

Sociedad civil global en escenarios locales: las experiencias de México, El Salvador, Argentina y Colombia^{*}

Margarita Marín Aranguren^{**}

Docente / investigadora

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Externado de Colombia

erli.marin@uexternado.edu.co

Se sabe del *boom* de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en las décadas del setenta y ochenta y, de la fuerza que han tomado las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el cambio de siglo, pero ¿a quién representan? y por tanto ¿qué legitimidad tienen? Estas son las preguntas más frecuentes, y el eje de discusión recurrente. No obstante, es preciso estudiar el tejido en red, que han logrado y, desde el cual argumentan, proponen, experimentan y denuncian. Allí está su poder. Un poder que es para incidir en los asuntos de política pública, y no para decidir¹. La realidad es que sin importar el contexto geográfico, ellas actúan de manera interconectada, logran impactos en la agenda pública, alcanzan a jugar un papel protagónico en el diseño de las políticas públicas, tienen la capacidad para lograr el efecto que esperan (en términos de normatividad o simplemente de visibilización de temas-problema), y son eficientes porque diseñan estrategias que desarrollan en micro y macro niveles.

Con este punto de partida, en el presente ensayo se muestran los logros de las OSC², en términos de la incidencia en el ciclo de política pública³ en México, El

* Este artículo es producto del trabajo de la autora en la Línea de Sistemas Complejos, Política y Gobernabilidad, del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

** En la recolección de información para este ensayo colaboraron Jesús Morales, Diana Salcedo, José Fernando Bedoya, Taylor Valbuena, María Fernanda Vargas, Diana Lorena Masso y María Andrea González, estudiantes de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

¹ Fernando Henrique Cardoso dice que "la legitimidad [de la sociedad civil] deriva de qué es lo que hacen y no de a quién representan. Tampoco proviene de alguna forma de mandato externo (...) ellas son lo que hacen. Su poder está en la capacidad para argumentar, proponer, experimentar, denunciar y ser ejemplo. Su poder no es para decidir", Forman, S. & Segaar D. "New Coalitions for Global Governance: The changing dynamics of multilateralism", en: *Global Governance*, vol. 12, (2006.), p. 206. [Traducción libre de la autora].

² En este texto, básicamente se mencionan organizaciones no gubernamentales, pero siguiendo a Rabotnikof pueden ser cualquiera de las entidades sin ánimo de lucro (como jurídicamente son nombradas las organizaciones que componen la sociedad civil). [Ampliar en Rabotnikof, Nora, 1999. "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva desde los bancos multilaterales de desarrollo", en: *Perfiles Latinoamericanos*, No.15, p. 27-46].

Salvador, Argentina y Colombia. Para este estudio se plantean tres elementos comparativos: Primero, la teoría de redes, en tanto autoorganización dinámica, que evoluciona con el tiempo y se desarrolla en un espacio virtual, desde el cual se consolida un nuevo modo de acción pública para meditar, comentar y negociar los contratos o pactos sociales, parafraseando a Mary Kaldor. El segundo elemento comparativo es la identificación temática, de manera que, se evidencian alcances reales en medio ambiente, infancia, democracia y derechos humanos. Para el caso colombiano, el trabajo es más extenso y profundo dado que se ejemplifican los cuatro temas, e incluso se incluyen otros componentes de la sociedad civil como las cámaras de comercio. Y como tercer elemento comparativo, se analizan las estrategias desarrolladas por las OSC para ejercer presión a lo largo del ciclo de gestión de la política pública, desde la construcción de la agenda hasta la reformulación de la decisión tomada.

Para entrar en el primer elemento comparativo es preciso anotar que las OSC líderes en los procesos de decisión, de cada uno de los casos aquí presentados, son organizaciones jurídicas que se articulan en un hiperespacio: la red. En un sentido simple, una red conecta. Entonces, cuando se desarrollan lazos o alianzas con otras organizaciones que trabajan en los mismos temas o por las mismas causas, directa o indirectamente, se está creando una red como espacio de deliberación más amplio que el físico. De hecho, las redes desbordan el espacio geográfico aunque también se conecten por cercanía, habilidad técnica, interés temático entre otras razones. En concreto, es una auto-organización, que de manera vinculante, se articula con otros componentes de la sociedad civil. Uno de los arquitectos de la teoría de redes, Duncan Watts⁴ recuerda que los analistas de redes sociales han desarrollado dos corrientes técnicas a la hora de investigarlas. Una, se ocupa "de las relaciones entre la estructura de una red -el conjunto observado de vínculos que enlazan a los miembros de una población, como una empresa, una escuela o una organización política- y la estructura social correspondiente, según el cual los individuos pueden diferenciarse por su adscripción a grupos o por sus papeles socialmente diferentes"⁵. En la otra corriente, que es la que aquí se quiere subrayar, se considera que la red "es un conducto para la propagación de la información o el ejercicio de la influencia, y el lugar de un individuo en el patrón general de relaciones determina la información a la que tiene acceso o, en

³ Puesta en agenda, formulación de decisiones de política pública, implementación de las decisiones, evaluación de las políticas [Ampliar en Roth Deubel, A. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006].

⁴ Watts, Duncan, "La era de la conectividad", en: *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*, Paidós: Barcelona, Buenos Aires, México, 2006.

⁵ *Ibid.*, p. 49.

consecuencia, a quién se halla en posición de influir”⁶. En el mismo sentido, Raúl Pacheco Vega se refiere a las coaliciones que no son otra cosa que “una red de organizaciones que se coalescen en campañas más o menos formales, cuyo nivel de coordinación es alto y no se limita al puro intercambio de información. En estas redes la fuerza cohesiva entre las organizaciones es alta debido a que buscan la complementariedad a través de los recursos que intercambian, creando sinergias positivas para ejercer presión de manera más efectiva”⁷. Tanto Watts como Pacheco coinciden en señalar que académicos, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales e individuos con un interés común pueden hacer parte de ellas.

El cruce de dos o más líneas de interconexión es conocido como nodo, y allí es donde está la información (datos, estadísticas, documentos de análisis, boletines de prensa, normatividad, cartas, entre otros) que fluye por este hiperespacio. La realidad es que estas redes aún siendo virtuales, cada vez son más robustas y complejas. De hecho, el siglo XXI es la era de la conectividad. Al analizar con detalle su evolución, el carácter dinámico que tienen y las reconfiguraciones que van teniendo de acuerdo con el entorno se percibe el papel pivotal que juegan hoy. No hay duda de que las redes son parte integral y producto de la globalización, y justamente obedecen a ese espacio sin límites que se descubrió a finales del siglo XX. Las OSC se articulan mediante redes. En el estudio comparativo de este ensayo, se posibilita detallar cómo operan las redes sociales en los cuatro países latinos. Aún con especificidades propias del espacio geográfico, las redes tienen unos nodos y es posible agrupar núcleos básicos de incidencia y temas propios de la sociedad civil (ver Tabla 1). Lo más interesante es ahondar en la robustez de la información que circula por las redes, toda vez que posibilita ver con mayor claridad los problemas y se abre un abanico de posibilidades para plantear soluciones. De esta forma, se facilita actuar localmente y lograr impactos globales sea para denunciar, argumentar y/o proponer soluciones a esos temas que le son relevantes⁸. Sencillamente, es una manera de participar activamente en el diseño de las políticas públicas⁹.

⁶ Ibid., pp. 50.

⁷ Pacheco, Raúl, enero-abril de 2006. “Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional”, en *Espiral* año/vol. XII, número 035, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, p. 149-172, en Internet. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13803506#.Pdf>. [consultado el 17 de julio de 2009].

⁸ Forman, S., “New Coalitions for...”, op cit., p. 206.

⁹ Dado que, como lo dice Cardoso, “el poder de las organizaciones de la sociedad civil no es para decidir”, debe dársele un énfasis fundamental a la incidencia recordando que su participación depende de factores como transparencia, legitimidad e independencia. Ibid., p.206-208.

