



**17**

**Los nuevos escenarios de  
la regionalización: Déficit  
democrático y participación de  
la sociedad civil en el marco del  
regionalismo suramericano**

**Andrés Serbin**



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales

**DOCUMENTOS  
CRIES**



# Presentación

*Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red.*

*Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en*

*distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.*

*Confiamos que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.*

## **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) fue establecida en Managua en 1982. CRIES es una red de centros de investigación, think tanks, ONGs, fundaciones y asociaciones profesionales de América Latina y del Caribe cuyo objetivo principal es promover la participación de la sociedad civil y la investigación económica y social vinculada a esta participación.

El mandato principal de CRIES es profundizar la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en el debate público sobre temas regionales y subregionales, e incrementar el involucramiento de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas.

Actualmente más de 100 organizaciones nacionales y regionales involucradas en proyectos de investigación y en programas de incidencia regional y sub-regional son miembros de CRIES, promoviendo la creación de un modelo inclusivo, participativo y sustentable de integración regional en América Latina y el Caribe.

CRIES publica regularmente la revista académica tri-lingüe Pensamiento Propio, un Anuario de Integración Regional, y una serie de documentos, conjuntamente con una colección de volúmenes colectivos sobre diferentes temas regionales.

## **Regional Coordination for Economic and Social Research**

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) was established in Managua in 1982. CRIES is a network of research centers, think tanks, NGOs, foundations and professional associations from Latin America and the Caribbean which main goal is to promote civil society participation and related social and economic research.

CRIES main mandate is to deepen civil society participation in regional integration processes and in the public debate on regional and subregional issues, and to increase the involvement of civil society networks and organizations in the formulation and implementation of public policies.

Currently CRIES membership include more than a 100 national and regional organizations involved in regional and sub-regional research projects and advocacy programs fostering the creation of a participative, inclusive and sustainable model of regional integration in Latin America and the Caribbean.

Additionally to a set of collective volumes on regional issues, CRIES publishes regularly Pensamiento Propio, a tri-lingual academic journal; a Regional Integration Yearbook, and a series of CRIES documents and policy briefs.



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas  
y Sociales (CRIES)

Publicado en Buenos Aires en el mes de octubre de 2011

# Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano

**Andrés Serbin**

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC).  
e-mail: aserbin@cries.org

## Introducción

En la reciente década, el mapa geopolítico de América Latina ha sufrido algunas significativas mutaciones. Por un lado, en el marco del progresivo desvanecimiento del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el desinterés por la región por parte de EE.UU. que se inicia después de S-II se ha articulado con una creciente focalización de la agenda de la política exterior estadounidense en otras regiones del mundo. Por otra parte, la elección de un amplio espectro de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en una gran parte de los países de la región, no ha logrado impulsar una efectiva agenda de integración regional ni ha creado las condiciones para involucrar activamente a la ciudadanía en este proceso.

En este marco, en la actualidad, si bien el ALCA ha dejado de representar un horizonte ambicionado para la mayoría de los países latinoamericano y caribeños, los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EEUU y algunos países (Perú, Colombia<sup>1</sup>, Panamá y eventualmente Ecuador y Uruguay), junto con la firma del CAFTA-DR, han reflejado un interés sostenido por avanzar en acuerdos con los EEUU, particularmente en las sub-regiones más cercanas a este país y en la línea de los países del Pacífico<sup>2</sup>. A su vez, estos acuerdos, en el caso de los países andinos, han contribuido al debilitamiento y fragmentación de la Comunidad Andina de Naciones —CAN (con la retirada de Venezuela) y a una re-configuración de MERCOSUR (con la adhesión reciente de la República Bolivariana de Venezuela). Esta organización, sin embargo, no logra resolver sus evidentes déficits institucionales ni contribuye a avanzar en una arquitectura regional más desarrollada y comprometida, ni en la construcción efectiva de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), re-bautizada como Unión de Naciones del Sur (UNASUR)<sup>3</sup>.

El creciente rol protagónico de Venezuela en la región en el transcurso de la década actual, apoyado por sus ingresos petroleros, no sólo ha contribuido a esta re-configuración, sino que también ha impulsado un nuevo paradigma de integración en torno a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)<sup>4</sup>. Hasta ahora el ALBA ha sumado a los gobiernos más estrechamente aliados a Chávez —Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, y Dominica, y busca acercar a Haití, junto con

algunos países del Caribe insular. Por otra parte, Brasil pese a su creciente rol de actor global, no logra asumir efectivamente un liderazgo regional más allá de sus intereses comerciales y económicos, desarrollando una política regional regida por el poder blando, por la prudencia y por un perfil cauto, y por sus aspiraciones globales<sup>5</sup>, signada, sin embargo, por sus intereses económicos<sup>6</sup>.

En este contexto, por un lado, la región se ha sumido por momentos en una dinámica de polarización entre la tradicional hegemonía estadounidense, significativamente debilitada y que a dos años de la nueva administración del Presidente Obama no ha evidenciado, hasta el momento, cambios sustanciales<sup>7</sup>, y lo que algunos analistas no dudan en señalar como una nueva hegemonía<sup>8</sup> venezolana, basada en los altos precios internacionales del petróleo y en los recursos energéticos y financieros de este país, junto con una agresiva cruzada ideológica de su actual presidente<sup>9</sup>. A su vez, las tensiones regionales se expresan en la competencia, no siempre solapada, como lo hemos señalado en otros trabajos, entre los liderazgos emergentes de Venezuela y de Brasil, con planteamientos, estrategias y objetivos diferenciados<sup>10</sup>.

Por otra parte, más allá del naufragio del proyecto del ALCA, persisten los acuerdos bilaterales con EEUU; el MERCOSUR (y particularmente Brasil) insiste en promover, desde principios de este siglo, una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con diversos grados de adhesión de los países sudamericanos en el marco de su transformación en la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y el aporte de algunos recursos de instituciones financieras internacionales (particularmente el BID y la CAF); y el bolivarianismo radical de Chávez ha impulsado el desarrollo de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Estos tres paradigmas de integración, desde énfasis y perspectivas diferentes, contribuyen a una mayor fragmentación hemisférica. De hecho, crean serios obstáculos para los avances de una integración regional consolidada institucionalmente que incremente significativamente los flujos comerciales intra-regionales; que asuma una dimensión social relevante en el contexto de abismales disparidades y exclusiones sociales de la región, y que mantenga rasgos democráticos, más allá de la retórica de cumbres y foros y de los discursos con limitada voluntad política y seguimiento efectivo<sup>11</sup>. Finalmente, tensiones y potenciales conflictos entre algunos países de la región, sumados a la persistencia, si

bien algo atemperada, de disputas fronterizas<sup>12</sup>, contribuyen a complejizar este panorama.

En este marco, en esencia, la región tiende a una mayor fragmentación, desgarrada por múltiples fuerzas centrífugas<sup>13</sup>.

En este contexto, sin embargo, la dificultosa consolidación de la institucionalidad democrática de los últimos veinte años, ha dado también lugar a una amplia gama de discursos sobre la necesidad de superar, a través de una más activa participación de la ciudadanía, el marcado déficit democrático de los procesos de integración en la región. Estos procesos generalmente han expresado las decisiones y los discursos presidenciales, con el apoyo de un vasto espectro de tecnócratas y funcionarios gubernamentales, pero con limitada incidencia de la ciudadanía en la articulación de las agendas regionales, ya sea bajo modalidades directas de participación o a través de sus representantes parlamentarios<sup>14</sup>.

Este planteamiento no se disocia ni del acceso al poder de diversos gobiernos con orientación de izquierda y de centro-izquierda, ni de las crecientes demandas de la ciudadanía. Demandas que apuntan tanto a la profundización y consolidación de las estructuras institucionales de los sistemas democráticos, como a la implementación de políticas adecuadas para superar las profundas desigualdades sociales, económicas y étnicas que caracterizan a la región, en función de profundizar tanto los derechos políticos y civiles, como los derechos económicos, sociales y culturales.

El desarrollo de una sociedad civil que incremente sus demandas ante el Estado, y de una ciudadanía que exige transparencia, información y rendición de cuentas, choca con la tradicional tendencia de la cultura política de los países de la región de centrar todas las decisiones en el ámbito ejecutivo, cuando no en el específicamente presidencial, particularmente en lo que se refiere a los asuntos externos y a la política exterior.

En este marco, más preocupante aún es el hecho de que las iniciativas de integración, de evidente carácter inter-gubernamental, dejan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con la inclusión de una dimensión social relevante. Ello a pesar de que

la experiencia europea ha puesto en evidencia que ningún proceso de integración regional puede pasar por alto el involucramiento activo de la ciudadanía y la superación de los “déficits democráticos”<sup>15</sup> que caracterizan a procesos regionales estructurados e impulsados desde las elites o desde la voluntad política del presidente o del gobierno de turno.

En función de este cuadro general de las tendencias prevalecientes en la región, el presente documento aborda tanto un análisis de la dinámica actual del regionalismo en América Latina y el Caribe, como de la emergencia de nuevas expresiones e iniciativas inter-gubernamentales para impulsar diversas modalidades de regionalismo de características diferentes al desarrollado en el marco de la prevalencia del “consenso de Washington” en la década del noventa, de sus rasgos más descollantes y de la evolución de las redes y organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de incidir, en este contexto, sobre las agendas regionales.

En esencia, en el marco del hilo conductor del presente volumen, si bien asumimos con las editoras de este libro que las iniciativas regionales articuladas en torno a las experiencias de la UNASUR y del ALBA (y eventualmente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —CEALC, a constituirse formalmente en 2012) configuran una nueva fase del regionalismo de características transformadores, ya sea categorizada como regionalismo post-liberal<sup>16</sup>, post-comercial o post-hegemónico<sup>17</sup>, y concebida como “*visible manifestations of the re-politization of the región, creating foundations for new politics in which citizens, social movements, political parties, and government leaders interact and construct new understandings of regional community*”<sup>18</sup>, en este capítulo abrimos una serie de interrogantes sobre el proceso. Entre éstos se cuentan preguntas acerca de los rasgos distintivos de la articulación entre estos actores en torno a una agenda regional, en función de postular que la interacción entre ciudadanos y movimientos sociales, por una parte, y gobiernos y partidos políticos por otro, en el marco de las nuevas variantes de organización de la integración regional adolecen, en la coyuntura actual, de serias falencias. Estas se dan en términos del establecimiento de mecanismos institucionalizados de interlocución y de una efectiva participación de la ciudadanía, agravando el déficit democrático existente en los ámbitos multilaterales tanto a nivel regional —foco de este volumen— como a nivel global.

En este sentido, a partir de un análisis de la transición de la fase previa de regionalismo a la actual y de los cambios en el entorno regional y hemisférico, abordamos la introducción de la agenda social en los procesos regionales y la propuesta de creación, en diferentes ámbitos, de Cartas sociales que formalicen su implementación. En este contexto, analizamos a continuación, los rasgos distintivos de la evolución de la sociedad civil en el nuevo entorno político que caracteriza a la actual coyuntura, de sus debilidades y falencias, de los nuevos actores sociales emergentes en el proceso de construcción de ciudadanía en la región, y de los obstáculos que confrontan. Sobre esta base analizamos los alcances de la participación ciudadana en la agenda regional a partir de los mecanismos de participación existentes y de sus limitaciones, para intentar responder, finalmente, a la interrogante central que guía este capítulo - ¿existe una efectiva participación ciudadana en la formulación de los diversos temas de la agenda regional en la nueva fase de regionalismo en curso que contribuya a cerrar la brecha existente en términos de déficit democrático?

## **1. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: agendas sociales y cartas (sociales) de intención.**

Más allá de las divergencias conceptuales, estratégicas e ideológicas y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR, es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes.

En primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración por temas más eminentemente políticos, que expresa un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y en la política de desarrollo. En segundo lugar, esta proceso no está dissociado de un marcado “retorno del Estado” tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico de los gobiernos y un relegamiento de actores no-estatales como el sector privado y la sociedad civil, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter inter-gubernamen-

tal. Este “retorno del Estado” viene asimismo asociado, eventualmente y en el marco de una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones acendradamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional<sup>19</sup>. En tercer lugar, asimismo en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los gobiernos electos democráticamente, junto con una agenda social impulsada desde arriba, hay un “retorno a la agenda del desarrollo”, en franco distanciamiento del “Consenso de Washington” y de sus fórmulas, y en función de un impulso neo-desarrollista.

A estos tres “retornos” fundamentales de esta etapa luego de la fase del regionalismo abierto de la década precedente, hay que sumar la prioridad otorgada a una serie de temas nuevos en la agenda regional, que incluyen, por un lado, una preocupación por la creación de instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías existentes y, por otro, la focalización en los temas de infraestructura regional, energía, finanzas y seguridad, tal como había sido asomado oportunamente en el documento fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)<sup>20</sup>. A este cuadro cabría agregar una creciente atención a la cooperación sur-sur, tanto como parte del andamiaje regional como, particularmente en los casos de Brasil y Venezuela, de una serie de iniciativas en el marco de los países del Sur Global en función de una estrategia de vinculación extra-regional y de proyección global.

En este contexto, es que hay que ubicar, en primer lugar, la importancia que vuelve a asumir el principio de soberanía nacional, al legitimar el rol del Estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos inter-gubernamentales que, sin condicionar su autonomía o independencia, apuntan claramente a la construcción de una comunidad política a nivel regional a través del diálogo político y de la concertación, pese a las divergencias y tensiones que puedan existir en su seno.

La construcción de consensos inter-gubernamentales como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional, en este marco altamente politizado, se convierte frecuentemente en un impedimento para profundizar, a través del

diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional<sup>21</sup>. En segundo lugar, es necesario no perder de vista, que la mayoría de los recientemente creados espacios y esquemas de integración inaugurados en América Latina se caracterizan por su carácter reactivo y/o defensivo en su exclusión de los Estados Unidos, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia abrumadora o de una ingerencia del tradicional hegemon hemisférico<sup>22</sup>. De hecho, para bien o para mal, los Estados Unidos siguen constituyendo un referente fundamental en estos procesos y siguen incidiendo sobre su configuración, así fuere en otro rol<sup>23</sup>, dando continuidad y renovado vigor al principio de soberanía nacional. Y, en tercer lugar, que la recuperación de este principio no sólo se asocia con un renovado nacionalismo, sino también con una serie de características distintivas y particulares de esta nueva etapa de los procesos de integración en América Latina.

En la nueva fase de regionalismo impulsada en los últimos años en la región, superando la etapa neoliberal y, en algunos casos, postulado un enfoque anti-hegemónico, es paradójico que el impulso sea generado predominantemente por gobiernos progresistas, en el marco de la consolidación de la democracia y del estado de derecho; de la defensa de los derechos humanos, de la inclusión y de la construcción de ciudadanía, a través de los tres retornos señalados —**el retorno al Estado; el retorno a la política, y el retorno al desarrollo** como rasgos descollantes. Sin embargo, la percepción estatal del rol de la ciudadanía organizada, si no es términos de alianzas políticas, de su cooptación en el marco de sistemas clientelares, o de su contratación para la ejecución de proyectos sociales (o las tres combinadas), no se expresa en la creación y desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil (más allá de la retórica y del maquillaje de los “mecanismos de consulta” sin monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos), tanto a nivel nacional como a nivel regional, con probables excepciones a nivel local, comunitario y municipal.

El retorno a un rol más activo del Estado, no sólo implica en la práctica la revitalización de su capacidad de formular e implementar políticas sociales, eventualmente dejando de delegar parcialmente en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) su implementación, sino también un retorno a visiones y percepciones estado-céntricas en lo

relativo al rol de la sociedad civil. En este sentido, su movilización y activación, así sea fragmentaria y en función de una “democracia inmediata” al margen de la democracia electoral, pueden percibirse como si fuera portadora, por venir “desde abajo”, de un sentido constructivamente democrático<sup>24</sup>, pero cuya capacidad de consolidarse en mecanismos institucionalizados dentro del marco democrático y legal, no se produce. De hecho, la matriz estado-céntrica a la que nos referiremos más adelante en el análisis de la configuración de la sociedad civil en la región, vuelve a adquirir vigor en esta configuración, y condiciona el desarrollo de la ciudadanía en construcción. Más allá de las dificultades de reconocer un papel para la ciudadanía organizada a nivel nacional, en la práctica, estas visiones y percepciones refuerzan la defensa de la soberanía y el interés nacional desde los respectivos gobiernos, dónde la participación de actores políticos no-partidarios es vista, para decir lo menos, con sospecha, cuando no es rechazada de plano, a la vez de tender a incrementar el déficit democrático en el marco de los organismos regionales y subregionales, como lo evidencia la reciente evolución de éstos. En este sentido, la expansión de los espacios públicos deliberativos que puede impulsar una ciudadanía más informada, “fluctuante aunque no necesariamente participativa”<sup>25</sup>, no se corresponde con la ausencia de recursos y espacios institucionales, tanto a nivel nacional como en el ámbito regional.

