
ALICIA KERBER PALMA

LA “DIPLOMACIA
CIUDADANA”
Y LA POLÍTICA EXTERIOR
EN EL HEMISFERIO.

EL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS



LA "DIPLOMACIA CIUDADANA" Y LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL HEMISFERIO.

EL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS

RESUMEN

La irrupción de nuevos actores en el escenario internacional, capaces de influir las decisiones adoptadas, ha obligado a organismos internacionales a modificar las formas de negociación, tradicionalmente reservadas exclusivamente a los Estados.

La tradicional diplomacia internacional de puertas cerradas ha dejado de ser un mito para la sociedad civil, quien poco a poco ha ido ganándose un lugar especial dentro de los diferentes foros internacionales. Entre estos nuevos actores, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se erigen como representantes directos de los principales reclamos de la sociedad, cubriendo aquellas áreas en donde el Estado no ha tenido la capacidad de dar respuesta inmediata.

La necesidad de responder a la nueva dinámica internacional, que permitiera fortalecer la participación de la sociedad civil organizada, al interior de los organismos internacionales, obligó a emitir lineamientos específicos para su participación, enriqueciendo así los procesos de negociación, lo cual ha dado pie a que se acuñe un nuevo concepto en materia de política exterior: la diplomacia ciudadana.

En este ensayo se pretende analizar la influencia que han adquirido las ONG en el ámbito nacional e internacional, haciendo un análisis de su evolución y su funcionamiento, para posteriormente proponer algunos lineamientos que permitan transparentar y legitimar su accionar.

PALABRAS CLAVE

OEA, "sociedad civil", "Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)", "organizaciones comunitarias", política exterior.

ABSTRACT

The irruption in the international scene of new actors capable of influencing decisions already adopted, has forced international agencies to change former traditional negotiation methods exclusively reserved to States.

The classical international diplomacy behind closed doors has ceased being a myth for the civil society, which little by little has won a special place at the different forums worldwide. Among these new actors, the Non-Government Organizations (NGOs) stand out like direct representatives of the civil society in their claims, thus covering all those areas where the State has not been capable of providing immediate answers.

The need to respond to this new international dynamics to allow the invigoration of the organized civil society's involvement within the international agencies, has forced the introduction of specific lineaments for its participation in them, thus enriching the negotiation processes and giving rise to the coining of a new foreign policy concept: the so-called citizen diplomacy.

This essay is intended to examine the influence gained by the NGOs in the national and international sphere, by analyzing their evolution and how they actually work, for a subsequent suggestion of outlines designed to transparently reveal and legitimize their actions.

KEY WORDS

OAS, "civil society", "non-governmental organization (NGOs), Civil Society Organizations (SCOs) [*Organizaciones de la sociedad civil (OSCs)*]", "community organizations", foreign policy.

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG). 3.- OBJETIVOS DE LAS ONG. 4.- INFLUENCIA DE LAS ONG EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR. 5.- LA OEA Y LAS ONG, UN CAMINO PARA LA CONCERTACIÓN. 6.- COMPARACIÓN CON LA NORMATIVIDAD DE LA ONU EN LA MATERIA. 7.- LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD. 8.- REGLAMENTACIÓN, TRANSPARENCIA, O CONTROL. 9.- CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Con su irrupción en el escenario internacional, las las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, estudiantiles, académicas, etc., como nuevos actores de las relaciones internacionales, han despertado un interés muy especial entre los estudiosos de las relaciones internacionales y entre quienes de manera directa están relacionados con la política exterior.

Tradicionalmente, se ha considerado al Estado como el actor principal, por cuanto, para el análisis de la política exterior, se seguía, desde una perspectiva estatista, entendiéndose que el Estado definía lo que era el interés nacional y, por lo tanto, actuaba en consecuencia.