El segundo elemento comparativo de este análisis está relacionado con la identificación temática de las organizaciones de la sociedad civil. Bien, no hay un tema exacto. Básicamente, la sociedad civil se interesa en los temas-problema que coexisten en numerosas dimensiones y les atañe. Luego, hay muchas temáticas que pueden ser paralelas o alguna se puede destacar sobre las otras. Así se tiene que, en el caso mexicano, organizaciones de frontera interesadas en buscar soluciones a los problemas ambientales, pusieron el tema en agenda, y lograron que se legislara al respecto. Más aún, las decisiones llegaron a impactar las relaciones bilaterales. Luego, se muestra cómo las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña fueron artífices del proceso de democratización política y administrativa. El siguiente apartado deja ver que Las Madres de Plaza de Mayo, el Movimiento Ecuaménico por los Derechos Humanos (MEDH), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), entre otras organizaciones argentinas, más que denunciar la vulneración de los derechos humanos durante la dictadura, iniciaron el proceso democratizador en el país gaucho. Finalmente, para el caso colombiano, se muestra cómo hasta las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OING) han logrado impactos puntuales en la gestión de política pública colombiana. Se toma como referente a la Sociedad Interamericana de Prensa, para el tema de libertad de prensa. En el mismo apartado de derechos humanos se referencia el trabajo de *Human Rights Watch y Justice for Colombia*, así como el de Oxfam, referido específicamente a comercio justo. Con Visión Mundial, se muestra el alcance en el diseño de políticas públicas referidas a la infancia y, Conservación Internacional sirve como ejemplo en los asuntos de medio ambiente. De la misma manera se examina el trabajo de *lobby* adelantado por la Cámara de Comercio Colombo Americana¹⁰ (Amchamcolombia) durante la discusión del proyecto de Ley Forestal¹¹ que si bien fue sancionado por el presidente Uribe, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional colombiana, y los logros alcanzados en la legislación referente

¹⁰ Es una entidad privada sin ánimo de lucro, fundada en 1955 cuyo objetivo es estrechar los vínculos comerciales de ambos países. Está conformada por 900 empresas de diferentes nacionalidades, que buscan la ampliación y mejoramiento de las relaciones comerciales, industriales y turísticas con Estados Unidos y demás países del hemisferio occidental. [Ampliar información en: http://www.amchamcolombia.com.co/eContent/newsdetail.asp?id=5&idcompany=2&ItemMenu=0_250].

¹¹ Proyecto de Ley 25 de 2004 Senado. [Ampliar información en: <http://209.85.165.104/search?q=cache:rBumGfJMgQkJ:www.asocars.org.co/archivos/proyectos/17-proyecto%2520de%2520ley%252025%2520de%25202004%2520senado.doc+proyecto+de+ley+forestal+ley+25+de+2004&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=co>].

a la liquidación de empresas¹². Igualmente, el alcance de la Cámara de Comercio Colombo Venezolana¹³, en los asuntos de integración¹⁴ y las relaciones en escenarios como la Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹⁵.

El tercer elemento comparativo que completa este análisis es la incidencia que alcanzan las OSC en el ciclo de política pública o en la gestión pública. En el entendido de que la política pública no es asunto exclusivo del Estado, se hace necesario que se estudie a otros actores, como las OSC, que intervienen en el proceso. Algunos analistas¹⁶ consideran que hasta ahora las OSC han sido más eficaces en “la evaluación y monitoreo de las políticas y no en sus diseños”¹⁷. Sin embargo, es interesante analizar estas experiencias que muestran el empoderamiento de las OSC en términos de legitimidad, coherencia, independencia política, trabajo técnico y legal. Esto es lo que les ha permitido tener cada vez mayor influencia en la gestión de política pública, porque saben qué, cómo, cuándo y dónde decir algo del tema que les es relevante.

De esta manera, se muestra que las organizaciones de la sociedad civil, son propositivas y, como lo dice Cardoso, tienen el poder de influir con sus argumentos y propuestas en el ciclo de la política pública. Algunas veces, las campañas adelantadas por las OSC sólo les permiten introducir los temas en la agenda. En otras ocasiones, su labor se orienta a implementar políticas, hacer evaluaciones (*ex ante / ex post*) y seguimiento a planes y programas. No obstante, en otros casos, las OSC logran participar en el diseño de las políticas públicas. Esta es una función propia de las organizaciones no gubernamentales, de acuerdo con Montserrat Abad Castelos¹⁸, y es la que se subraya en este documento.

¹² Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia, Ley 1116 de 27 de diciembre de 2006. [Ampliar información en: http://www.pardocortes.com/?idcategoria=141&pardo_pardo=99d6067edb6b18b555e47d3f7795e098].

¹³ Es una entidad privada sin ánimo de lucro, creada en 1977, por un grupo de empresarios colombianos que con visión de largo plazo trabajan en la integración binacional. [Ampliar información en: <http://www.comvenezuela.com/ShowContent.asp?ChannelId=70>].

¹⁴ En la Comisión Binacional de Vecindad, la Cámara de Comercio Colombo venezolana tiene un papel activo en las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos, donde se pueden revisar logros puntuales en áreas como migraciones y derechos laborales.

¹⁵ Además del *lobby* adelantado en la coyuntura del retiro de Venezuela de la CAN, se trabajó en red con otras organizaciones de la sociedad civil como Fescol para mirar de manera integral y proactiva la situación y, promover debates académicos a partir del examen de las posiciones de Venezuela y Colombia, y sus respectivos efectos en la integración subregional.

¹⁶ Andrea Pochak, Jorge Daneri, Luis Fara, Silvina Ramos. [Ampliar en www.lasociedadcivil.org/index2print.phtml?ac=noticia&key=750].

¹⁷ Op. Cit. La Sociedad Civil, Consultado 30 de julio de 2007.

¹⁸ Las organizaciones no gubernamentales tienen como función: tareas de asesoramiento, información y educación; vigilancia al Estado, a otros entes y organismos públicos nacionales e internacionales, así como al sector económico privado; la ayuda humanitaria, la prevención

La influencia la logran las organizaciones locales y también las internacionales que se han asentado en los países del tercer mundo como los escogidos en esta ocasión. Los casos seleccionados ejemplifican una gama de medios (cartas, documentos, estudios, borradores de proyectos de ley, visitas, reuniones, comités de trabajo, movilizaciones) mediante los cuales las organizaciones de la sociedad civil participan en la gestión de política pública. Justo es esta información la que circula por la red, ya que son los nodos los que producen datos y estudios. Algo que debe anotarse para comprender la fuerza de las OSC es que ellas no trabajan solas. Generalmente se desempeñan en red y según las características compartidas logran mayor densidad y cohesión. Esto se puede estudiar en Fox, quien esquematiza las características compartidas de las redes transnacionales, las coaliciones transnacionales y las organizaciones de movimientos transnacionales (ver Tabla 2). Sin duda, cuando se alcanza el nivel de cohesión de las organizaciones de movimientos transnacionales, el éxito está casi que asegurado.

Los análisis sobre incidencia de las OSC en la gestión pública, especialmente en diseño de la política, son recientes. Hace poco más de cuatro años, la Fundación Ford, impulsó este tipo de estudios en asocio con el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Universidad de San Andrés (UNDESA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se estudian los casos para analizar las estrategias de comunicación entre las mismas OSC y de éstas con las instituciones del Estado y las empresas, las tácticas desarrolladas para acudir a la justicia (herramientas legislativas, cuando existen), los pilares de las alianzas, la producción de documentos técnicos de análisis y la socialización de los impactos de las decisiones en juego respecto a los temas fundamentales para la sociedad civil. Si bien en este documento se da una muestra de ellos, hay otros que deliberadamente se dejan de lado, como el aporte de recursos, que queda pendiente para otra discusión. Lo que cabe señalar es la relevancia de sistematizar y estudiar las estrategias y tácticas desarrolladas intuitivamente por las OSC latinoamericana, más ahora que se habla de la sociedad posindustrial o sociedad de la información¹⁹, ya que precisamente para poder denunciar, proponer y

de conflictos, la cooperación al desarrollo y la prestación de ciertos servicios sociales públicos; y finalmente, la incidencia o la presión política. Abad, M. *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, 1ª ed., Madrid, CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD), 2004.

¹⁹ Hoy se habla de sociedad pos-industrial, sociedad de la información o del conocimiento. Puede señalarse al economista Fritz Machlup y al sociólogo Yoneji Masuda, como quienes desarrollaron este concepto que permite entender la importancia de crear datos, tener información, reproducirla y manipularla, en orden de producir conocimiento. El sociólogo Manuel Castells es hoy en día un autor obligado cuando de sociedad de la información se

argumentar lo que requieren las OSC es conocimiento. Las ONG que han sido exitosas, han adelantado análisis críticos y propositivos que le han permitido a los Estados tomar las decisiones de política pública para responder eficaz y eficientemente a las necesidades de las naciones.

