

# **SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR**

---

*Aldo Panfichi*  
(coordinador)

## **Capítulo 2**



Primera edición, 2002

# ANDÉS Y CONO SUR y democratización en América Latina

Alfonso Pastor  
(coordinador)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: [editor@fce.com.mx](mailto:editor@fce.com.mx)  
Conozca nuestro catálogo: [www.fce.com.mx](http://www.fce.com.mx)

D. R. © 2002, FONDO EDITORIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

# SOCIEDAD CIVIL Y ORGANISMOS INTERNACIONALES: DILEMAS Y DESAFÍOS DE UNA NUEVA RELACIÓN

NORA RABOTNIKOF, MARÍA PÍA RIGGIROZZI,  
DIANA TUSSIE (coordinadora)

## INTRODUCCIÓN: LA EMERGENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR INTERNACIONAL

Alejados de la característica polarización Estado-mercado propia de la era de la Guerra Fría, el nuevo milenio nace enfrentado a dos desafíos importantes: la redefinición del espacio político-económico internacional y el advenimiento de nuevos actores no gubernamentales que demandan un papel como intermediadores políticos no partidarios en temas como derechos humanos, ambiente, pobreza y exclusión. En consecuencia, se abre un nuevo juego de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En este marco, los nuevos desafíos rechazan soluciones comandadas por actores unitarios, sean Estados u organismos internacionales. Las relaciones entre países exigen hoy la apertura a nuevas instancias de representación colectiva que trascienden la esfera pública y los vínculos con los aparatos institucionales del Estado. En este sentido, sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales forman una nueva tríada de relaciones cuya modalidad de interacción y articulación de intereses se redefinen en el mundo globalizado. Las transformaciones más recientes y los procesos actuales marcados por la expansión de la democracia y el predominio de la economía de mercado apuntan a formas aún más diversificadas de acción colectiva, expresiones sociales y significaciones políticas. Este proceso ha implicado la emergencia de organizaciones e instituciones cuya razón y naturaleza no emanan estrictamente de intereses nacionales, sino que sustentan motivaciones y objetivos globales. Sociedad civil y actores gubernamentales, incluidos los organismos internacionales, buscan su identidad y su lugar en este nuevo escenario.

El nuevo activismo internacional desarrollado por nuevos actores sociales no sólo desafía los tradicionales patrones de relaciones intergubernamentales, sino que además abre un espacio diferente en el tratamiento

teórico sobre los organismos internacionales. Viejas preguntas acerca de la relación entre actores nacionales y transnacionales (Keohane y Nye, 1976) se amplían para incorporar, en un análisis menos monolítico, a la sociedad civil como un actor influyente en la definición de la agenda económica, política y social. En el mismo sentido, los planteamientos sobre organismos internacionales reorientan su foco desde aquellos análisis sobre instituciones formales, creadas y dirigidas a partir de los intereses de las grandes potencias (Krasner, 1983; Keohane, 1984), hacia el reconocimiento de dilemas recientes de cooperación y acción colectiva (Baldwin, 1993). Hoy las nuevas preguntas a los viejos dilemas pretenden dar respuesta a los desafíos que presentan aquellas fuerzas identificadas con la "globalización desde abajo" (Falk, 1998).

En este contexto, los organismos internacionales, nacidos en la cuna de las relaciones interestatales, redefinen prácticas y canales de diálogo con actores más allá de los Estados. Paralelamente a la proliferación de demandas de apertura y democratización por parte de la sociedad civil transnacional, los organismos internacionales llevaron a cabo un *aggiornamento* paradigmático mediante un proceso de reformas internas para responder a los desafíos actuales. Manteniendo su carácter intergubernamental, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las Naciones Unidas (ONU), implantaron modalidades operativas distintas para abrirse al diálogo con la sociedad civil. Esta tendencia fue involucrando también a las instituciones regionales, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La convocatoria a la sociedad civil por parte de los organismos internacionales parece tener lugar a través de diversas racionalidades. Los nuevos mecanismos operativos adoptados se han acuñado en una agenda determinada por patrones culturales-institucionales y prácticas políticas particulares, por lo que las características y resultados de este proceso son distintos en cada organismo. Estos mecanismos creados para facilitar esas relaciones, los temas en torno a los que se estructura el diálogo, y las implicaciones para la sociedad civil en términos de oportunidades y límites de participación en la negociación de políticas internacionales, constituyen el objetivo de este análisis. El estudio se centra en las instituciones económicas internacionales, ya que la apertura de éstas representa un significativo desafío a la tradicional estructura cerrada de negociación e implementación de sus operaciones.

