

Retos de una diplomacia ciudadana en America Latina y el Caribe: Hacia una necesaria autoevaluacion critica.

Por Andres Serbin

En los últimos años se dado un desarrollo significativo de los movimientos sociales y ciudadanos a nivel global. Luego del fin de la Guerra Fría, el término sociedad civil y el debate acerca de su relevancia en el contexto de los procesos de globalización y regionalización en curso en el mundo ha crecido y ha adquirido una creciente importancia. Mas recientemente, el reconocimiento gradual del rol de los actores no-estatales en la dinámica del sistema internacional y, mas concreta y específicamente, de los redes transnacionales de la sociedad civil y de los movimientos sociales globales, ha llevado a una creciente atención hacia los problemas que presenta el multilateralismo complejo¹ y la gobernanza global y regional².

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

¹ Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo (Cox 1997: XXXVII). Desde esta perspectiva, O'Brien et al. Plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo caracterizado por cinco rasgos distintivos: a) modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; b) la mayoría de los participantes en este proceso están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; c) como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; d) el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los estados, de acuerdo a su situación pre-existente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los estados mas poderosos y debilita el de los estados menos desarrollados; y e) amplía la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (O'Brien et al. 2000: 5-6).

² El término *gobernanza* o buen gobierno, proveniente del inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a como se ejercen el poder y la autoridad por parte de los estados. En el nuevo contexto internacional, la *gobernanza* del sistema internacional depende de una multitud de actores y no sólo de los estados y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad a nivel global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término *gobernanza* como equivalente a buen gobierno.

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

La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil global se expresa tanto en su composición, dónde convergen organismos no-gubernamentales (ONGs) del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, comunidades epistémicas, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas mas visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan.

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

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

Representatividad y legitimidad de la diplomacia ciudadana.

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales (rotulada en algunos casos como “diplomacia ciudadana”³), surgen interrogantes y preguntas sobre su

³ La diplomacia ciudadana “se caracteriza por los siguientes rasgos: a) su naturaleza proactiva y permanente; b) la búsqueda de sinergias en las concertaciones horizontales de diferentes redes temáticas; c) el empleo de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el ejercicio de intercambios, articulaciones, cabildeo, campañas, etc.; d) una visión holística y el empleo eficaz del conjunto de los escenarios y mecanismos existentes dentro del sistema interamericano y de Naciones Unidas para la promoción conjunta de sus objetivos; e) la combinación de tácticas de cabildeo y negociación con estrategias de denuncia, movilización y confrontación; f) la interrelación y articulación de las agendas de base nacional con la agenda internacional de la sociedad civil; g) la visión integral de los derechos humanos y su interpenetración con los temas de pobreza, género, igualdad, democracia y desarrollo; y h) la articulación de recursos y voluntades en el

representatividad y legitimidad, por contraste con los gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes a nivel internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia, ni los donantes que proveen fondos a las organizaciones, ni los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas adecuados que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no-estatales, como las corporaciones transnacionales, mas allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente son requeridas de las mismas modalidades de representatividad y legitimidad, que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del seguimiento del desarrollo de la sociedad civil regional, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante “de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan” (Chiriboga, 2001, 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación eminentemente política, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general⁴, cuya legitimidad es más de carácter moral que político, en torno a la defensa de valores y bienes comunes. En este sentido, no siempre estas organizaciones son “representativas” por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público, en términos de un compromiso ético mas que político. No obstante, esta situación generalmente tiende a desdibujar la frontera entre su actuación como actores sociales y su desempeño eventual como actores políticos.

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

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil regional y global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional

marco de un trabajo consensuado entre redes”, como lo señala un documento surgido de la constitución del Foro de Diplomacia Ciudadana (Foro de Diplomacia Ciudadana, Boletín No. 7; abril 2002, p. 1-2).

