

Por Andrés Serbin

Diplomacia ciudadana, sociedad civil y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe

Ciudadanía y construcción de la paz en América Latina y el Caribe

En un mundo dónde desde el fin de la Guerra Fría ha proliferado la eclosión de conflictos armados, América Latina y el Caribe aparenta ser una de las regiones más pacíficas y menos proclives a la emergencia de conflictos violentos. Esta percepción ha sido ampliamente recreada por las elites políticas locales, por los observadores externos y por los propios habitantes de la región. Esta imagen se sustenta, evidentemente, en el menor y cada vez más decreciente número de conflictos interestatales presentes en la región. Sin embargo, ignora o soslaya, el contenido potencial y el progresivo desarrollo de crecientes conflictos domésticos y, en el marco de la cada vez mayor porosidad de las fronteras nacionales, de tensiones y conflictos transnacionales vinculados con el tráfico de bienes, de personas, de recursos y, eventualmente, de ideas y actividades políticas ¹.

En un planeta dónde la combinación de diversos procesos de globalización ha contribuido al debilitamiento de los estados nacionales y a un incremento de los flujos transnacionales de diverso orden, la imagen y la convicción de una América Latina y del Caribe aislada de los avatares sangrientos del genocidio y de los conflictos descontrolados parece persistir entre los gobernantes y ante la opinión pública. De hecho, para muchos de los habitantes de la región, afectados por la pobreza extrema, el desempleo y la inseguridad, las prioridades de sus demandas y aspiraciones cotidianas apuntan más a las desigualdades y exclusiones económicas y sociales profundizadas por los programas de ajuste estructural, y, eventualmente, a los problemas de inseguridad doméstica ciudadana, que a la preocupación por el impacto y los costos de un eventual y aparentemente poco probable conflicto armado que haga estragos entre su población.

Sin embargo, situaciones críticas como la de la violencia y el conflicto armado domésticos persistentes en Colombia, la combinación de conflictos sociales y étnicos en Bolivia o la reiteración de la crisis haitiana, parecen indicar que la región no es inmune a la emergencia y desarrollo de conflictos violentos, con altos costos de vidas humanas, así no puedan ser paralelizables con situaciones similares en otras regiones del mundo.

En este contexto, los temas de paz, de prevención de conflictos y de seguridad regional siguen constituyendo problemas alejados de los intereses cotidianos de la mayoría de la población, y siguen reducidos a su manejo por los gobernantes y los organismos regionales, más allá de la creciente preocupación que despierta en amplios sectores de la población el incremento de la criminalidad, la violencia local y la inseguridad ciudadana.

Por otra parte, la complejización y el acelerado cambio de las relaciones internacionales, con el surgimiento de una sociedad civil global que, dentro de su heterogeneidad, impulsa, desde una perspectiva ética, una nueva visión de la agenda internacional centrada en la defensa de bienes públicos comunes como el desarrollo social, la equidad, el medio ambiente, los derechos

humanos y la paz, no parece haber impactado a la región y no parece haber lugar a la emergencia de una sociedad civil regional que, a la vez de profundizar y reforzar la consolidación de los sistemas democráticos incrementa su capacidad de incidir sobre las agendas y los temas regionales relevantes como la inequidad, la exclusión social y la inseguridad cotidiana, más allá de los logros alcanzados en la lucha por los derechos humanos en décadas precedentes.

En este sentido, la región aparenta estar alejada no sólo de la potencial emergencia de conflictos violentos sino también de un desarrollo y de un desempeño eficaz de las organizaciones que configuran su entramado social y que apunte a promover, defender y a proponer acciones y políticas orientadas a abordar los temas que, a nivel regional, trascienden las fronteras nacionales y pueden, eventualmente, impactar de una forma más dramática la vida cotidiana de su población. Atrás han quedado, en este sentido, las experiencias aprendidas de los conflictos fronterizos de la región latinoamericana en décadas precedentes, de la crisis regional y de los conflictos domésticos con impacto subregional de Centroamérica en la década del ochenta, o de la expansión de redes criminales transnacionales que la región ha experimentado en las tres últimas décadas. Ni siquiera el tema del terrorismo internacional tal como dramáticamente se ha impuesto en la agenda internacional en los últimos años ha dado lugar a una preocupación ciudadana que se exprese en acciones específicas y sostenidas.