La siguiente sección redefine el concepto de sociedad civil en torno a su creciente relevancia como actor internacional y sugiere algunas generalizaciones en torno al *aggiornamento* de los organismos internaciona-

les *vis-à-vis* la sociedad civil. Analizando diversos patrones operacionales, distinguimos entre los organismos internacionales que proveen fondos y servicios —BM, BID y FMI— de aquellos que se proclaman sólo como foros de discusiones y negociación de políticas —ONU y OMC—. De este modo, sostenemos que en los primeros la sociedad civil es incorporada directamente por medio de programas sociales instaurados y monitoreados en el ámbito nacional junto con organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, la aplicación y progresiva institucionalización de las prácticas y mecanismos de participación de la sociedad civil fueron reconfigurando la agenda operativa del BM, del BID y, en menor medida, del FMI —al mismo tiempo que estos cambios afectaron la estructura interna de los organismos—. Esta sección concluye con el análisis de la cultura institucional y la práctica política de los organismos-foro, determinando sus limitaciones en el abordaje de la sociedad civil. Finalmente, la cuarta sección brinda reflexiones acerca de las diferencias observadas en la vinculación entre organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

#### LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: REDEFINIENDO IDENTIDADES

El concepto de sociedad civil se define en torno a tres ejes problemáticos: primero, por un estilo de acción política no convencional basado en la acción directa, que contrasta con el modelo tradicional de intermediación de intereses que los partidos políticos desarrollan en las democracias contemporáneas. Vinculado con esto, presenta también una relación problemática con el sistema político, ya sea porque es esgrimido como alternativa a una forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y la esfera política resultan difíciles. Por ello, aparecerán definiciones de sociedad civil que excluyen explícitamente a los partidos y a los sindicatos, y surgirán estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que sortearán sistemáticamente la instancia parlamentaria. Segundo, por una relación tensa con el Estado, ya sea porque en algunos contextos surge directamente identificada con el antiestado, o porque, en el marco del achicamiento del Estado y de la afirmación de nuevas formas de coordinación social, aparece como ámbito alternativo. Tercero, la sociedad civil se define en torno a la articulación de demandas orientadas a la democratización de los procesos de toma de decisiones, así como a la descentralización de esta estructura. Estas problemáticas fueron ges-

tando una noción tremendamente exigente de sociedad civil, la cual no se traduce fácilmente a un concepto operativo aplicable a diferentes sociedades y organismos. Ello llevó a plantear ciertas reservas acerca de la utilidad de englobar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos, estrategias participativas (lógicas de protesta, de reivindicación corporativa, valores posmateriales, causas altruistas, etc.) bajo un mismo concepto paraguas (Pliego, 1997). Pero también llevó a reconocer la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta del nuevo papel de las nuevas formas de acción colectiva, de las redefiniciones de fronteras entre ámbito público y privado, y de la emergencia de una nueva sensibilidad social hacia la formulación de políticas. La sociedad civil, a pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas, es, en muchas de nuestras sociedades, una marca de identidad político-cultural; en todo caso, está presente la necesidad de reconocer que, más allá de versiones ingenuas o interesadas, lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias (Salaazar, 1998). Estas tensiones y problemas conceptuales reaparecen en la visión y el discurso sobre la sociedad civil en los organismos internacionales. En ocasiones los problemas son explícitamente abordados como un encuadre general complejo de las estrategias y políticas; en otras aparecen solapados en la reducción automática de la sociedad civil a “organizaciones no gubernamentales” (ONG) o al “tercer sector”.

La discusión en torno a la definición del concepto de “sociedad civil” reabre el debate sobre un problema medular de las sociedades modernas actuales: la representación de intereses. Centrados en el diálogo con los organismos internacionales, la dinámica de representación parece ser conducida principalmente por lo que Keck y Sikkink (1998) llaman “redes de defensa”. De acuerdo con las autoras, estas redes suelen ir más allá del cambio político para defender e instigar cambios en las bases institucionales y en los valores básicos de las interacciones internacionales. Muchas redes transnacionales relacionan organizaciones sociales de países desarrollados con otras de países menos desarrollados, enlace que se define a partir de las limitaciones nacionales en relación con los vínculos entre el Estado y los actores sociales. De este modo, por medio de “aliados” internacionales se busca influir en el comportamiento de los Estados —por ejemplo, en defensa de los derechos humanos, derechos indígenas y campañas ambientales—. De la misma manera, la búsqueda de espacios participativos y la reivindicación de derechos se reproducen en demandas hacia los organismos internacionales.

La apertura de canales de diálogo e interacción entre organismos internacionales y actores no gubernamentales está condicionada no sólo por el diagnóstico que los organismos hacen de la sociedad civil, sino, además, por la cultura institucional que los define. Basados en el trabajo de Robert Cox y Harold Jacobson, *The Anatomy of Influence* (1973), distinguimos entre aquellos organismos que materializan el diálogo con la sociedad civil por medio de la implantación de programas y proyectos conjuntos y organizaciones proveedoras de servicio, y los que interactúan con la sociedad civil por medio de canales de diálogo menos institucionalizados, hasta informales, representando un foro para el diálogo. En este marco, como parte de las organizaciones proveedoras de servicios, los organismos financieros internacionales patrocinan programas y proyectos de desarrollo y modernización que son instaurados en el ámbito local junto con organizaciones de la sociedad civil. En el caso del BM y el BID, la vinculación con la sociedad civil se refleja principalmente en la interacción con organizaciones no gubernamentales, con un carácter de intermediación o de consultoría, en la constitución conjunta de programas financiados. En menor medida, el caso del FMI presenta un diálogo con organizaciones de la sociedad civil determinado por contactos con selectas organizaciones no gubernamentales alrededor de temas específicos y por medio de canales informales.