⁴ Es paradójico, en este sentido, que la crisis de legitimidad de los partidos políticos, particularmente en América Latina, no se asocia radicalmente, en general, con una crisis de representatividad, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, si bien son cuestionadas en su representatividad no lo son, en general, en su legitimidad.

quedan en pie, mas que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar? ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores? ¿establecen efectivos mecanismos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno? ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan? ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía de los temas y agendas que establecen y priorizan? ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark, 2001).

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

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

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

Entre el diálogo y la confrontación.

En este marco, la reciente década ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos (Serbin 1998, 2000,

2001)⁵, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente *sociedad civil regional*, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Mas allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de los acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus especificidades regionales, pero no necesariamente dissociado de la génesis de una sociedad civil global.

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

En nuestra región, el desarrollo de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del sesenta y del setenta, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases les ha conferido, históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas simplistas a los problemas de pobreza, desigualdad y represión (Wils, 1995, 13). Estos orígenes, frecuentemente asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos y en introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su margen de acción e incorporándose tanto a programas de mas amplio alcance promovidos por gobiernos como por organizaciones internacionales.

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

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

⁵ Tanto el INVESP como CRIES, en la región del Gran Caribe, como otros organismos como CEFIR e INTAL, más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.

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

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

Por otra parte, el desarrollo de redes y ONGs regionales en el Gran Caribe, ha estado signado asimismo, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructuras organizativas y estrategias, de la misma manera que, mas recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales que, como el Banco Mundial y el BID, han comenzado a desarrollar programas hacia la sociedad civil en la última década.

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

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

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

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

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

Junto con ellas, algunas redes como es el caso de ALOP, conformada por ONGs vinculados más al trabajo de desarrollo, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales – Colombia, Panamá, República Dominicana, han dado lugar a la conformación de una red de iniciativas a nivel regional y subregional con el apoyo de del Banco Mundial y del BID, respectivamente. Asimismo, la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no-gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

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

Sin embargo, si bien, en su conjunto, estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar los rasgos actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y por su complejidad organizativa y estructural. En la mayoría de los casos, la conformación de redes responde al desarrollo de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones más amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto de América Latina y del Caribe, como de América del Norte y, eventualmente, a nivel

global. En este sentido es interesante notar la convergencia entre FOCAL, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EEUU, la red RMALC de México, el CUT brasileño y la ORIT, por otro (estos últimos en el marco de la Alianza Social Continental) como la participación de las organizaciones vinculadas a estas últimas en el Foro Mundial Social en Porto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane y Taddei 2001).

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

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

Por un lado, en general los gobiernos de la región, con algunas contadas excepciones mencionadas mas arriba, son poco receptivos a sus planteamientos, cuestionando su legitimidad y representatividad vs. la representatividad de gobiernos electos democráticamente, mas allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos. Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o el antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales por igual como esencialmente anti-gubernamentales) se manifiesta asimismo en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información y capacitación adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para dar apoyo al desarrollo de sus actividades. Por otra parte, muchas de las iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación mas que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales y regionales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones de la sociedad civil como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, sospechas de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas anti-gubernamentales o anti-sistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye asimismo a la superación progresiva de estos problemas.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundarias, privilegiando el trabajo local o a nivel nacional como mas efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden

representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsen. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales – en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas, con su énfasis en Europa Oriental primero y en África más recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones y sistemas políticos.

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

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

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

Estas dificultades, inherentes al trabajo de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales en general, se articula en el caso de las redes, con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas.

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

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

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

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

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

En primer lugar, el hecho de que el énfasis inicial en derechos humanos por parte de las organizaciones no-gubernamentales y de los movimientos sociales, especialmente en el marco de la transición de regímenes militares y autoritarios, vinculado a políticas de seguridad y defensa, control civil y rol de las fuerzas armadas, tiende a convertirse en un « non-issue » para la sociedad civil una vez que se avanza en los procesos de consolidación democrática, relegando los temas de seguridad a un segundo plano en la agenda de las organizaciones y redes sociales.