México: Lo ambiental desde la frontera

Por el norte México limita con Estados Unidos, una frontera bastante conocida por sus condiciones naturales (semidesierto) y especialmente por las constantes migraciones (de los que quieren alcanzar "el sueño americano" y también las que atrae la industria maquiladora allí establecida). Una región con problemas de urbanización y deficientes servicios públicos. Una franja porosa que parece descuidada por los estados, pero en la que se mueven muchos intereses. Por su puesto, también está presente la organización social. Y no es para menos, la discusión sobre el creciente deterioro ambiental es uno de los temas-problema que más llama la atención. Por ejemplo, México aparece en los primeros lugares de las listas sobre el calentamiento global, la deforestación y las perforaciones en la capa de ozono²⁰. El país azteca también figura como uno de los estados que pierde más biodiversidad²¹. No hay una razón. Son muchos los factores, y es preciso adicionar la gran generación de desechos tóxicos producidos por las maquilas que, amparadas en el hecho de estar asentadas en una zona franca, no contemplan el manejo y disposición final de residuos. Aún así, no se pueden desconocer los efectos en la población de ambos lados de la frontera.

En realidad, puede decirse que el panorama ambiental, unido al *boom* de las organizaciones no gubernamentales en la década del ochenta y los compromisos estatales que se empiezan a asumir en este periodo evidencian más que la puesta del tema en la agenda, una serie de alternativas para mitigar el deterioro ambiental. Lo primero que se observa es el alto grado de colaboración intergubernamental e incluso con las organizaciones de la sociedad civil²². Si se toma como referente el Tratado de Libre Comercio (TLC), lo que puede verse es

trata, pues en sus obras muestra cómo la información se convierte en fuente fundamental para la productividad y el poder.

²⁰ Alfí, M. "El medio ambiente en la frontera México-Estados Unidos: ¿Las ONG ambientalistas, nuevos actores sociales?", *Estudios Fronterizos*, 3.5, 2002, en: Academic OneFile, Thomson Gale, Universidad Externado de Colombia, 28 mayo de 2007 <http://find.galegroup.com/ips/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=IPS&docId=A146634416&source=gale&srcprod=AONE&userGroupName=uedcw&version=1.0>.

²¹ Los ciudadanos de Brazil, Chile, México Turquía y Uruguay están preocupados por la pérdida de biodiversidad. *Ibid.*

²² *Ibid.*

que si bien “los grupos de base no tienen suficiente autoridad o control para decidir sobre acuerdos de cooperación que puedan negociarse, pues la política se sigue decidiendo en las altas esferas”²³, algunos grupos ambientalistas buscan interlocutores en las organizaciones sociales del otro lado de la frontera “para juntos ejercer presión sobre sus gobiernos en la solución del deterioro ambiental”²⁴.

Ahora bien, las organizaciones ambientalistas pueden tener una tendencia dominante (pragmáticos), ser radicales o conservacionistas, y desde alguna de estas tres perspectivas plantean alternativas de solución a los problemas que visualizan. “Un punto central en el análisis del ambientalismo estadounidense es el papel activo que han desempeñado diversas fundaciones para patrocinar grupos científicos en pro del ambiente o para recharzar reformas legislativas que afectaban de manera directa la industria. *The Pew Charitable Trusts* y otras fundaciones han obtenido un papel activo en la definición de la política ambiental, no sólo creando instituciones como el *National Environmental Trust* sino también enviando personal, diseñando las agendas y dando órdenes”²⁵. Del otro lado de la frontera, puede mencionarse a Pronatura y a la Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, organizaciones que se preocupan por la naturaleza, las especies y los ecosistemas. Así mismo está la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Debase y el Grupo de Estudios Ambientales que tienen como eje de trabajo la sustentabilidad.

Un breve análisis del comportamiento de las ONG ambientales que operan en la frontera, de inmediato, resalta la consolidación de alianzas. Cada organización busca contrapartes para allegar logros, y desarrolla extensas redes como la Alianza Binacional Ecologista del Bravo, la Coalición Pro-Justicia de las Maquiladoras, *Binacional Health and Environment Coalition*²⁶. De esta manera, mediante redes revolucionan el modo en que se entiende la resolución de los problemas sociales toda vez que presentan una alternativa para hacer política. Esto es, para hacer posible una medida que de solución a las situaciones que puedan presentar impactos negativos para los ciudadanos. Incluso, llegan a transformar tanto la coordinación como en la instrumentalización de asuntos tan básicos y tan difíciles como la cooperación para la captación de fondos. Lo cierto es que los problemas ambientales, en ocasiones como en este caso, logran un carácter binacional²⁷. Entre 1993 y 1996, las ONG encuentran un nicho para obtener financiamiento e

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

influir en las decisiones públicas, y ello se debe precisamente al grado de profesionalización y organización que alcanzaron en ese período.

El Salvador: Una alianza por la democracia

La guerra civil que por más de diez años vivieron los salvadoreños (desde mediados de la década del setenta), desplazó a cientos de campesinos quienes emigraron a las ciudades, otros se fueron a campos de refugio e incluso al exilio. Hacia mediados de los años ochenta, cuando algunos quisieron regresar, fue imperioso que la iglesia católica (la arquidiócesis) negociara las condiciones del retorno de la población con el Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí. También se precisó el apoyo de organizaciones no gubernamentales (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima) y del mismo ejército salvadoreño. En el proyecto que se hizo para la repoblación, se contó con la cooperación de varios gobiernos europeos.

El porcentaje de desplazados alcanzó el 10 por ciento²⁸, un volumen significativo para que se crearan alianzas entre los diferentes sectores y el tema entrara en la agenda política. Luego, se empezaron a tomar decisiones y varias de las organizaciones de la sociedad civil lograron incidir. La iglesia católica jugó un papel muy importante, a través del Comité Cristiano Pro Desplazados de El Salvador (Cripdes). Hay autores como Grenier y Seligson²⁹ quienes consideran que detrás de la movilización política por los pobres siempre estuvo la iglesia católica.

Lo más importante de resaltar es que la movilización de los marginados a nivel económico y social impulsó la transición hacia la democracia en ese país centroamericano. Si bien, por mucho tiempo, las élites económicas “se opusieron a la democratización no sólo por el motivo usual –que las mayorías pudieran expropiar o cobrar impuestos elevados a los pocos-, sino también porque su bienestar económico dependía de procedimientos implementados por el Estado”³⁰, la realidad es que ellas mismas terminaron presionando al Estado para negociar la transición hacia la democracia. Prácticamente, El Salvador vivió una “movilización

²⁸ Wood, Elizabeth, “Civil war and reconstruction”, en: Lauria-Santiago, Aldo & Bindford (eds), Leigh, Landscapes of struggle. Politics, society and community in El Salvador, Estados Unidos, University of Pittsburgh Press, 2004, p. 128.

²⁹ Greiner, Yvon & Seligson, Mitchell, “The Catholic Church, Social Change and Insurrection”, en: *The emergence of insurgency in El Salvador. Ideology and political will*, Estados Unidos, University of Pittsburgh Press, 1999, p. 128.

³⁰ Wood, Elisabeth, “Un camino insurgente a la democracia. La movilización popular, los intereses económicos y las transiciones de los regímenes en El Salvador y Sudáfrica”, en: Estudios Centroamericanos, Marzo-Abril, 641-642, año LVII, 2002, p. 190.

política de los campesinos, los obreros y los estudiantes (...) y, muchos activistas no violentos entraron a apoyar al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)³¹.

Ahora bien, la solución política negociada también requirió un debate electoral, que estuvo fundamentado ideológicamente por el neoliberalismo. "Con la ayuda de un centro de investigación, financiado por Estados Unidos, el grupo de (Alfredo) Cristiani formuló y presentó una serie de políticas"³² que resultaron atractivas para los salvadoreños y ganó la presidencia. Como se desgloza, un centro de pensamiento extranjero también influyó en las decisiones que se tomaron en el país centroamericano.

No todos los autores tienen la misma mirada. Jesús Antonio Bejarano, anotaba que en "El Salvador, las negociaciones gobierno-FLMN implicaron que las organizaciones que constituían el Debate Nacional (organización más prominente de la sociedad civil), no tuvieron la fuerza suficiente para incorporar sus demandas en la negociación y tuvieron más bien un papel relativamente débil"³³. Aún así, Bejarano también sostiene que la sociedad civil salvadoreña apareció en el escenario de la reconstrucción de la democracia.