En contraste con los organismos financieros internacionales, los organismos identificados como foro, el sistema de Naciones Unidas y la OMC, no determinan en sus operaciones "clientes" o beneficiarios directos. Al ser más bien espacios en los cuales los gobiernos negocian acuerdos vinculantes, los canales que abren a la participación directa de la sociedad civil son más reducidos. Estos espacios, de carácter principalmente intergubernamental, son usados muchas veces por los gobiernos para legitimar colectivamente sus agendas políticas particulares. En este caso, la sociedad civil queda condicionada a no ser ni participante ni beneficiaria directa de los programas implantados en el ámbito nacional, si bien será afectada indirectamente.

La categorización mencionada no sólo es útil para analizar la nueva relación a partir de las funciones que los organismos internacionales cumplen según sus misiones y mandatos, sino que además abre nuevas preguntas en torno al proceso de toma de decisiones de las instituciones, el grado de compromiso con los principios de participación y transparencia, y las posibilidades de los organismos internacionales de trascender más allá de la estructura intergubernamental. Aun cuando la dimensión de "quiénes" y "cómo" varía en el discurso y en la práctica de los organismos internacionales, lo que parece ser un común denominador es,

por un lado, la conceptualización de la sociedad civil en el marco de una nueva articulación entre la esfera económica, política y social, y por otro, un nuevo diálogo centrado en las ONG como concepto que homologa diversas formas de acción colectiva tanto nacionales como internacionales. Así, los organismos internacionales se encuentran inmersos, en mayor o menor grado, en una nueva dinámica de interacción y negociación internacional con actores más allá del Estado.

### *Organizaciones proveedoras de servicios: el BM, el BID y el FMI*

Entre los organismos internacionales, los primeros en entrar al radar de la sociedad civil fueron las organizaciones proveedoras de servicios. El BM y el FMI fueron los promotores, en los ámbitos nacionales, de la instauración de agendas de ajuste macroeconómico y reforma estructural, con la idea de que el crecimiento de la economía se traduciría casi automáticamente en una mejora en los índices de pobreza y desigualdad. Los pobres resultados evidenciados a principios de la década de 1990, que demostraban que en América Latina tanto la pobreza como la desigualdad empeoraron considerablemente, llegando incluso a estar por encima de los niveles previos a la crisis de la deuda a principios del decenio de 1980 (véase Altimir, 1996; Berry, 1997; Lustig, 1995), generaron la articulación de redes de ONG que demandan una respuesta de estos organismos acerca de las consecuencias de los procesos de reformas sectoriales que se están implantando en los países de América Latina con la asistencia del BM, el BID y el FMI.

El caso típico es la campaña lanzada por *Fifty Years is Enough* a inicios de la década de 1990. Aun cuando las demandas y las campañas internacionales se dirigían tanto al BM (y luego al BID) como al FMI, los primeros se encontraron frente al dilema de ser al mismo tiempo organismos financiadores y de desarrollo. En la práctica, y con fondos para desembolsar, el BM comenzó a delinear contactos no sólo con redes de ONG internacionales, sino también con las locales por medio de la apertura de canales de consulta. En esta dinámica, pronto se fueron abriendo canales de instauración conjunta de proyectos de desarrollo y de compensación social. En el caso del FMI, la misma naturaleza de sus operaciones determinó una apertura menos sistemática y más dirigida a la dinámica de consulta con expertos económicos.

En efecto, de los organismos económicos internacionales, el BM y el BID se han constituido en abanderados de la participación de la sociedad civil dentro de sus estrategias operativas. La fuerza motriz de la

relación entre bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y organizaciones de la sociedad civil se basa, por un lado, en la capacidad de promover una colaboración efectiva en la *identificación de necesidades sociales* y de grupos vulnerables dentro del diseño de programas y proyectos asistencialistas, y por otro, en la posibilidad de maximizar la *capacidad de dar respuesta* a las complejas demandas de desarrollo por medio de la asignación de sus fondos.

El BM y el BID ya habían desarrollado desde principios de la década de 1980 una experiencia considerable con organizaciones de la sociedad civil en el marco de los programas de desarrollo y *microemprendimientos*. A partir del decenio de 1990 se da un punto de inflexión. Como respuesta a las crecientes demandas de la comunidad internacional —particularmente de las ONG con base en Washington—, y frente a la baja *performance* de sus carteras,<sup>1</sup> los BMD llevaron a cabo transformaciones paradigmáticas en su misión y mandato, por un lado, así como cambios operacionales, por otro. En el primer caso, bajo el rótulo de *governance*, los BMD reorientaron su agenda hacia nuevas áreas de intervención nacional vinculadas estrechamente con la acción y la gestión gubernamental. Las temáticas que más destacan en esta agenda son la modernización de la gestión del Estado, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la protección de los derechos humanos y del ambiente, y la reforma de las políticas sociales. Como resultado de este proceso, la línea demarcatoria entre el ámbito nacional y el internacional se vio erosionada, y la nueva agenda de la banca multilateral se volvió objeto de un tratamiento político y técnico por parte de los gobiernos, los organismos multilaterales y una extensa red de ONG. En segundo lugar, nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación fueron adoptados por los BMD. Las modalidades operativas incorporadas en el marco de estos nuevos mandatos se orientaron hacia la participación de la sociedad civil mediante mecanismos de consulta e implantación de programas y proyectos sociales. En este contexto, el nuevo paradigma lleva implícita la idea de que el crecimiento económico sostenido sólo es alcanzable mediante nuevos programas de compensación social y en condiciones de legitimidad política, marcos regulatorios adecuados y descentralización política y económica (Casaburi y Tussie, 2000). De esta forma, la cooperación entre los BMD y las ONG se amplió durante la década de 1990, incrementando, entre otras, las ope-

