:
Latinoamérica y el Este de Asia.*

Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2007. 144 págs.

Las instituciones, sean de naturaleza económica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la performance de determinadas instituciones con el tiempo.

Para explorar estos temas en profundidad, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC por su sigla en inglés) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 involucrando a alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo. Este volumen consiste de versiones reexaminadas de varias de las contribuciones preparadas para ese taller.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Historia ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote

Antonio Elio Brailovsky (2006). *Historia ecológica de Iberoamérica. De los Mayas al Quijote*. Prólogo: Ramón Gutiérrez. Ediciones Le Monde Diplomatique. 231 págs.

Le Monde Diplomatique nos sorprende gratamente con la publicación de este interesante análisis que hace el autor, análisis devenido de la investigación acuciosa de innumerables fuentes, cuyo resultado es este estudio sobre la convivencia, no siempre pacífica, del hombre iberoamericano y el ecosistema del que forma parte.

Conocer la historia fue en mi época de estudiante de Bachillerato un simple ejercicio de

memoria: había que recordar que Colón llegó a América en 1492, que en su tercer viaje llegó a Macuro y descubrió a Venezuela; que Bolívar nació en 1783 y liberó de España a 5 países en fechas sucesivas; que se entrevistó con San Martín en 1822; que México se independizó en 1821, Argentina declaró su independencia en 1816, Colombia en 1810 y en 1830 se produjo la separación de la Gran Colombia en Venezuela, Colombia y Ecuador.

Por supuesto, recordar esas fechas no es entender el proceso sociopolítico que desembocó en la aspiración de liberarse de una Corona que estaba a 12.000 kilómetros de distancia, en el caso argentino y a 7447 kilómetros en el más cercano, Cuba que logró su independencia en 1898.

Los hechos que componen la historia son expresiones del grupo social, de su idioma, cultura, religión, economía y organización además de la relación que han tenido con el entorno y es ese el aspecto que habían olvidado la mayoría de los historiadores de América.

La Historia Ecológica de Iberoamérica. De Los Mayas al Quijote, de Antonio Elio Brailovsky conecta la historia europea con la del ibero continente recién conocido, sin obligarnos a recordar fechas, mostrándonos en cada época la relación entre los acontecimientos y el uso y abuso de los recursos naturales y de cómo los pueblos evolucionaron a la par que se transformaban sus ecosistemas.

El encuentro de dos culturas, el descubrimiento de América, la invasión a las mal llamadas Indias occidentales o como se quiera llamar a la gesta que co-

menzó con el desembarco de Colón, trajo consecuencias de todo tipo, económicas, culturales, religiosas, políticas y también ecológicas; lo explica muy bien Brailovsky. Nos cuenta cómo la conquista significó el despoblamiento hasta la casi desaparición de muchas comunidades indígenas y simultáneamente, el despoblamiento de África a través del infame comercio esclavista que se implantó por iniciativa piadosa de Fray Bartolomé de las Casas, condolido de las penas sufridas por los “indios” en la explotación de las minas y de otros de los abundantes recursos encontrados.

Describe el ambiente en la Península Ibérica, la insalubridad de sus ciudades amuralladas sin espacios verdes, sin letrinas y sin sistema de abastecimiento de agua; nos habla de la temible peste negra que hizo disminuir dramáticamente su población y se aventura a decir que *“Un par de siglos después de la peste negra, la fundación de ciudades en América reflejará algunos criterios ambientales aprendidos en tan terribles circunstancias”*.

El estudio de Brailovsky hace un análisis, no exento de crítica, de la forma en que los poderes dominantes de cada época se

apropiaron de la naturaleza latinoamericana y causaron no pocos impactos a los ecosistemas. Explica las razones de que, a pesar de contar con el hábitat adecuado, el bisonte desapareció de las praderas norteamericanas por la explotación y caza indiscriminadas por parte de los pioneros europeos, mientras que los ganados vacuno y caballar encontraron su nicho ecológico en Iberoamérica y lograron subsistir y multiplicarse.