Argentina: Un tema, solución para dos problemáticas

Al sur del continente americano se vivió otro episodio de democratización unido a la denuncia de violación de derechos humanos, ocurrida entre 1976 y 1983 (durante los gobiernos de *facto* que empezaron con una Junta Militar y llegaron hasta la administración de Reynaldo Bignone). Fueron años en los que se impuso el terrorismo de Estado³⁴, y por supuesto corrieron vientos de protesta, cambio y procesos de democratización, donde las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel político trascendental. Autores como Alison Brysk³⁵, señalan cómo este tema-problema realmente transformó a la sociedad civil, empoderándola y posibilitando su intervención en la esfera pública. Fue un cambio profundo, que implicó el reordenamiento de valores y una reforma de legislativa.

³¹ *Ibid.*, p. 192.

³² *Ibid.*, p. 197.

³³ Bejarano, Jesús Antonio, "El papel de la sociedad civil en el proceso de paz", en *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres de la paz*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1999, p. 290.

³⁴ Se entiende por terrorismo de estado los secuestros, torturas y miles de argentinos desaparecidos.

³⁵ Brysk, Alison, "Democratizing Civil Society", en: *The Politics of Human Rights in Argentina*, Stanford University Press, 1994.

El primer paso fue ganado con el "derecho a tener derechos". Más tarde, diferentes organizaciones como APDH, CELS, MEDH y Las Abuelas se concentraron en recoger información sobre casos específicos de vulneración de derechos humanos³⁶. Otras organizaciones como Las Madres de la Plaza de Mayo, La Liga, SERPAJ, y los ex - detenidos adoptaron actitudes más radicales que los llevaron a tomar acciones políticas más agresivas y contestatarias, a pesar de que se dice que muchas de estas organizaciones son apolíticas³⁷. "La realidad es que el movimiento por los derechos humanos ayudó a recrear la esfera pública argentina"³⁸, no en un primer momento, pero sí fue el detonante de procesos de deliberativos que se fueron dando paulatinamente. Ello coadyuvó a la transición democrática con un nuevo papel para las organizaciones de la sociedad civil. Brysk³⁹ revela cómo, en el nuevo escenario, la libertad de expresión, los *mass media* y la educación, como medios idóneos entraron a revelar las historias de violaciones de derechos humanos. Se develó la otra cara de "la historia oficial".

De hecho, la APDH "promovió un programa de reforma educativa que incorporaba los derechos humanos en todos los niveles y en todas las áreas, pero nunca fue implementado"⁴⁰. Más tarde, se adelantaron algunas iniciativas que poco a poco lograron un programa flexible. Cabe destacar las reformas alcanzadas en 1988, cuando el Ministerio de Educación y más de 300 colegios acogieron "Periódicos en la escuela". Este programa exhaltaba la libertad de expresión y el pensamiento crítico. Lo que puede verse, como lo nombra Enrique Peruzzotti, es que "en ausencia de instituciones protectoras, la sociedad civil argentina quedó a merced de los poderes *de facto*. La experiencia del terrorismo de Estado y el surgimiento de una política de derechos humanos actuaron como catalizadores de procesos de aprendizaje colectivo que llevaron a una revaloración de una forma constitucional de democracia que permitiera el desarrollo de la sociedad civil pluralista"⁴¹. Ello posibilitó el ascenso al poder de Raúl Alfonsín (1983-1989), quien abrió el escenario para que el Movimiento por los Derechos Humanos (MDH) estableciera los límites

³⁶ Básicamente, recopilaron información sobre el *modus operandi* de las fuerzas represivas, pero también brindaron asistencia legal a las familias de las víctimas y buscaron apoyos externos.

³⁷ Brysk, Op Cit., p. 124.

³⁸ Ibid., p. 126.

³⁹ Ibid., p. 127.

⁴⁰ Ibid., p. 134.

⁴¹ Peruzzotti, Enrique, "Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina", en: Panfichi, Aldo, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 79.

institucionales entre la sociedad y el Estado, a través de la instauración de un sistema efectivo de derechos⁴².

Lo claro es que las demandas de las organizaciones de derechos humanos, lograron receptividad en los medios de comunicación masiva, lo cual es determinante para lograr un impacto en los reproductores de opinión y en los tomadores de decisión. Si los medios registran tales denuncias, se logra la visibilidad de las demandas y así la inclusión del tema en la agenda. Una vez allí, la posibilidad de considerar alternativas y hasta nuevos problemas. Un claro ejemplo puede tomarse con el CELS, que "continúo con su tarea de seguimiento a las violaciones contra los derechos humanos, realizados por instituciones estatales y, además, extendió su agenda a temas –p.e., la necesidad de una reforma de las fuerzas policiales y del control democrático de los organismos de seguridad interna-"⁴³. Igualmente, se puede mencionar a las "Abuelas de la Plaza de Mayo"⁴⁴, quienes venían trabajando en "el proceso de búsqueda y restitución a sus familiares de niños y bebés secuestrados durante el cautiverio de sus padres"⁴⁵. Todavía en el siglo XXI se mantienen estas redes virtuales por las que circula información relacionada y hay *websites* como el de Nikzor, donde hay registros a disposición de los usuarios del mundo⁴⁶.

Este cúmulo de acciones sintetiza el desarrollo de una política desde la sociedad civil, que le permite fortalecerse a sí misma y abre los espacios para deliberar, de manera amplia y transparente, sobre asuntos como los derechos humanos. En los *web-blogs* y a través del internet son los actores más eficientes para mantener las discusiones y el interés del resto de la sociedad en los temas de política pública.

Colombia: Un listado de problemas

Antes que utilizar el término sociedad civil en el concepto desarrollado por Mary Kaldor⁴⁷, en Colombia se emplea como *cliché* y con eufemismos. En los medios de

⁴² Se autoriza y se hacen efectivos los derechos como instituciones, luego las relaciones entre la sociedad civil y el Estado son jurídicas.

⁴³ Peruzzotti, Op Cit., p. 104.

⁴⁴ Se organizaron jurídicamente en octubre de 1977.

⁴⁵ Ibid., p. 105.

⁴⁶ Si bien no se sabe, exactamente, cuántos nietos quedaron vivos, y las abuelas que han ido muriendo con el pasar de los años, los entonces niños todavía tienen una posibilidad de conocer algo de su pasado toda vez que ellas dejaron un registro bien importante: su ADN.

⁴⁷ Kaldor considera que la sociedad civil es el "medio a través del cual se negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico". Kaldor, Mary, *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Kriterion Tusquets editores, España, 2005, p. 26.

comunicación masiva, por ejemplo, se prefiere mencionar a “las fuerzas vivas” o a “las organizaciones sociales”, para nombrar lo inefable. Aún así, las ONG han marcado una huella en el escenario público. Se ha mantenido un debate que gira en torno a su financiación, su representación, la rendición de cuentas, entre otros. Pero como el eje central de este ensayo es impacto sobre la gestión de política pública, se escogieron componentes de la sociedad civil (OING y cámaras de comercio binacionales) que solas o en red han logrado cambiar el rumbo en el proceso de toma de decisiones en el país.

La Sociedad Interamericana de Prensa⁴⁸ ha hecho *lobby* para influir en la creación, aprobación de leyes y en la objeción de procesos normativos referentes a la libertad de prensa. La principal evidencia de esto es la campaña para frenar la Ley de Televisión, promovida durante la administración presidencial de Ernesto Samper (1996) en la que se censuraba a los noticieros y se buscaba su privatización. A pesar de los esfuerzos de los propios periodistas, los medios de comunicación y el apoyo que lograron de parte del Parlamento Europeo, entre otros, el proyecto pasó y hoy en Colombia los noticieros son privados, y la libertad de prensa esta reducida a su mínima expresión. Más tarde, en el 2003, en la primera administración de Álvaro Uribe Vélez, la libertad de prensa volvió a ser tema de la agenda. Con la presión ejercida por la SIP y sus asociados se consiguió que Colombia se adhiriera a la Declaración de Chapultepec⁴⁹, con lo que el presidente de la República se comprometió a “darles todas las garantías y facilidades a los medios de comunicación para que informen libremente”⁵⁰.