Sin embargo, la dilución del capital social en la mayor parte de sus sociedades, la deslegitimación de las elites políticas y de los sistemas democráticos constituidos o reconstituidos desde la década del ochenta, las reiteradas crisis de gobernabilidad, la profundización de la exclusión social y étnica en muchas de las subregiones, bajo el impacto de los procesos de globalización en sus diversas dimensiones, ni aísla ni contribuye a recrear el mito de una región pacífica *per se*, como tampoco la creencia de que las soluciones estarán, en el marco de estados afectados en sus alcances y en su eficiencia por el impacto de la globalización neoliberal y de los programas de ajuste, exclusivamente en manos de los gobernantes electos.

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

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

Ninguno de estos temas es patrimonio exclusivo de los gobernantes y, en todo caso, el contrato social establecido o en proceso de establecerse entre las elites políticas y la ciudadanía implica, en la actualidad, un mayor compromiso y una acción más efectiva de los ciudadanos tanto para prevenir y anticipar los conflictos y catástrofes que puedan emerger, como para impulsar, formular y monitorear las políticas públicas adecuadas para lidiar con ellas.

En este marco, el desarrollo de una diplomacia ciudadana que acompañe, monitoree, fiscalice y, eventualmente, supervise la diplomacia de gobiernos y organismos internacionales para impulsar políticas que aborden estos problemas, es fundamental si se quiere evitar la profundización de los déficit democráticos ya existentes o el incremento del abismo y la polarización social y étnica que puedan nutrir y profundizar estos problemas. En particular, en cuanto a la emergencia de conflictos armados se refiere, la diplomacia ciudadana, ejercida por las redes y organizaciones regionales que, desde una perspectiva ética, abogan por la construcción y consolidación de una región pacífica, tiene un rol fundamental, en tanto no bastan la declaraciones de zonas de paz, ni las medidas coyunturales para prevenir estos conflictos sino que se hacen necesarias políticas consistentes y sostenidas con una amplia participación de la ciudadanía que, promuevan, en el amplio espectro regional, una prevención efectiva de los conflictos violentos que las profundas brechas sociales y étnicas de América Latina y el Caribe pueden augurar en los próximos años.

En esta perspectiva, la región y sus ciudadanos, más allá del consuelo fácil de ser una de las más pacíficas del mundo, no es necesariamente inmune al surgimiento potencial de conflictos violentos, razón además para que las organizaciones y redes ciudadanas no ignoren la necesidad de desarrollar estrategias preventivas donde puedan asumir un rol crucial ni soslayen la prevención de conflictos y la construcción de la paz como uno de los temas relevantes en la próxima Cumbre de las Américas.

En este marco, el presente artículo recoge y analiza los avances más recientes, tanto en el plano conceptual como empírico, de la emergente diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe en la prevención de conflictos armados, teniendo en cuenta que la construcción de la paz mundial pasa por la construcción y consolidación de la paz regional y que la sociedad civil regional, crecientemente, desempeña un papel crucial en este proceso, como lo ha hecho en otros ámbitos, para lo cual basta mencionar los derechos humanos.

Sociedad civil global, guerra y sociedad civil regional.

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

Sin abundar en la genealogía ni en una discusión detallada de las diversas utilidades de este concepto, podemos señalar que, entre otras muchas interpretaciones que aporta la literatura reciente sobre el tema, Mary Kaldor² asocia el desarrollo y re-surgimiento de la sociedad civil con el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización, al dar lugar a la emergencia de una sociedad civil global. Desde esta perspectiva, ofrece una tipología de cinco significados para la misma: como **societas civilis**, o "zona de civilidad" basada en el imperio de la ley y la existencia de una comunidad política, asociada a un orden pacífico sobre la base de un consentimiento explícito o implícito de los individuos, y que no puede ser separada de la existencia de un estado, que se distingue de otras sociedades "no-civiles" (estado de la naturaleza o imperios absolutistas) y de la guerra; como **sociedad burguesa** (Bürgerliche Gesellschaft) en la versión de Hegel y Marx, asociada con el advenimiento de una sociedad comercial creada por individuos que constituyeron la condición necesaria para una sociedad civil contrastada con el estado; en la **versión activista**, que implica la existencia de un estado de derecho y una redistribución del poder en el marco de una radicalización de la democracia y de la ampliación de la participación y de la autonomía que da lugar a la emergencia de una ciudadanía activa; en la **versión neoliberal** que remite a la vida asociativa de un "tercer sector" no-lucrativo que no sólo restringe el poder estatal sino que actúa de sustituto a muchas de las funciones desempeñadas por éste; y en una **versión postmoderna**, que concibe a la sociedad civil como un escenario de pluralismo y contestación, y una fuente tanto de civilidad como de incivildad.