A partir de los años 50, del siglo XX en la literatura sobre relaciones internacionales, se empieza a hablar de nuevos actores en el escenario mundial, que con frecuencia buscan la modificación de las políticas o del comportamiento interno de las autoridades, pero que cuando despliegan su labor fuera de las fronteras, obligan al gobierno a dar respuestas que, en ocasiones, han significado cambios en la política exterior de los países.

La labor de los grupos y organizaciones realizando labores de cabildeo en organismos y en arenas políticas, sobre todo estadounidenses, las encontramos a partir de los años 80, del siglo XX, cuando empiezan a realizar actividades que complican el manejo de las relaciones internacionales bajo el concepto de que sólo una ciudadanía comprometida y responsable, universalmente representada y activamente participativa, es capaz de aportar a las decisiones públicas una auténtica representación de las prioridades nacionales.

Por otra parte, también hemos sido testigos de cómo las dependencias gubernamentales, al igual que los partidos políticos, han buscado canales para tener una participación más directa y activa dentro de las relaciones internacionales, a pesar de que a estos últimos, en algunos casos como el de México, les estuvo prohibido servir a las grandes organizaciones internacionales partidarias, por considerar que la infiltración de ideologías extranjeras podría poner en riesgo la estabilidad política y la seguridad interna. Esta visión, sin embargo, ha sido ampliamente superada,

a partir del fin de la confrontación ideológica y gracias al surgimiento de nuevos temas dentro de agenda global, y ahora los partidos políticos pueden pertenecer, como miembros de pleno derecho, a organizaciones tan importantes como la Internacional Socialista, la Democracia Cristiana Internacional, etc.

En este análisis, nos circunscribiremos a analizar el papel de las ONG u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), por ser éstas las que en los últimos años han presentado un frente de batalla contundente en los diferentes foros internacionales, lo cual ha obligado a los organismos internacionales a emitir normas específicas para su reconocimiento y participación.

2. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Las ONG nos ofrecen un amplio campo de análisis en el enfoque y evolución de los nuevos temas de la agenda internacional.

Para referirse a las organizaciones que no son ni gubernamentales ni empresariales se han utilizado varios términos y expresiones. Hay definiciones negativas, como la de "organizaciones no gubernamentales" (la más usada actualmente), o la de "organizaciones no lucrativas". El problema de todos estos términos es decir lo que estas entidades no son, sin definir lo que sí son.

Las expresiones "sociedad civil", "organizaciones no gubernamentales" y "organizaciones comunitarias" tienden a usarse indistintamente. Más bien, se diría que son consecuencia unos de otros, o bien antecedentes inmediatos.

Para comprender más este tema, podríamos referirnos a ellas simplemente como "organizaciones de la sociedad civil" (OSC), entendiendo con ello que no tratan de alcanzar el poder (como es el caso de los partidos políticos que, a diferencia de los sindicatos y las cámaras, poseen intereses y actividades que van más allá de las de sus miembros), y que reciben un alto porcentaje de ingresos de fuentes extranjeras. Siendo un término tan amplio, incluye temas de corte económico, político y social, así como a organizaciones diversas: de consumidores, de deudores, de observadores electorales, de derechos humanos, de desarrollo ciudadano, etc.

La aparición de estas organizaciones ha dado lugar a que conceptos como "nación" y "sociedad" se hayan hecho más específicos: a veces, debilitándolos y otras fortaleciéndolos, pero ciertamente concretándolos para calificar a una gran variedad de sujetos sociales singulares: campesinos sin tierra, mineros, indígenas, niños de la calle, mujeres maltratadas, discapacitados, etc.

Hay muchos mitos en torno al verdadero peso que las organizaciones de la sociedad civil tienen en la sociedad, así como el papel que desempeñan en el escenario político, en donde muchos se preguntan si vendrán a sustituir a los partidos políticos, y si no es así, cómo se ha dado o cómo debería darse la relación con ellos y con el propio gobierno, toda vez que ambos son espacios de participación ciudadana.