<sup>1</sup> Las dos evaluaciones internas —el informe Wapenhans (Banco Mundial, 1992) y el informe Tapoma (BID, 1993)— revelaron las dificultades de instauración de los programas y proyectos y el bajo rendimiento de las carteras de préstamos (véase Nelson, 1997).

raciones de financiamiento y el diálogo sobre políticas. Así, la tarea del desarrollo es ahora concebida más como un ejercicio participativo, y no sólo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo (Tussie, 1997).

Dentro de este amplio marco, compartido por la banca multilateral en su conjunto, existen diferentes enfoques en la aplicación de las prácticas y mecanismos de participación de la sociedad civil en el BID y en el BM, enfoques que se relacionan estrechamente con las culturas y las características institucionales imperantes en cada uno. Si en el BM la entrada de la sociedad civil sigue la racionalidad mercado-sociedad, en el BID la agenda de participación de la sociedad civil está estrechamente vinculada con la relación Estado-sociedad. En efecto, mientras que en el caso del BM parece comparecer un sesgo economicista y “apolítico” con una versión más acotada de la sociedad civil homologada a las asociaciones voluntarias, en el BID la idea de sociedad civil es incorporada directamente en relación con la modernización del Estado. En la filosofía del BM, la estrategia de fortalecimiento de la sociedad se basa en la creencia de que al hacerlo se incrementarán las demandas respecto al gobierno y, en última instancia, mejorará la gestión estatal. Por el contrario, con una esfera de acción regional, el BID ha creado compromisos explícitos con los gobiernos prestatarios sobre la base de una estrategia más compleja que considera la democratización y la modernización del Estado como la contracara del fortalecimiento de la sociedad civil (Nelson, 2000). Su lógica de implantación de los nuevos mecanismos se enmarca en la realidad de que los gobiernos prestamistas son sus accionistas más importantes. La gobernanza interna del BID y su proceso de toma de decisiones están determinados por una estructura de votación donde los países latinoamericanos representan 50% de la participación —a diferencia del BM, donde estos países alcanzan sólo alrededor de 10 por ciento.

Estas diferencias fueron determinando de algún modo la naturaleza de la vinculación y los resultados en términos de reciprocidad en el diálogo con las ONG. El BM interactúa con activas ONG internacionales sobre la base de demandas globales, a través de consultas, reuniones y conferencias realizadas con grupos de trabajo para discutir los marcos de las políticas y las estrategias operativas determinadas. En efecto, el BM es el precursor de las relaciones con las ONG en el ámbito internacional. Esta relación comienza a tomar forma en 1982 con la creación del Comité BM-ONG como foro conjunto para el diálogo sobre políticas entre representantes de las ONG con funcionarios del BM. Sin peso en términos de autonomía como para influir en las decisiones políticas del BM, y con un carácter sesgado, dada la participación de las ONG del norte, este Comi-

té fue complementado a principios de la década de 1990 con la puesta en marcha del Grupo de Trabajo de ONG sobre el BM (GTONG-BM). Este último se constituyó como foro independiente para las ONG, abriendo su participación a las de los países en desarrollo y en transición comprometidas con el diálogo y el cabildeo hacia el BM. De este modo, el GTONG-BM permite a la sociedad civil "global" mantener un diálogo, aunque crítico, con el BM, y un intercambio de experiencias y perspectivas por medio de la generación de espacios comunes, canales de información y acciones de cabildeo, tanto en los programas instaurados en lo nacional como en relación con las reformas llevadas a cabo dentro del banco. Las relaciones entre esta red de ONG a nivel global y el BM no son lineales, sino que presentan una dinámica pendular en tanto promueven, por un lado, el entendimiento mutuo en relación con sus operaciones, mientras que, por otro, las ONG se posicionan con una postura crítica frente a la política restringida de toma de decisiones sobre programas y proyectos por parte del BM, el impacto de las políticas del banco y sus prácticas de préstamo sobre la pobreza y el ambiente. Desde la perspectiva de las ONG del sur, el GTONG-BM representa la oportunidad de crear vínculos regulares no sólo con las ONG del norte, sino también con el BM, desarrollando sus capacidades de participación en debates de temas globales. Dentro del GTONG-BM se diferencian dos subgrupos de cabildeo: el de ajuste estructural y el de participación popular; ambos focalizan las discusiones políticas con el BM. El GTONG emprendió la elaboración de tres estudios de casos sobre la evaluación de los programas de ajuste estructural y sus efectos sobre las sociedades y las poblaciones en Sri Lanka, Senegal y México, como una forma de continuar con el debate sobre políticas con el BM sobre la base de evidencia empírica. Esta experiencia sienta un antecedente de la participación de la sociedad civil en los programas de ajuste estructural y reforma sectorial, lo que constituye el *núcleo duro* dentro de los compromisos de participación y transparencia asumidos por el BM.