En ese mismo año, en el Congreso de la República hizo trámite un acto legislativo para modificar la Constitución Nacional y de esta manera prohibir, a los medios de comunicación, informar sobre las detenciones sin orden judicial. Rápidamente la SIP observó esta agresión al derecho a la información y a la libertad de prensa y,

⁴⁸ Es una Organización Sin Ánimo de Lucro que se dedica a defender y a promulgar la libertad de prensa y de expresión en todo el continente Americano. Tiene sus inicios en el siglo XX. En Colombia son socios medios como El Heraldo, El Colombiano, El Espectador, El País, El Meridiano de Córdoba, El Nuevo Día, El Universal, La Opinión, La Patria, La República, La Tarde, Vanguardia Liberal, El Tiempo, entre otros. [Ver más información en <http://www.sipiapa.org>].

⁴⁹ La Declaración de Chapultepec fue adoptada en la Conferencia Hemisférica Sobre la Libertad de Expresión el 11 de marzo de 1994, pero Colombia tan sólo la firma luego de la visita de la delegación de la SIP en enero de 2003. Con la Declaración se busca llamar la atención de los países, y en especial de los ciudadanos, para que noten la importancia de discusiones libres, en las que la información no sea manipulada ni ajustada a la conveniencia de ningún actor. Es decir que haya veracidad y neutralidad en el manejo de las noticias.

⁵⁰ Semana, “¿El Mejor Oficio del Mundo?” en [semana.com](http://www.semana.com), 3 de julio de 2003, en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=67754 (Consultado el 11 de mayo de 2007).

puso en marcha un plan⁵¹ para persuadir a los congresistas de abstenerse de “tramitar toda iniciativa orientada a restringir, limitar o reglamentar los derechos y libertades fundamentales relacionados con la información y la opinión, consagrados en la Constitución Política colombiana y en los tratados internacionales sobre derechos humanos”⁵² a los cuales se ha adscrito el país. El proyecto, finalmente, fue aprobado considerando todas las peticiones de Andiaros⁵³. Un par de años más adelante, se logró objetar el proyecto de Ley 053 de 2005⁵⁴ (presentado en el Senado) por considerarse un atentado contra la libertad de prensa y expresión.

Al año siguiente el lobby en el Congreso de la República fue para evitar que en la Reforma Tributaria que entonces se tramitaba se estableciera un gravamen arancelario del 10 % al papel de prensa (Artículo 77 del proyecto). Sin duda, este era un acto que iba en detrimento de los pequeños periódicos⁵⁵. El trabajo implicó una serie de cartas informativas a los ministerios involucrados, declaraciones en los medios de comunicación, columnas de multiplicadores de opinión, diálogo permanente con asesores del Congreso de la República, entre otras actividades propias de una estrategia de movilización.

La Sociedad Interamericana no trabaja sola. Desarrolla proyectos en red con otras organizaciones de la sociedad civil como la Fundación para la Libertad de Prensa y el Instituto de Prensa y Sociedad, con los que adelantó una campaña para presionar al presidente colombiano para que tome medidas frente a las amenazas y ataques que por parte de los paramilitares han sufrido los comunicadores en Colombia. Estas presiones “han llevado a la autocensura, al desplazamiento y la

⁵¹ Por medio de la Asociación de Diarios Colombianos, Andiaros, se realizó un lobby frente al Senado de la República para permitir la libertad y la autonomía de los medios, para definir sus contenidos. Ver más información en Informe Colombia, Informe ante la 62^a Asamblea, en http://www.sipiapa.com/espanol/publications/informe_colombia2006o.cfm.

⁵² Los culpables deben ser castigados, en http://www.impunidad.com/articulos/resol_hemiguatE.htm (Consultado el 10 de abril de 2007).

⁵³ La Asociación de Diarios Colombianos, Andiaros, es un organismo sin ánimo de lucro, instituido el 15 de septiembre de 1961 por las empresas periodísticas de mayor prestigio y solidez del país, que durante 40 años ha defendido los intereses de los periódicos que se publican en Colombia [Ampliar información en: http://www.andiaros.com/quienes_somos/quienes_somos.htm].

⁵⁴ Tenía por objeto “calificar el delito de injuria y calumnia, tratándose de directores, periodistas, comunicadores sociales, cronistas, articulistas de medios de comunicación social u otros medios de divulgación colectiva que hagan públicamente injuria y calumnia o cualquier aseveración sin fundamento o prueba controvertida”. Proyectos de Ley en curso y propuestos, Rama Judicial de la República de Colombia en <http://prensa.camara.gov.co/camara/site/artic/20060510/pags/20060510112112.html> (Consultado 9 de mayo de 2007).

⁵⁵ Reyes, Yolanda, “Una Vela A Dios y la otra al diablo”, en: *El Tiempo*, en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/yolandareyes/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3255352.html (Consultado el 3 de junio de 2007).

pérdida de integridad física entre periodistas y organizaciones de medios”⁵⁶. Entre octubre y diciembre del año 2006 se convocó a escribir cartas a los medios de comunicación impresos y al presidente de la República, así como a divulgar una serie de avisos publicitarios para exigir libertad de prensa y protección para los periodistas que desarrollan sus labores en el territorio colombiano. Mes a mes, esta red junto con otras organizaciones, como la Federación Internacional de Periodistas (FIP), evalúan la situación que viven los comunicadores en Colombia y realizan un informe detallado con estadísticas de atentados, asesinatos y otra serie de vejámenes contra los periodistas que cubren el conflicto interno.

De otra parte, se retoma una de las organizaciones con más fuerza en materia de derechos humanos: Human Rights Watch (HRW)⁵⁷. Hay quienes dicen que logra ser más poderosa que el pentágono⁵⁸ y, evidentemente, en Colombia esta ONG también busca incidir mediante misivas al presidente de la República, donde le expresan una enorme preocupación sobre “la propuesta para excarcelar o reducir las penas de prisión de políticos que se encuentran bajo investigación por varios crímenes cometidos en colaboración con paramilitares, así como por las medidas que está impulsando para liberar a miembros de la guerrilla de las FARC que están en estos momentos purgando penas, posiblemente por graves crímenes”⁵⁹. Así mismo, HRW considera que “la mejor manera de asegurar la verdad y el desmantelamiento de las redes de los paramilitares es apoyar, y no entorpecer, las investigaciones que están llevando a cabo las cortes y los fiscales”⁶⁰. Esta pretensión de orientar las decisiones que se toman respecto al conflicto armado colombiano está respaldada por los gobiernos del primer mundo, especialmente por Estados Unidos. El director ejecutivo de HRW debe presentar un informe ante la subcomisión de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y ello determina la cooperación bilateral. De hecho, Estados Unidos “Certifica” ó “Des-certifica” a Colombia, también, en materia de derechos humanos.

⁵⁶ Campañas con el apoyo del IFEX: Colombia, en: <http://campaigns.ifex.org/es/current.html> (Consultada el 10 de abril de 2007).

⁵⁷ Fundada en 1988, de la fusión de Americas Watch y Asian Watch.

⁵⁸ Lowenthal, Abraham, 2007. “Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI, en: *Foreign Affairs en español*, edición enero-marzo, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070101faenespessay070117-p10/abraham-f-lowenthal/estados-unidos-y-america-latina-a-inicios-del-siglo-xxi.html> (Consultada el 10 de mayo de 2007).

⁵⁹ Vivanco, José Miguel, 2007. Carta al presidente Alvaro Uribe, en: http://hrw.org/spanish/docs/2007/06/06/colomb16101_txt.htm (Consultada en 10 de mayo de 2007).

⁶⁰ *Ibid.*

De otro lado, está *Justice for Colombia*, una ONG que trabaja con la problemática sindical y hace *lobby* en los escenarios europeos, especialmente ante el Reino Unido. Precisamente una de las acciones que emprendieron, en el primer semestre del 2007, fue una protesta frente a la embajada colombiana en Londres. Este ejercicio de presión junto con la circulación de documentos sobre la situación de los sindicalistas en Colombia, posibilitaron la firma del documento EDM 727⁶¹, a través del cual el parlamento inglés declaró una moción para congelar toda la ayuda militar⁶² a Colombia hasta que sean acatadas las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

Ante el costo que, en vidas humanas⁶³, tiene el defender a los sindicalistas en Colombia, *Justice for Colombia* publicó un reporte especial que tituló "*The rule of law? Report of a lawyers delegation to Colombia, 2006*"⁶⁴, y al hacerlo circular en los escenarios europeos se logró que la Comunidad Europea presionara para que el gobierno colombiano posibilitara la investigación de los asesinatos. Fue así como se asignaron 13 fiscales especializados para adelantar estas investigaciones y se incrementó la asignación presupuestal para el 2007.