Por otra parte, la re-politización de las agendas regionales en esta nueva fase de regionalismo, la restringe a los actores políticos tradicionales —gobiernos y partidos políticos— **pero rechaza la inclusión** de los actores no-partidarios de la sociedad civil, excluyendo o ignorando a las redes regionales que, en su momento, encabezaron o promovieron agendas claramente anti-hegemónicas, eventualmente con un alto contenido anti-sistémico. Esta afirmación es obviamente matizable, en función de la aparición de nuevos actores como los movimientos indígenas o los movimientos ambientalistas<sup>26</sup> que, como lo ilustra la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y la Madre Tierra realizada en Cochabamba en diciembre de 2010<sup>27</sup>, logran generar interlocuciones efectivas en ámbitos multilaterales regionales. Sin embargo, la crítica a los organismos inter-gubernamentales y a los países emergentes que, en este contexto, expresan las OSC, pierden de vista la articulación entre el nuevo rol asignado al Estado y la nueva preeminencia que adquieren la soberanía y el

interés nacional en la formulación de políticas y estrategias a nivel regional<sup>28</sup>.

Asimismo, paradójicamente, el desarrollo ha sido retomado por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo era más protagónico en las décadas del ochenta y el noventa. Como señala un informe reciente “De distintas maneras y con enfoques diferentes, en los años recientes el Estado recupera la inversión y la presencia en el campo social; de la postura neoliberal que enajenaba al Estado de sus responsabilidades sociales se ha pasado a una práctica política en dónde el Estado recupera centralidad como actor de lo social”<sup>29</sup>. A lo que cabe agregar, como señalábamos más arriba, que esta centralidad reactiva la definición de las agendas sociales “desde arriba” y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional. Paradójicamente, los programas sociales que se desarrollan en este marco, por un lado, restauran y refuerzan el clientelismo, y, por otro, apuntan a los mismos sectores que se han organizado en movimientos en las últimas décadas, aliviando la pobreza, pero dificultando su crecimiento autónomo<sup>30</sup>.

En este contexto, hay que ubicar la transición que afecta asimismo los espacios de participación ciudadana en las agendas regionales y en el desarrollo de la nueva etapa de regionalismo. De una manera similar a lo sucedido en el marco de la ONU bajo el impacto de la crisis del multilateralismo con la progresiva reducción de conferencias mundiales que ofrecían un espacio de encuentro, interacción e incidencia a las OSC de carácter transnacional, la gradual reducción de convocatorias a Cumbres Sociales en paralelo o en articulación con las Cumbres inter-gubernamentales, es un síntoma evidente del desplazamiento de las OSC de un rol relevante en el proceso de regionalismo. Entre la década del noventa y la primera década de este siglo, las Cumbres sociales fueron el instrumento privilegiado para generar espacios de interlocución entre gobiernos, organismos intergubernamentales emergentes y redes y organizaciones de la sociedad civil, en torno a diversos temas de las agendas regionales. Sin embargo, la creciente ausencia de convocatorias en apoyo a la movilización de las redes y movimientos sociales, previamente canalizado, en particular en el caso del ALCA y en las primeras etapas de conformación del CSN y del ALBA, a través de las diversas Cumbres sociales, se articula, como veremos, con la ausencia de iniciativas en la creación de espacios institucionalizados

de participación en la UNASUR y en el ALBA, a diferencia de lo sucedido en MERCOSUR. Como consecuencia, la construcción de consensos sociales a nivel regional, en torno a la construcción e institucionalización de nuevos espacios regionales, no sólo se ve dificultada sino que detenta un carácter verticalista que no responde ni a los procesos de redemocratización y profundización democrática de las sociedades de la región, ni a las demandas y expectativas de muchos de sus ciudadanos, profundizando el déficit democrático en los organismos inter-gubernamentales.

Más allá de las dificultades políticas de construir un consenso y, eventualmente, un nuevo imaginario en torno a la creación de un “espacio sudamericano”, “grancaribeño” o “latinoamericano”, limitado a las elites políticas y tecnocráticas de la región, uno de los principales obstáculos para avanzar en la efectiva construcción de este espacio, radica en el legado ideológico de dos elementos cruciales: por un lado, una cultura política de las elites que delega y concentra la toma de decisiones en sus manos, generando un evidente déficit democrático sólo parcialmente legitimado por los procesos electorales<sup>31</sup>, y una marcada exclusión política asociada frecuentemente con una desconfianza de estas elites frente a la ciudadanía y a sus demandas de participación y, por otro, el legado de un “regionalismo abierto” de inspiración neoliberal, claramente identificado con el “consenso de Washington”.

El primer elemento se evidencia tanto en la frecuencia en que se concentran las decisiones sobre temas de política exterior y de integración y cooperación internacional en el poder ejecutivo (cuando no directamente en el presidente), sin pasar por las instancias y comisiones parlamentarias respectivas o por mecanismos plebiscitarios más amplios y respondiendo, con similar frecuencia, a la presión e influencia de poderosos grupos de intereses empresariales y políticos, como en la reacción que genera en aquellos sectores que, excluidos del proceso, logran acceso, sin embargo, a la información necesaria para actuar en torno a ellos. Quizás la ilustración más cabal de lo primero es el carácter restringido de muchas de las negociaciones comerciales, a las que crecientemente sólo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés económico, y la del segundo, las reacciones que a lo largo y a lo ancho de la región ha generado la negociación del ALCA, fuertemente rechazada por sectores campesinos, numerosos sindicatos, y organizacio-

nes y redes sociales de muy amplio espectro y orientación ideológica, aglutinadas en el movimiento anti-ALCA, y marcadamente asociado con posiciones anti-neoliberales y anti-globalización<sup>32</sup>. En este último caso, en especial, como lo señalan una serie de estudios, sólo la movilización y la consulta con amplios sectores de la ciudadanía promovidas por algunas redes regionales y hemisféricas, logró impulsar un impacto tanto a nivel de la opinión pública como de algunos gobiernos<sup>33</sup>.

El segundo elemento tiene que ver con una concepción que primó durante la aceleración de los procesos de integración regional en la década del noventa, fuertemente condicionada por las reformas estructurales inspiradas en el “consenso de Washington” y la concepción de que la apertura y liberalización comercial, la desregulación y la privatización de empresas estatales iba a contribuir a un mayor desarrollo y, especialmente, a un mayor crecimiento económico. Básicamente entendido como una respuesta y una reacción a los procesos de globalización, el “regionalismo abierto” de la década del noventa readecuó las concepciones originales de la integración regional en el marco de la gobernanza global liberal, en un contexto de cuestionamiento de la autonomía y de los alcances del Estado y de las políticas de bienestar social y con un fuerte énfasis en el rol regulador del mercado global. En este contexto, las decisiones sobre los avances en acuerdos de libre comercio y en torno a nuevos esquemas de integración subregional se concentraron significativamente en sectores tecnocráticos, con frecuencia en función de intereses corporativos, con poca o nula participación de la ciudadanía y engendraron, en consecuencia, fuertes reacciones sociales en diversos países de la región.

A finales de la década del noventa, sin embargo, se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el “regionalismo abierto”, más allá de logros en el crecimiento económico, aparejaban una serie de secuelas negativas en el plano social y tendían a complejizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región, favoreciendo principalmente a algunos grupos empresariales y a las empresas transnacionales. Los organismos financieros internacionales fueron los primeros en reaccionar en este sentido ante la evidencia de diversos indicadores que mostraban una creciente exclusión social y abismales niveles de desigualdad. Tanto el Banco Mundial como

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a señalar la necesidad de asociar a las reformas impulsadas para la época, con políticas de desarrollo inclusivas que apuntaran a remediar la desigual distribución de la riqueza en la región, incidiendo tanto sobre una revisión del papel del Estado en las políticas sociales, como en la necesidad de enfatizar el rol de los actores sociales en el desarrollo, incluyendo la inclusión activa de las redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>34</sup>, la transparencia en las acciones gubernamentales y la plena vigencia del Estado de Derecho, a través de la implementación de reformas políticas que consolidaran la estructura institucional del Estado. Muchos de los gobiernos electos, en el marco de un amplio espectro progresista, asumieron asimismo la necesidad de re-definir el rol del Estado en relación con estos objetivos, asignándole un rol crecientemente protagónico<sup>35</sup>.

Esta revisión incidió también sobre la emergencia de nuevas concepciones de integración regional, planteadas como modelos socialmente inclusivos y equitativos de regionalismo, que incluyeran a una ciudadanía comprometida en estos procesos, en un progresivo tránsito del enfoque neoliberal a nuevas concepciones desarrollistas fundadas en un más activo papel del Estado.

Sin embargo, como acertadamente señala Grugel<sup>36</sup>, esta creciente referencia a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social en los procesos de integración regional, básicamente por parte de los gobiernos y de las agencias intergubernamentales, sin dar lugar, con contadas excepciones, a una real participación y a un empoderamiento ciudadano efectivo. En este sentido, la dimensión social emergente en las nuevas concepciones del regionalismo puso el acento en la introducción de mecanismos de redistribución social; de regulaciones regionales en lo social y en lo laboral; de políticas sectoriales regionales en salud, educación, etc.<sup>37</sup>, promovidas por un Estado, como hemos visto, más activo y sensibilizado frente a los problemas sociales, pero sólo colateralmente contribuyó a impulsar y profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que la ciudadanía pudiera demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como un derecho y no como un privilegio, y que pudiera participar de una forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a promover bienes públicos regionales<sup>38</sup>.

De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado, en la actualidad, al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter social y supranacional, y de una redefinición del rol para la misma en los procesos de construcción y de definición de la arquitectura de la integración regional. Ejemplos al respecto abundan en la CAN, donde la proliferación de acuerdos y resoluciones para promover una agenda social, chocan con la ausencia de una vigorosa participación y de un compromiso ciudadano con el proceso de integración, y de mecanismos institucionales para implementarla, o en MERCOSUR, donde inicialmente el Foro Económico y Social creado por decisión intergubernamental e impulsado desde principios de este siglo restringió inicialmente, en muchos casos, la participación ciudadana a una agenda pre-establecida y a una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas<sup>39</sup>. Sin embargo es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes a los alcanzados actualmente y conllevarían la formulación de nuevos contratos sociales, en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía a las cuales los gobiernos muestran poca o ninguna proclividad.

No obstante, la nueva coyuntura abierta por el arribo de gobiernos progresistas al gobierno demanda no sólo de la construcción de estos consensos, sino también de una mayor participación ciudadana en el ámbito de la construcción de la integración regional y del desarrollo de una ciudadanía social, clave en su consolidación y desarrollo.

Paradójicamente, el énfasis actual de algunos gobiernos de la región en la necesidad de promover y aprobar, junto con la ya existente Carta Democrática Interamericana, una Carta Social para las Américas, en el marco de la OEA<sup>40</sup>, o las diferentes iniciativas y planteamientos en torno a la implementación de Cartas Sociales en el marco de los organismos regionales y sub-regionales de integración, particularmente en la CAN y la UNASUR<sup>41</sup>, parece reiterar, por un lado, la imposición de una agenda social que no contempla una efectiva participación de la ciudadanía (mas como una imposición desde arriba que como consecuencia de una construcción desde abajo) y, por otro,

tiende a llevar al plano regional la habitual tensión existente entre libertad y justicia, o entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, planteados como contradicción y no necesariamente como complemento. De hecho, la formulación de cartas sociales por parte de los gobiernos, en el marco de las diversas instancias inter-gubernamentales, y sin consulta y participación de las OSC se presta más a ser interpretada como la elaboración de cartas de intención o de buenos propósitos de carácter unilateral y vertical que el resultado de efectivos ejercicios de participación ciudadana, así guíen acciones concretas en el plano social<sup>42</sup>.

En todo caso, con la introducción de la dimensión social en el debate sobre la integración regional y las concepciones de regionalismo, persiste en esta nueva fase, sin embargo, una manifiesta visión de que la regionalización debe ser impulsada “desde arriba”, manteniendo a la ciudadanía como objeto de la misma (así fuere un objeto privilegiado, particularmente en el marco de retóricas neo-populistas) y no como un sujeto activo de la integración regional.

No obstante, esta visión comienza a aceptar, en base a la propia movilización de las redes y organizaciones de la sociedad civil de la región, la importancia de la dimensión social de la integración regional, mas allá de los acuerdos comerciales y de la voluntad política que, tarde o temprano, puede afectar “la adopción de una estrategia calculada, deliberada y discrecional por parte de las élites políticas, asociada con una disposición de cesión parcial de soberanía”<sup>43</sup>.

## **2. La sociedad civil en América Latina: ciudadanía de baja intensidad**

En el marco de un contexto global dónde existe una seria ofensiva contra la sociedad civil global emergente y dónde el propio Secretario General saliente de la ONU que, hace un par de años no dudaba en mencionar a la sociedad civil global como el gran contrapeso a los actores hegemónicos en el sistema internacional, progresivamente diluyó sus referencias a este nuevo actor internacional, no es casual que el nuevo regionalismo promovido en América Latina, se olvide de la dimensión societal de la integración e ignore la

necesidad de complementar una dinámica política democrática basada en partidos y gobiernos electos, con una activa participación e involucramiento de la sociedad civil, tanto en los ámbitos nacionales como en el marco de la creación de un espacio regional y en la implementación de políticas en ese contexto.

Repasemos, en este sentido, algunos hechos a tener en cuenta.

En primer lugar, como el mismo precedente de las sociedades del Atlántico Norte lo evidencia<sup>44</sup>, no hay sociedad civil constituida sin el desarrollo previo de un contrato social entre el estado y la ciudadanía. En América Latina, veinte años de recuperación democrática y de reformas estructurales no han llevado, sin embargo, al despliegue de nuevos contratos sociales, apoyados en una institucionalidad y en un proyecto político nacional, en la gran mayoría de los países de la región. De hecho, las elecciones y los cambios de gobierno llevan a una primacía de las políticas de gobierno (frecuentemente orientadas y legitimadas por intereses electorales) más que a la preponderancia de políticas y objetivos de Estado que respondan a las aspiraciones de la ciudadanía. La ausencia de un marco institucional sólido y estable y de una continuidad en los objetivos de Estado se articula a la vez a la endeblez institucional de las organizaciones ciudadanas, generando un círculo vicioso difícilmente superable. Si bien esta generalización no es aplicable a todos los países de la región, en general tiende a ilustrar cabalmente la tendencia predominante.

En segundo lugar, y desde la restauración de la democracia, junto con un impulso endógeno (muy evidente en el caso de las organizaciones y movimientos de derechos humanos), la posibilidad de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado fuertemente signada por el apoyo de donantes externos, mas que por una efectiva apertura del Estado a una mayor y mas institucionalizada participación de la ciudadanía<sup>45</sup>. Evidencia de ello es la proliferación de ONGS y redes de la sociedad civil, con distintos intereses sectoriales, financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional o del apoyo de ONGs nórdicas. Situación que se hace mas patente cuando nos focalizamos en las redes y organizaciones regionales, dónde prolifera el financiamiento del Norte. Más aún, la participación de muchas de estas redes en

la OEA, las Cumbres Iberoamericanas, los Foros Unión Europea-América Latina o en las Cumbres de las Américas, con frecuencia cuenta con fondos de la cooperación canadiense, estadounidense o europea, pero no con financiamiento o apoyo sostenido de sus propios gobiernos o de organismos regionales. Situación que contrasta, en algunos casos, con el apoyo financiero que reciben del Estado las redes y organizaciones ciudadanas a nivel nacional para la ejecución de proyectos sociales o de programas de diverso orden, en función de sus vínculos políticos ya sea con funcionarios, parlamentarios o partidos políticos<sup>46</sup>.

En tercer lugar, la participación ciudadana en los ámbitos y procesos de integración regional generalmente se percibe en forma negativa por parte de gobiernos, organismos intergubernamentales y donantes, por lo menos hasta el cambio iniciado, desde hace más de un lustro, por el BID en promover la participación ciudadana en diferentes niveles. En general, los temas de integración no están en la agenda de los organismos donantes; los gobiernos no quieren ver involucrada a la ciudadanía en estos temas o la quieren involucrada de una manera ordenada y “desde arriba”, y los organismos intergubernamentales responden a los mandatos de los gobiernos que los conforman. Ejemplos: en el primer caso, después del fin de la Guerra Frías, muchos donantes dejaron de interesarse en los temas regionales y reorientaron sus agendas en función de prioridades temáticas<sup>47</sup>; en el segundo caso, experiencias como la creación de Consejos Consultivos de diversos organismos gubernamentales e intergubernamentales no surgen, con frecuencia, por iniciativa de las organizaciones ciudadanas sino que son convocadas y organizadas por éstos organismos o por los gobiernos de sus estados miembros.

En suma, las políticas de los diferentes gobiernos de la región en términos de incrementar la participación ciudadana en los procesos de integración se desarrollan entre la imposición de estas políticas desde el ejecutivo o desde las elites tecnocráticas o políticas o, más recientemente, en función de la co-optación de las organizaciones ciudadanas en el marco de sistemas clientelares históricamente enraizados en la región.