Cada una de estas versiones, remite a una visión de la sociedad civil global, y configura, a la vez, visiones normativas y descriptivas que, en el contexto de la globalización, refieren, a su vez, a proyectos políticos diferenciados. Si bien Kaldor asume distintos aspectos de las tres últimas versiones para su análisis de la sociedad civil global, se identifica más con la versión activista que caracteriza en función de su poder de emancipación política, de empoderamiento de los individuos y de la ampliación y profundización de la democracia, en tanto la guerra y la amenaza de la guerra siempre representan una limitación a la democracia. En este sentido, la globalización ofrece la posibilidad de superar esta limitación y abre posibilidades de emancipación a una escala global. Sin embargo, en la práctica, también implica una creciente desigualdad e inseguridad y el despliegue de nuevas formas de violencia. En este sentido, el principal desafío consiste en cómo controlar la violencia y la guerra a escala global, o, desde la perspectiva de la sociedad civil global, como "civilizar" o democratizar la globalización a través del imperio de la ley, de la justicia y del empoderamiento global.

Más allá de la persistencia de la versión neoliberal de la sociedad civil global que apunta al rol de las ONGs en "aceitar" y hacer más potable la globalización económica y sus desigualdades, la combinación de la versión postmoderna y la versión activista de la sociedad civil global permite ver su despliegue en función de la extensión de campos de contestación a la

globalización económica, en función de una pluralidad de sociedades civiles globales que actúan a través de diferentes redes organizadas y que, en la versión postmoderna, incluye tanto las expresiones "civiles" como "inciviles" (incluyendo aquéllas que promueven la guerra y la violencia).

La perspectiva de una visión plural de *sociedad civiles globales* da lugar a un reconocimiento de los elementos distintivos de las culturas políticas que arrastran e incorporan y al hecho de que, más allá de la interconexión horizontal que se desarrolla en el entramado de la sociedad civil global a través de la revolución informática y del flujo acelerado de información, existe una gran heterogeneidad y fragmentación que puede hacer a los rasgos distintos de *sociedad civiles regionales*, vinculadas con la dinámica general de la sociedad civil global pero que mantienen y detentan características propias. Hemos argumentado en otros trabajos sobre el desarrollo de una **sociedad civil regional** en América Latina y el Caribe que, en articulación con la dinámica de la sociedad civil global, mantiene, sin embargo, características distintivas y, en especial, una configuración de actores y de agendas con rasgos propios, con el componente adicional de que su empoderamiento constituye un elemento fundamental en el desarrollo y la profundización efectiva de los procesos de integración regional, particularmente desde la perspectiva del nuevo regionalismo³.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, más allá de sus rasgos intrínsecos y distintivos, las sociedades civiles nacionales en América Latina y Caribe y, especialmente, las distintas expresiones de una emergente sociedad civil regional son de **desarrollo tardío y se encuentran aún en proceso de configuración**, comparadas con las sociedades civiles del Atlántico Norte⁴. En este sentido, su desarrollo se potencia en el marco del fin de la Guerra Fría; del desarrollo de la segunda etapa de la globalización, y de los procesos de re-democratización y post-conflicto, particularmente en el Cono Sur y en América Central (década del ochenta), a diferencia de las sociedades civiles europeas y de América del Norte, estructuradas como tales a partir del siglo XVIII, en función de nuevos contratos sociales. Cabe añadir, asimismo, que en nuestra región, a raíz de los efectos devastadores de los programas de ajuste estructural sobre las sociedades regionales, muchos de los contratos sociales establecidos en el marco de los sistemas democráticos se encuentran en proceso de re-definición.