3. OBJETIVOS DE LAS ONG

La mayor parte de las OSC surge alrededor de objetivos de la sociedad civil y, en general, cubren los espacios en donde la acción del Estado se encuentra ausente, o en aquellos en donde no ha tenido la capacidad para dar respuesta inmediata a los reclamos de la ciudadanía.

Las OSC han llegado a trabajar arduamente y se les ha reconocido el papel que han cumplido en la legitimidad de los esfuerzos que los Estados desarrollan en diversos rubros. En ocasiones, han trabajado bajo la misma bandera, con el mismo horizonte y con igual empeño, aunque cada uno conforme a su naturaleza y con los instrumentos que tiene a la mano. No obstante, reconociendo que las simpatías no excluyen las diferencias, no podemos desconocer que la comunicación sistemática, la aclaración pertinente, la articulación de las energías, haría más fértiles los trabajos de ambas partes, en beneficio del bien común.

En la relación política entre un Estado y una Organización Civil, la rápida transformación tecnológica e informativa, aunada a la lentitud y burocracia de los sistemas políticos han propiciado que la opinión pública privilegie los pronunciamientos de las OSC, caracterizados por su lenguaje coloquial y directo, por encima de los discursos y comunicados oficiales cargados de barroquismo y, por lo general, fuera de tiempo.

4. INFLUENCIA DE LAS ONG EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

El fin de la guerra fría trajo consigo grandes transformaciones para los Estados, a la vez que emergía una nueva distribución en el poder. Los conceptos clásicos de nación y soberanía adquirieron un matiz diferente al enfrentarse al reto de la globalización.

En este nuevo escenario, la distribución del poder, concebido a partir de la Paz de Westfalia, en donde los límites territoriales y la autodeterminación de los pueblos eran los principios básicos de la política internacional, deja de ser monopolio exclusivo del Estado y pasa a ser compartido con organismos internacionales, instituciones financieras y grupos de ciudadanos organizados alrededor de la figura de ONG.

En este nuevo escenario, la organización internacional deja de estar dirigida para las naciones y por ellas. La nueva dinámica internacional propicia que los organismos internacionales rebasen la comunicación exclusiva con los Estados, y establezcan contacto directo con los individuos del mundo, por intermedio de las ONG y de sus redes de comunicación, superando así los límites establecidos dentro de sus mandatos que les prohíben incidir de forma directa en temas que, de otra forma, serían considerados de absoluto dominio interno y que, bajo el principio de no intervención, sería imposible abordar.

Además, la carencia de especialistas en todas los temas y subtemas abordados por los diferentes instrumentos jurídicos internacionales, así como la escasez de recursos de los Estados para participar en las innumerables reuniones internacionales, ha convertido a las ONG en asesores y centros de distribución de información para varias naciones, llegando incluso a considerarse como centros de mediación entre las partes.

Hasta antes de la Conferencia de Río de Janeiro, en la cual las ONG demostraron su capacidad para influir en la elaboración de instrumentos internacionales más allá de las expectativas de los gobiernos, la capacidad de incidir en las negociaciones internacionales, se veía limitada a la receptividad de sus Estados. Sin embargo, ahora podemos afirmar que gran parte de los cambios generados en el orbe se ha dado mediante la presión ejercida por las ONG.

Uno de los papeles más importantes de las ONG, dentro de la política exterior, se dio durante el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (mejor conocido como *TLC* por sus siglas en inglés), cuando, organizaciones pertenecientes a los tres países impidieron que las negociaciones se llevaran bajo el tradicional esquema de puertas cerradas y presionaron para que el TLC contemplara disposiciones en materia de salud, seguridad, contaminación transfronteriza, protección al consumidor, inmigración, migración laboral, trabajo de menores y agricultura sustentable, entre otros temas.

La oposición generada por las ONG de los tres países, durante 1991, llegó a poner en peligro el proceso de *fast track* por parte del Congreso estadounidense, logrando que, después de varios meses de resistencia, la administración Bush capitulara, abriendo el acuerdo a aspectos laborales y ambientales de especial preocupación.