Sin embargo, el desarrollo de las organizaciones ciudadanas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, muestra asimismo una amplia gama de

debilidades y falencias que contribuyen a recrear y fortalecer este cuadro.

América Latina presenta, como región, algunos rasgos distintivos en relación a la conformación de una sociedad civil en sus diferentes países y a nivel regional. En este sentido, y en primer lugar, es necesario señalar que el concepto de **sociedad civil** para analizar y abordar el desarrollo de actividades asociativas no-gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común<sup>48</sup>, irrumpe en la región en la década del ochenta, en el marco de los procesos de redemocratización y consolidación democrática post-autoritaria, coincidentalmente con los cambios en desarrollo en las sociedades de Europa Oriental a raíz de la implosión de la Unión Soviética<sup>49</sup>. En este período, las referencias asociativas más importantes de las organizaciones ciudadanas son, predominantemente, las redes y movimientos de derechos humanos que denuncian los abusos cometidos durante los regímenes militares y que promueven la reafirmación del Estado de Derecho, la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la consolidación de la democracia<sup>50</sup>. La construcción de una nueva ciudadanía en el marco democrático se constituye en esta etapa, en consecuencia, en el gran reto del desarrollo de la sociedad civil.

De hecho, es en esta etapa que se comienza a hablar de sociedad civil en la región, se rescata el concepto desde la tradición y la experiencia de las sociedades occidentales y predominantemente nordatlánticas<sup>51</sup>, y se retoman y rescatan algunas tradiciones locales, principalmente relacionadas con el trabajo filantrópico y de asistencia de la Iglesia Católica. Es así que, el trabajo en organizaciones comunales y vecinales, promovido por las corrientes progresistas de la Iglesia Católica en la década del sesenta, es retomado, en un marco más amplio, para impulsar nuevas formas de asociación y organización ciudadana, categorizadas a partir de ese momento como actividades de la sociedad civil, en función de valores vinculados a la solidaridad con los pobres, los excluidos y los marginados.

Estas dos vertientes —una de incidencia externa y la otra de raíces propias— presentadas esquemáticamente y que, desde luego admiten numerosas excepciones, contribuyen a configurar el entramado asociativo de la sociedad civil en la región, con algunos elementos adicionales importantes. Por un lado, la globalización de los

derechos humanos y del derecho internacional impulsa, especialmente a partir de la década del ochenta, vinculaciones con redes internacionales más amplias y se refleja en el desarrollo de movimientos y organizaciones sectoriales que legitiman su accionar desde la perspectiva de una serie de valores universales y de la defensa y promoción de bienes públicos globales<sup>52</sup>, tales como la equidad de género, la lucha contra la discriminación y por la equidad racial, la defensa y protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, frecuentemente en interacción con organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y ONGs del Norte, ampliando significativamente los derechos a que aspira la ciudadanía y localizándolas, con frecuencia, en un ámbito que supera los límites del Estado territorialmente definido<sup>53</sup>.

Por otro lado, bajo el impacto de las reformas estructurales promovidas en la década del noventa en el marco del llamado “consenso de Washington” y de la primera etapa de ajustes estructurales, se produce un fuerte impulso al desarrollo de un “tercer sector” orientado a compensar, en el ámbito de las políticas sociales, las deficiencias de un Estado debilitado y poco eficiente, a través de la filantropía y de la solidaridad de sectores no-gubernamentales y, particularmente de organizaciones no-gubernamentales (ONGs). De hecho, con frecuencia la concepción de “tercer sector”, se diferencia de y entra en colisión con una concepción de la sociedad civil surgida al calor del desarrollo de los movimientos sociales y de las luchas por la ampliación y profundización de los derechos de la ciudadanía, contrastados entre la visión del ciudadano como un objeto al que se dirigen las políticas públicas de carácter social, generalmente con el apoyo de redes y organizaciones filantrópicas, y la visión de una ciudadanía activa, como sujeto colectivo, que genera una nueva interlocución con el Estado y promueve la ampliación y profundización de los derechos existentes, cuando no la introducción de nuevos derechos ciudadanos<sup>54</sup>.

Sin embargo, y pese a esta confluencia de factores endógenos y exógenos, la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones (y especialmente de Europa), no se configura históricamente, como señala Garretón, como “un tejido asociativo de contrapeso al Estado”, organizado desde abajo o promovida desde afuera, sino que “por el contrario, el Estado es el que constituye

desde el principio simbólico de una nación a la sociedad a través de la política”, y es “la política y el Estado (que) generan, constituyen, estructuran lo que hoy podría llamarse la sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales”<sup>55</sup>. De allí que la referencia al Estado es, en América Latina y el Caribe, omnipresente en toda expresión organizativa de la ciudadanía, y la política el ámbito inevitable en el cual se desenvuelve, en tanto es el Estado el que configura la matriz socio-política de la sociedad. Esta génesis particular impone, en primer lugar, una fuerte impronta estado-céntrica al origen de la sociedad civil en la región, y, en segundo, como bien lo señalan Hengsterberg, Kohut y Mailhold, implica un concepto relacional, en tanto “su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quién habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado”<sup>56</sup>. En este sentido, por comisión o por omisión el Estado es un referente permanente en el desarrollo de la sociedad civil la región<sup>57</sup>, inclusive en el desarrollo de movimientos sociales de carácter anti-sistémico.

En América Latina y el Caribe, esta matriz específica y diferenciada del desarrollo particular de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil presenta varias características distintivas, de las que mencionaremos sucintamente cinco, que hemos analizado en más detalle en estudios previos sobre el tema en la región<sup>58</sup>.

En primer lugar, desde el punto de vista *genealógico*, sus precedentes y origen reciente 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 y anti-sistémicos, principalmente en el marco de su desarrollo durante regímenes autoritarios<sup>59</sup>. En este sentido, han detentado un carácter originariamente *anti-gubernamental*, en sociedades altamente estatistas, y se han articulado frecuentemente en movimientos sociales de protesta, particularmente a partir de sus experiencias en el marco de regímenes militares. En consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes y fuertemente vinculado a las dinámicas políticas de cada país<sup>60</sup>. Sin embargo, a estos rasgos originarios deben sumarse, bajo el impacto del discurso neoliberal de la década del noventa, su articulación asimismo en organizaciones y redes

filantrópicas, asociadas al llamado “tercer sector” y crecientemente imbuidas de la percepción de vincular sus iniciativas con la gestión del Estado y las políticas públicas, lo que con frecuencia, genera un cuadro de ambigüedades entre el carácter originariamente anti-gubernamental de algunas de ellas, y la identificación y complementación de políticas gubernamentales por parte de otras, ambigüedad a la cual los rasgos clientelares y populistas de algunos gobiernos tienden a contribuir y reforzar en la actualidad. En todos los casos, sin embargo, el referente fundamental sigue siendo el Estado.

En segundo lugar, desde un punto de vista *contextual*, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de los valores de las culturas políticas nacionales<sup>61</sup>. Por lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos sub-regionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo*, *clientelismo*, *corporativismo*, *personalismo*, y, eventualmente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas modalidades de relación con el Estado.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cobran particular impulso a partir de la década de los ochenta asociadas, en primer lugar, a *organizaciones y movimientos de derechos humanos* (DDHH), en el marco de los procesos de re-democratización y de lucha contra los regímenes autoritarios y sus secuelas. Posteriormente, evolucionan hacia diversas modalidades de movilización y acción ciudadana en torno a demandas en relación a bienes y políticas públicas, en el marco de la consolidación democrática y de la aspiración de reforma de los sistemas democráticos, y de los vacíos engendrados en torno a las políticas sociales por los efectos de las reformas promovidas bajo los lineamientos del consenso de Washington. Las profundas desigualdades socio-económicas características de la región, la pobreza y la exclusión social, contribuyen a que las organizaciones de la sociedad civil presenten especial atención a las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza y desarrollen asimismo, programas propios de carácter social, tanto a nivel comunitario como nacional. Asimismo, estos factores generan el desarrollo de movimientos sociales de carácter anti-sistémico y anti-gubernamental, que promueven modalidades radicales de cambio. Eventualmente, y en el marco de fenómenos de hiper-movilización

frente a la deslegitimación y a la dificultad de los actores políticos tradicionales de responder a las demandas de la ciudadanía, llegan a configurar procesos de “anti-política” que cuestionan tanto la legitimidad del Estado como la de los partidos políticos democráticos existentes. Sin embargo, como un fenómeno más reciente y en contextos de mayor institucionalidad democrática, se articulan con movimientos ciudadanos y organizaciones no-gubernamentales emergentes en torno a los problemas de la violencia y la inseguridad ciudadana entre otros temas prioritarios en sus respectivas agendas. Muchas se caracterizan, sin embargo, por la utilización de la movilización social como una metodología descollante. Por otra parte, en el contexto democrático, tienden crecientemente a incorporar en sus demandas una amplia gama de derechos que incluyen los derechos civiles, sociales, económicos y culturales<sup>62</sup>.

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en sus inicios, a tener *dificultades en articularse en redes nacionales, regionales o transnacionales*, particularmente en el caso de organizaciones solidarias o de reforma política, y de establecer alianzas y modalidades de coordinación entre las diversas organizaciones con diferentes intereses sectoriales. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de derechos humanos, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, y los sindicatos asociados a federaciones internacionales, en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización, el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la *globalización del derecho internacional y de los derechos humanos*. En este marco, con las excepciones señaladas, ha existido una seria dificultad de las OSC en América Latina y el Caribe en movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera del horizonte de sus intereses y demandas inmediatas. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y sub-regionales, la gobernabilidad democrática regional, han quedado frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades. No obstante, la realización de los Foros Sociales Mundiales y del Foro Social de las Américas, y el desarrollo de organizaciones y movimientos en contra del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y de los tratados de libre comercio con

los Estados Unidos en general, y la articulación con movimientos mundiales en contra de la globalización en su versión neoliberal, han ido modificando sustancialmente esta tendencia a lo largo de la dos últimas décadas, originando redes y movimientos de carácter regional y transnacional. Simultáneamente, la experiencia de los Foros Sociales y de los movimientos transnacionales ha modelado el desarrollo de las Cumbres Sociales paralelas a las Cumbres intergubernamentales como instrumentos privilegiados de movilización y de interlocución con los gobiernos.

En quinto lugar, las OSC básicamente están conformados, a nivel nacional, por ONGs y organizaciones ciudadanas, con agendas sectoriales y específicas, mas profesionalizadas, urbanas y de clase media; y por movimientos sociales (desempleados, campesinos sin tierra, en ocasiones agrupaciones sindicales), generalmente asociados a posiciones de protesta mas radicales en sus demandas de cambio. Entre ambos tipos de organizaciones, hay frecuentemente 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, desde una ciudadanía en construcción<sup>63</sup>. Sin embargo, esta diferenciación responde mas a una visión simplificada de un complejo y heterogéneo entramado de organizaciones y movimientos cuyas fronteras no son fácilmente distinguibles<sup>64</sup>. Adicionalmente, no siempre se corresponden, en el contexto de los países latinoamericanos, con el marco de profundas desigualdades sociales y accesos diferenciales al ejercicio de la ciudadanía, a la información y a los recursos necesarios<sup>65</sup>. Por otra parte, su vinculación con donantes, movimientos sociales transnacionales y ONGs del Norte, frecuentemente condiciona, con las diferencias del caso, sus agendas y sus estrategias<sup>66</sup>.

No obstante, estas vertientes distintivas marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando nuevamente, en algunas predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en otras, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el cambio<sup>67</sup>. Sin embargo, estas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse, al punto de que, en el marco

de los procesos de consolidación democrática, es frecuente observar un proceso de “ongización” de los movimientos sociales, y una tendencia entre algunas ONGs a utilizar la movilización social como estrategia, ambas generalmente asociadas a un alto impacto mediático. No obstante, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes, dadas las orientaciones mas reformistas de unas y los enfoques más radicales en torno al cambio social de otras. Sin embargo, dadas las características de los estados latinoamericanos y el alto desarrollo de modalidades clientelares, ambas formas son pasibles de cooptación por el Estado a través de diversos mecanismos y, a la vez, ambas modalidades potencialmente pueden persistir en asumir visiones y posiciones anti-gubernamentales heredadas de etapas anteriores.

A su vez, a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas mas evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana (a través de mecanismos 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.

En este marco, los principales desafíos de las OSC y de los movimientos sociales en la región se han vinculado, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que predicán —transparencia, decisiones democráticas, *accountability* (rendición de cuentas), 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, pero no necesariamente legitiman su representatividad en el marco de los sistemas democráticos, al punto de que ésta es, con frecuencia, cuestionada tanto desde los gobiernos como desde los partidos políticos establecidos<sup>68</sup>.

Finalmente, una confusión común, particularmente por parte de algunas de las OSC, consiste en postular que son sólo actores sociales, sin asumir que son actores políticos no partidarios en ámbitos más dinámicos y complejos, condicionados por los contextos socio-políticos nacionales, y que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales —partidos políticos, parlamentos, sindicatos, y que deben complementar y monitorear su actuación, mas allá

de la resistencia de las elites políticas a aceptar la implementación de mecanismos participativos y de empoderamiento para la ciudadanía que impliquen instrumentos mas amplios que los del voto en las elecciones establecidas regularmente. Como bien señalan Hengstenberg, Kohut y Maihold<sup>69</sup>, de la misma manera que la fase de transición a la democracia fue el momento de los partidos políticos, el proceso de su consolidación se concibe como el momento de la sociedad civil, en el paso de la democratización política a la democratización social, con especial hincapié en la cohesión social y en la expansión de la ciudadanía<sup>70</sup>. Sin embargo, esta fase sigue siendo, en muchos países, una asignatura pendiente de cumplimiento, pese a que muchos de los nuevos gobiernos de la región se originan en partidos y movimientos de izquierda.

En este sentido, el surgimiento de la sociedad civil en América Latina, se expresa en el marco de un triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en la región, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía. La reforma del Estado, necesariamente conlleva, en la nueva etapa, un replanteamiento de las relaciones entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía organizada; una nueva forma de relacionamiento entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales (particularmente si se busca evitar el surgimiento de modalidades de “anti-política” que cuestionan la legitimidad de los primeros), y una gobernabilidad que no sólo apunte a alcanzar mayores niveles de rendimiento y eficiencia de la gestión pública, sino también a expandir la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, particularmente en el ámbito de las políticas públicas. No obstante, como bien observa Dagnino<sup>71</sup>, no es dable confundir el incremento de la participación en la gestión, sobre la base de los recursos humanos (generalmente altamente profesionalizados) y técnicos de la sociedad civil (cada vez mas formada e informada), con la necesaria politización de las organizaciones y redes de la sociedad civil, en la búsqueda no sólo de incrementar su participación sino también de un empoderamiento que reformule las relaciones de poder existentes en la sociedad.

En este contexto, se articula una compleja relación en el seno de la sociedad civil entre movimientos sociales de diferente raigambre, y organizaciones ciudadanas con intereses sectoriales que hace a la

heterogeneidad y fragmentación de la ciudadanía organizada, y que se vincula, generalmente de una manera competitiva cuando no conflictiva, con los actores políticos tradicionales, en el marco de la interlocución con el Estado, así éste haya asumido, en las últimas décadas, rasgos crecientemente democráticos. En este sentido, la autonomía tanto de movimientos sociales como de las ONGs en relación al Estado en el contexto de gobiernos progresistas, sigue siendo un punto de debate importante que revela la continuidad del carácter frecuentemente anti-gubernamental y anti-sistémico de muchas de estas redes y organizaciones de la sociedad civil en torno a la construcción del poder<sup>72</sup> y la resistencia de los gobiernos, de cualquier orientación ideológica, a legitimar su actuación<sup>73</sup>.

Finalmente, es necesario subrayar que, en América Latina, la conformación de la sociedad civil desde el Estado, ha dado lugar a numerosas exclusiones, muchas de ellas predominantemente de carácter étnico y social, pero también de género y de edad, que afectan a amplios sectores de la población, tanto rural como urbana. Algunos de los sectores tradicionalmente excluidos, particularmente en el caso de algunos movimientos indígenas, pueden reivindicar posiciones que ponen en cuestión no sólo el sistema democrático existente, sobre la base de sus propias tradiciones políticas, sino también al Estado, percibido como una imposición de la colonización y conquista de la región. En algunos casos, estos sectores tienden a rechazar asimismo una concepción de la sociedad civil que escape a sus propias tradiciones comunitarias, situación que, con frecuencia, complejiza y eventualmente fragmenta aún más, el campo de la sociedad civil en la región<sup>74</sup>. Este tipo de situaciones se articulan con la frecuente ausencia o incapacidad del Estado de tener una presencia efectiva y de imponer el Estado de derecho tanto en el medio rural, como lo evidencia el caso de Colombia, como en el urbano, como lo ilustra el fenómeno de las ciudades divididas, con territorios controlados por redes criminales que afectan, principalmente, la existencia cotidiana de los “ciudadanos informales” en el marco de las profundas desigualdades y exclusiones sociales que caracterizan a la región<sup>75</sup>.