Otra de las organizaciones internacionales no gubernamentales que ha incidido activamente en el proceso de toma de decisiones es Oxfam⁶⁵. Esta organización tiene un trabajo de más de 20 años en el país, y aun cuando se ha dedicado a medios de vida sostenible, derecho a la vida y a la seguridad, y los conflictos, en este apartado se abordará lo referente a comercio justo. Oxfam trabaja en red para promover políticas agrarias y comerciales que reconozcan las necesidades de los pequeños productores. Por ejemplo, en el Eje Cafetero se ha propuesto el establecimiento de acuerdos comerciales que ayuden a mejorar el precio del café. De la misma manera, realizó el informe "Puntos de Acción: Pobreza en tu taza", donde en el año 2002, denunció la concentración del mercado del grano en cuatro multinacionales⁶⁶ que tienen sumidas en la pobreza a cerca de 25 millones de

⁶¹ Se logró el voto favorable de los MP's (miembros del parlamento británico).

⁶² El Reino Unido es el segundo donante más grande de ayuda militar a Colombia, después de Estados Unidos.

⁶³ El gobierno colombiano admite que 40 sindicalistas fueron asesinados, en el 2005, y sólo a 26, en el 2006. Pero otros dicen que sumando a los maestros, la cifra fácilmente llega a 58, en el 2006. [Ampliar información en: Coronel, Daniel, 2007. "El exceso de gestión", en: Semana, edición 1.320, pp. 19].

⁶⁴ *Justice for Colombia*, en: <http://www.justiceforcolombia.org/submenu5/specialreports.html> (Consultado el 10 de junio de 2007).

⁶⁵ Desde 1995, cuenta con Status Consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

⁶⁶ Nestlé, Kraft, Procter Gamble y Sara Lee.

familias en el mundo⁶⁷. En consecuencia, en el 2003, Colombia y Brasil establecieron “un precio mínimo para garantizar a los productores la rentabilidad de sus cosechas, y se buscó un pacto entre consumidores y productores, al interior de cada país”⁶⁸. Esto trascendió hacia otros escenarios como la cumbre de la Organización Internacional del Café.

Está claro que Oxfam defiende las iniciativas de la sociedad civil organizada en su rechazo al Alca. Esta OING y Planeta Paz, una ONG nacional, evaluaron las negociaciones agropecuarias en el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos – Colombia, y crearon escenarios de impacto sobre las principales variables económicas de la agricultura colombiana⁶⁹, luego entregaron al gobierno colombiano una serie de recomendaciones puntuales. Este trabajo no fue aislado, en el mismo sentido, pero en materia de salud, estuvieron trabajando otras organizaciones como Misión Salud, Ifarma, Cinep, Médicos sin Fronteras. Mientras se adelantaban las negociaciones del TLC con Estados Unidos, estas organizaciones presentaron informes técnicos en los que advertían al gobierno colombiano sobre los peligros para el pueblo colombiano y las implicaciones de lo pactado. Básicamente, Misión Salud, avalado por Pastoral Social con el apoyo de Oxfam América y la Iglesia Católica, hizo lobby con los demócratas y logró que el Congreso estadounidense presionara algunas modificaciones en términos de propiedad intelectual y acceso a los medicamentos⁷⁰.

Organizaciones no gubernamentales como Visión Mundial vienen trabajando por la niñez colombiana y además de las acciones que adelanta en las ocho ciudades⁷¹ donde desarrolla proyectos, busca incidir en las políticas relacionadas con la

⁶⁷ “Colombia está tocando la pobreza: Oxfam”, en: <http://colombia.com/noticias/autonoticias/2002/DetalleNoticia17480.asp> (Consultado el 10 de mayo de 2007).

⁶⁸ “La crisis del café. Segundo Balance de la Campaña de Oxfam Internacional-2003”, en: http://www.maketradeair.com/es/assets/BalanceCafe_dic2003.pdf (Consultado el 10 de mayo de 2007).

⁶⁹ Planeta Paz, “TLC y agricultura: Nueva investigación analiza impactos del TLC con Estados Unidos en la agricultura colombiana”, en <http://planetapaz.org/nuevo/noticias.htm?x=234> (Consultado el 8 de mayo de 2007).

⁷⁰ Para Germán Holguín de Misión Salud, en trabajo fue arduo porque implicó reuniones individuales con cerca de 50 congresistas, quienes fueron los que exigieron los cambios al gobierno estadounidense y este a Colombia. El tratado final contempla estos cambios. En estos términos, el trabajo de las OSC fue definitivo y en palabras de Germán Holguín fue definitivo para que el TLC no fuera tan malo. El documento, que después se convirtió en libro “TLC y salud: la verdad” fue definitivo para lograr esa presión. Datos de la conversación que se sostuvo con Holguín el 28 de julio de 2009.

⁷¹ Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Ibagué, Montería, Santader de Quilichao y el corregimiento indígena de Silvia, Cauca.

infancia, a través de la Alianza por la niñez colombiana⁷². Este espacio de trabajo posibilitó que el Código del Menor⁷³, fuera reformado, y de esta manera adecuar la legislación a la Convención de los Derechos del Niño y a los diferentes tratados internacionales que Colombia ha suscrito en materia de niñez y adolescencia. El éxito fue alcanzado gracias al persistente trabajo, en una serie de encuentros ciudadanos y reuniones que se adelantaron en 15 diferentes ciudades del país, desde el 2005. Como resultado del proceso, la "Alianza por la niñez colombiana" elaboró un documento de carácter técnico que fue entregado al Congreso de la República, para la discusión. El alcance no tuvo precedentes. En Colombia, por primera vez, se contempló en un Plan de Desarrollo con el tema de la infancia, y luego se dieron todas las directrices de política de "primera infancia", en un documento Conpes⁷⁴. El proceso de construcción de la nueva política duró casi dos años, si se tiene en cuenta que comenzó en diciembre del año 2004.

En el tema ambiental han sido muchas las organizaciones internacionales no gubernamentales que han buscado incidir en las decisiones que se toman en lo público. A Colombia, uno de los 17 países megadiversos del planeta⁷⁵, llegó Conservación Internacional (CI), en 1991, y desde entonces desarrolla actividades para conservar sitios biodiversos y sensibles que hay en el territorio. Prácticamente ha sido el actor principal para determinar el "Corredor de Conservación Chocó-Manabí"⁷⁶. Estrategia que está en construcción, y en la que trabajan en red con organizaciones étnico-territoriales, comunidades, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, autoridades administrativas y ambientales, centros académicos y de investigación, sector privado, medios de comunicación y cooperantes internacionales. Básicamente, han adelantado gestiones con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques, El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, las Corporaciones Autónomas Regionales de Chocó, Valle, Cauca y Nariño. Con Codechoco, la CVC y Corponariño, han adelantado convenios que buscan cooperación interinstitucional para adelantar acciones conjuntas que contribuyan a la consolidación e implementación de la estrategia del Corredor. En el mediano y

⁷² Que también integran la Fundación Restrepo Barco, Save the Children, Plan Internacional, entre otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales.

⁷³ Decreto 2737 de 1989.

⁷⁴ Documento del Consejo Nacional de Política Social.

⁷⁵ También conocidos como *Hotspots*.

⁷⁶ "El Corredor Chocó-Manabí abarca más de 106.863 kilómetros cuadrados. En Colombia, comprende una amplia gama de ecosistemas tanto chocoanos como andinos, extendiéndose desde las cumbres de la cordillera andina hacia el Océano Pacífico. Cruzando la frontera con Ecuador, el Corredor atraviesa numerosas zonas de vida que abarcan sistemas costeros y de sierra", en <http://www.conservation.org.co/interna/contenido.php?cod=248#1>.

largo plazo, CI, tiene programado “articular la estrategia de monitoreo con los programas de país, los proyectos, y con las instituciones y organizaciones regionales, para apoyar los procesos de planificación y toma de decisiones”⁷⁷. Así mismo ha considerado de vital importancia la “operativización de la Estrategia y mecanismos de sostenibilidad financiera y sociopolítica del proceso de interiorización del concepto de Corredor de Conservación en los ámbitos territoriales, multiculturales y multinstitucionales”⁷⁸.