No deja fuera de su estudio la adaptación bioclimática de la arquitectura colonial y nos habla de cómo cambiaron la piedra por el barro menos pesado en sitios sísmicos como Perú, y adoptan estrategias aprendidas en la Andalucía islámica, como el uso de la vegetación y las fuentes de agua en los patios internos de las casas, altos y sobresalientes techos y rejas en lugar de cristales para lograr un microclima fresco en las zonas húmedas y cálidas del Caribe.

El agua es un recurso vital al que el autor da la mayor importancia y analiza desde varios ángulos, trata por ejemplo del manejo que hacían las diferentes culturas indígenas y el uso indebido que se hace en épocas coloniales, que unido a las condiciones de insa-

lubridad de las ciudades nuevas produce graves epidemias en La Habana, Veracruz, Nombre de Dios, Cusco, Río y en muchos otros lugares de Iberoamérica.

La Historia Ecológica de Iberoamérica de Antonio Elio Brailovsky es un envidiable matrimonio entre dos disciplinas que el autor domina, desmenuza y pone al alcance de los lectores.

Es también una visión de Iberoamérica retratada con la rigurosidad de un fotógrafo en las diferentes etapas de su desarrollo y es que Antonio Elio Brailovsky es un autor multifacético que abarca desde la narrativa hasta los más enjundiosos libros de Ecología y de Economía siempre con el hilo conductor de la Historia.

Cada latinoamericano va a ver reflejado en este libro muchos aspectos que no aprendió en los de la historia, tradicional, pero que sabe, que siente que ocurrieron así como lo dice el autor que tiene una credibilidad ganada en muchos años de investigar y escribir obras como “Esta, nuestra única Tierra”, “Memoria Verde”, “La Ecología en la Biblia”, todas de amplia proyección continental. Su prologuista dice de este libro que el autor “*enfatisa la*

viabilidad interdisciplinar que le permite leer con “ojos mejores” antiguos y conocidos textos de cronistas y narradores”.

La Historia Ecológica de Iberoamérica es una obra de referencia, que no puede obviarse como una importante herramienta para quienes nos dedicamos, de desde diferentes ángulos, a la gestión ambiental.

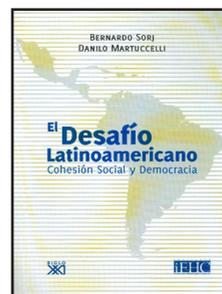
Me atrevo a decir que con este libro Antonio Elio Brailovsky se muestra como un juglar de la historia ambiental.

Mercedes Diez Negrillo



El Desafío Latinoamericano. Cohesión Social y Democracia

Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli
 Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2008.
 320 págs.

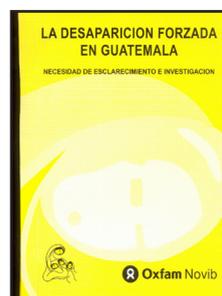


Este libro presenta una visión de conjunto de los procesos sociales, culturales y políticos que vive América Latina a partir de una nueva clave interpretativa: el papel de las iniciativas individuales y la creciente democratización de las relaciones sociales.

Si la región continúa enfrentando profundos problemas de desigualdad social, pobreza y consolidación de instituciones democráticas, las sociedades se han transformado profundamente. Los viejos mecanismos de representación —partidos, sindicatos— sufrieron fuerte erosión, aparecen nuevas formas de participación que someten el Estado y la nación a otros desafíos, al mismo tiempo que el consumo y los medios de comunicación aumentan su centralidad y los centros urbanos —donde el sentimiento de inseguridad ocupa un lugar central— adquieren configuraciones inéditas. En este nuevo contexto, las estrategias individuales se diversifican y la construcción de sentido y de comunidades muchas veces se realizan al margen, contra o saliendo del país.

La desaparición forzada en Guatemala. Necesidad de esclarecimiento e investigación

Mario Polanco
 Ciudad de Guatemala: Grupo de Apoyo Mutuo – GAM,
 Oxfam Novib, 2007. 127 págs.

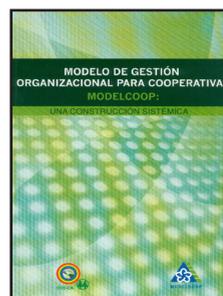


Este trabajo constituye un apoyo a comunidades que han sido golpeadas y una herramienta para que se divulgue en el país la existencia de leyes e instituciones que protegen a los pueblos contra la desaparición forzada así como advertencia a aquellos en el poder de que no podrán escudarse en el *nullun crimen, nulla poena sine praevia lege* al estar plenamente tipificada como el crimen de lesa humanidad que es.