Por su parte, el BID, a diferencia del BM, no está en la línea de fuego de las ONG internacionales. La falta de escrutinio público respecto al BID tiene como telón de fondo la idea de que los cambios en el BM llevan de un modo progresivo y lineal a cambios en los bancos regionales. De hecho, el BID se vuelve poco atractivo para las ONG internacionales desde que su agenda está determinada en gran medida por los problemas y dilemas regionales. En efecto, el BID ha asumido un papel destacado en la región. Es el prestamista para el desarrollo más importante, coordina encuentros de donantes para los países de la región, y su presidente, Enrique Iglesias, actúa con frecuencia como estadista regional, partici-

pando activamente en las discusiones sobre políticas regionales. En términos operativos, el BID, a diferencia del BM, sustenta su estrategia de vinculación con la sociedad civil en el ámbito regional más que en el global. El diálogo “especial” que el BID mantiene con los gobiernos, y su participación en la cultura política de la región, le proporcionan ventajas operacionales y lo convierten en un actor clave en el proceso de construcción de consensos.<sup>2</sup> La Cumbre de las Américas de 1994 fue reflejo de este compromiso en la medida en que el BID participó en la definición de la agenda regional y del plan de acción de cara al proceso de integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta experiencia ha reunido en un mismo foro de discusión a gobiernos, al BID, al Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y a organizaciones de la sociedad civil regionales, los cuales debatieron acerca de las prioridades políticas y económicas regionales. El documento resultante, *Nuestra común agenda para las Américas*, explicita el compromiso del BID frente a la consolidación de la democracia y a la reconstrucción del Estado,<sup>3</sup> en el marco de su agenda de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil.

En este contexto, el compromiso del BID con la sociedad civil está íntimamente ligado a los procesos sociales, políticos y económicos que enfrenta la región. Mediante sus acciones, el BID fomenta la participación civil no sólo en la ejecución de sus proyectos, sino, además, estimula la de organizaciones sociales en el debate de temas clave. En los Grupos Consultivos (reuniones de acreedores y donantes) se constituyen foros para la coordinación de políticas nacionales y regionales, especialmente en el marco del Grupo Consultivo sobre “Reconstrucción y Transformación de América Central” —creado en 1998—, junto con representantes gubernamentales, no gubernamentales, autoridades de cooperación de países donantes y organismos financieros internacionales. Esta iniciativa internacional fue presidida por el BID para recaudar ayuda humanitaria, financiera y técnica para los países centroamericanos golpeados por el huracán Mitch. Lo destacado de este hecho es la creación de un foro que incluye a todos los países de la región. En ocasiones anteriores el trabajo se ha enfocado a cada país en particular.

En el plano nacional, las carteras de préstamos y la modalidad de instauración de los mismos presentan características similares en el BM y en el BID. En el terreno no se manifiesta una divergencia relacionada

<sup>2</sup> Diana Tussie (1995) acredita esta “relación especial” con el BID en su análisis de los préstamos sectoriales de la década de 1980.

<sup>3</sup> Véase *Our Common Agenda for the Americas*, reeditado en Rosenberg y Stein (1995).

con la cultura o identidad institucional. Las estrategias participativas están diseñadas como herramienta necesaria para la sustentabilidad de los proyectos implantados. La participación surge como una innovación metodológica que parece ofrecer resultados sustentables, a pesar de la resistencia de los gobiernos y, a veces, de los actores sociales. En el caso del BID, la necesidad de participación se fundamenta tanto en razones internas para la factibilidad de los planes como en razones que apuntan al fortalecimiento de los actores sociales. La colaboración de la sociedad civil mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño y mejoramiento del diseño, y reduciendo los costos de obtención de información; al mismo tiempo, disminuye los conflictos sobre temas sensibles al incluir desde el comienzo a los interesados, reduciendo así los costos de supervisión posterior. En este sentido, la participación remite en primera instancia a los usuarios o a los directamente involucrados, para englobar, luego, de manera propositiva, a los *stakeholders*, es decir, a quienes pueden afectar o ser afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente, por los resultados o impactos de los proyectos y programas (organizaciones comunitarias, las ONG locales, nacionales e internacionales, redes sociales informales, coaliciones temporales o informales de redes sociales, otros grupos de la sociedad civil, sector privado y colegios profesionales, gobiernos municipales y federales, gobierno nacional y otras agencias de desarrollo). Este amplio mapa de potenciales participantes se restringe a los directamente afectados en los proyectos ambientales de alto riesgo, en los que dañan a pueblos indígenas y en los que implican reasentamiento de poblaciones (en el caso de ambos bancos).