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

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

En primer lugar, sus precedentes se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década del sesenta, con un **fuerte sentido de misión y de superioridad moral**, frecuentemente teñido de fuertes elementos ideológicos, principalmente en el marco de regímenes autoritarios. En este sentido, detentan un carácter originariamente **anti-**

gubernamental, en sociedades altamente estatistas. Con consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes.

En segundo lugar, están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales y por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos subregionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, personalismo*, y, frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes).

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

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en su origen, a tener **dificultades en articularse en redes regionales o transnacionales**. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de DDHH, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización, el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la **globalización del derecho internacional y de los derechos humanos**. No así las organizaciones y movimientos de reforma política y participación ciudadana, y de asistencia solidaria y ayuda humanitaria, con mayor concentración en temas sectoriales locales y/o nacionales. En este marco, con las excepciones señaladas, existe una seria dificultad de las OSC en América Latina y el Caribe a movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera de sus intereses y demandas inmediatas, de sus agendas y de su horizonte cognitivo. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y subregionales, la gobernabilidad democrática regional, quedan frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades. Una excepción asimismo a esta situación lo constituyen el movimiento anti-ALCA, asociado al desarrollo del Foro Social Mundial, y las distintas expresiones regionales de movimientos anti-globalización.

No obstante, por otra parte y paradójicamente, como ya señalamos, la reactivación y desarrollo de las OSC en América Latina y el Caribe en la década del ochenta está fuertemente ligado al desarrollo de vínculos y redes transnacionales, especialmente en el campo de los derechos humanos, y está fuertemente asociado al desarrollo de una sociedad civil global. Más recientemente los vínculos, nexos y articulaciones globales se amplían a través del desarrollo del movimiento anti-ALCA, los movimientos anti-globalización y el desarrollo del Foro Social Mundial.

En todo caso, **predominan en la agenda de redes transnacionales de la región, los temas económicos y sociales/étnico y de lequidad, y figuran menos los temas explícitamente políticos y de seguridad**, con la probable excepción de las recientes reacciones frente a política unilateral de EEUU post 9-11 y la guerra en Irak, principalmente en vinculación con los

movimientos anti-ALCA y anti-globalización ya existentes, que incorporan a sus agendas estos temas pero que no han generado movilizaciones significativas en América Latina y el Caribe.

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

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

Esta misma situación se refleja en las redes y movimientos sociales de carácter regional, que alinean **entre el diálogo y la confrontación (insiders y outsiders)** con los gobiernos y los organismos regionales. Un caso ilustrativo al respecto se produjo en la Cumbre de las Américas en Québec, donde ambos grupos tuvieron un desempeño diferenciado en las relaciones con los gobiernos participantes en la Cumbre⁵.

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

Por otra parte, **a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas más evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana** (a través de observación/monitoreo, consulta o participación en toma de decisiones, y con mayor, menor o nulo apoyo financiero e institucional) **y mayor autonomía de las OSC**⁶.

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

Por otra parte, sus principales dificultades en lo interno se asocian con el **personalismo de su liderazgo**, su **fragilidad y falta de sostenibilidad institucional**, la **dependencia financiera** (predominantemente de donantes externos), y la dificultad de transitar **desde lo normativo a lo propositivo** en sus planteamientos⁷.

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

Notas

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

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

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

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

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

[7] Hemos desarrollado estas características en más detalle en Serbin (2003), op. Citada.

La diplomacia ciudadana: ambigüedades conceptuales y prácticas efectivas

Diplomacia ciudadana es un concepto muy nuevo que intenta caracterizar la acción ciudadana en el ámbito internacional, orientado a promover agendas vinculadas a los bienes públicos globales y a superar el déficit democrático existente en el ámbito de las decisiones internacionales, particularmente en los organismos y regímenes internacionales. Como tal, evidentemente, no se disocia del desarrollo de una sociedad civil global en las últimas décadas, ni de una versión activista de la misma, siguiendo los planteamientos de Mary Kaldor.