De frente al futuro, el autor abunda sobre los principios jurídicos y las características de lo que habrá de ser una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición, dando un importante paso en esta dirección.

Modelo de Gestión organizacional para cooperativas Modelcoop: Una construcción sistémica

San José: Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica, 2008. 128 págs.

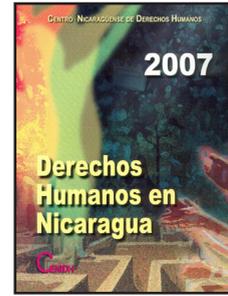


La Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) es una organización supranacional de integración regional que desde 1980 promueve el desarrollo de capacidades de gestión en sus organizaciones cooperativas afiliadas, a través de proyectos y programas, con el propósito de que alcancen mayores niveles de efectividad y competitividad y contribuyan con el fortalecimiento del modelo cooperativo. A partir de su histórica y constante actividad con el sector cooperativo y otras organizaciones de la institucionalidad regional, la CCC-CA se constituye en el Observatorio Cooperativo de la Región. Esta condición, asociada al ejercicio permanente de monitoreo, contacto e investigación del contexto internacional, posibilita el planteamiento de temas de trascendental valor para la sostenibilidad y/o transformación del sector cooperativo. En este libro se contemplan los resultados sustantivos obtenidos en muchos meses de investigación y trabajo de un equipo altamente calificado bajo la dirección de la CCC-CA, este esfuerzo ha contado con el auspicio solidario del Centro Cooperativo Sueco (SCC), quien confió en la construcción de esta importante iniciativa.

Informe Anual, Derechos Humanos en Nicaragua 2007

Vilma Núñez de Escorcía

Managua: Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, CENIDH, 2007. 174 págs.



“El actual escenario sociopolítico y económico que vive el país parece indicar que en éste y en los próximos años no habrán cambios sustanciales en la deteriorada situación de derechos humanos, más aún cuando la tendencia y forma de gobernar de las actuales autoridades se basa en el secretismo, el autoritarismo, el centralismo, el nepotismo y la exclusión de amplios sectores para favorecer intereses partidarios, lo que viene a fortalecer la cultura caudillista, que impide el desarrollo organizativo amplio, obstaculizando el auténtico ejercicio de participación ciudadana en detrimento de los logros alcanzados en esta materia, los que están siendo amenazados con el actual comportamiento gubernamental, por la cooptación o la exclusión.

El reto de cambiar las cosas y así poder superar el déficit social heredado del anterior Gobierno y cumplir así sus promesas de campaña se quedaron esperando. Daniel Ortega termina su primer año de Gobierno sin avances sustanciales para eliminar la pobreza, sigue el 78% de la gente viviendo con dos dólares al día, sigue el 45% en extrema pobreza viviendo con un dólar al día. Nicaragua sigue siendo un país con hambre”.

Agendas Ciudadanas: Seguridad, Derechos humanos, Fortalecimiento de la sociedad civil, Migración

México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C., 2007. 96 págs.

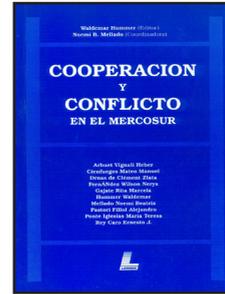


En el proceso de consolidación de una sociedad civil organizada en México, los cambios de las administraciones públicas federales en los últimos veinticinco años han representado una oportu-

la llegada de los primeros Garífunas a Honduras, da a conocer cuáles fueron las lecciones y aprendizajes a partir de la conmemoración del Bicentenario Garífuna realizado en 1997.

Cooperación y conflicto en el Mercosur

Waldemar Hummer, Noemí Mellado
Córdoba: M.E.L Editor, 2007. 244 págs.