Como se aprecia de este panorama muy esquemático, los referentes principales de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, remiten históricamente al Estado y a la política, pero asimismo se asocian con una paradoja particular —la sociedad

civil emerge de la matriz del Estado y, dada las experiencias de autoritarismo y terrorismo de Estado, generalmente detenta en sus orígenes posiciones anti-gubernamentales, y, sin embargo, más allá del desarrollo alcanzado por la ciudadanía en la fase democrática, requiere del Estado para un desarrollo más vigoroso y efectivo<sup>76</sup>. Sin embargo, en el marco de este desarrollo, con frecuencia, mantiene un carácter anti-gubernamental y anti-sistémico que genera dificultades en las relaciones entre las OSC y el Estado, inclusive dentro de los parámetros acotados por las respectivas Constituciones y el Estado de Derecho.

A su vez, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil varían en cada uno de los países, pese a que algunas similitudes pueden ser detectadas. En algunos casos, el Estado parece ser muy activo en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de algunos sectores de políticas públicas, especialmente en los ámbitos locales y municipales, aunque tiende a no generar espacios para su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, debido al rol central del Estado en la formación de las sociedades latinoamericanas, la mayor parte de las iniciativas en relación a la participación e involucramiento de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas sociales, son impulsadas “desde arriba”, con frecuencia combinando mecanismos de cooptación con clientelismo político. Por otra parte, en algunos casos, el desarrollo del tejido asociativo de la sociedad civil es acotado y limitado por legislaciones restrictivas que a través de regulaciones y normativas condicionan este desarrollo.

Sin embargo, la conclusión general apunta a establecer una correlación manifiesta entre un mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano, y un mayor desarrollo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Esta tendencia general, coincide con algunos planteamientos previos de que en realidad la sociedad civil en los países de la región se encuentra en proceso de desarrollo, a partir de una matriz estatal y del impulso adquirido por la democratización, pero que fundamentalmente se desarrolla en el marco de un **proceso de construcción de ciudadanía**<sup>77</sup>, en busca de ejercer y ampliar sus derechos en un marco democrático, a diferencia de situaciones en otras regiones. Esta construcción de ciudadanía lleva el peso de las dinámicas políticas que caracterizan a cada país, esta fuertemente ligada a ellas, y refleja tanto las

debilidades y fortalezas del Estado respectivo, como las virtudes y las perversiones del sistema y de la cultura política de cada país. Sin embargo, en función de las características mencionadas del Estado en la región, y de las insatisfacciones con la política, este proceso de construcción deviene, en la actualidad, en la aparición de ciudadanía de baja intensidad<sup>78</sup> parcialmente asociadas al repliegue y a la fragmentación de las OSC en gran parte de la región<sup>79</sup>.

A su vez, este proceso de construcción de ciudadanía implica tanto un espectro muy amplio y diverso de organizaciones, redes y movimientos sociales con intereses y prioridades sectoriales específicas como también una marcada falta de articulación de sus agendas y objetivos. Asimismo, una secuela evidente es que, pese a su generalmente positiva percepción por parte de la opinión pública, particularmente en el caso de las ONGs, su capacidad de incidencia sobre las políticas públicas es muy reducida, su interlocución con las agencias estatales bastante limitada (y generalmente incrementada en momentos de crisis política y social para luego perder nuevamente fuerza), y su vinculación con el sector empresarial es prácticamente nula<sup>80</sup>.

Por otra parte, más allá de los énfasis sectoriales de la mayoría de las demandas y agendas de las organizaciones ciudadanas que dificultan la articulación de espacios y plataformas comunes en el marco nacional, se hace evidente que las prioridades de estas organizaciones, con frecuencia las alejan de los temas regionales y, a la vez, tienden a reproducir, en el ámbito hemisférico las mismas falencias presentes en el ámbito nacional, agravadas por la competencia por recursos y donantes. Como consecuencia, en el plano regional son pocas las organizaciones y redes que alcanzan a participar activamente en los procesos y agendas regionales, con la notable excepción de los movimientos contestatarios (anti-ALCA, anti-globalización, anti-EEUU), que lograron articular plataformas comunes con una capacidad de incidencia sobre los gobiernos<sup>81</sup>. La transición de estos movimientos desde posiciones “anti” a posiciones “alter”, mas propositivas, como veremos más adelante, ha sido difícil.

Sin embargo, es innegable que la emergencia del Foro Social Mundial y de estos movimientos contestatarios ha contribuido a desarrollar, por un

lado, una percepción más clara de las prioridades regionales en torno a la defensa de bienes públicos comunes y, por otro, una mayor capacidad de articulación entre las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales. Sin embargo, estos desarrollos no han incidido, hasta muy recientemente, sobre la configuración de movimientos regionales con efectiva capacidad de influir sobre las agendas de la integración, suficientemente capacitadas e informadas, con capacidad propositiva y con una eficiente participación en los espacios y ámbitos institucionales existentes o potenciales.

### 3. La dimensión transnacional y regional: sociedad civil global y sociedad civil regional.

Por otra parte, más allá del debate académico, desde el fin de la Guerra Fría, se aceleraron el desarrollo y la expansión de las redes y organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito internacional, y que eventualmente lo hacen en interlocución y colaboración con las organizaciones inter-gubernamentales y, en particular con las agencias de la ONU. Como señala Edwards, el presupuesto que ha justificado esta colaboración está relacionado con la idea de que “la sociedad civil global” puede ampliar la práctica democrática a través de la creación de canales adicionales para la participación popular, la rendición de cuentas, la consulta y el debate, con lo cual se mejoraría la calidad de la gobernanza global y se promoverían acuerdos de larga duración en el marco internacional<sup>82</sup>. Pese a que el sistema internacional continúa siendo básicamente estado-céntrico, la irrupción de las redes y organizaciones ciudadanas a nivel global y su actividad transnacional, entre otros factores, ha dado lugar al surgimiento potencial de estructuras de gobernanza global de múltiples niveles (*multi-layered*) y actores en red (*multi-actor networked governance*)<sup>83</sup>.

En este contexto, a lo largo de la década del noventa, emergieron nuevos conceptos como “la nueva diplomacia”, “la diplomacia ciudadana”, el “*soft power*”, y el “multilateralismo complejo”, para explicar la participación de actores no-estatales y el creciente rol protagónico de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los debates y deliberaciones sobre política internacional y sobre la solución de problemas globales, y se inició un debate sobre términos como “sociedad

civil global”, “sociedad civil transnacional” y “movimientos sociales transnacionales”<sup>84</sup>. Pese a la ambigüedad del término “sociedad civil”, a partir de concebir a ésta como un espacio que contiene intereses y agendas diferentes y, eventualmente, contradictorias, este debate planteó la posibilidad de abordar más eficientemente el problema del déficit democrático presente en las organizaciones intergubernamentales. Asimismo dio lugar a impactos y resultados positivos por parte de las campañas de diversos movimientos y ONGs en la transformación de políticas específicas en relación a diversos temas globales, en el marco de un compromiso muy amplio con la democracia, los derechos humanos, y la protección del medio ambiente. En suma, este proceso abrió el espacio para promover y defender una serie de bienes comunes globales con la participación de la sociedad civil en el marco de los que se denominó multilateralismo complejo en el sistema internacional<sup>85</sup>.

Sin embargo, este debate también dio lugar a numerosas críticas al carácter poco representativo de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a su falta de rendición de cuentas (“*accountability*”) y de legitimidad, pese a su posicionamiento ético y moral. De hecho, estas críticas se han incrementado en relación al hecho de que muchas ONGs, particularmente en el Sur, “*are self-selected, unaccountable, and poorly rooted in society, thereby questioning their legitimacy as participants in global debate*”<sup>86</sup>.

Sin embargo, más recientemente, en este marco son de señalar dos procesos importantes. En primer lugar, particularmente luego de la limitada participación de la sociedad civil en la Cumbre del Milenio realizada en 2005<sup>87</sup>, y del unilateralismo impulsado por los EEUU después de septiembre 2001, que afectó y puso en crisis el multilateralismo en el marco de la ONU<sup>88</sup>, se inició un proceso de decreciente protagonismo de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos intergubernamentales (y en especial en la ONU) y fue perdiendo fuerza la idea de un multilateralismo complejo en la gobernanza global que incluyera a actores no-estatales. De hecho, algunos analistas señalan el desencanto de los movimientos sociales transnacionales y de las ONGI de tercera generación con la incidencia lograda en los ámbitos multilaterales y la aparición y desarrollo de nuevos actores de la sociedad civil global menos interesados o totalmente escépticos sobre la posibilidad de actuación en estos ámbitos

o sobre las efectivas posibilidades de desarrollar políticas o acciones coordinadas con los OIG<sup>89</sup>.

En segundo lugar, pese a la persistencia del Foro Social Mundial y su limitada incidencia sobre la agenda global<sup>90</sup>, en la última década, tampoco se desarrollaron y profundizaron las redes de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional en respuesta a las expectativas de los años precedentes, tanto por sus propias falencias y debilidades y las contradicciones y tensiones generadas por su propia heterogeneidad, como por la ausencia de interlocutores adecuados entre y con las organizaciones intergubernamentales y por la reticencia de éstas y, en particular, de algunos de sus estados miembros, a abrir espacios para la participación de la sociedad civil. Como lo anunció un estudio del año 2003 que realizó un mapeo de las redes de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a principios de la primer década del siglo XXI se produjo un viraje importante en las redes regionales de la sociedad civil, luego de la expansión experimentada en las dos décadas precedentes, señalando que estas organizaciones podrían ver incrementados sus desafíos y las restricciones para su desarrollo e incidencia<sup>91</sup>, lo cual, de hecho se está cumpliendo. Un documento reciente basado en consultas con OSC de América Latina y el Caribe, pone en evidencia tanto las tensiones entre gobiernos y sociedad civil, generando situaciones de alta vulnerabilidad para ésta en algunos países<sup>92</sup>, como el desafío que representa el control sobre las instituciones multilaterales e internacionales, en tanto hace falta el desarrollo de redes internacionales de OSC que puedan desempeñar esta función a cabalidad y con la necesaria capacidad y conocimiento técnicos<sup>93</sup>.

En este proceso de incidencia, la influencia lograda se mide en función de dos variables cruciales: las necesidades de los gobiernos y las capacidades de las ONGs<sup>94</sup>. En esta perspectiva, la capacidad efectiva de las OSC de influir depende en mucho de la apertura de las organizaciones intergubernamentales en función de las decisiones y los consensos logrados por los estados miembros. En este sentido, por un lado existen claras limitaciones a su influencia y efectividad, particularmente cuando no evidencian suficiente transparencia, representatividad y *accountability*<sup>95</sup>, y por otro, cuando pueden ser percibidas como amenaza a la soberanía estatal. Muchas limitaciones a la participación, así sea de forma explícita o implícita, son impuestas por los propios estados, o, con más

precisión, por los gobiernos que los representan y que, paradójicamente, en América Latina y el Caribe se distinguen por la predominancia de gobiernos progresistas<sup>96</sup>.

En América Latina y el Caribe, en tanto los principios de soberanía nacional y no-intervención constituyen un componente fundamental del acervo legal de los estados miembros de diversas organizaciones inter-gubernamentales, existe una fuerte reticencia a aceptar y/o institucionalizar la participación de la sociedad civil. Esta reticencia se pone de manifiesto no sólo en el debate y la eventual discusión de agendas y políticas regionales, sino también en la interlocución y la coordinación institucionalizadas para impulsar y llevar a cabo estas agendas y políticas. Básicamente, tanto las tradiciones legales y las concepciones estado-céntricas como la reticencia a reconocer a las OSC como actores políticos (y la de éstas, eventualmente, de asumir ese rol como actores no partidarios) dan lugar a que, pese a las declaraciones retóricas, la participación de las OSC en iniciativas y estrategias concretas en coordinación con los OIGs, cuando existe, se vea estrictamente acotada, pese a la proliferación reciente de experiencias y de lecciones útiles de las OSC. Por otra parte, el enfoque multisectorial y de múltiples niveles que implica una coordinación entre diversos actores para promover diversas políticas y estrategias, inclusive en el marco de la ONU, frecuentemente se produce en términos de asociaciones selectivas y *ad hoc* que reemplazan a una efectiva y sostenida participación de la sociedad civil a nivel institucional.

Sin embargo, muchas de las dificultades y obstáculos que afectan una efectiva coordinación entre los organismos inter-gubernamentales y las OSC, tanto a nivel global como regional, también responden a las falencias y debilidades de las OSC.

No obstante, a nivel regional, actualmente surgen algunos evidentes síntomas alentadores en este sentido, que sin embargo chocan con una serie de obstáculos conceptuales, institucionales y políticos.

Los síntomas alentadores se expresan en el progresivo desarrollo de redes regionales que apuntan a desarrollar agendas propositivas, desde la sociedad civil, para impulsar la integración regional. Estas redes abarcan desde iniciativas como la Alianza

Social Continental, surgida originariamente al calor de la resistencia al ALCA<sup>97</sup>; la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe<sup>98</sup>, fundamentalmente orientada a generar interlocución con los gobiernos en torno a los temas regionales en el marco de foros, cumbres y diálogos con Presidentes y Ministros; el Foro de Diplomacia Ciudadana<sup>99</sup>, que busca incidir sobre la agenda tanto de la OEA como de una serie de organismos regionales y sub-regionales, o el Congreso Bolivariano de los Pueblos<sup>100</sup>, promovido en torno a una agenda contestataria frente al neoliberalismo, el ALCA, y la hegemonía estadounidense y claramente identificado con el ALBA a la cual se ha integrado como Consejo de Movimientos Sociales, a nivel hemisférico y regional, y una serie de iniciativas y redes de la sociedad civil a nivel subregional, como el CC-SICA<sup>101</sup>, en el caso de América Central, y SOMOS MERCOSUR<sup>102</sup> en el MERCOSUR.

Por otra parte, los obstáculos remiten a dos conjuntos de problemas.

En primer lugar, la misma dificultad que se percibe en la relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de la construcción de ciudadanía en los sistemas democráticos, se amplía y magnifica en el contexto de los procesos de integración regional, con algunas particularidades. En esencia, si de hecho la dificultosa relación Estado-sociedad civil a nivel nacional genera dificultades a la hora de institucionalizar espacios políticos para un efectivo empoderamiento de la sociedad civil<sup>103</sup>, el problema se magnifica y amplía a la hora de una compleja interlocución entre una sociedad civil regional en formación a través de la configuración de redes y alianzas, marcadamente fragmentada y atomizada por la diversidad de actores que la configuran y los diversos intereses sectoriales que la entrecruzan. Más allá de las aspiraciones generales de promover los bienes comunes regionales, estas redes y alianzas presentan grandes dificultades de articular una voz y una posición común, y se enfrentan con una diversidad de gobiernos y sectores tecnócratas nacionales, con sus respectivos intereses de Estado y de gobierno, con los cuales es necesario interactuar e impulsar iniciativas de empoderamiento ciudadano y agendas que escapen al menú predominantemente comercialista o técnico-político, y que se enmarcan, esencialmente, en un funcionamiento político<sup>104</sup>. De hecho, más que acuerdos de carácter técnico, lo

que está ausente es la negociación de un contrato social regional que refleje tanto los intereses de la ciudadanía como de sus gobiernos<sup>105</sup>.

La segunda dificultad reside en la ausencia generalizada o el muy incipiente surgimiento de espacios institucionalizados de interacción en el marco de los organismos y espacios de integración regional para que esta interlocución se desarrolle efectivamente, más allá de las coyunturas (generalmente mediáticas y de poco seguimiento ulterior) que ofrecen las Cumbres o los Foros de distinto orden, como la Cumbre de las Américas, las Cumbres de la CSN, o el Foro Iberoamericano y los Foros UE-América Latina.

Veamos, en este sentido, los avances más recientes.