Acciones como ésta han cambiado para siempre el mundo de la negociación internacional, el cual había sido considerado uno de los más limitados a la participación, llegándose actualmente a acuñar entre los pasillos de los foros internacionales el término de "diplomacia ciudadana".

Como consecuencia de lo anterior, las propias Naciones Unidas les han dado a las ONG un espacio privilegiado, no solamente físico sino de participación directa, tanto en la Asamblea General como en las conferencias mundiales más importantes.

En el marco de las Naciones Unidas, las ONG obtienen su estatuto consultivo del ECOSOC, y de forma más directa del Comité para las ONG, como quiera que existen criterios para registrarlas y fijar el marco en donde pueden efectuar actividades consultivas, lo cual les da una representatividad reconocida a nivel mundial.

5. LA OEA Y LAS ONG, UN CAMINO PARA LA CONCERTACIÓN

La creciente atención sobre temas relativos al desarrollo de la sociedad civil, en los Estados miembros, y la participación de organizaciones de la sociedad civil, en las

actividades de la OEA, se deriva de los pronunciamientos de las Cumbres de las Américas y del interés de las delegaciones de Canadá y Estados Unidos en ubicar el desarrollo como tema prioritario para la Organización.

Originalmente centrada en una propuesta estadounidense limitada al establecimiento de un *status* consultivo para las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de una Comisión sobre Sociedad Civil que no establecía criterio alguno para el otorgamiento de dicho *status*, la negociación se concentró en la elaboración de una respuesta integral a los muy diversos mandatos sobre la materia, provenientes tanto de la Asamblea como de las Cumbres de las Américas, los mismos que no se limitaban a los elementos contemplados en la propuesta de Estados Unidos.

En 1998, la XXVIII Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 1539, "La OEA y la Sociedad Civil", que encomendaba al Consejo Permanente a examinar las formas de incrementar el grado en que las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil pertinentes podrían participar más estrechamente en las actividades de la Organización.

La Asamblea General instruyó al Consejo Permanente para invitar a los representantes de la Sociedad Civil a un intercambio de experiencias e información, con el propósito de desarrollar principios y recomendaciones para estimular la creación de organizaciones de la sociedad civil responsables y transparentes, así como alianzas entre el sector público y la sociedad civil.

En cumplimiento del mandato de la Asamblea General, el Grupo Especial de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), sobre Modernización de la OEA, inició la consideración del tema, con base en un documento de discusión, que resumía los mandatos de la Asamblea General, así como los antecedentes del tema, con especial énfasis en la participación de organizaciones de la sociedad civil en otros ámbitos, incluyendo la Estrategia Interamericana de Participación Pública que surgió de la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, y las negociaciones sobre el establecimiento de la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para 1999, la XXIX Asamblea General de la OEA adoptaba dos resoluciones sobre el tema:

- Resolución 1661, "La Organización de los Estados Americanos y la Sociedad Civil", que decidía establecer una Comisión del Consejo Permanente sobre la participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA, integrada por todos los Estados miembros de la Organización, encomendando que, a través de la citada Comisión, se elaboraran los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos de la OEA, para ser adoptados antes del 31 de diciembre de 1999.
- Resolución 1668, "Fortalecimiento de la Cooperación entre los Gobierno y la Sociedad Civil", que instaba a los Estados miembros a establecer o continuar

- fortaleciendo mecanismos de cooperación entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, tanto a niveles estatales, provinciales y municipales. De igual forma, le solicitaba al Secretario General que invitara a los Estados miembros, observadores permanentes y organizaciones de la sociedad civil, para realizar aportes voluntarios adicionales para que permitieran una mayor cooperación en esta materia.

Con base en lo anterior, el 15 de diciembre de 1999, el Consejo Permanente de la OEA adoptó el proyecto de resolución "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA", las mismas que fueron aprobadas por la XXX Asamblea General de dicho organismo.