En este sentido, esta vinculado a eclosión de la sociedad civil global, en función de una diferencia sustancial con las concepciones de sociedad civil asociadas con el desarrollo de los estados y de los sistemas democráticos a nivel nacional, en tanto no existe un estado global que permita una interlocución o el establecimiento de un contrato social con una institucionalidad unívoca. La interlocución de esta sociedad civil global se produce con diversos actores gubernamentales, intergubernamentales y del mercado en el marco del llamado *multilateralismo complejo* y del proceso de construcción de una gobernanza global. Desde esta perspectiva, la sociedad civil global emerge como el factor de democratización de la globalización a través de la promoción de la gobernanza global, del desarrollo del derecho internacional y de una incidencia activa en torno a bienes públicos globales en el ámbito de los foros y organismos multilaterales. En un contexto global caracterizado por la ausencia de una democracia y de un gobierno global, las OSC asumen, a través de su incidencia y acción, un rol más asociado con la defensa y promoción de postulados éticos y morales que una representatividad a través de mecanismos electorales.

De allí, la visión de una acción multilateral que implica interlocución y relación con diversos actores en un marco muy complejo. Esta situación que caracteriza la emergencia de la sociedad civil global es también aplicable a la emergente sociedad civil regional, en un contexto donde predominan las características antes citadas de las culturas políticas locales y una significativa falta de madurez de la estructuras institucionalizadas para la participación ciudadana, tanto en la mayoría de las democracias latinoamericanas y del Caribe, como en el ámbito de los organismos regionales.

Desde un punto de vista conceptual, existen confusiones entre la concepción de una *double track diplomacy*, tal como ha sido acuñada en los medios académicos y decisionales del Norte, más orientada a complementar la diplomacia tradicional en la mediación en conflictos y en la situaciones de post-conflicto, que asigna a las OSC un rol complementario a las de los actores estatales o intergubernamentales intervinientes, y la **diplomacia ciudadana** concebida en términos de una agenda propia de las OSC locales o regionales, en base a un rol distintivo propio. Ambas pueden tener un carácter de diplomacia preventiva, pero asignan funciones sustancialmente distintas a las OSC.

Second track diplomacy es concebida, en este contexto, como "*informal interaction between members of adversary groups or nations that aim to develop strategies, influence public opinion and organize human and material resources in ways that might help resolve their conflict*"⁸. En este sentido, la *second track diplomacy* está focalizada en conflictos específicos y en complementar el proceso oficial de su resolución a través de los canales de la diplomacia tradicional de los gobiernos. Como derivación de esta concepción, en el mismo contexto y tradición conceptual, la diplomacia ciudadana o *citizens' diplomacy* es concebida en términos de los contactos y actividades no-gubernamentales de ciudadanos o grupos de individuos que buscan mejorar las relaciones entre partes en conflicto, y apuntan a movilizar apoyo para una resolución pacífica del mismo⁹.

La focalización de la *second track diplomacy* o *citizens' diplomacy* en la resolución de conflictos está aún más claramente explicitada en la conceptualización de Davies y Kaufman:

"La diplomacia ciudadana o de "segunda pista" podría ser definida, de manera amplia, como el juntar -sin ningún status de representación oficial- a profesionales, líderes de opinión pública u otros individuos influyentes sobre comunidades en conflicto, para que trabajen juntos en una mejor comprensión de las dinámicas subyacentes al conflicto y acerca del modo en que podría

transformarse de una situación violenta (o de potencial violencia) en un proceso cooperativo para promover la construcción de paz y el desarrollo sustentable" ¹⁰

En este sentido, complementa la *first track diplomacy* tradicional de estados y gobiernos, involucra la participación de la sociedad civil y contribuye a la evolución y maduración de una cultura política democrática.

La diplomacia ciudadana tal como la concebimos en FDC puede incluir acciones vinculadas a la *double track diplomacy*, en relación a la resolución de conflictos, pero no se limita a ellas y va más allá, en el marco de un rol protagónico de la sociedad civil regional y de una acción sostenida ante los organismos intergubernamentales y ante los gobiernos, que apunta a promover una agenda propositiva que exprese de una manera más cabal las expectativas, demandas y aspiraciones de una ciudadanía regional (o del entramado de redes y OSC que la configuran), a través de una compleja red de mecanismos de consulta, de formulación de posiciones y de definición de estrategias, iniciativas y acciones, especialmente en los ámbitos y foros multilaterales .