#### **4. El gran ausente: El desarrollo de mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y los dilemas de una integración “desde arriba”**

Es evidente, a partir de un somero relevamiento de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR/MERCOSUR y del ALBA que, pese a que ésta última pueda ser vista como “el núcleo duro de la integración latinoamericana”, y de que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada”<sup>106</sup> para algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilización política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente asimismo que la emergencia del ALBA y las políticas regionales de Chávez, con su énfasis social, como lo señalábamos en otro lugar<sup>107</sup>, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente relegada en el pasado. En este sentido, si se analizan los documentos más recientes de las diferentes iniciativas de integración regional y subregional, incluyendo UNASUR, la agenda social aparece cada vez más presente y destacada, y los objetivos limitados al crecimiento económico se ven cada vez más contrastados con los de equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo. Es evidente que este

proceso que no es disociable del carácter predominantemente progresista de muchos de los nuevos gobiernos de la región.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional, evidenciada, por ejemplo, en el planteamiento avanzado en Porlamar durante la Cumbre Energética de 2007 sobre la “universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano”<sup>108</sup>, no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones en el proceso de integración. En este sentido, es importante también rever hasta que punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA, proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

Como hemos asomado en las páginas anteriores y en otros estudios, en alguna medida, todos los esquemas de integración, desde los más radicalmente comercialistas y neoliberales hasta los más estatistas y anti-hegemónicos, impulsados en América Latina y el Caribe, hacen referencia o han dado lugar al establecimiento de algún tipo de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil (aunque ésta sea entendida de diversas maneras en cada caso, generando interlocuciones específicas con sectores predeterminados por los gobiernos). Sin embargo, estos mecanismos han resultado efectivos, en términos de incidencia sobre las agendas y las decisiones, fundamentalmente cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas, como lo evidencia, pese al debate existente al respecto<sup>109</sup>, la movilización de la Alianza Social Continental (ASC —Hemispheric Social Alliance) en contra del ALCA. Con frecuencia, la presión ejercida por éstas movilizaciones y protestas, posibilitó que las redes y organizaciones ciudadanas pudieran avanzar propuestas efectivas en el marco de los foros y mecanismos de diálogo con los representantes gubernamentales, especialmente en las Cumbres de las Américas<sup>110</sup> y en las Asambleas Generales y reuniones especiales de la OEA, con eventual, aunque generalmente limitada, incidencia sobre la negociación de acuerdos de libre comercio o de esquemas de cooperación y coordinación política a nivel regional y subregional. Hemos analizado algunas de estas experiencias en otros trabajos<sup>111</sup>, sin embargo es importante señalar que las movilizaciones y la resistencia social, particularmente a la implementación del ALCA, con apoyo de

sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales, se han convertido, en la última década, en un referente político regional importante, eventualmente convocado por los gobiernos de orientación progresista para legitimar posiciones en las Cumbre presidenciales<sup>112</sup>.

No obstante, no siempre las movilizaciones conllevan como logro la articulación de mecanismos institucionalizados más efectivos y democráticos de participación en las decisiones sobre integración o a un diálogo consistente con los gobiernos, particularmente a nivel regional, y pueden tender a diluirse una vez superada la coyuntura de la convocatoria, de la eventual crisis o de su clímax político.

En segundo lugar, muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales no se caracterizan por una capacitación técnica y una preparación adecuada para lidiar con los temas de integración y los temas internacionales y, en esto, las visiones parroquiales pesan significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales, sin la sustentación fáctica y analítica necesarias<sup>113</sup>. Esta situación está complementada por la ausencia de información sobre los procesos de decisión y los mecanismos de los esquemas de integración, significativamente asociados con las debilidades institucionales de estos esquemas. Como consecuencia, con frecuencia, las redes y organizaciones de la sociedad civil tienden a asumir posiciones anti-sistémicas que cuando pasan a generar propuestas lo hacen en el marco de las concepciones y planteamientos estado-céntricos imperantes.

Y en tercer lugar, el panorama de los movimientos y organizaciones sociales presenta una gran heterogeneidad, propia de la ciudadanía en construcción en la región, cuando convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos, y organizaciones y redes no-gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos. En este contexto, la capacidad de incidencia de la sociedad civil en general, mas allá de la existencia de mecanismos de consulta, participación o monitoreo relativamente desarrollados, hasta muy recientemente, ha sido significativamente limitada a nivel regional, con la probable excepción del impulso y la influencia alcanzados por la coalición forjada contra el ALCA. Por otra parte, el protagonismo alcanzado por este

movimiento a principios de la primera década del siglo, con consultas populares y un alto grado de interlocución con algunos gobiernos, contrasta con el actual desplazamiento de su agenda a temas de justicia climática y cuestionamiento a megaproyectos como el IIRSA, y con la emergencia de nuevos actores sociales de fuerte activismo pero con agendas diferenciadas, como los movimientos indígenas o ambientalistas. En este último caso, en particular, encaran sus campañas en contra de las prácticas neo-extractivistas promovidas por algunos gobiernos, incluidos entre ellos, algunos de marcada identificación de izquierda<sup>114</sup>.

Este limitado desarrollo encuentra, por otra parte, significativas ausencias de espacios institucionalizados de participación en los diferentes esquemas de integración regional analizados y, con frecuencia, se expresa en la cooptación o manipulación (a través de mecanismos clientelistas) de las organizaciones y movimientos sociales por los gobiernos o por los organismos inter-gubernamentales. Al punto de que a veces es difícil distinguir entre las declaraciones y documentos finales de las Cumbres y de las reuniones técnicas de los organismos inter-gubernamentales regionales que elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuales han sido apropiados y asumidos por los gobiernos, situación particularmente evidente en los ámbitos de fuerte presencia gubernamental y, más precisamente, presidencialista<sup>115</sup>.

Sin embargo, un punto evidente de diferenciación entre el ALBA y los diferentes componentes de la arquitectura de UNASUR, es el grado de desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en las decisiones sobre la integración regional.

En relación a UNASUR, el mecanismo originalmente incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en torno a la realización de las Cumbres Sociales paralelas. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado Cumbres Sociales previas a la Cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores a través de espacios de diálogo e intercambio, para

transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil<sup>116</sup> a la Cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en la Cumbre de Cochabamba de 2006, se desarrolló una reunión específica entre los vicescancilleres y representantes de los gobiernos y 12 representantes de la sociedad civil, donde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática<sup>117</sup>.

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar para lograr su aprobación. Sin embargo, más allá del nombre, la Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad propositiva que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios<sup>118</sup> presentes en la Cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales, al punto de que algunos analistas<sup>119</sup> no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la Cumbre Social fueron más efectivas y propositivas que las de la Cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las Cumbres sociales se incorporaron a la estructura de la CSN como un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos. No obstante, este mecanismo se limita al ámbito de la realización de las Cumbres y no necesariamente posibilita el desarrollo de canales institucionalizados y sostenidos de interlocución e incidencia a nivel regional ni de monitoreo y seguimiento de los acuerdos establecidos, sino que apunta a que esta interlocución y este diálogo se desarrollen, en los espacios entre las Cumbres, directamente a nivel nacional, de acuerdo a la mayor o menor receptividad de los gobiernos respectivos.

Con la creación de UNASUR en 2008, sin embargo, las Cumbres sociales parecen haber llegado a su ocaso. Desde la maratónica Cumbre intergubernamental de Costa de Saupé en diciembre de 2008, hasta la actualidad, las diversas Cumbres y las reuniones técnicas de carácter intergubernamental no se han articulado con la organización de Cumbres sociales. Pese a que al Tratado Constitutivo de UNASUR hace referencia, en reiteradas

ocasiones, a la participación ciudadana como un elemento fundamental para el sostenimiento de la democracia, no establece, sin embargo, espacios y mecanismos institucionalizados para esta participación tanto en relación a las Cumbres presidenciales como en el marco de los diversos Consejos creados, incluyendo el Consejo Sudamericano de Defensa, como parte de la estructura de este organismo<sup>120</sup>.

De hecho, aparentemente, las propuestas de las redes y organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales, en particular en relación a la integración regional, se han desplazado a los Foros Sociales de las Américas, fuera de las reuniones y Cumbres intergubernamentales, especialmente desde la realización del Foro Social en Caracas en enero de 2006, y culminando con el Foro Social de las Américas en Asunción en 2010.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil<sup>121</sup>, se han desarrollado en el seno del MERCOSUR, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo y creación de mecanismos parlamentarios de carácter regional. En este sentido, además de los mecanismos previamente establecidos, como el ya señalado Foro Económico y Social, existen la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, el subgrupo de Trabajo No. 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de MERCOSUR (RECM) en el marco del Grupo Mercado Común; y el Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y estados asociados (RADDHH) en el Consejo del Mercado Común<sup>122</sup>. Junto a estos mecanismos, la introducción de una agenda social en el MERCOSUR por los gobiernos progresistas de sus estados miembros, creó las condiciones, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, para que el Consejo del Mercado Común decidiera “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”<sup>123</sup>. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR

de julio de 2006 realizado en Córdoba, se impulsó el espacio SOMOS MERCOSUR, como resultado de una serie de reuniones previas de un conjunto de actores sociales involucrados en estos grupos y comisiones y en otras organizaciones. **SOMOS MERCOSUR** es una iniciativa pública, lanzada en su momento durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay del bloque en 2005, con el apoyo de **FESUR**, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisivos<sup>124</sup>.

No obstante, esta participación está coordinada por puntos focales de las Cancillerías de cada país<sup>125</sup> miembro de MERCOSUR y, en este sentido, “sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil”<sup>126</sup>. Sin embargo, esta iniciativa dio lugar a la realización de la Ira. Cumbre Social de MERCOSUR en Brasilia los días 13 y 14 de diciembre del 2006, por iniciativa de Brasil a cargo de la Presidencia *pro tempore* de MERCOSUR, con el propósito de ampliar la participación social y promover el MERCOSUR político, productivo y cultural<sup>127</sup>, en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado. Por medio de una metodología participativa similar a la de la Cumbre Social de la CSN, diversos actores a través de diferentes grupos de trabajo, desarrollaron una serie de recomendaciones en un informe presentado a la Cumbre intergubernamental.

Junto con SOMOS MERCOSUR y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, MERCOSUR incluye el Foro de Municipios de MERCOSUR y el Parlamento de MERCOSUR<sup>128</sup> que inició sus actividades en Montevideo en mayo de 2007, con 81 legisladores designados por los respectivos gobiernos. El Parlamento, en su primera sesión, declaró “de interés regional” la realización de las Cumbres Sociales y de los encuentros de MERCOSUR Productivo y Social<sup>129</sup>, expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación consistente con los actores sociales.

Pese a sus limitaciones, esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en MER-

COSUR no tiene correlatos en otros esquemas regionales<sup>130</sup>, pero ha sido evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan, periódicamente, el espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, en conjunción con los Parlamentos regionales. Esta por verse, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, monitoreo y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales cuyas decisiones, en general, no son vinculantes a menos que se desarrolle una estructura jurídica supranacional como en la CAN, de hecho poco efectiva<sup>131</sup>. El seguimiento de las resoluciones y acuerdos de estas Cumbres por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil es aún una asignatura pendiente, y la sostenibilidad y continuidad de estos esfuerzos esta marcadamente condicionada por la disponibilidad de recursos, lo cual favorece a algunas organizaciones sindicales y a las cooperativas, pero no al conjunto de las redes y organizaciones sociales, muchas de las cuales dependen de financiamientos externos provenientes de agencias de cooperación o ONGI.

Sin embargo, abundan las críticas sobre esta estructura de participación social de MERCOSUR y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales. Algunos cuestionan que respondan a intereses nacionales específicos, señalando, por ejemplo que si bien el ALCA ha sido frenado, esto no obedece solamente a la acción de los movimientos sociales sino a que “a fin de cuentas también es resultado del hecho de que la Argentina y Brasil no han podido obtener concesiones suficientes para su agroindustria exportadora”<sup>132</sup>. Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, y en especial, enfrentar la convergencia CAN/MERCOSUR, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por favorecer la división social y privilegiar los intereses del capital transnacional<sup>133</sup>, y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de MERCOSUR y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba<sup>134</sup>. En esta perspectiva, tanto el MERCOSUR como la CAN son percibidos como programas de “las clases dominantes”, sin legitimidad social, aunque algunos activistas promuevan un “MERCOSUR de contenido social”<sup>135</sup>. Otros activistas de los movimientos sociales señalan, en el mismo sentido, que “el movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier

gobierno, aún frente a aquellos que son fruto de su propia lucha social”<sup>136</sup>.

Finalmente, es de señalar, como observábamos más arriba, que estas estructuras de MERCOSUR aún no encuentran su correlato, en términos de participación ciudadana, en la estructura emergente de la UNASUR, donde la tendencia predominante parece sugerir que el organismo detenta un carácter eminentemente inter-gubernamental, con una predominancia de la actuación de los gobiernos de los Estados miembros y con un marcado acento político, pese a las reiteradas referencias a la necesidad de promover una agenda social y una revitalización de las estrategias de desarrollo, junto con una participación ciudadana<sup>137</sup>. De hecho, en UNASUR todavía no se han establecido mecanismos formales para la participación ciudadana, mientras que las Cumbres Sociales han sido marginalizadas y no constituyen un espacio de incidencia efectiva al ser disociadas de las Cumbres y reuniones inter-gubernamentales.

Comparativamente con estas experiencias en términos de participación de la sociedad civil en América del Sur, el ALBA ha ofrecido, hasta ahora, la realización del 1er Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal durante la V Cumbre del ALBA, la realización de un segundo encuentro previo a la VI Cumbre realizada en enero de 2008<sup>138</sup> y la 1ra. Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba del 15 al 17 de octubre de 2009, sin que exista mención de un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura regional<sup>139</sup>. Más bien, a pesar de la apertura del organismo a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones más relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos, a las que el Consejo de Movimientos Sociales está sometido.

Como señala un informe “el tratado ALBA-TCP surgió sin participación de la sociedad civil (...) proyectos energéticos como el Gasoducto del Sur son llevados adelante sin participación pública. Si se recogen propuestas de los movimientos sociales, como es el caso de la creación de una red regional de empresas recuperadas, es porque no conllevan potencial conflictivo. ALBA, por lo tanto, aún atiende demasiado poco a la pluralidad

de la sociedad civil”<sup>140</sup>. En particular en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones de ecologistas han denunciado los daños al área amazónica y han exigido la suspensión de este proyecto a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. De hecho, y más allá de la Cumbre Social de 2007, como ya hemos señalado más arriba, el ALBA ha asumido algunas propuestas importantes de movimientos y redes sociales como la Alianza Social Continental, pero ha tenido poca contemplación con los planteamientos críticos de algunos movimientos sociales o la participación de sus ciudadanos en los acuerdos inter-estatales firmados. Como apunta el mismo informe, “especialmente en los proyectos energéticos —centrales para el ALBA— hay una serie de voces críticas que no se deberían omitir”<sup>141</sup>.

Adicionalmente, en la VI Cumbre del ALBA realizada en Caracas en enero de 2008, en dónde se incorporó Dominica como quinto miembro del organismo, ésta fue precedida por una reunión de movimientos sociales, incluyendo representantes de países que no pertenecen al ALBA, pero no hay evidencias de que el Consejo de Movimientos Sociales haya tenido una participación en la toma de decisiones de la Cumbre<sup>142</sup>.

Más recientemente, y de acuerdo a Silva, el Consejo de Movimientos Sociales ha tendido a estructurarse en base a capítulos nacionales, generalmente promovidos por los gobiernos de los estados miembros, aunque también es de notar la presencia de redes regionales como el Congreso Bolivariano de los Pueblos y la Coordinadora Continental Bolivariana<sup>143</sup>. La 1ra. Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba del 15 al 17 de octubre de 2009, apunta “a generar una participación directa de los movimientos sociales en los diferentes medios de cooperación y solidaridad”, y se identifica con los objetivos y principios del ALBA-TCP como proceso de integración. Asimismo, plantea que cada coordinación nacional en los países miembros del ALBA-TCP “definirá sus propias dinámicas de actuación y relacionamiento con sus gobiernos” y se vinculará con el Consejo de Movimientos Sociales. Las actividades de los capítulos nacionales se articularán con las de los movimientos sociales de otros países, no necesariamente pertenecientes al ALBA, en función de fortalecer los programas de desarrollo, participación y asistencia a través de los movimientos sociales<sup>144</sup>. De esta declaración no queda claro, sin embargo, la estructura de vincu-

lación con los mecanismos de toma de decisiones en el marco del ALBA.

En esencia, en este marco, con frecuencia las propuestas sociales asociadas al ALBA son impulsadas o hechas públicas por el Presidente Chávez en diferentes ámbitos y foros, sean éstos gubernamentales, intergubernamentales o sociales, en ocasiones con mayor o menor usufructo de los planteamientos de algunos movimientos sociales de la región.

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar “otra integración”<sup>145</sup> o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica comercialista y neoliberal de esquemas previos, en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa inter-estatal y, más precisamente, inter-presidencial, de cooperación dónde persisten las mismas limitaciones y un similar déficit democrático señalado para otros procesos de integración.

Sin embargo, resaltan en la comparación entre los mecanismos de participación social planteados en la UNASUR/MERCOSUR y en el ALBA, algunos elementos coincidentes en términos de estructurar la vinculación de estos organismos con las redes y organizaciones de la sociedad civil a través de capítulos nacionales, generalmente superados por el desarrollo de redes más amplias de carácter regional o subregional y que, en el caso del ALBA, puede incluir redes y movimientos sociales extra-regionales. Por otra parte, es interesante observar las diferencias en el lenguaje utilizado por ambos esquemas en la relación con la sociedad civil: mientras que en UNASUR/MERCOSUR se habla de participación ciudadana, sin diferenciar los distintos interlocutores organizados en el marco de la sociedad civil, en el ALBA la referencia es específicamente a los movimientos sociales y a sus luchas y movilizaciones. Esta diferenciación es significativa en tanto la visión y percepción de los movimientos sociales está aún fuertemente ligada a las campañas y movilizaciones contra el ALCA, la globalización, el neoliberalismo y el militarismo, mientras que la participación ciudadana a la que se refieren los documentos de la UNASUR y la experiencia de MERCOSUR aparentan apuntar a

una efectiva participación de un amplio espectro de redes y organizaciones ciudadanas de diversa índole, incluyendo a los distintos movimientos sociales.

Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que soportaron a la CSN y, especialmente, el desarrollo de MERCOSUR, parecen presentar mecanismos de participación social más claramente institucionalizados y de mayor capacidad de interlocución entre sociedad civil y gobiernos, señalamiento que no implica que se genere una efectiva superación del déficit democrático en la toma de decisiones, en el monitoreo de los procesos de integración o en la falta de empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática<sup>146</sup>.

## **5. El regionalismo post-liberal, la sociedad civil y los enfoques “regionalitarios”**

En suma, más allá de la dilución del proyecto del ALCA<sup>147</sup>, compiten en esta nueva fase del regionalismo varias propuestas de integración en América Latina, con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente e institucionalizada, avanzan la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia MERCOSUR/CAN, con la adhesión de otros países como Chile, Guyana y Surinam. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupada por concepciones ideológicas más definidas, una avanzada cooperación y una abierta posición antiestadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo, miembros de CSN/UNASUR y de MERCOSUR y de la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración a que el ALBA se constituya en el “núcleo duro” de UNASUR no parece prosperar más allá de las fronteras ideológicas ya establecidas<sup>148</sup>, pero la experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero<sup>149</sup>. No obstante, y

hasta tanto se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA, y el “núcleo duro” de la integración sudamericana, pese a sus deficiencias y limitaciones institucionales, parece más bien encarnarse en torno a MERCOSUR<sup>150</sup>.

De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de MERCOSUR y del ALBA, en torno a factores que articulan diferentes temas (desde la producción industrial y la inserción en el mercado internacional, a los temas energéticos, financieros y de infraestructura y de cooperación Sur-Sur); destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración en un contexto democrático, alguna capacidad efectiva de incidencia sobre el desarrollo de bienes públicos regionales. En este marco, en la dimensión económica y comercial, existen serios interrogantes en torno a la caracterización de UNASUR/MERCOSUR como un proceso claramente post-liberal, en tanto se mantienen los acuerdos comerciales que configuran su base sobre la convergencia de la CAN y MERCOSUR, y se desarrollan mega-proyectos orientados a favorecer el intercambio comercial regional y extra-regional como el IIRSA. La exclusión de los EEUU de la UNASUR tampoco constituye un indicador de que se haya avanzado en un regionalismo post-hegemónico, en tanto Brasil mantiene una relación equilibrada con Washington, en el marco de una mayor autonomía de la región y la eventual reafirmación de la presencia estadounidense en América Latina no queda descartado, particularmente en términos de los acuerdos de seguridad establecidos con varios países de la región que no sólo incluyen a aliados como Colombia, sino también a Brasil. Por otra parte, aunque el proyecto del ALCA se haya desvanecido, varios estados miembros del esquema, mantienen o buscan concluir acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Si bien en términos políticos hay un evidente distanciamiento de las recetas del “consenso de Washington”, en particular en función de un rol más pronunciado del Estado y del impulso dado a una agenda social, el proceso de reconfiguración del entramado regional en el marco de la UNASUR y de la CEALC, no permite sacar conclusiones apresuradas sobre un regionalismo post-hegemónico, aunque sí sobre el desarrollo de un regionalismo post-liberal en términos de la re-politización de las relaciones, del rol protagónico del Estado

y el retorno a una agenda neo-desarrollista, como tendencias predominantes en esta fase, en el marco de la exclusión de los EEUU.

El ALBA, si logra una institucionalidad más estructurada y una sostenibilidad que no dependa de los precios internacionales del petróleo y de los avatares de la política doméstica en Venezuela, califica, en cambio, para una caracterización asociada con un regionalismo que aspira a ser post-hegemónico y que se presenta como post-liberal, tanto en función no sólo de la exclusión de los EEUU del esquema, sino también del cuestionamiento a sus políticas en la región (apenas coyunturalmente atemperadas con la llegada de Obama a la presidencia), mientras que junto a los rasgos destacados para el caso de UNASUR en relación a los tres “retornos”, se evidencia, por otra parte, el desarrollo de formas de cooperación y de comercio diferenciadas de los llamados esquemas “comercialistas”, y basados en otros principios y valores.

Por otra parte, más allá de las divergencias y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR, es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que, sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes que hemos analizado al comienzo de este capítulo, en referencia a los tres “retornos” —el del estado, el de la re-politización de las relaciones regionales, y el del neo-desarrollismo .

En este marco, paradójicamente, el desarrollo ha sido retomado por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo era más protagónico en las décadas del ochenta y el noventa. Al recuperar el Estado su centralidad como actor de lo social<sup>151</sup> reactiva la definición de las agendas sociales “desde arriba” y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional.

De hecho, la tensión entre la participación de OSC, tanto de ONGs como de movimientos sociales, en los procesos de integración, y las decisiones unilaterales de los gobiernos, se ha ido incrementando, respondiendo básicamente a la impronta de los gobiernos de turno, mientras que el déficit democrático en las organizaciones regionales emergentes se profundiza en vez de debilitarse y diluirse en función de un incremento y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.

Si bien las primeras manifestaciones de una activa participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional pueden ubicarse en las décadas del ochenta y del noventa en el marco del sistema interamericano y de las Cumbres de las Américas<sup>152</sup>, la evolución de la interlocución de las OSC con los gobiernos en los procesos regionales a partir de la Cumbre Social de Mar del Plata en el 2005, en paralelo con la Cumbre de las Américas, re-posicionó coyunturalmente a los movimientos sociales dándoles un significativo protagonismo, hasta la Cumbre de Cochabamba de la CSN, donde se logró, como señalábamos, una interlocución importante entre las OSC en general, y los movimientos sociales en particular, con los gobiernos que asistieron a la Cumbre oficial. Sin embargo, luego de ese pico de participación que no logró institucionalizar canales y mecanismos sostenidos de participación y de incidencia, se produce un significativo declive de la participación y de la realización de Cumbres sociales paralelas y de la capacidad de interlocución con los gobiernos. En Bahía, durante la maratónica sucesión de Cumbres presidenciales, en diciembre de 2008, sólo la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada en San Salvador de Bahía, muestra una capacidad de convocatoria, principalmente restringida a los actores sociales de MERCOSUR, y un cierto grado de interlocución con este organismo<sup>153</sup>, en continuidad con el proceso antes analizado de creciente participación de las OSC en el MERCOSUR, iniciado originalmente por las organizaciones sindicales y continuada por experiencias como SOMOS MERCOSUR. Sin embargo, las reuniones tanto de la UNASUR, de la ALADI, del Grupo Río como de la naciente CEALC en Costa de Saupé en las mismas fechas, no generaron una interlocución similar y, de hecho, se hicieron a puertas cerradas, sin participación o presencia de las OSC<sup>154</sup>. No obstante, las Cumbres de los Pueblos del Sur continúan promoviendo un espacio propio de propuestas, de debate y de intercambio, en articulación con MERCOSUR que no encuentra su equivalente en el ámbito de la UNASUR, el ALBA o la CEALC.

Por otra parte, el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, si bien integrado a su naciente estructura, no constituye un canal efectivo de participación en tanto no detenta una capacidad de incidencia directa sobre la toma de decisiones presidenciales, y actúa más como un componente legitimador de las iniciativas tomadas por los estados y las instancias inter-gubernamentales,

tanto en el plano político e ideológico como en el social y económico. Si bien, como hemos visto en el caso de la ASC, algunas de las propuestas de los movimientos sociales han sido asumidas por la agenda del ALBA, en la práctica la relación entre las organizaciones sociales y las instancias de decisión del organismo en ciernes, tal como surge de su organigrama, aparecen desdibujadas y se reducen a la convocatoria de reuniones previas a las reuniones de los presidentes. Por otra parte, la inclusión en el Consejo no sólo de movimientos y organizaciones sociales y políticas de los países miembros que apoyan a los respectivos gobiernos a través de capítulos nacionales (en lo que se repite el esquema original de MERCOSUR de participación en el Foro Económico y Social, aunque en este caso, con exclusión de las organizaciones empresariales privadas), sino también de redes y organizaciones ideológicamente afines tanto regionales como hemisféricas y extra-regionales, amplía el espectro de actores sociales y políticos involucrados y la legitimación que éstos le confieren al organismo inter-gubernamental, pero no necesariamente la efectiva incidencia de éstos actores sobre el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas, que sigue en manos de los respectivos gobiernos. En este sentido, es paradójico que, particularmente en el caso de la agenda social – entre otros elementos expresada en las diversas misiones sociales – ésta siga siendo formulada e implementada verticalmente “desde arriba”, y sólo a nivel comunitario o local abre espacios de participación a los ciudadanos.

Finalmente, es necesario señalar que tanto en el marco de UNASUR<sup>155</sup>, como del ALBA<sup>156</sup>, como señala un documento reciente de las OSC, “más allá de las diferencias y matices entre las distintas iniciativas de integración analizadas; es necesario reconocer, que todos ellos, dejan un espacio restringido para la participación e incidencia de los actores sociales y políticos que no sean los propios Estados. Las diferencias en este sentido, aparecen fundamentalmente ligadas al grado de institucionalidad democrática alcanzada (espacios de participación y consulta, con la sociedad civil; y los canales institucionalizados que los posibiliten). Pareciera que hasta tanto estos espacios y canales se amplíen y profundicen, superando el histórico déficit democrático de los procesos intergubernamentales de la región, persistirá el interrogante si otra integración es posible (...). Si esta integración finalmente expresará los intereses y coyunturas de gobiernos (así sean progresistas);

o si se desarrollará en función de los intereses de sus pueblos, y con su efectiva participación en el debate sobre los sentidos políticos de la misma”<sup>157</sup>.

Interrogante que pone en cuestión los planteamientos que, a lo largo de la década reciente, han promovido las OSC en función de que “otra integración es posible”, esbozada desde el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006<sup>158</sup>, y sobre la efectiva superación del déficit democrático creciente en la institucionalidad regional emergente en esta nueva fase del regionalismo. De hecho, retomando una caracterización de Ignacio Ramonet sobre el carácter verticalista y excluyente de los procesos de globalización y de gobernanza global a finales de la década del noventa, al referirse a éstos como “globalitarios”, cabe preguntarse si, no obstante las dos décadas de gobierno alcanzadas por algunos partidos y agrupaciones políticas de izquierda en la región, en la nueva fase de regionalismo post-liberal no estamos asistiendo a un proceso “regionalitario”, donde las decisiones sobre la agenda regional son tomadas verticalmente desde los respectivos gobiernos con ninguna o muy limitada participación ciudadana, y si la presencia de las OSC sólo se da en función de una legitimación de este proceso y no de una efectiva participación y de un empoderamiento de la sociedad civil.

En prospectiva, la efectiva participación y el empoderamiento consecuente de la ciudadanía, a nivel regional, dependen del fortalecimiento, en un marco democrático, de la arquitectura institucional tanto del Estado como de los organismos intergubernamentales, y del desarrollo e impulso de las organizaciones de la sociedad civil, superando sus debilidades y falencias intrínsecas<sup>1</sup>, en un esfuerzo conjunto. En este marco, es evidente, como hemos señalado más arriba, que a mayor institucionalidad democrática se genera un mayor vigor y desarrollo de las organizaciones ciudadanas, parteaguas fundamental a la hora de definir la supervivencia de los diferentes esquemas e iniciativas de la integración si éstas apuntan a representar las demandas e intereses legítimos de sus sociedades.

En la actualidad, numerosas iniciativas como la del Foro de Diplomacia Ciudadana, el movimiento por “Otra integración posible”, la Mesa de Articulación de organizaciones y redes sociales,

la Alianza Social Continental o la incidencia en Cumbres y Foros intergubernamentales, no logran articular un efectivo cambio en los niveles de participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de integración regional y una, así sea mínima, superación del déficit democrático existente, tanto en la definición de sus agendas como en el impulso y la promoción de políticas públicas de carácter regional, por lo menos en lo que a los dos nuevos organismos de corte post-neoliberal y post-hegemónico se refiere, como es el caso de la UNASUR y del ALBA, sin mencionar la CELAC, actualmente en formación. La interlocución de las organizaciones ciudadanas con estos organismos emergentes es acotada o inexistente, y los temas relacionados con los bienes públicos regionales o globales son tratados en el marco de otros ámbitos y otros espacios de encuentro intergubernamentales, no necesariamente asociados directamente con la integración o con las nuevas formas de regionalismo emergente, como sucede con los temas medio-ambientales o con los movimientos indígenas. Por otra parte, el desencanto de las OSC en relación a las posibilidades de una participación efectiva en estos procesos parece articularse con la creciente decepción de la sociedad civil global con los espacios multilaterales de carácter predominantemente político, como es el caso de la ONU.

En este marco, junto con la proliferación de Cumbres, de iniciativas y modelos de la integración, la abundancia de discursos y la ausencia de construcciones institucionales efectivas en torno a la integración regional, ha chocado, por un lado, con la creciente fragmentación de la región en torno a modelos y paradigmas de integración distintivos y una consecuente polarización geopolítica, y, por otro, con las ausencias y limitaciones de movimientos ciudadanos con efectiva capacidad de incidencia y proposición de iniciativas de integración.

Si bien existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración para promover una integración societal, ya sea a través de la vinculación de ciudades y localidades o a través de intercambios y acuerdos universitarios, entre otros ejemplos, mas allá de una genérica referencia a que otra integración es posible, brilla por su ausencia la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una gobernanza y una institucionalidad democrática regional que

posibilite la canalización de estos intereses y de las demandas ciudadanas en la construcción efectiva de una integración regional, superando el déficit democrático existente. En la coyuntura actual, la combinación de la progresiva desmovilización y desencanto de algunas redes y organizaciones regionales de la sociedad civil con la reticencia de los gobiernos a aceptar un rol más activo de éstas en la nueva fase de regionalismo post-liberal, no sólo tiende a profundizar este déficit en el ámbito intergubernamental, sino que también abre serios interrogantes sobre su superación en el ámbito doméstico, a nivel nacional, y sobre el proceso de consolidación y profundización de los sistemas democráticos vigentes en la región, en el marco de la negociación y articulación de nuevos contratos sociales.

La falta de voluntad política de los gobiernos, tanto a nivel nacional como regional, de promover el crecimiento y el desarrollo de mecanismos y de espacios autónomos para la participación ciudadana se corresponde con las debilidades y la desmovilización de muchas redes y organizaciones regionales de la sociedad civil. Como consecuencia, las organizaciones intergubernamentales y, especialmente aquéllas asociadas con la nueva fase de regionalismo post-liberal, más que reducir el abismo existente entre su desempeño democrático y las aspiraciones y demandas de los ciudadanos a lo largo y a lo ancho de la región, tienden a exacerbar y a profundizar el déficit democrático existente.