De conformidad con las directrices, son de destacarse los siguientes elementos:

- Se establecen principios rectores de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las actividades de la OEA, en los que se subraya que dicha participación no representa una concesión de funciones negociadoras y se reafirma el carácter intergubernamental de la Organización.
- El Consejo Permanente a través de la Comisión tendrá la responsabilidad de monitorear las relaciones que se establezcan entre las OSC y la OEA. En este contexto, cabe señalar que las directrices no modifican los procedimientos establecidos en los reglamentos de la Asamblea General y del CIDI, ni las normas de otros órganos, organismos y entidades del sistema interamericano (CICAD, CIDH, Corte Interamericana, los Institutos Interamericanos, etc.).
- Se identifica una serie de requisitos de acreditación; condiciones de elegibilidad para participar en las actividades de la Organización y responsabilidades de las OSC acreditadas.
- Se definen modalidades de participación de OSC en las reuniones del Consejo Permanente, el CIDI y sus órganos subsidiarios, estableciéndose claramente que éstas no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los Estados miembros.
- La Comisión revisará periódicamente la aplicación de las directrices y podrá formular recomendaciones al Consejo Permanente, orientadas a perfeccionar la participación de las OSC en las actividades de la OEA.
- Se establecen procedimientos para la suspensión y cancelación de la acreditación de OSC.

Al analizar el alcance y el impacto futuro de las directrices sobre las actividades de la OEA, debe tenerse presente que éstas buscan actualizar el marco normativo que rige los vínculos entre ONG y la Organización, que en gran medida ya no respondían a la dinámica evolución de las relaciones entre ONG y los organismos internacionales en los últimos años. En el caso específico de la OEA, no existían modalidades

y mecanismos que permitieran encauzar de manera ordenada el creciente interés de actores no estatales en participar en el tratamiento de diversos temas. Ello fue ampliamente evidente en la reunión del grupo de trabajo encargado de la elaboración del proyecto de declaración americana sobre los derechos de las poblaciones indígenas, en la cual la ausencia de mecanismos de participación requirió una intensa negociación con los Estados miembros y representantes de comunidades indígenas para definir y aprobar procedimientos *ad hoc* aceptables para todos los participantes.

Por otra parte, las directrices representan un avance frente a un procedimiento anterior que facultaba al Secretario General para establecer relaciones de cooperación con ONG sin informar a los Estados miembros. Ahora, a través de la Comisión, los Estados miembros asumirán un papel más directo en la toma de decisiones sobre los crecientes vínculos de diversa índole entre la OEA y actores no estatales.

Como resultado de una compleja negociación que buscó conciliar un amplio espectro de posiciones nacionales, en torno a la conveniencia de permitir una participación más amplia de ONG, las directrices representan una fórmula intermedia que sujeta dicha participación a requisitos y procedimientos orientados a preservar el carácter intergubernamental de la Organización.

6. COMPARACIÓN CON LA NORMATIVIDAD DE LA ONU EN LA MATERIA

En términos generales y por cuanto hace relación a la forma y los requisitos de participación, ambas organizaciones contemplan los mismos lineamientos. No obstante, se aprecian ciertas diferencias:

- La ONU acota su campo de acción a las ONG, en tanto que las Directrices de la OEA se refieren a cualquier Organización de la Sociedad Civil; por eso se pueden incluir en éstas las "cámaras", "los sindicatos", las "asociaciones de profesionistas".
- En la ONU, a diferencia de la OEA, las ONG que participan están clasificadas en tres categorías:
- *Generales*: Representativas de importantes sectores de la sociedad en un gran número de países de diferentes regiones.
- *Especiales*: Se interesan en sólo algunas esferas de actividades del Consejo y de sus órganos subsidiarios.
- *De lista*: Aportan contribuciones ocasionales al Consejo y sus órganos subsidiarios.