De igual manera, Conservación Internacional presionó para que el Gobierno Nacional declarara⁷⁹ la zona de la isla Gorgona como área protegida en la categoría de Santuario de Flora y Fauna. Continúo haciendo alianza y, en el año 2002, logró que la Organización Marina Internacional declarara la zona comprendida entre Malpelo, Gorgona y Utría como “Zona Marina Especialmente Sensible”. Con esta presión externa, lograda con el trabajo de *advocacy* de CI y sus redes internas, el gobierno colombiano debió emitir una resolución, en 2005, para extender el área protegida de la isla de Gorgona a la de Malpelo e incluir a Utría⁸⁰. Pero el *lobby* de esta ONG no ha parado allí, viene adelantado un trabajo para que la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) la considere como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Con persistente trabajo en las mismas comunidades, en las administraciones locales, con el gobierno nacional y en los organismos internacionales, Conservación Internacional ha logrado presión en la toma de decisiones de política pública colombiana. En esta tarea ha contado con el apoyo de contrapartes en el exterior y así han asegurado resultados en el territorio colombiano.

Para terminar este apartado del caso colombiano, se estudia la influencia ejercida desde dos cámaras de comercio binacionales. Primero se tomará a la Cámara de Comercio Colombo Americana (Amchamcolombia) que recientemente desarrolló una propuesta de modificaciones al proyecto gubernamental de Ley Forestal. Dicho aporte surgió del Comité de Medio Ambiente de Amchamcolombia, donde se encontró un vacío respecto a la técnica jurídica empleada para redactar el texto. El proyecto contrariaba la legislación existente. Rápidamente, Amchamcolombia

⁷⁷ <http://www.conservation.org.co/interna/contenido.php?cod=248#6>.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ En 1995 porque Malpelo, Gorgona y Utría son considerados *Hotspots* o sitios megadiversos y sensibles.

⁸⁰ Santuario de Flora y Fauna Malpelo, en: <http://www.conservation.org.co/interna/contenido.php?cod=286> (Consultado 10 e junio de 2007).

procedió a elaborar un documento técnico que fue presentado ante el coordinador de ponentes, José Ignacio Bermúdez, de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. A pesar de la diligencia, las recomendaciones de modificación⁸¹ a la norma no fueron aprobadas, el proyecto pasó los debates reglamentarios en el Congreso, fue sancionado por el Presidente de la República, pero declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Otros grupos de la sociedad civil lograron hacer respetar el derecho a la consulta previa de comunidades indígenas y afrocolombianas, simplemente utilizando las herramientas establecidas en la Constitución y las leyes colombianas.

Un ejemplo del alcance de la Cámara de Comercio Colombo Americana puede encontrarse en la Ley de Régimen de Insolvencia Empresarial (Ley 1116 de 2006), donde la Cámara de Comercio Colombo Americana analizó el proyecto de Ley 207 de 2005, por el cual se establecía “el nuevo régimen de insolvencia de la República de Colombia”, y procedió a presentar una serie de alternativas que fueron diseñadas a partir de la permanencia, el equilibrio, la previsibilidad, y en general las bases de un régimen de insolvencia en afinidad con las tendencias internacionales y parámetros universales. Entonces, en el Congreso se discutieron las alternativas presentadas por Amchamcolombia, y coincidieron en los ajustes para no tener problemas de posterior inconstitucionalidad. También fueron acogidas las propuestas para el pasivo pensional, operaciones con derivados, mercado financiero, entre otros. El trabajo reunió propuestas concretas de expertos nacionales en materia de insolvencia, y recogió la ley modelo de la Uncintra⁸². Dado que era una propuesta gubernamental, la Cámara consideró pertinente seguir el protocolo establecido para presentar alternativas al proyecto. Esto es: la dirección de regulación, en cabeza de la cual estaba la intervención en los debates del Congreso; luego el viceministro de Comercio Industria y Turismo, encargado del tema de desarrollo empresarial, y finalmente el Ministro de Comercio Industria y Turismo.

Por otra parte, la Cámara de Comercio Colombo Venezolana⁸³ ha adelantado labores en diferentes temas de interés binacional, para ello participa activamente

⁸¹ Los comentarios al proyecto de Ley Forestal propuestos por el Comité de Medio Ambiente estaban relacionados con: propiedad privada de bosques, régimen de baldíos, regulación de áreas forestales y reservas forestales, entre otras derogaciones que resultaban inconstitucionales.

⁸² Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

⁸³ Entidad privada sin ánimo de lucro, creada en 1977 por un grupo de empresarios colombianos que con visión de largo plazo creyeron en la integración binacional.

en la Comisión de Vecindad y Asuntos Fronterizos⁸⁴, instancia que logró incorporar a la sociedad civil en los asuntos de frontera, con una metodología concreta de trabajo y con el objetivo de encontrar soluciones prácticas y rápidas a los problemas que se presentan en la frontera. Es así como, desde la primera reunión en 1989, se vincularon a la agenda temas como el transporte y tránsito transfronterizo, sector energético y minero, sector urbano, sector agroindustrial, aspectos aduaneros y laborales, comercio fronterizo y comunicaciones, etnias indígenas, cooperación judicial, salud, y educación y cultura.

La Cámara de Comercio Colombo Venezolana, a principios de la década del noventa, participó en un seminario como trabajo previo a las posteriores VIII y IX Reuniones de la Comisión de Vecindad, donde se abordaron asuntos en materia aduanera, laboral y migratoria. Más recientemente, en lo corrido del siglo XXI, se reunieron para tratar temas sobre transporte internacional por carretera⁸⁵, donde se determinaron las necesidades en materia de transporte fronterizo y se desarrollaron propuestas metodológicas para facilitar la operación del transporte internacional de pasajeros en zonas de frontera.

Además, la Cámara de Comercio Colombo Venezolana participa en los grupos de trabajo de Fescol⁸⁶ referentes a los temas de integración, allí contribuye con el aporte de conocimientos y experiencias en la redacción de textos académicos, sobre temas de interés bilateral. De esta manera, y a partir de reflexiones hechas por representantes de diferentes sectores de la sociedad civil organizada, sindicatos, funcionarios públicos y gremios, entre otros, el grupo busca contribuir en la identificación, comprensión y divulgación de criterios y elementos de juicio, sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional. Además, reformulan e

⁸⁴ En el marco del proceso de integración latinoamericana, el 3 de febrero de 1989, surgió el Acuerdo de Caracas, donde se designaron a dos altos comisionados de cada país, para examinar la temática bilateral pendiente. El 28 de marzo del mismo año, se firmó la Declaración de Ureña, que abre la participación a representantes de la sociedad civil para integrar las comisiones que realizarían los estudios de prefactibilidad de proyectos de cooperación fronteriza.

⁸⁵ Primera reunión de la mesa de trabajo binacional colombo-venezolana sobre transporte internacional por carretera 11 de mayo de 2004. Cúcuta - Colombia. [Ampliar información en:

http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG_MT_CVTIC_I_ACT A.doc].

⁸⁶ Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), es una organización que trabaja en el fortalecimiento de la democracia, promover la consolidación del Estado de Derecho, y el pleno respeto a los derechos humanos. Para el cumplimiento de sus objetivos, trabaja junto a las organizaciones de la sociedad civil en el análisis del conflicto y la elaboración de propuestas para su superación; también desarrolla proyectos para fortalecer los procesos de reforma política, reforma social y territorial. Así mismo, busca reforzar la inserción internacional de Colombia, y la seguridad e integración regional. [Ampliar información en: <http://www.fescol.org.co/>].

identifican escenarios viables para la integración a nivel subregional, regional y mundial.

En el *Policy Paper* de agosto de 2006, por ejemplo, se propone una mirada integral y proactiva de una situación coyuntural como fue la decisión de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN). Se hizo un examen de las más recientes opciones venezolanas y colombianas, y de sus respectivos efectos en la integración subregional; luego se consideraron las repercusiones y los desafíos del nuevo escenario para las relaciones binacionales. De esta manera, en el grupo de trabajo, se establecieron perspectivas propias de la CAN, y de la integración suramericana. La entonces presidenta de la Cámara de Comercio Colombo Venezolana viajó a Caracas a dialogar con las contrapartes venezolanas, de manera que conjuntamente plantearan posibles escenarios del desenvolvimiento con la nueva situación, y se mitigaran los impactos para Colombia. Los hechos han mostrado otros caminos, pero las nuevas decisiones han estado marcadas más de política que de argumentos técnicos.