En este sentido, es necesario tener en cuenta que la articulación de una agenda propositiva entre redes con intereses específicos y sectoriales muy diversos no es fácil y generalmente recurre, a partir de una concepción deliberativa, a las coincidencias de orden ético que distinguen las agendas y mandatos de la mayoría de las OSC sectoriales, en el marco de la globalización de los derechos humanos y de la ética que ha dado lugar a la emergencia y al desarrollo de una sociedad civil global ¹¹.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la diplomacia ciudadana en la concepción del FDC, no sólo se concentra en la prevención o resolución de conflictos, ya que los temas de exclusión social, pobreza e inequidad, distintivos de nuestra región, son puntos focales de su agenda, en función de una convergencia sobre el marco general de los condicionantes estructurales que hacen tanto a las desigualdades sociales y étnicas, como a la emergencia de conflictos violentos que pueden llevar a la eclosión de conflictos armados y de violencia en la región.

En función de una agenda amplia de temas de relevancia regional, esta concepción de la diplomacia ciudadana implica el desarrollo de una visión y de estrategias de incidencia no limitadas a lo coyuntural, como en la mayoría de las acciones predominantemente reactivas de los gobiernos, sino una visión y una estrategia a largo plazo, que requiere de una complementación entre las OSC y las comunidades de expertos y de académicos que abordan diversos temas de su agenda, y de una interlocución permanente con los ámbitos políticos de decisión. Esta recomendación se enfrenta, particularmente en el caso de los temas de seguridad y paz regional, con una serie de dificultades adicionales, en tanto el conocimiento generado por estas comunidades epistémicas está frecuentemente determinado por las agendas gubernamentales e intergubernamentales, y por el hecho de que muchas OSC no incluyen esta temática entre sus prioridades.

El Foro de Diplomacia Ciudadana reunido en México en febrero del 2002, definió, en este sentido, de una manera muy precisa este concepto en una perspectiva regional como "el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo como de negociación como de denuncia y de movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales" por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en función de un esfuerzo por democratizar las relaciones internacionales y los foros multilaterales ¹².

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

Si bien son de señalar los cambios recientes en algunos ámbitos multilaterales a nivel regional como las Cumbres de las Américas y la Organización de Estados Americanos, donde se ha ido ampliando el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil en torno a algunos temas relevantes (iniciado básicamente en relación a los derechos humanos y a los temas medioambientales y que ha incluido recientemente los temas de prevención de conflictos, seguridad regional y construcción de la paz), en la mayoría de los mecanismos subregionales, como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano, la CARICOM o la Asociación de Estados del Caribe (AEC), estos cambios son muy incipientes, lo que se refleja muy claramente en la ausencia de mecanismos efectivos de diálogo y/o participación¹³. Baste mencionar, por otra parte, que en el marco del Grupo de Río o de las Cumbres Sudamericanas los mecanismos de participación de o de diálogo con la sociedad civil son totalmente inexistentes.

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

Regionalidad y diplomacia ciudadana

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

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

No obstante, en términos de la actividad regional de una diplomacia ciudadana ésta tiene menos glamour mediático que las acciones locales o en el ámbito global y requiere de un trabajo más sostenido y continuo (en un marco de cambios y transformaciones de gran aceleración) de construcción de la ciudadanía.

A la vez, es parte fundamental de la construcción de la **regionalidad** como complemento y contrapeso a la globalización, ya que la integración regional no puede ser concebida sólo en términos de decisiones políticas asociadas con acuerdos comerciales o la coordinación de políticas industriales o macroeconómicas y requiere

asimismo, para su cristalización, de una activa participación de la ciudadanía. De hecho, la construcción de un nuevo imaginario social acerca de la construcción de la *regionalidad*, no sólo requiere del alejamiento de los tradicionales enfoques estado céntricos en el tratamiento del regionalismo y la integración regional, sino también, y de una manera especial, la necesidad de que las regiones se construyen en base a una ciudadanía activa que recrea tanto nuevas formas de identidad como nuevas modalidades de participación en este proceso. La construcción social de una *regionalidad* por parte de una ciudadanía activa constituye, a su vez, en la visión de numerosos analistas del llamado nuevo regionalismo, una condicionante básica para que la integración regional configure tanto un efectivo contrapeso a la globalización en su versión neoliberal como un real proceso de construcción de la integración regional "desde abajo"¹⁴

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

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

Diplomacia ciudadana, seguridad y prevención de conflictos en la construcción de la paz regional: algunas propuestas constructivas.