En la OEA las ONG no tienen restricciones para participar en el tratamiento de temas como sucede en la ONU, donde las ONG sólo participan en los temas económicos y sociales. Por otra parte, cabe aclarar que la normatividad creada para la OEA no establece una categorización de las OSC para su registro, lo cual representa una diferencia importante con lo establecido para las ONG en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Con la adopción de las directrices al interior de la OEA, el tema de la participación de la sociedad civil en las actividades de este organismo adquirirá un perfil más elevado, sobre todo de cara a la Cumbre Hemisférica de Seguridad Hemisférica que se llevará a cabo en el presente año en la Ciudad de México.

7. LA TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

En la nueva etapa de corresponsabilidades mundiales, la revolución tecnológica marca la pauta para las nuevas formas de relación sociedad-gobierno, en donde los intereses comunes buscan llevar a cabo acciones que traspasen las fronteras, rompiendo así la concentración de información ejercida con anterioridad por el Estado y el poder que ésta le daba.

En este sentido, los Estados se ven enfrentados a la imposibilidad de insertarse dentro de esta nueva dinámica mundial, al tener que ajustarse a sus característicos patrones formales y jerarquizados que en nada compiten con las redes de comunicación libres de estructuras de las ONG, en donde los individuos pueden interactuar libremente en torno a diferentes temas y objetivos.

Un aspecto fundamental es el relativo a las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales nacionales con las del exterior. La existencia de las redes que las vinculan entre sí, a través de los medios más modernos de comunicación y la designación de los puntos focales, hacen que su relación sea muy fluida y eficiente.

Las organizaciones más antiguas, como las de derechos humanos (la Federación de Ligas de Derechos Humanos, Amnistía Internacional) fueron construyendo sus filiales en todo el mundo, perfeccionando sus modos de comunicación y, sobre todo, de apoyo a éstas.

Esta ayuda la encontramos por dos vías: la primera respaldando sus casos y sus propuestas, por medio de la emisión de los informes en donde la ONG nacional aporta los datos. La otra, financiando su participación activa en foros nacionales y extranjeros y además en el sostenimiento de las estructuras básicas.

Ante esta situación, las ONG han desarrollado relaciones con múltiples asociaciones del exterior, cada una con su propio lenguaje, sus redes, sus prioridades, sus logros y sus dificultades. Han aprendido a distinguirse entre ellas y a discutir entre ellas. Se han especializado en temas de mutuo interés y han competido por los fondos. Esto es, han creado su propia forma de interacción.

Los interlocutores de las ONG son los medios de comunicación, la sociedad civil y el Estado, pero son los primeros en donde radica su fortaleza para impulsar el cambio. Las grandes personalidades son también soporte importante y, en concreto, podemos decir, que en la generalidad hay un apoyo social *a priori* ante las críticas o la acción negativa del Estado.

A nivel mundial existen miles de organizaciones civiles; solamente las reconocidas por las Naciones Unidas suman cerca de 2.500, mientras que en la Organización de Estados Americanos se tiene un registro de 50.

8. REGLAMENTACIÓN, TRANSPARENCIA, O CONTROL

En las constituciones de algunos países existen artículos que norman la relación entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los temas más importantes son:

- *El aspecto fiscal.* Referente a la exención de impuestos de que pueden ser objeto las ONG.
- *El financiamiento de programas de desarrollo económico y social.* En donde el Estado puede contribuir de manera importante a través de fondos de sus propios recursos.
- *El papel de las organizaciones civiles como consultoras en los asuntos de su especialidad.* Es un tema que recogen las constituciones de Brasil y Paraguay.

Las leyes para el fomento de las organizaciones de la sociedad civil aparecen en las constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay. Sin embargo, el enfoque con el que se les considera, se refiere directamente con el derecho a la libre asociación y el derecho de constituir organizaciones.

La representación ciudadana es contemplada en las constituciones de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Perú como derechos de asociación, o bien derechos de organizarse políticamente en partidos, movimiento o alianzas. Todos los mecanismos de democracia directa que contemplan las constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú pasan por el Congreso como representante de la voluntad popular. Algunos de ellos contemplan mecanismos diversos, además del voto, como el plebiscito, el referéndum la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Un tema más es la articulación de los organismos de la sociedad civil con las autoridades y entidades públicas, y en ese tema los consejos consultivos ciudadanos se contemplan así como los comités de supervisión y evaluación.