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

En tercer lugar, una vez que concluye la etapa más activa de los movimientos vinculados a derechos humanos, se desarrolla en la sociedad civil una tendencia a asumir pasivamente las decisiones del estado en relación a la seguridad doméstica e internacional, y las políticas y la legislación asociada a esta problemática. En este contexto, no se desarrollan mecanismos específicos de la sociedad civil para controlar o monitorear las agendas

ejecutiva o legislativas en torno a temas de seguridad y defensa, y existen sólo nexos tenues y débiles entre la sociedad civil y actores políticos como los partidos políticos en relación a estos temas (Serbin y Fontana, 2002).

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

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

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

En este contexto, las nuevas políticas de seguridad en la lucha contra el terrorismo global probablemente creen las condiciones para una reorientación gradual de las prioridades de las agendas de las redes y movimientos regionales de la sociedad civil, en especial en relación con sus agendas y estrategias. Los temas socio-económicos y políticos vinculados a los efectos de los procesos de globalización y regionalización y a la exclusión social y política que generan probablemente sean desplazados en sus agendas por la necesidad de preservar y profundizar los derechos civiles y políticos *vis-a-vis* una tendencia creciente por parte de algunos gobiernos de la región y fuera de ella a conculcar algunos de ellos y a priorizar los temas de seguridad por encima de los temas y demandas económicas y sociales. Las nuevas amenazas a la seguridad asociadas con el terrorismo global pondrán en suspenso y, eventualmente, pueden revertir los logros regionales e internacionales en torno a las libertades civiles, políticas y legales y a los derechos vinculados a la consolidación y

profundización de las democracias en la región. Asimismo, la gobernanza global y regional van a estar crecientemente amenazadas por medidas de seguridad cada vez más extremas y por la intervención de los gobiernos, particularmente por parte de los actores internacionales más poderosos.

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

Bibliografía citada:

Clark, John (2001) "Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society", en Edwards y Gaventa, op. Cit., pp. 17-28.

Chiriboga, Manuel (2001a) "Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank", en Edwards y Gaventa, op. Cit. pp. 73-85.

Chiriboga, Manuel (2001b) "Los acuerdos regionales de integración y las ONGs", en Podestá, Bruno et al., op. Cit., pp. 83-103.

Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) (2001) Global Citizen Action, Boulder: Lynne Rienner.

FLACSO: Serie BRIEF Cumbres de las Américas, No. 1, 2, 3 y 4, Buenos Aires: FLACSO.

Jácome, Francine (2000) "El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar", en Jácome, F. Et al., op. Cit., pp. 179-187.

Jácome, Francine (2001) "La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?", en Jácome, Francine; Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.) Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001, Caracas: CRIES/INVESP/CIEI/Nueva Sociedad, pp. 194-216.

O'Brien, Robert; Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000) Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge: Cambridge University Press.

Seoane, José y Emilio Taddei (comp.) (2001) Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre, Buenos Aires: CLACSO.

Serbin, Andrés (1998) "Globalización, déficit democrático y sociedad civil en los procesos de integración", en Jácome, Francine y Andrés Serbin (comps.) Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP/CRIES, pp. 13-32.

Serbin, Andrés (2000) "Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe", en Jácome, F. Et. Al. , op. Cit., pp. 11-35.

Serbin, Andrés (2001) "Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente", en Nueva Sociedad (Caracas), noviembre-diciembre 2001, No. 176, pp. 48-65.

Serbin, Andrés and Andres Fontana (2002) "Civil-Military Relations in Latin America: the Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension", en prensa en Schnabel, A. et al. (eds.) Post-conflict societies, Tokio: Universidad de las Naciones Unidas.

Wils, Frits (1995) NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges, Oxford: INTRAC.

Yáñez, Hernán (2000) "Redes de ONG e integración en el Gran Caribe", en Jácome, F. Et al., op. Cit., pp. 161-178.