En una sociedad global caracterizada por los flujos acelerados de información y de conocimiento, se requiere de una sistemática capacitación en el manejo de los temas regionales e internacionales, en como afectan su vida cotidiana tanto en el plano económico, como social, político y medioambiental, y el desarrollo de un conocimiento y una capacidad de análisis bien informada y actualizada sobre los procesos en curso, su impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos más allá de los límites territoriales, las complejas soluciones que pueden proponerse para su abordaje, y los mecanismos regionales e internacionales que puedan utilizarse para implementar políticas sostenidas y eficientes para superar estos problemas.

Para ello, no sólo hace falta impulsar adecuados programas de capacitación en distintos temas, sino también desarrollar capacidades de interlocución e incidencia

frente a actores complejos, sean estos los gobiernos, los partidos políticos o, en el caso regional, los organismos intergubernamentales y los ámbitos multilaterales.

Por otra parte, la capacidad de incidencia no sólo se incrementa con el desarrollo de un conocimiento y de una capacidad de análisis sólidos, sino también a través de estrategias efectivas que se desarrollen en el marco de un conocimiento cabal de los resortes y mecanismos políticos a nivel local, nacional, regional y global, y a su articulación.

A su vez, esta capacidad de incidencia no remite sólo a las iniciativas de redes sectoriales, sino a un esfuerzo de coordinación y articulación entre redes diversas, en torno a planteamientos éticos y de transformación convergentes, para lo cual se requiere del desarrollo de alianzas efectivas entre redes y organizaciones a nivel regional que potencien su capacidad de incidencia sobre gobiernos y organismos intergubernamentales.

Por otra parte, no puede soslayarse la necesidad, en la producción de conocimientos útiles para el desarrollo de estas estrategias y para la propia maduración de las redes sociales, la necesaria articulación con comunidades académicas y de expertos. Esto es particularmente importante en el ámbito de la prevención de conflictos y de construcción de la paz regional, en tanto en América Latina y el Caribe, tradicionalmente, la comunidad académica especializada en temas de seguridad interactúa fundamentalmente con los gobiernos y los organismos intergubernamentales y sólo en muy limitada medida, con las redes y organizaciones de la sociedad civil, en una visión estadocéntrica en que predomina el tratamiento de los temas de seguridad inter-estatal y en cuyo marco las nuevas amenazas a la seguridad son percibidas fundamentalmente en términos de las políticas y reacciones de los gobiernos. Asimismo, es de señalar que, en este contexto, no existe una experiencia acumulada y sistematizada de prevención de conflictos, aunque sí en su resolución y en *peace-keeping* y *peace-building*, inclusive en experiencias internacionales bajo ONU de las fuerzas armadas.

Una adecuada capacitación, junto con una progresiva consolidación y maduración institucional y una efectiva capacidad de incidencia de las redes y organizaciones de la sociedad civil ante los gobiernos y foros intergubernamentales y multilaterales de América Latina y el Caribe, junto con una interlocución sostenida y autónoma frente a los actores políticos de la región, constituyen la base para que la diplomacia ciudadana que se desarrolla progresivamente pueda incidir no sólo sobre una construcción de una regionalidad latinoamericana y caribeña "desde abajo" que haga, a través del tratamiento y de la incidencia en diversos temas públicos regionales, de contrapeso a la globalización neoliberal, sino también, en el ámbito de la prevención de conflictos y la construcción de la paz en forma más específica, para que nuestra región continúe siendo una de las más pacíficas del planeta pero, a la vez, pueda devenir en una de las más democráticas, justas y equitativas.

Notas

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