Para responder a las demandas de transparencia exigidas por la sociedad, existen ciertos aspectos que podrían ser cubiertos tanto por las legislaciones internas de los Estados como por los propios estatutos de las ONG, a fin de normar la relación que debe existir entre ambos, en beneficio de los reclamos sociales. Entre estos rubros se encuentran:

- *Fuentes de financiamiento.* A nadie escapa el hecho de que las ONG reciben financiamiento de organismos internacionales, fundaciones y partidos políticos y que, en ocasiones, sus recursos económicos rebasan los presupuestos de algunos organismos mundiales, lo cual les permite fortalecer su actividad y su grado de especialización. Como ejemplo de ello, baste citar que Amnistía Internacional ostenta un presupuesto mayor que el asignado a las Fuerzas Armadas de las Naciones Unidas.

La sociedad civil, que hace aportaciones económicas a las ONG, tiene el derecho a saber que sus recursos están siendo destinados a los objetivos propuestos, certeza que también deben tener los Estados, sobre todo cuando se tiene conocimiento de que algunas de las fuentes de financiamiento de Al-kaeda provenían de organizaciones civiles cuyos objetivos eran disfrazados bajo fines altruistas, sin que dicha información se convierta en un instrumento de supervisión por parte del Estado, sino como un mecanismo de seguridad jurídica para todas las partes involucradas.

- *Representatividad y legitimidad.* Es necesario contar con mecanismos que permitan verificar que las organizaciones verdaderamente representan a grupos específicos de la sociedad civil, y que su legitimidad queda acreditada por su experiencia, su profesionalismo y su seriedad.
- *Delimitación entre lo civil y lo político.* Éste quizá sea uno de los puntos más difíciles de definir, ya que, por lo general, existe una retroalimentación entre ambos ámbitos, incluso algunos partidos políticos, con el ánimo de fortalecer su credibilidad y legitimar sus acciones, han llegado a apoyarse en ONG creadas y financiadas directamente por ellos.
- *Políticas públicas.* En los últimos tiempos, las ONG buscan incidir, de manera determinante, en la planeación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Cada vez es más frecuente la presencia de OSC en eventos donde se discuten políticas gubernamentales, y en donde su opinión tiene un peso muy específico. Una reglamentación sobre este aspecto deberá estar acorde con las tendencias adoptadas en los diversos foros internacionales.
- *Acceso a fondos públicos y financiamiento internacional.* El primer tema puede ser cubierto a través de reconocimientos estatales con base en requisitos muy concretos y; el segundo, más difícil de detectar y, por lo tanto, de regular, podría quedar condicionado, por ejemplo, a la existencia de acuerdos de cooperación.

9. CONCLUSIONES

- La globalización no es una opción sino una realidad, y por ello se debe encauzar y aprovechar. Por tanto, es fundamental reforzar el papel del Estado como agente principal y legítimo conductor de la actividad internacional, sin que esto le dé el monopolio exclusivo en la conducción de los temas actuales de política exterior, que, de una forma u otra, son el resultado de las demandas ciudadanas.
- Pretender ignorar la voz de la sociedad civil, y descalificar su participación en temas de orden interno e internacional, puede provocar reacciones contrarias a las que sustentan estos argumentos. No obstante, es necesario que tanto los Estados como las OSC delimiten sus campos de acción y establezcan reglas claras para su funcionamiento, a fin de que a partir de la diferencia, encuentren la complementariedad que permita dar respuesta a los múltiples reclamos de la sociedad.
- El hecho de que se hayan emitido lineamientos para la participación de las OSC, tanto en la OEA como en la ONU, es una prueba irrefutable de que la "diplomacia ciudadana" ha llegado para quedarse.