Esta primera aparición de la sociedad civil se da, por tanto, como telón de fondo de los participantes. Si bien la participación como método no se limita, en teoría, a ningún tipo de proyecto en especial (en el *Participation Sourcebook* se dice explícitamente que no debe confinarse como recurso de los programas de alivio a la pobreza ni de los proyectos compensatorios), el tema de la pobreza parece introducir algunas limitaciones en la lógica misma de la participación. Esto reducirá el concepto de sociedad civil a las ONG. En efecto, casi todos los ejemplos del *Resource Book on Participation* del BID tienden a presentar como experiencias exitosas de participación iniciativas como el *Social Investment Funds*, el programa *Small Projects*, y otros orientados hacia los sectores de menores ingresos, las poblaciones marginales y los pobres en general. Y en el área de pobreza y extrema pobreza, los interlocutores y *stakeholders* que se encuentran, o que es necesario reconocer o fortalecer, son básicamente las asociaciones comunitarias y las ONG. Algunas parecen ser los interlocu-

tores más idóneos en tanto combinan la experticia propia de la planificación tradicional (*traditional expert stance*) con la representación e involucramiento de los destinatarios y con la prestación de servicios. Sin embargo, este enfoque de participación no alcanza a la definición de las grandes decisiones macropolíticas ni al diseño e implantación de proyectos que trasciendan las *soft issues* (Wahl, 1997). La introducción de prácticas participativas en los préstamos de los BMD aparece sobre todo en los *proyectos sociales compensatorios*, que tienen básicamente características asistencialistas. Por el contrario, hay un *núcleo duro*, conformado por los préstamos de ajuste y reforma sectorial, en el cual no existe consulta o participación de la sociedad civil.

La lógica que guía las prácticas participativas se relaciona con nuevas visiones de cómo se alcanza el desarrollo, las cuales valoran sobremanera aspectos que antes parecían pertenecer a una esfera ajena a la economía —como el grado de confianza, la posibilidad de construir lazos asociativos, las percepciones y los valores de las personas—. Hoy en día, estos elementos, parte central de la cultura de una sociedad, son vistos como claves del progreso o estancamiento de las naciones (Kliksberg, 1999). Tanto en la bibliografía del BM, como del BID (PNUD/BID, 1998), nuevos conceptos articulan la esfera económica, política y social, al tiempo que reconocen el potencial inscrito en la trama de relaciones sociales para efectos del desarrollo (Banco Mundial, 1997). En este marco se considera que el desarrollo económico (su impacto en la eficiencia de los mercados a través de la reducción de costos de información, problemas de incentivos, o mayor eficiencia en la toma de decisiones) y el alivio de la pobreza en el ámbito local deben ser entendidos en un sentido amplio, a través del enfoque del *buen gobierno*, que parte del reconocimiento de la crisis de los modelos de desarrollo y de las formas de coordinación social centradas en el Estado, pero también de las insuficiencias del modelo de “Estado mínimo” para hacer frente a la complejidad de la sociedad contemporánea. El BM, que en la década de 1980 fuera uno de los promotores del desmontaje de las instancias estatales, y que en 1993 publicara el informe sobre el *East Asian Miracle*, modificó su postura en 1997. En el documento *The State in a Changing World*, afirma que en las llamadas reformas de segunda generación no sólo se trata de favorecer a las fuerzas del mercado, sino de redefinir “la importancia decisiva del factor político y del Estado para los países en procesos de desarrollo” (Messner, 1999). Con esto se adhiere a lo ya afirmado por el BID y por el estudio de 1990 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, señalando la necesidad de hallar nuevos caminos más allá de la dicotomía Estado *versus* mercado (Lechner, 1999).

El tema del buen gobierno, o *governance*,<sup>4</sup> aparece como un aspecto crítico del desarrollo, y en el caso de América Latina se inscribe en una coyuntura de rápidas transformaciones de los sistemas políticos (transiciones) que se desenvuelven paralelamente al proceso de sustitución del modelo de desarrollo (impulso a la modernización económica con apertura hacia el exterior). En la agenda de los países latinoamericanos, el tema de la *governance* o buen gobierno coloca en el centro del debate la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y administrar el efecto de estos cambios, combinando la efectividad con la viabilidad a largo plazo. En ese sentido, se produce una suerte de *Bringing the State Back In*,<sup>5</sup> y con él, también de la sociedad civil entendida de manera más compleja: como esfera de los intereses y relaciones sociales independientes del Estado, pero estatalmente aceptadas y protegidas.<sup>6</sup> En esa dirección parece abrirse un campo de reconocimiento tanto a la participación por la vía electoral como a la que recurre a las normas e instituciones jurídicas (Poder Judicial, reformas legislativas), y a las formas locales de participación.<sup>7</sup> En síntesis, el enfoque a partir del *buen gobierno* obliga a hacer referencia a un concepto más amplio y diversificado de sociedad civil, así como a una idea de coordinación social que la articule con el mercado y el Estado.<sup>8</sup> De esta forma, se advierte sobre la importancia estratégica de generar mecanismos e instituciones de negociación y acuerdo entre actores colectivos y de fortalecer los mecanismos de vigilancia pública. No sólo los resultados en términos de participación de la sociedad civil son sensiblemente análogos, sino que, además, el papel que ambos BMD cumplen en el desarrollo económico, social e institucional en los países prestatarios es convergente y hasta complementario. En términos de composición de carteras, ambos bancos aumentaron

<sup>4</sup> Para algunos autores *governance* o buen gobierno se refiere únicamente a la manera como se ejercen el poder y la autoridad. Otros incluyen la dimensión de conducción política y coordinación social; un tercer grupo incluye la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social (véase Calderón, 1995).