Este volumen está desglosado en tres partes. La primera parte trata los alcances y perspectivas del proceso de integración del MERCOSUR; la segunda las relaciones Unión Europea-MERCOSUR; y la tercera se concentra en el conflicto Argentina-Uruguay por las pasteras. Compila aportes surgidos de una serie de encuentros:

La segunda reunión (técnica) de coordinación, en el marco del proyecto EULATIN II, se realizó el 8 y 9 de setiembre en la sede de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) en Buenos Aires. El 11 y 12 de setiembre se organizó una Jornada Científica titulada “El papel del derecho en la coyuntura del MERCOSUR” en la sede de la ALADI en Montevideo. Aparte del Secretario General a.i. de la ALADI, Dr. Isaac Maidana Quisbert, expusieron dos jueces del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del MERCOSUR (Prof. João Grandino Rodas, Prof. Roberto Puceiro) así como varios colaboradores de la red EULATIN II, tratando tres tópicos selectos: “Alcances y perspectivas del proceso de integración en el MERCOSUR”, “Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR” y “Conflicto Argentina/Uruguay por las plantas de celulosa. Un desentendimiento en el proceso de integración”. Las ponencias de esta Jornada quedaron enriquecidas por comentarios de los demás colaboradores de la red EULATIN II, produciéndose así la presente compilación de artículos científicos que traen varios resultados novedosos, en especial para el lector europeo.

PRODUCCIONES CRIES

Asesoría y capacitación en comunicación para instituciones y organizaciones sociales

Nuestro servicio está orientado a satisfacer las demandas de instituciones educativas, centros de investigación, organismos internacionales, producciones independientes, y todo aquel que necesite desarrollar material gráfico y digital. Un equipo de calificados profesionales realiza el proceso completo de creación de cualquier tipo de publicación académica. Entre ellas, libros, revistas, boletines, papers, cuadernillos y sitios web.

Esta iniciativa brinda servicios como la edición integral de publicaciones en Inglés y Español (diseño y diagramación en papel y digital, planeamiento, coordinación de autores, gestión de imprenta, traducciones, revisión de estilo, y exportación a cualquier país en el mundo); la asesoría integral en comunicación institucional (cultura organizacional, plan de medios, imagen, etc.); y desarrollos digitales y producciones audiovisuales (sitios web funcionales a las necesidades institucionales, CDs, video, etc.); todos ellos a valores internacionales sumamente competitivos.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



Contexto Internacional

Contexto Internacional

Janeiro Maio/Agosto 2008,2 Vol 30

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro



Contexto Internacional é uma publicação semestral do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Seu propósito é promover o debate acadêmico no Brasil no campo das relações internacionais e áreas afins. Artigos: Soberania Imperial. Espaços de Exceção e o Campo de Guantánamo. Desterritorialização e Confinamento na “Guerra contra o Terror”, José Maria Gómez; “Nossa Darfur. Darfur Deles”: A Política Desviante do Sudão e a Nascente. “Limpeza Étnica” em uma Emergente Anarquia Africana, Isiaka Alani Badmus; A Segurança Energética da China e as Reações dos EUA, Diego Pautasso e Lucas Kerr de Oliveira; Treze passos para o Juízo Final: A Nova Era do Desarmamento Nuclear dos Estados Unidos e da Rússia, Diego Santos Vieira de Jesus; A União Européia: Uma Comunidade em Construção, Sonia de Camargo.

Cuadernos de Nuestra América

Cuadernos de Nuestra América

Enero-diciembre 2007 / Vol XX, Nº 39-40

Ediciones CEA



Cuadernos de Nuestra América es una publicación con visión académica desde La Habana, de los últimos acontecimientos del continente. En esta entrega, se publican entre otros artículos, “El socialismo y el hombre en Cuba”, Ernesto

Che Guevara; “América Latina: Restructuración de los procesos y espacios de integración”, Lourdes Ma. Regueiro; “¿Hay vida después del neoliberalismo?”, Atilio Borón; “La economía en la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, del Consenso de Washington a los acuerdos de libre comercio”, Luis Rene Fernández Taino; “América Latina: Apuntes para un debate en el nuevo mapa político regional”, Carlos Oliva.

Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

2008, N° 102

Fuhem Centro de Investigación para la Paz; Icaria Editorial



El número 102 de la revista Papeles centra su nueva edición en la problemática de las necesidades humanas, su concepto y sus límites, al que dedica un especial. Incluye además una entrevista con Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la ONU para los pueblos indígenas hasta fechas recientes, junto a los análisis de varios autores.

Desde principios de 2008, Papeles ya dispone de suscripción online para su versión electrónica.

Envío

Envío

Año 27, N° 317, Agosto 2008

Universidad Centroamericana (UCA)



En este número la Revista Envío presenta los siguientes artículos: *Nicaragua*: El camino que nos lleva hasta “allí”; *Microfinancieras*: muy atractivas para el gobierno; *Leer o no leer*: ésa es la cuestión. *México*: Todos los poderes contra los zapatistas. *Internacional*: “Los beneficios del fracaso y el poder de la

imaginación”. *Costa Rica: La inseguridad: en la realidad, en los medios y en las mentes. América Latina: Izquierda y derechos humanos: notas para un debate*

LASA Forum

LASA Forum

Winter 2008, Volume XXXIX, Issue 1

Latin American Studies Association



Social inequalities have been a landmark of the Americas. European conquest and the subordination of Indigenous people to the new social order, as well as the traffic and enslavement of African peoples to plantation economies, have institutionalized inequality and violence as constitutive of the American nations from the eighteenth century onwards.

The 2009 LASA Congress in Rio de Janeiro will be dedicated to the task of rethinking inequalities, and in the five issues prior to that Congress the LASA Forum will dedicate its Debates section to interrogating various aspects of that theme. In this issue we begin by discussing how race can be used as an effective tool in public policies designed to counteract racial inequalities.

Is it a universal remedy, a universal poison imposed by US cultural imperialism, or a more limited remedy that can only be applied appropriately to the northern zones of the Americas? While this issue of the Forum focuses on questions of race, subsequent issues will address inequalities in such domains as healthcare, education, and employment. The On the Profession section of this issue presents a very careful, but unambiguous, report on threats to academic freedom during the recent political conflicts in Oaxaca, Mexico.

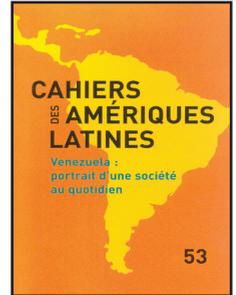
We also announce the establishment of a LASA Commission on Academic Freedom.

**Cahiers Des Amériques Latines.
Venezuela: portrait d'une société au
quotidien**

*Cahiers Des Amériques Latines. Venezuela: por-
trait d'une société au quotidien*

2006 /3, 53

Institut Des Hautes Études De L'Amérique Latine,
Université de la Sorbonne



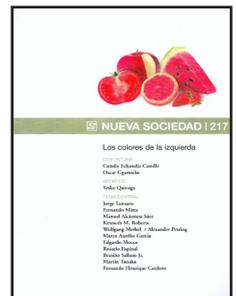
Sommaire: El triunfo de Cristina Kirchner y el futuro de la Argentina par Ricardo González-Leandri et Elda Gonzalez Martínez; Venezuela; Le Venezuela contemporain à l'épreuve des faits par Julien Rebotier et Sandrine Revet; Modelos en colapso. Perspectiva historica sobre la crisis del viaducto I en la autopista Caracas-La Guaira par Rogelio Attez; La République bolivarienne du Venezuela et le droit par Guy Mazet; Venezuela, espacio urbano y globalización par Nubis Pulido; Services et développement urbains au Venezuela. Le cas du service de l'eau potable par Anne Péné-Annette; Les territoires de l'informel. Étude du commerce de rue à Caracas par Mathilde Gauvain; La pobreza como objeto mediático en Venezuela par Leopoldo Tablante; Luttés urbaines et démocratie à Caracas (2001-2004). Vers la redéfinition de l'espace public vénézuélien par Armelle Racinoux et Emiliano Zapata.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Septiembre Octubre 2008, N° 217

Nueva Sociedad



“Como ya se ha dicho hasta el cansancio, América Latina atraviesa un nuevo tiempo político, que algunos llaman «giro a la izquierda» y otros simplemente «posneoliberal», marcado por el ascenso de nuevos líderes, por la voluntad —al menos proclamada— de explorar estrategias económicas diferentes y por una cierta recuperación del rol del Estado como contrapeso del mercado. ¿Es esto una política de izquierda? ¿Se trata de una aproximación a lo que

en Europa se denominarían «modelos socialdemócratas»? ¿Cuál es la particularidad latinoamericana y cuál la especificidad de cada país?».