A manera de conclusión

Al recoger lo más importante del estudio comparativo adelantado en los casos referenciados en este ensayo, se puede señalar que las organizaciones de la sociedad civil trabajan en red y así han logrado utilizar las movilizaciones masivas como una herramienta que permite sensibilizar al resto de la sociedad sobre un tema-problema que requiere atención. Paralelamente, las organizaciones de la sociedad civil, adelantan un trabajo de recolección de datos, creación de información, análisis y proyección de escenarios según posibles decisiones. Ocasionalmente, con la reproducción y/o transmisión de información y análisis, alcanzan a los reproductores de opinión y así se amplifica en el espectro de la opinión pública nacional e internacional. Aún así, el excesivo énfasis en lo gubernamental lleva a considerar, erradamente, que los OSC no deben estar en la esfera política. La realidad es que estas organizaciones han desarrollado una serie de tácticas y estrategias para incidir en el proceso de toma de decisiones. Esa es su meta.

Si bien la información de este ensayo se concentra en ONG y cámaras de comercio binacionales, puede generalizarse que cualquiera de los componentes de la sociedad civil se auto-organiza en redes por las cuales circula información. Estos datos, informes técnicos-legislativos, análisis, comunicados de prensa y llamados a

la acción, buscan un impacto en cada uno de los ciclos de la política pública (agenda, formulación, desarrollo, evaluación). Las redes de las OSC son dinámicas, se transforman y evolucionan, por ello es preciso estudiarlas como un fenómeno contemporáneo para sistematizar los logros, en otros lugares del planeta, ajustar y mejorar procesos que nos permitan entenderlas y, por extensión, conocer el papel de cada uno de sus componentes.

Como quedó demostrado con los casos de El Salvador y Argentina, las ONG jugaron un papel importante en el proceso de democratización política. En el país centroamericano se buscó la inclusión social, y la iglesia instrumentalizó su poder para movilizar a la sociedad. En Argentina los referentes de acción fueron puntuales para el respeto a los derechos humanos y la defensa de las libertades. Las movilizaciones fueron un instrumento que logró captar la atención de los medios masivos de comunicación y de ésta manera se sensibilizó a la opinión pública que masivamente denunció la situación que se vivía en el país gaucho. Entonces, se presionó al Estado para que velara por el respeto a los derechos humanos y sancionara a los responsables.

Lo que se identifica en los casos de México y Colombia es que la sociedad civil sirve de escenario para identificar nuevas realidades y, para definir nuevas dimensiones y alcances de política. Con una zona franca llena de maquilas, las ONG en ambos lados de la frontera identificaron las problemáticas ambientales y, rápidamente entraron a hacer alianzas para encontrar alternativas con pares, el Estado y el mercado. Ante las nuevas realidades colombianas⁸⁷, las organizaciones de la sociedad civil focalizaron decisiones urgentes que deben ser consideradas. Por ejemplo, Colombia, como país megadiverso, debe tomar decisiones de política pública que le permitan interactuar activamente en el sistema internacional. Ello demanda sistematizar información, analizarla y reproducirla hacia la opinión pública, de manera que la audiencia misma presione a los tomadores de decisión y se logren transformar situaciones de impacto perverso en la agenda pública tanto doméstica como internacional.

Para finalizar, se precisa parafrasear a Monserrat Abad⁸⁸, porque, hasta ahora, no hay una manera de materializar los actos de incidencia política de la sociedad civil. Pero las acciones que cristalizan el trabajo de las OSC, puede ser el eslabón de una cadena que generalmente tiene impactos en la toma de decisiones. Aquí se

⁸⁷ Son nuevas realidades: estar entre los primeros países productores de cocaína o ser uno de los 17 países megadiversos del mundo (Hotspots).

presenta una pequeña muestra como preámbulo hipotético de que la teoría de redes permitiría entender mejor a las OSC en esa hibridación pública-privada que las hace más que un fenómeno contemporáneo, el actor político fundamental en el mediano y largo plazo.

Tabla 1

Núcleos básicos de influencia de la sociedad civil

	Medio ambiente	Infancia	Democracia	Derechos Humanos
México	Redes Alianzas Cooperación Nuevas realidades			
El Salvador			Alianzas Movilizaciones	
Argentina			Alianzas Redes Cooperación	Redes de denuncia Movilizaciones
Colombia	Nuevas realidades Utilización de escenarios	Redes Cartas Reuniones Documentos de trabajo	Cartas Reuniones Avisos de prensa	Nuevos escenarios Informes

Nota: Los núcleos básicos de influencia dejan ver las coincidencias estratégicas tanto en los temas como en los espacios. Cabe destacar que los temas pueden destacarse, pero siempre existe la posibilidad de que aparezcan de manera paralela. Aún así, los núcleos de influencia son aleatorios, pero lo que siempre develan es información que circula por redes robustas.

Tabla 2

⁸⁸ Abad, M, *¿Una alternativa solidaria*, op cit., p. 97.

Densidad de las relaciones entre redes, coaliciones y movimientos sociales transnacionales

Características compartidas	Redes transnacionales	Coaliciones transnacionales	Organizaciones de movimientos transnacionales
Intercambio de información y experiencias	Sí	Sí	Sí
Base social organizada	Algunas veces más y algunas veces menos o ninguna	Algunas veces más y algunas veces menos o ninguna	Sí
Apoyo mutuo	Algunas veces, aunque desde lejos y posiblemente estrictamente discursivo	Sí	Sí
Acciones y campañas conjuntas	Algunas veces tiene coordinación poco cohesiva	Sí, basada en objetivos mínimos comúnmente aceptados por ambas partes, frecuentemente duran poco tiempo y son más bien tácticas	Sí basadas en una estrategia compartida a largo plazo
Ideologías compartidas	No necesariamente	No necesariamente	Generalmente sí
Culturas políticas compartidas	Frecuentemente no	Frecuentemente no	Valores, estilos e identidades compartidos

Fuente: Cit. En Pacheco, Raúl, "Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional", en *Espiral*, enero-abril, año/vol. XII, número 035, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, p. 160.

Bibliografía

Abad, Montserrat, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, 1ª ed., Madrid, CIDEAL-Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo (ATD), 2004.

Alfil, Miriam, "El medio ambiente en la frontera Mexico-Estados Unidos: ¿Las ONG ambientalistas, nuevos actores sociales?", *Estudios Fronterizos*, 3.5, 2002, en: Academic OneFile, Thomson Gale, Universidad Externado de Colombia, 28 Mayo de 2007 <http://find.galegroup.com/ips/infomark.do?&contentSet=IAC- Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=IPS&docId=A146634416&source=gale&srcprod=AONE&userGroupName=uedcw&version=1.0> (Consultado 28 de mayo de 2007).

Bejarano, Jesús Antonio, "El papel de la sociedad civil en el proceso de paz", en *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres de la paz*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1999, p. 271 -335.

Brysk, Alison, "Democratizing Civil Society", en: *The Politics of Human Rights in Argentina*, Stanford University Press, 1994.

Forman, Shepard & Segaar Derk, "New Coalitions for Global Governance: The changing dynamics of multilateralism", en: *Global Governance*, vol. 12, 2006, p. 205 – 225.

Greiner, Yvon & Seligson, Mitchell, "The Catholic Church, Social Change and Insurrection", en: *The emergence of insurgency in El Salvador. Ideology and political will*, Estados Unidos, University of Pittsburgh Press, 1999.

Kaldor, Mary, *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Kriterion Tusquets editores, España, 2005.

Lowenthal, Abraham, "Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI, en: *Foreign Affairs en español*, edición enero-marzo de 2007.

Pacheco Vega, Raúl, "Ciudadanía ambiental global. Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional", en *Espiral [En línea]*, 2006, XII (enero-abril), No. 035, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, p. 149-172. Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13803506#>.
(Consultado el 17 de julio de 2009).

Peruzzotti, Enrique, "Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina", en: Panfichi, Aldo, *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 78-117.

Rabotnikof, Nora, "La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva desde los bancos multilaterales de desarrollo", en: *Perfiles Latinoamericanos*, No.15, 1999.

Roth Deubel, André Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.

Watts, Duncan J., "La era de la conectividad", en *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*, Barcelona, Paidós, 2006.

Wood, Elisabeth, "Un camino insurgente a la democracia. La movilización popular, los intereses económicos y las transiciones de los regímenes en El Salvador y Sudáfrica", en: *Estudios Centroamericanos*, 2002, p. 641-642.

Wood, Elisabeth, "Civil war and reconstruction", en: Lauria-Santiago, Aldo & Bindford (eds), Leigh, *Landscapes of struggle. Politics, society and community in El Salvador*, Estados Unidos, University of Pittsburgh Press, 2004.