<sup>5</sup> Según el conocido libro de Peter Evans. Resulta significativo que para algunos autores del auge del discurso sobre la sociedad civil de la década de 1980, esta consigna era considerada una respuesta insuficiente frente a los nuevos problemas del pluralismo y la diversidad cultural (véase Arato, 1993).

<sup>6</sup> De allí el énfasis en el desarrollo institucional en operaciones en materia de *governance*, y de allí también el puente con el concepto amplio de capital social (Calderón, 1995: 48).

<sup>7</sup> Véase Sela (1996), según este mismo documento, las instituciones financieras internacionales han evitado una definición clara y única de "buen gobierno" porque ésta automáticamente implicaría *condicionamientos* en sus operaciones de financiamiento.

<sup>8</sup> "Es preciso desarrollar nuevas vinculaciones entre las organizaciones populares, los partidos políticos, las instituciones del Estado, las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil" (Sela, 1996).

sus áreas de intervención a partir del decenio de 1980, incluyendo cuestiones de políticas macroeconómicas y ambientales, derechos de los indígenas, y ampliando su cartera de préstamos hacia el sector social. En ambos bancos el involucramiento de la sociedad civil local y la implantación de las nuevas prácticas participativas se encuentran limitados por la aplicación selectiva y *ad hoc* de los nuevos mecanismos —sin abarcar la totalidad de las carteras de préstamos—. Las directrices operacionales, que hacen obligatoria la participación de la sociedad civil, se restringen a determinadas instancias,<sup>9</sup> dejando el resto de la cartera a consideración de los funcionarios (BID, 1995; BM, 1998). El resultado es un compromiso sesgado, donde la participación se encuentra casi exclusivamente centrada en proyectos de asistencia o compensatorios de los efectos de los programas de ajuste y reforma llevados a cabo. Éstos, por el contrario, y los documentos que describen las estrategias de ajuste del país, no dan lugar a la sociedad civil (Casaburi, Riggirozzi y Tuozzo, 2000). Si bien el grado de apertura respecto a la sociedad civil es irregular, y varía de banco a banco y según el tipo de préstamo, los BMD se han constituido en pioneros en la adopción de esta clase de compromisos de apertura entre los organismos económicos internacionales. Por ello se sugiere que, en general, las innovaciones de los BMD en materia de participación abren ventanas de oportunidad que deben ser optimizadas por la sociedad civil para evitar el riesgo de que una instauración selectiva se traduzca sólo en el fomento de “islas de participación” (Riggirozzi y Tuozzo, 1998).

### *El FMI: reforma y cambios colaterales*

La crisis del Estado de bienestar, primero, y las sucesivas crisis en los mercados emergentes después, pusieron por primera vez al FMI en el ojo de la tormenta. Sus limitaciones operativas, tanto en términos de capacidad técnica como en relación con su capacidad financiera han quedado expuestas. En medio de esta situación, y como elemento catalizador del cambio, se agudizaron las demandas de organizaciones de la sociedad civil —especialmente de las ONG con base en Washington, que

<sup>9</sup> La inclusión de la participación de la población local como instancia obligatoria aparece en el Banco Mundial en: Proyectos ambientales de alto riesgo (OD 400, Anexo A); Proyectos que afectan a pueblos indígenas (OD 4.20), y Proyectos que involucran reasentamiento de población (OD 4.15). El BID no posee directrices operacionales obligatorias, pero requiere consultas a poblaciones afectadas para los proyectos ambientales de alto riesgo (categoría IV) y reasentamiento de comunidades afectadas.

exigen mayor transparencia y rendición de cuentas en la implantación de programas de estabilización y ajuste macroeconómico negociados con los gobiernos—. Estas peticiones fueron compartidas, también por primera vez, por los grupos políticos tradicionalmente identificados con la corriente ortodoxa liberal. La combinación de estos factores produjo, a pesar de las resistencias internas, una cadena de transformaciones que determinaron en noviembre de 1998 la adopción de políticas de información y diálogo con organizaciones de la sociedad civil, orientadas a satisfacer pragmáticamente las presiones de los actores internacionales. En medio del debate parlamentario sobre el aumento de la cuota aportada por Estados Unidos al FMI, diversas ONG lograron, a través del *lobby*, la aprobación de cláusulas de transparencia en las actividades de dicho organismo.