## NOTAS

1. Para el momento de escribir este documento, junto al de Panamá, en dificultoso proceso de aprobación en el Congreso de EEUU.
2. Ver al respecto Valladao, Alfredo (2007) “La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica”, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 135-147.
3. Serbin, Andrés (2007<sup>a</sup>) “Entre UNASUR y

- ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 7-36.
4. Ver Altmann, Josette (2007) Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina, San José de Costa Rica, FLACSO; Altmann, Josette (2011) (ed.) América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?, Buenos Aires: Teseo-FLACSO, y Serbin, Andrés (2011) (coord.). De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana, en prensa Barcelona-Buenos Aires: CRIES – Icaria – GPPAC.
  5. Ver, entre otros, Gratius, Susanne (2007) Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?, Working Paper No. 37, abril de 2007, Madrid: FRIDE; Soares de Lima, Maria Regina (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 25-32; y Hurrell, Andrew (2009) “Brasil y la tormenta que se avecina”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 41-54.
  6. Ver al respecto Valls Pereira, Lía (2009) “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 67-78; Sennes, Ricardo y Ricardo Mendes (2009) “Inserción económica brasileña en América del Sur”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 79-86, y Serbin, Andrés (2010b) Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos, Buenos Aires: CRIES/Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15.
  7. Ver al respecto el número especial de Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 31, enero-junio 2010, bajo el título Obama y América Latina: ¿hacia una nueva relación, Buenos Aires: CRIES/IEPALA/Ed. Icaria, y mas recientemente Tulchin, Joseph (2011) “A New U.S. Policy Toward Latin America?”, Perspectives on the Americas, Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami, March 18 2011.
  8. Ya en la década del setenta era frecuente escuchar en los países del Caribe de habla inglesa sobre el rol “subimperialista” de Venezuela en la región, en base a sus recursos petroleros. Ver Lanza, Eloy (1978) El subimperialismo venezolano, Caracas: Centauro.
  9. Aspiraciones hegemónicas que, sin embargo, en la actualidad están fuertemente condicionadas por la situación política y económica interna de Venezuela, y por los altibajos en los precios del petróleo.
  10. Serbin, Andrés (2007<sup>a</sup>): op. cit.
  11. Serbin, Andrés (2010b) “Los desafíos del multilateralismo en las Américas”, en Martínez, Laneydi; Haroldo Ramazzini y Mariana Vásquez (eds.) Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2010, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-38; (2010c) “De despertares y anarquías”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11, y (2010d) “Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Idiosyncrasy?”, in Latin American Multilateralism: New Directions, Compilation of Articles, Ottawa: FOCAL, September 2010, pp. 8-12.
  12. Ver al respecto Domínguez, Jorge (comp..) (2003) Conflictos territoriales y democracia en América Latina; Buenos Aires: Editorial siglo XXI/FLACSO/Universidad de Belgrano.
  13. Ver al respecto Lagos, Ricardo (comp.) (2008) América Latina: ¿Integración o fragmentación?, Buenos Aires: EDHASA.
  14. Ver al respecto Podestá, Bruno; Manuel Gonzalez Galán y Francine Jácome (coords.) (2000) Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional, Madrid: CI-DEAL/CEFIR/INVESEP; Serbin, Andrés (1997) “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en Nueva Sociedad (Caracas), No. 147, enero-febrero, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (comp.) (1998) Sociedad civil e integración en el Gran Caribe, Caracas: Nueva Sociedad – INVESEP – CRIES.
  15. La noción de déficit democrático se refiere al abismo existente entre las expectativas y aspiraciones ciudadanas y el desempeño de la democracia o de los mecanismos democráticos para satisfacer estas expectativas y aspiraciones. Esta noción surge como resultado del debate acerca de la legitimidad de la Unión Europea (UE), en

- tanto las instituciones emergentes de toma de decisiones no alcanzaban el nivel de los estándares de *accountability* y transparencia existentes a nivel de cada uno de los estados miembros. Esta noción no solo se aplica a las organizaciones inter-gubernamentales sino también a los Estados. Ver Norris, Pipa (2011) Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited, Cambridge: Cambridge University Press, especialmente pp. 4-5. Para una discusión más detallada en el marco de los sistemas democráticos, ver Cf. Schmitter, Philippe (2009) “Defects and Deficits in the Quality of Neo-democracy”, in Bland, Gary and Cynthia Arnson (eds.) Democratic Deficits. Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation Around the World, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars and RTI International, pp. 19-36.
16. Sanahuja, José Antonio (2010<sup>a</sup>) “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundación CIDOB; y Sanahuja, José Antonio (2010b) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.) : América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI Editores.
  17. Riggiozzi, Pia (2010<sup>a</sup>) Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis, Buenos Aires. FLACSO, abril 2010.
  18. Ibidem, p. 2.
  19. Serbin (2010b), Regionalismo y soberanía nacional... op. cit.
  20. Ver al respecto, Riggiozzi, Pia (2010) “*Crisis, resilience and transformation: regionalismo beyond Europe*”, paper presentado en el seminario *El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?*, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio; Sanahuja, José Antonio (2010<sup>a</sup>) “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundación CIDOB; Sanahuja, José Antonio (2010b) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.) : op. cit.
  21. Ver Serbin (2010b), (2010c) y (2010d), op. cit.
  22. Como señalan Cooper y Heine “...*anxiety about US coercive power – whether it is acting alone or through proxies – remain implanted in the collective mentality of the region*”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) “Introduction – The effect of national and global forces on the Américas: Tsunami, tornado or just a mild breeze?”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization, Tokyo: United Nations University, p. 303.
  23. Ver Serbin, Andrés (2010) “Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 31, enero-julio.
  24. Cheresky (2010) op. cit., p. 16.
  25. Ibidem, p. 14.
  26. Foster, John (2010) “*Obama, Canada and civil society South and North*”, en CanadaWatch (Ottawa), Fall 2010, pp. 1-6.
  27. Ver <http://cmpcc.org>
  28. Serbin (2010b), op. cit.
  29. Como señala el mismo informe: “Esto replantea el rol de las OSC: no es lo mismo actuar en un contexto de Estado ausente y en retirada, a uno dónde el estado es el centro mismo de la inversión social. Se trata más bien de ejercer un amplio y diverso conjunto de roles que ayudan, complementan, vigilan o exigen al estado a cumplir su deber: como palancas organizadas de la sociedad para reclamar derechos, para exigir calidad y cobertura adecuadas de los servicios, participar en el diseño de políticas públicas que orientan adecuadamente los recursos públicos, diseñar y experimentar innovaciones para la resolución de problemas, etc. (...) En este sentido está claro que las OSC reivindican su papel como actoras y socias del desarrollo. Se considera que se empobrece su capacidad y sus talentos cuando son consideradas sólo como operadoras de políticas y proyectos que otros elaboran”, ALOP (2010) Consultas nacionales

- a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 12.
30. Zibechi, Raúl (2009) “Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación”, en Viento Sur (Montevideo), No. 100, enero 2009, p. 254.
  31. Pero no plebiscitarios. Ver al respecto, entre otros, Cheresky, Isidoro (comp.) (2010) Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI, Buenos Aires: Manantial/CLACSO/IDRC.
  32. Ver Serbin, Andrés (2001) “Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en Nueva Sociedad (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre, y Serbin, Andrés (2003) “Desafíos y obstáculos políticos al ALCA”, en Nueva Sociedad (Caracas), No. 186, julio-agosto;
  33. Ver ibídem y Saguier, Marcelo (2007) “*The Hemispheric Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and the Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism*”, en Globalizations, vol 4, No 2, June 2007, pp. 251-265; y Saguier, Marcelo (2008) “Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 81-112.
  34. Ver, por ejemplo, Equipo de Sociedad Civil (2007) Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Mundial/Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
  35. Ver al respecto Arnson, Cynthia et al. (2007) The “New Left” and Democratic Governance in Latin America, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010) Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change, Boulder-London: Lynne Rienner Publ.
  36. Grugel, Jean (2002) “El retorno del Estado al activismo transnacional”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No 16, julio-diciembre.
  37. Deacon, Bob (2001) The Social Dimension of Regionalism, Helsinki: GASPP.
  38. Estevadeordal, Antoni; Brian Frantz and Tam Robert Nguyen (eds.) Regional Public Goods. From Theory to Practice, Washington: Inter-American Development Bank/Asian Development Bank.
  39. Ver Podestá, Galán y Jácome (2002), op. Citada,.
  40. Por iniciativa de la delegación venezolana, durante el XXXIV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA en el año 2004 se encomendó que el Consejo Permanente y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI) elaborase un proyecto de Carta Social de las Américas y un Plan de Acción que deberían ofrecer a los ciudadanos de la región “oportunidades para beneficiarse del desarrollo sostenible con equidad e inclusión social”. En un informe del CEPCIDI del 2 de septiembre de 2010, se informa que se había avanzado en la conclusión de la sección Dispositiva de la Carta Social, una propuesta de Preámbulo y una propuesta de lineamientos para la acción y puesta en práctica de la Carta, con la intención de lograr la aprobación de la misma antes de finalizar el año 2010, en “Informe Final del Presidente del Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y la CEPCIDI sobre el Proyecto de Carta Social de las Américas”, CP OEA/Ser G, CP/doc.4510/10, 9 de septiembre 2010.
  41. Ver [www.buenastareas.com/ensayos/...Una-sur/82730.html](http://www.buenastareas.com/ensayos/...Una-sur/82730.html)
  42. La definición de Carta Social en los diversas páginas web vinculadas al gobierno bolivariano y al ALBA, da por aprobada ésta en el 2007, señalando que su propósito “es establecer un carácter vinculante para los estados miembros de la OEA, respecto a los Derechos Humanos Sociales, Económicos y Culturales, como normas que deberán regir la orientación de las políticas públicas que permiten avanzar hacia el fortalecimiento de los derechos colectivos, la preservación de la interculturalidad, el rescate de los valores propios de nuestros Pueblos y el desarrollo de estrategias de desarrollo sustentable para lograr la paz social”. Ver [www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=22495](http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=22495) y [www.aporrea.org/medios/a16303.html](http://www.aporrea.org/medios/a16303.html)

43. Mols, Manfred (1993) "The Integration Agenda: A Framework for Comparison", en Smith, Peter (ed.) The Challenges of Integration. Europe and the Americas, New Brunswick: Transaction Publishers.
44. Kaldor, Mary (2003) Global Civil Society. An Answer to War, Cambridge: Polity Press.
45. Como señala una investigadora "Muchas ONGs latinoamericanas están integradas a redes internacionales como Amnistía Internacional, Oxfam o Greenpeace. Esto significa que forman parte de la sociedad civil global y que, por lo tanto, los énfasis y la selección de sus objetivos y metas (junto con los financiamientos) a menudo se deciden a partir de intereses no necesariamente nacionales. Otras, aunque comprometidas con proyectos locales, dependen totalmente de agencias de cooperación internacional para desarrollar sus actividades, especialmente en Centroamérica", en Bobes, Velia Cecilia (2010) "De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina", en Nueva Sociedad (Buenos Aires), No. 227, mayo-junio 2010, p. 46.
46. Ver Sorj, Bernardo (2010) "Introducción: (de) construyendo la sociedad civil en América Latina", en Sorj, Bernardo (comp.) Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI/Plataforma democrática, pp. 5-16.
47. Ver Agg, Catherine (2006) Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations. Is the "Golden Age" of the NGO Behind Us?, Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.
48. El proyecto CSI de Civicus define como la sociedad civil "*as the arena, outside of the family, the state and the market where people associate to advance common interests*", en CIVICUS Civil Society Index – Framework and Research Methodology, ms., 2006.
49. Para una discusión más detallada sobre la sociedad civil en América Latina a finales de la década del noventa, ver Hengstenberg, Peter; Karl Kohut y Günther Maihold (eds.) (1999) Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Caracas: Friederich Ebert Stiftung y Nueva Sociedad.
50. Cfr. Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds) (1996) Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America, Boulder: Westview Press.
51. Kaldor (2003), op. Citada.
52. Kaul, Inge; Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (eds.) (1999) Global Public Goods, New York: UNDP.
53. Esta transnacionalización de la sociedad civil se ve favorecida por el desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación que han contribuido a conformar comunidades virtuales amplias y desterritorializadas a partir de la utilización de Internet y de las redes sociales, y a generar espacios de interacción y de movilización . Ver Bobes (2010), op. cit., p. 48
54. Ver Dagnino, Evelina (2006) "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de que estamos hablando?", en Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera (eds.) (2006) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, México D.F.: Porrúa et al., pp. 223-242.
55. Garretón, Manuel Antonio (2006) "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en Cheresky, Isidoro (comp.) Ciudadanía, sociedad civil y participación política, Buenos Aires: Miño y Dávila, p. 147.
56. Hengstenberg, Peter; Karl Kohut y Günther Maihold (2002) "Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio", en Desarrollo y Cooperación, No. 1, enero/febrero 2002, p. 9.
57. Ver al respecto Sabatini, Christopher (2007) "Democracy Assistance in Creating Citizenship" y Boyte, Harry (2007) "Citizenship as Public Work", en Tulchin, Joseph and Meg Rutheburg (eds.) Citizenship in Latin America, Boulder: Lynne Rienner, pp. 187-197 y pp. 235-252, respectivamente.
58. Ver al respecto Serbin, Andrés (2006a) "El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional", en Revista del Sur (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006; Serbin, Andrés (2006b) "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe", en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) Diálogo Sudamericano: otra integración

- es posible, Lima: Consejería en Proyectos; Serbin, Andrés (2007b) (coord.) Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC; Serbin, Andrés (2007c) “El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires), año 12, No. 26, julio-diciembre 2007, pp. 177-198, y Serbin, Andrés y Lorenzo Fioramonti (2007) “Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy”, en Heinrich, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives. Volume 2, Bloomfield: Kumarian Press, Chapter 8.
59. Wils, Frits (1995) NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges, Oxford: INTRAC,
  60. Sorj, Bernardo (2010) “Introducción: (de) construyendo la sociedad civil en América Latina”, en Sorj, Bernardo (comp.) Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina, Buenos Aires: Plataforma Democrática – Siglo XXI.
  61. *Ibidem*, p. 6.
  62. Deacon (2001), *op. Citada*, y Pachano, Simón (2010) “Estado, ciudadanía y democracia”, en del Arrenal, Celestino y José Antonio Sanhauja (coords.) América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, pp.1-33.
  63. Kaldor, Mary (2003) *op. citada*
  64. Serbin, Andrés (2001) “Globalofóbicos vs. Globalitarios” en Nueva Sociedad (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre; Serbin, Andrés (2003) (comp.) Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI; y Serbin (2006<sup>a</sup>) y (2006b), *op. citadas*.
  65. Garcés, Mario (2006) “La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la región MERCOSUR”, en Garcés, Mario et al. Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR, Santiago: LOM Ediciones, pp. 597-637.
  66. Ver al respecto de este tema dos documentos relevantes del United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) – Bendaña, Alejandro (2006) NGOs and Social Movements. A North/South Divide?, Gêneve: UNIRSD, Civil Society and Social Movements, Programme Paper No. 22, June 2006, y Mejido Costoya, Manuel (2007) Toward a Typology of Civil Society Actors, Gêneve: UNIRSD, Civil Society and Social Movements, Programme Paper No. 30, October 2007.
  67. Ver al respecto, en relación al ámbito regional, la diferenciación entre “insiders” y “outsiders” que desarrollan algunos autores – Korzeniewicz, Patricia y William c. Smith (2003<sup>a</sup>) Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America, Report to the Ford Foundation, February 2003, y (2003b) “Redes transnacionales, diplomacia ciudadana y proyectos de integración económica en América Latina”, en Serbin, Andrés (comp.) Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, pp. 119-176.
  68. Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) (2006) Diálogo Sudamericano: otra integración es posible, Lima: Consejería en Proyectos.
  69. *Op. Cit.*
  70. Ver también Garcés (2007), *op. Cit.*
  71. Dagnino (2006), *op. Cit.*
  72. Ver Icaza Garza, Rosalba; Peter Newell y Marcelo Saguier (2006) Reporte Taller de Diálogo y Reflexión “Movilización Social y Políticas Comerciales. Aprendiendo de las Experiencias de la Sociedad Civil en América Latina, Diciembre 2006, [www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/serie.rrii.docs\\_saguier\\_taller\\_cochabamba.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/serie.rrii.docs_saguier_taller_cochabamba.pdf)
  73. Ver International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and World Movement for Democracy Secretariat (2008) Defending Civil Society. A Report of the World Movement for Democracy, Washington D.C.: National Endowment for Democracy, February 2008.
  74. Calderón, Fernando (2006) “Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales”, en Sorj, Bernardo y Miguel Darcy De Oliveira (eds.) Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinención de la política, Sao

- Paulo/Río: Instituto Fernando Enrique Cardoso y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 155-203.
75. Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2007) “Actores armados y ciudades fragmentadas”, en Foreign Affairs en Español (México: ITAM), abril-junio 2007, vol. 7, No. 2, pp. 11-21. Ver también Schünemann, Julia (2007) “Cohesión social y violencia urbana”, Foro Europa-América Latina, 24 de octubre del 2007; <http://eurolatin.fride.org/2007/10/24/cohesion-social.y.violencia-urbana.html>
76. Por otra parte, en la región, la movilización ciudadana tiende en general a incrementarse en coyunturas de conflicto social o de crisis socio-económica, y decrece rápidamente durante las fases posteriores de normalización política. Ver al respecto Serbin y Fioramonti (2007), *op. cit.*
77. Ver al respecto Emiliozzi, Sergio (2006) “La construcción de ciudadanía en el MERCOSUR”, en Kairós (Universidad de San Luis), año 10, No. 17, febrero 2006.
78. Como señala Pachano, citando a Torres Rivas (2010:13), *op. cit.*
79. Como señala Zibechi para el 2009, “Con la única excepción de Chile, donde los movimientos sociales viven un importante ascenso desde que Michelle Bachelet asumió la presidencia, en los demás países gobernados por fuerzas de izquierda o progresistas oscilan entre el apoyo incondicional de los gobiernos – de los que reciben beneficios materiales – hasta el enfrentamiento más o menos abierto, pero con escasa capacidad de convocatoria”, en Zibechi (2009), *op. cit.* p. 248.
80. Serbin (2007b) y Serbin y Fioramonti (2007), *ops. Citadas.*
81. Serbin, Andrés (2006b), *op. Cit.*, Saguier (2007), *op. cit.*, Saguier (2008), *op. cit.*
82. Edwards, Michael (2001) “Introduction”, en Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) Global Citizen Action, Boulder: Lynne Rienner Publ., p. 5.
83. Edwards, Michael (2010) Civil Society, Cambridge: Polity Press, 2nd. Edition, pp. 96-97.
84. Ver al respecto de este debate, entre otros, Walzer, Michael (ed.) (1995) Toward a Global Civil Society, Providence: Berghahn Books; Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998) Activists Beyond Borders, Itahaca: Cornell University Press; Shaw, Martin (1994) Global Society and International Relations, Cambridge: Polity Press; Salamon, Lester and al. (1999) Global Civil Society, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies; Edwards, Michael and John Gaventa (2001) Global Citizen Action, Boulder. Lynne Rienner; Clark, John (2003) Worlds Apart. Civil Society and the Battle for Ethical Globalization, Bloomfield: Kumarian Press; Kaldor, Mary (2003) Global Civil Society. An Answer to War, Cambridge: Polity Press; Batliwala, Srilatha and David Brown (eds.) Transnational Civil Society, Bloomfield: Kumarian Press.
85. Cox se refiere con este término a un multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo, en Cox, Robert (ed.) (1997) The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order, Basigstoke: MacMillan/United Nations University Press, p. XXXVII. Por otra parte, O’Brien et al. plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo hacia finales de la década del noventa, caracterizado por cinco rasgos distintivos, entre los cuales se destaca la ampliación de las agendas internacionales con la inclusión de temas sociales, en O’Brien, Robert and al. (2000) Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 5-6.
86. Como añade el mismo autor “*It is not that these commentators question the principle of civic engagement; they worry, rather, that the practice of civic engagement may be distorted in favor of organizations with greater resources and more access to decision makers in capital cities*” (Edwards 2001:5), lo que de hecho marca una diferencia sustancial entre las ONGs del Norte y las del Sur.
87. Ver Martins, Jens (2006) The Future of NGO Participation at the United Nations after the 2005 World Summit, FES Berlin: Briefing Papers, Dialogue on Globalization, quién señala que