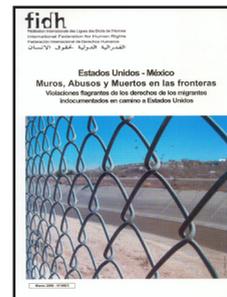
En este número, la revista presenta, entre otros, los siguientes artículos: La socialdemocracia criolla, Jorge Lanzaro; ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?, Kennet Roberts; y Entrevista a José Natanson, por Fernando Henrique Cardoso.

Estados Unidos – México. Muros, Abusos y Muertos en las fronteras

Estados Unidos – México. Muros, Abusos y Muertos en las fronteras

Marzo 2008, N° 488/3

Federación Internacional de Derechos Humanos



La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) es una organización internacional de reconocida utilidad pública, de carácter no gubernamental, apolítica, no confesional, ni lucrativa, que tiene como objetivo promover la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los otros instrumentos internacionales de protección de estos derechos. Creada en 1922, la FIDH reúne actualmente a 155 organizaciones de derechos humanos en cerca de 100 países.

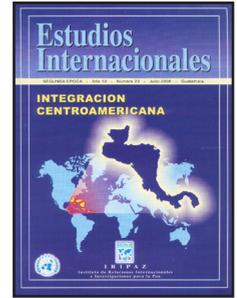
La FIDH coordina y apoya sus acciones, ofreciéndoles en particular su colaboración en el ámbito internacional. En México las organizaciones integrantes de la FIDH son la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); en Guatemala el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) y la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG); en los Estados Unidos el Center for Constitutional Rights (CCR).

Estudios Internacionales

Estudios Internacionales

Segunda época, Año 19, N° 23, Julio 2008

Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones (IRIPAZ)



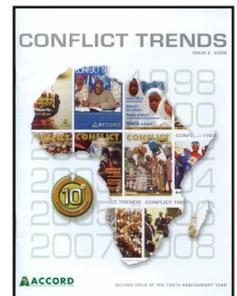
Esta edición de “Estudios Internacionales” Número 23, de julio 2008 marca una nueva época en la investigación del IRIPAZ sobre la paz y el desarrollo en la región centroamericana al acercarse al estudio sobre el proceso de integración regional de Centroamérica y los desafíos a los cuales se enfrenta en la actualidad. Este conjunto de reflexiones en torno a la realidad del proceso está enmarcado en el estudio realizado por el equipo de IRIPAZ intitulado “Estudio Comparativo del proceso de Integración Centroamericano con la Unión Europea y el MERCOSUR” gracias al apoyo del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y el Programa de Apoyo al Proceso de Integración Centroamericano (PAIRCA) de la Unión Europea (UE); el cual recogió durante ocho meses, opiniones y análisis de los avances significativos de los procesos de integración regional para tratar de entender mejor el proceso centroamericano, sus potencialidades y los obstáculos a los cuales se enfrenta en la actualidad.

Conflict Trends

Conflict Trends

Issue 2, 2008

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (Accord)



Two current macro global developments place Africa at a crossroads today: the global oil crisis and the global food crisis. These two major crises have the potential to accelerate the development of Africa or reverse the continent’s development altogether, with catastrophic consequences.

The runaway oil price, coupled with soaring commodity prices, is resulting in huge returns for resource-rich African countries. However, recent statistics indicate that several non-oil producing countries have also shown an increase in gross domestic product, due to sound agricultural policies that lead to greater agricultural output. On average, Africa is recording a five percent economic growth rate. The question is whether Africa can sustain this growth? There is no doubt that the global oil crisis is negatively affecting most countries in Africa, except a few oil-producing countries. However, all African oil-producing countries do not benefit from the raw product, and most countries are thus victims of the rising oil prices, rather than beneficiaries. In addition, Africa's record of fiscal management of commodity revenues has been dismal, resulting in the paradox of resource-rich countries having some of the poorest populations in Africa. Consequently, the sharp rise in global oil prices places Africa at the significant inflection point of 'boom or bust'.