- los intentos de incrementar las oportunidades formales de las ONGs para participar más activamente en la ONU, no han sido exitosas y que pese a las recomendaciones del informe del Panel Cardoso, éstas no incidieron sobre una mayor participación de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de 2005, en dónde, por el contrario, las ONGs fueron excluidas tanto de los preparativos de la Cumbre como de la participación en esta.
88. Ver Newman, Edward and Ramesh Thakur (2006) "Conclusions: Multilateralism under challenge or in crisis?", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, pp. 531-540.
  89. Como señala Smith en más detalle en relación a la crisis del multilateralismo: "Third generation activists seem to be devoting less energy and attention to the United Nations (...) The most recent generation has pounded down the doors to demand a seat at – if not to overturn – the table. As governments have moved away from the UN conference process, and as activists have come to question the effectiveness of those mechanisms, some are now looking outside of formal institutional processes to affect change. Little of the expanding energy of third generation activists seems to be devoted to thinking how to improve multilateralism" en Smith, Jackie (2006) "Social movements and multilateralism", en Newman, Edward and alt., op. cit., pp. 402-404.
  90. Como señala un analista, inclusive en la undécima edición del FSM reunido en Dakar, "los movimientos (sociales) han pasado a un tercer lugar, detrás de los gobiernos y las ONGs. Estas son protagonistas desde la primera edición y los gobiernos han ido ganando espacio en la misma proporción que se fue vaciando la participación (...) La impresión es que los foros sociales han cumplido su ciclo y han dejado de ser espacios de intercambio e interconocimiento entre movimientos de base y activistas", en Zibech, Raúl (2010) ¿Es necesario un foro social en América Latina?, en [http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article\\_id=24049](http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24049)
  91. "The early years of the new century may represent a reversal of many of these trends. International funding agencies currently face growing fiscal constraints due to stock market losses and the broader economic slowdown experienced in many of the wealthier countries, and their priorities have shifted elsewhere in the world as a result of the end of the Cold war and the new national security concerns following September 11 2001. Concomitantly, the economic crisis in Latin America has undermined the "Washington Consensus" and altered the political agendas of multilateral agencies and national governments. Furthermore, new forms of social and political mobilization in the region might challenge the ability of alternative civil society organizations to provide effective channels of mediation in the region. In sum, although it is too early for a definitive judgment, these recent trends represent a significant challenge to regional networks in Latin America", en Korzeniewicz and Smith, 2003, op. cit., p. 48.
  92. Como señala el documento: "Las OSC son toleradas y apoyadas por los gobiernos, siempre y cuando no emitan opiniones o expresen críticas de los poderes de turno. Las tendencias progresistas de que son voceros algunos gobiernos, no se reflejan en relaciones más fluidas con las OSC", en ALOP (2010) *Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates*, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 11.
  93. *Ibidem*, p. 14.
  94. Karns, Margaret and Karen Mingst (2010) *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder-London: Lynne Rienner, p. 247.
  95. *Ibidem*, pp. 250-251.
  96. Un aspecto importante a considerar en este sentido, son los marcos legales que impulsan los gobiernos para favorecer o limitar las actividades de las OSC, particularmente cuando no son percibidas como favorables al gobierno. Ver International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and World Movement for Democracy Secretariat (2008), *op. cit.*
  97. <http://www.asc-hsa.org>
  98. <http://www.mesarticulacion.org> y <http://www.alop.or.cr>

99. <http://www.forodiplomaciaciudadana.org>
100. [http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/9866/manifiesto\\_del\\_congreso\\_bolivariano](http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/9866/manifiesto_del_congreso_bolivariano)
101. <http://www.ccsica.org>
102. <http://www.somosmercosur.org> , ver también <http://www.mrecic.gov.ar>
103. Ver Norris, Pipa (2011) Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited, Cambridge: Cambridge University Press.
104. Un tema nada menor, en este sentido, se relaciona con las concepciones en torno al poder y a la gobernabilidad de estas redes y organizaciones a nivel regional, que abarcan un amplio espectro de posiciones, desde las relaciones que deben ser establecidas con los partidos políticos hasta las nuevas ideas de construcción del poder desde la diversidad y pluralidad. Todas, sin embargo, apuntan al mismo problema – la capacidad de asumir, por parte de las OSC, su carácter de actores políticos no-partidarios y las dificultades de su relación con el Estado, así este esté encarnado por gobiernos de izquierda o de orientación progresista. Ver Icaza et al. (2006), op. cit.
105. Altinay, Hakan (ed.) (2011) Global Civics. Responsibilities and Rights in an Interdependent World, Washington D.C.: Brookings Institution Press, p. 2.
106. Declaraciones citadas del Viceministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Sanz, [www.mci.gob.ve](http://www.mci.gob.ve).
107. Serbin, Andrés (2006<sup>a</sup>): “Cuando la limosna es grande...El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en Nueva Sociedad (Buenos Aires), No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91.
108. Acuña Montero, Ernesto (2007) “Al ALBA con energía”, Prensa Latina, [www.prensa-latina.cu](http://www.prensa-latina.cu)
109. El debate gira en torno a si efectivamente fue la ASC la que incidió, con sus movilizaciones y con la consulta popular en torno al ALCA, sobre la decisión de los gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre del 2005 de romper con la iniciativa hemisférica, o si fue una decisión de los gobiernos de Brasil y Argentina, en función de las diferencias en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos en el marco de la OMC.
110. Lo que no sucedió en la IV Cumbre de las Américas realizada en abril de 2009 en Trinidad y Tobago. Ver [www.movimientos.org/iv-cumbre-pueblos](http://www.movimientos.org/iv-cumbre-pueblos)
111. Ver Serbin, Andrés (2006a) op. Citada, pp. 81-114; (2004) “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en Gómez, José María (comp..) América Latina y el (des)orden global neoliberal, Buenos Aires: CLACSO; y (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional”, en Serbin, Andrés (comp..): Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
112. En este sentido es particularmente relevante la relación entre la Alianza Social Continental (ASC)/Hemispheric Social Alliance (HSA), cuyo documento “Alternativas para las Américas” pasó a formar parte de los planteamientos del ALBA. La relación entre la ASC/HSA y el ALBA y, en particular, el gobierno bolivariano ha suscitado numerosos debates y críticas, fundamentalmente en función de la posible cooptación o neutralización del movimiento. Ver Icaza et al. (2006), op. cit.; Saguier (2007) op. cit. y Saguier (2008), op. cit. Ver también las observaciones críticas al respecto en de la Torre, Verónica (2009) “de las Alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana”, en Argumentos (México: UAM-X), año 22, No. 59, enero-abril 2009, pp. 187-198, y Harris, David and Diego Azzi (2006) “ALBA Venezuela’s answer to “free trade”: the Bolivarian alternative for the Americas”, Occasional Paper No. 3, Sao Paulo: Focus on the Global South/Alianza Social Continental, October 2006. Estos últimos señalan “...there is a certain degree of dissonance between discourse and practice in the construction of ALBA, given that the official proposal present it as coming “from the people”, but in practice what represents the concrete existence of ALBA are the intergovernmental agreements signed by the (...) heads of state, with little visible and direct popular participation in the process of developing these actual accords”, p. 13.

113. De lo cual tampoco escapan algunos gobiernos de la región.
114. Ruiz Marrero, Carmelo (2011) "The New Latin American "Progresismo" and the Extractivism of the 21st Century", en *CIP. Americas Program*, en [www.cip.americas.org/archives/4025](http://www.cip.americas.org/archives/4025)
115. Como en el ya citado caso de la ASC/HSA y el gobierno venezolano.
116. Ver "Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria", <http://www.integracionsur.com>, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y [www.comunidadsudamericana.com/cochabamba](http://www.comunidadsudamericana.com/cochabamba)
117. CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en <http://www.cioslorit.net>
118. CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en <http://www.cioslorit.net>
119. Gudynas, Eduardo (2006) "Buscando otra integración sudamericana", en *Peripecias* No. 27, 13 de diciembre 2006, <http://www.peripecias.com/integración>
120. Ver Serbin, Andrés (2010) *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 14. Ver también Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues (2010), "A Uniao das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e os novos temas de agenda regional de paz e segurança: papeis e mecanismos de participação da sociedade civil", ponencia presentada en el seminario "Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos", Buenos Aires: CRIES/CARI, 27 y 28 de julio 2010.
121. Como señalan Alemany y Leandro (2007) "Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, dónde los actores de la sociedad civil no son consultados puntalmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales", en Alemany, Cecilia y Beatriz Leandro (2007) "Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR", en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales* (Buenos Aires), No. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160. Ver también Alemany, Cecilia (2008) "La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 113-135.
122. *Ibidem*, pp. 139-144.
123. *Ibidem*, p. 145.
124. <http://www.somosmercosur.org>
125. En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
126. Alemany y Leandro (2007): op. Cit. P. 147. Es de notar que en el proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela a MERCOSUR, este espacio ha sido objeto de fuertes controversias y confrontaciones, particularmente en lo referente a la participación sindical.
127. <http://www.somosmercosur.org>
128. Para mas detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005) "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR", en *Agenda Internacional. Visión desde el Sur*, Buenos Aires.
129. <http://www.somosmercosur.org>. Ver también "Debuta el Parlamento del MERCOSUR", en *La Nación* (Buenos Aires), 6 de mayo de 2007, p. 18.
130. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo Empresarial, la Universidad Andina Simón Bolívar y el Convenio Andrés Bello de integración en educación, cultura, ciencia y tecnología, y el Parlamento Andino. Ver al respecto Silva, Esteban (2006) *¿Qué está ocurriendo en el Sur?* En Dello Buono, R.A. (ed.): *Op. Citada*, pp. 33-45.
131. Podestá et al. , op. cit.
132. Fritz, Thomas (2007) *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlin: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril de 2007.

133. Valencia, Judith (2006) “Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser mas de lo mismo”, ALAI, 20 de noviembre de 2006, [http:// www.bilaterals.org](http://www.bilaterals.org)
134. *Ibidem*. La profesora Valencia, incidentalmente, es una de las figuras promotoras del ALBA en Venezuela.
135. Katz, Claudio (2006) *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires: Ediciones Luxembourg , p 64., que asimismo señala que la recomposición del MERCOSUR amenaza la perspectiva del ALBA (p. 98).
136. Fritz (2007), citando al activista mexicano Alberto Arroyo, *op. Cit.*, p. 7.
137. Ver Tratado Constitutivo de la UNASUR
138. <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/nota>
139. Como señaló una analista durante una reunión del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en agosto de 2007, “iniciativas como el ALBA, que no son de integración en términos clásicos, carecen todavía de mecanismos institucionales a los que se puede hacer un seguimiento”, en Márquez, Humberto (2007) “Integración con agenda social ausente”, *Interpress Service*, 20 de agosto de 2007, <http://www.ipsterraviva.net>
140. Fritz (2007), p. 24,
141. Fritz (2007), p. 13.
142. Ver *Declaración Política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP*, <http://www.cubainformacion.tv> , 30 de enero de 2008, y <http://economiasocialista.blogspot.com>
143. Silva, Cristina (2010) “ALBA: aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social”, ponencia presentada en el seminario “Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos”, Buenos Aires: CRIES/CARI, 27 y 28 de julio 2010.
144. Manifiesto General de la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, en *El ALBA de los Movimientos Sociales*, Sumario de Noticias, 20 de octubre de 2009, en [www.movimientos.org/noalca/albasi/show\\_text.php3?key=16092](http://www.movimientos.org/noalca/albasi/show_text.php3?key=16092)
145. “Otra integración es posible” es una consigna acuñada por los movimientos sociales críticos del ALCA y de los enfoques comercialistas y neoliberales predominantes en la etapa previa de la integración regional.
146. Esta reflexión, sin embargo, también puede ser aplicable, en el marco de la heterogeneidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a las diferenciaciones internas en términos de institucionalización democrática, rendición de cuentas y empoderamiento efectivo las organizaciones y movimientos sociales.
147. Que persiste bajo otras formas en los acuerdos bilaterales de comercio entre EEUU y algunos países de la región, y en el tratado CAFTA-DR a pesar de que se haya declarado su defunción en América del Sur.
148. Con un ingrediente adicional: la creciente focalización del presidente Chávez en la construcción del “socialismo del siglo XXI” en su país, en detrimento de sus iniciativas regionales. En Paz Rada, Eduardo (2011) “Peligros para la integración latinoamericana”, en Foro Mundial de Alternativas, [http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article\\_id=24042](http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24042)
149. A pesar de algunas evidentes superposiciones, como el Banco del Sur acordado en 2007, pese a algunas reservas de Brasil, y el Banco del ALBA, establecido durante la VI Cumbre del ALBA en Caracas, en enero de 2008. Ver para más detalles Serbin (2010a) y Serbin (2010b), *op. cit.*
150. Peña, Félix (2007) “La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano: ¿una cuestión en procura de un liderazgo político colectivo?”, *Newsletter mensual*, agosto 2007, [http:// www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)
151. Como señala el mismo informe: “Esto replantea el rol de las OSC: no es lo mismo actuar en un contexto de Estado ausente y en retirada, a uno dónde el estado es el centro mismo de la inversión social. Se trata más bien de ejercer un amplio y diverso conjunto de roles que ayudan, complementan, vigilan o exigen al estado a cumplir su deber: como palancas organizadas de la sociedad para reclamar derechos, para exigir calidad y cobertura adecuadas de los servicios, participar en el diseño de políticas públicas que orientan adecuadamente los recursos públicos, diseñar y experimentar innovaciones para la

- resolución de problemas, etc. (...) En este sentido está claro que las OSC reivindican su papel como actoras y socias del desarrollo. Se considera que se empobrece su capacidad y sus talentos cuando son consideradas sólo como operadoras de políticas y proyectos que otros elaboran”, ALOP, op. cit., p. 12.
152. Ver Serbin, Andrés (comp) (2003) Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, y (2009) La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos, Buenos Aires: CRIES, Documentos CRIES No. 11.
153. La Cumbre de los Pueblos del Sur se realizó no sólo en paralelo con las Cumbres oficiales, entre el 12 y el 15 de diciembre de 2008, sino también de la Cumbre sindical y de la Cumbre Social de MERCOSUR, espacio dónde fueron invitadas a presentar las conclusiones de la Cumbre de los Pueblos del Sur y de la Cumbre Sindical. Ver <http://www.mopassol.com.ar/Images/Images/bahiainfo.htm>
154. Ver documento del Foro Social Americas (FSA), Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS) “Panel debate. La integración regional: balance y desafíos para los movimientos sociales”, 22 de septiembre de 2010, [http://mercosur-socialsolidario.org/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=5](http://mercosur-socialsolidario.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=5)
155. “Lamentablemente, el proceso de consolidación de UNASUR no ha reconocido (...) la importancia de los actores sociales, y no ha contemplado hasta la fecha la participación de la ciudadanía”, en Ramis, Alvaro (2009) “UNASUR ¿de espaldas a la ciudadanía”, en ALAI, 23 de mayo de 2009, <http://alainet.org/active/30523&lang=es>
156. “... es necesario afinar el proceso de diálogo oficial de los movimientos sociales con el proceso ALBA. Aquí se ha logrado realizar encuentros y actos públicos en ocasiones esporádicos, que generalmente coinciden con Cumbres de Presidentes o Foros Sociales, y que han sido útiles para estrechar el vínculo pero poco eficientes para tratar los temas en profundidad”, en Programa Mercosur Social y Solidario (2010), op. cit.
157. En Programa Mercosur Social y Solidario (2010), op. cit.
158. Ver al respecto la “Declaración de Caracas: Otra integración es posible”, en el marco del Foro Social Mundial realizado en Venezuela en enero del 2006, promovida por una serie de redes y organizaciones regionales y nacionales tales como ALOP, PIDHH, CRIES y otros, y actualmente impulsada por la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs.
158. Serbin, Andrés (2007b) op. Cit.

**Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A  
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51  
E-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org) - Website: [www.cries.org](http://www.cries.org)