Derechos Humanos y Conflictividad en C.A.

Derechos Humanos y Conflictividad en C.A.

Año 2008.

Federación Luterana Mundial, GAM, ILCO, Cofedam, Fespad, Ciprodeh, CRIES, Codeh, Cenidh, Conadehupa



Nuevamente el equipo regional de monitoreo y análisis de la situación de los derechos humanos en Centroamérica hace entrega de su informe anual sobre derechos humanos en la región.

Este equipo está conformado por el Grupo de Apoyo Mutuo de Guatemala (GAM); la Fundación Salvadoreña para el Estudio y Aplicación del Derecho (FESPAD); el Comité de familiares de Víctimas de violaciones a los derechos humanos (CODEFAM) "Mariana García Villas"; el Centro de Promoción de los Derechos Humanos de Honduras (CIPRODEH); el Comité de Derechos Humanos de Honduras (CO-

DEH); el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH); el Departamento Jurídico de la Iglesia Luterana Costarricense (ILCO); y el Comité de Derechos Humanos de Panamá (CONADEHUPA).



Cecilia Alemany es Doctorando en Estudios Multidisciplinarios de las Sociedades Latinoamericanas (IHEAL - Universidad de París III), tiene un Master en Prospectiva Internacional (París V) y es Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR). Cecilia Alemany es consultora para varias organizaciones internacionales y es Coordinadora de Programa de la Asociación por los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID). Ha trabajado para varias redes globales y regionales de la sociedad civil, y actualmente es la Co-Presidenta del Grupo Internacional de Organizaciones de la Sociedad Civil ante la OCDE.
e-mail: cecilia.alemany@gmail.com

Ariel C. Armony ocupa el cargo de profesor distinguido de ciencias políticas en Colby College, Estados Unidos. Actualmente es becario del Programa Fulbright en la Universidad de Nankai, China, donde investiga las relaciones entre China y América Latina. Ha obtenido becas del Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Fundación Rockefeller, entre otras. Sus publicaciones más recientes exploran distintos aspectos de la democracia en perspectiva comparada.
e-mail: arielc3@gmail.com

Manuela Mesa Peinado es directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, especialista en conflictos, desarrollo y educación. Dirige el Anuario sobre paz y conflictos, que el último año lleva por título: Escenario de crisis. Fracturas y pugnas en el sistema internacional. Miembro de Comité Internacional de la red internacional Global Action to Prevent

War y del grupo de expertos sobre Peace Index.

e-mail: mmesa@ceipaz.org

Inés M. Pousadela es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM), Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano y candidata a doctora por el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Universidad Paris 3). Ha dictado numerosos cursos de grado y posgrado sobre temas de teoría y análisis político. Actualmente es investigadora del IDAES, consultora del PNUD e investigadora visitante del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.

e-mail: ip48@georgetown.edu / pousadel@gmail.com

Marcelo I. Saguier. Investigador Asociado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

e-mail: msaguier@flacso.org.ar

Mercedes Díez Negrillo. Abogada ambiental. Aspirante a Doctora en Ecología por la UCV; aspirante a Doctora en Derecho por la Universidad de Castilla La Mancha. Profesora de Derecho Ambiental en post-gradados de la UCV y otras universidades del país. Asesora jurídica del Ministerio del Ambiente (MINAMB) de Ordenación del Territorio.

e-mail: mercedes.diez@yahoo.es

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
EDICIÓN ESPECIAL: CAMBIO Y REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS
El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI
José Luis Pardo Cordero y Blanca Cordero
La reafirmación de la ONU
Cristina Pardo Cordero
Brasil y la Constitución de Consolidación de la Paz: Política exterior y diplomacia ciudadana
Clayton Marcos Azevedo Roca
La Declaración de Luján y el desarrollo sustentable: un camino hacia la paz
Claudio Azevedo Pardo
Proyecto de Declaración Universal sobre el Derecho Humano a la Paz. Declaración de Luján
— 2004 —

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351
info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____

Use máquina o letra imprenta



Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

Icaria  editorial



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org

WWW.CRIES.ORG