En consonancia con las reformas del BM y del BID, las transformaciones operacionales llevadas a cabo en el FMI incorporan nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento bajo la leyenda de *buen gobierno*.<sup>10</sup> Así, a los tradicionales objetivos de estabilidad y ajuste macroeconómico se suman nuevas recomendaciones de política vinculadas al fortalecimiento institucional, la transparencia administrativa y la reforma sectorial en el ámbito nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el BM y en el BID, en el caso del FMI no se puede hablar de una agenda de participación de la sociedad civil, ya que ésta interviene en forma indirecta. El FMI reconoce entre sus recomendaciones de política la importancia de la sociedad civil en el ámbito nacional en términos de coordinación y negociación de políticas públicas. Los contactos entre el FMI y la sociedad civil están sujetos a que la institución sigue manteniendo relaciones primordialmente con los representantes de sus Estados miembro. La sociedad civil queda así subsumida dentro de la lógica del buen gobierno. Es considerada un elemento legitimador para dar sustentabilidad a los nuevos programas de ajuste y reforma asistidos por el FMI, los cuales modifican marcos regulatorios y, por tanto, afectan intereses corporativos.

El asunto de la sociedad civil en el FMI no se plasma en programas instaurados nacionalmente ni en la discusión de los mismos, como en el caso de los BMD. La sociedad civil es definida, en este caso, como un actor dentro de un modelo capaz de asegurar la eficacia económica y social

<sup>10</sup> Las exigencias de *buen gobierno* e imperio de la ley fueron definidas, tanto por el FMI como por los BMD, como elementos para garantizar las condiciones de crecimiento económico y equidad difícilmente alcanzables en un contexto nacional caracterizado por instituciones jurídicas débiles, marcos legales obsoletos y administraciones públicas con altos grados de corrupción e ineficacia (véase Camdessus, 1997).

en un contexto político democrático. En este marco, la incipiente apertura hacia determinados actores, más allá de los gubernamentales, responde a la necesidad de lograr una efectiva articulación entre mercado, Estado y sociedad civil. La sociedad civil no es incorporada en una agenda operativa conjunta.

A diferencia del BM y del BID, el FMI no cuenta con “directrices operacionales” vinculantes relacionadas con la participación de la sociedad civil. Ello genera una brecha entre el compromiso discursivo y la vaguedad operativa. Si bien se han desarrollado contactos informales con organizaciones tradicionalmente excluidas del canal de diálogo del FMI, éstos se concentran en aquellas asociaciones corporativas de negocios e instituciones académicas que concuerdan con los objetivos y actividades vigentes del FMI. Este intercambio se desarrolla sobre la base de documentos de trabajo e información de política económica internacional compartida.

En los últimos años se evidencia también un avance progresivo en las relaciones del FMI con las asociaciones sindicales. Desde 1992, el FMI ha patrocinado varios seminarios para organizaciones sindicales, al tiempo que muchas de estas organizaciones de distintos países han visitado la sede de la institución. Más concretamente, en 1995 los representantes residentes recibieron instrucciones de establecer contactos con los sindicatos de los países en los que están asignados. Aun cuando estos contactos son de carácter pragmático, denotan un avance en términos de apertura de la institución hacia los nuevos actores internacionales. Las relaciones con otras organizaciones de la sociedad civil, en general, se caracterizan por la falta de conocimiento recíproco. Las ONG están más informadas sobre el BM que sobre el FMI. Sin embargo, en los últimos años, redes de ONG internacionales, que desarrollan tareas de cabildeo ante el BM, reorientaron sus inquietudes hacia demandas de reforma sustanciales y operacionales del FMI. Estas ONG “reformistas” se articulan mayoritariamente en redes con base en Washington y demandan la transformación de las reglas, procedimientos y orientaciones en materia de políticas. Sus demandas y actividades de *lobby* apuntan, principalmente, al logro de una mayor transparencia, tanto en los programas negociados entre el FMI y los gobiernos como en el diseño e implantación de las condiciones que acompañan a estos programas. Sus demandas se complementan con actividades de *lobby* paralelas ante los Congresos de los países donantes. La agenda de estas ONG se concentra principalmente en la defensa de los derechos humanos, el efecto social de las reformas macroeconómicas, y el papel del FMI en la reducción de la deuda en los países muy endeudados —como Bolivia o Haití—. Finalmente, también en lo global existen las llamadas ONG “extremistas”, las cuales sostie-

nen la necesidad de reducir al máximo las actividades de los organismos internacionales o su abolición (Scholte, 1998).

Dos factores principales influyen en el *posicionamiento* de las organizaciones de la sociedad civil *vis-à-vis* el FMI: por un lado, el grado de articulación de las organizaciones sociales entre sí en el ámbito internacional y su capacidad de *lobby*, y por el otro, la compatibilidad entre sus agendas temáticas y la agenda de prioridades del FMI. Así, las instituciones académicas, las ONG de países industrializados y las agrupaciones sindicales que participan junto con redes de ONG tienen mayor acceso. Ello no se extiende a las organizaciones vinculadas al desarrollo y al ambiente o a las organizaciones de mujeres que, por el contrario, marcan activamente las agendas del BM y del BID. En términos de institucionalización, los embrionarios canales de diálogo abiertos por el FMI quedan reducidos a una débil base informal, poco flexible y selectiva. Los contactos entre el FMI y la sociedad civil se encuentran limitados por mecanismos restringidos de comunicación, la discrecionalidad temática, y por la escasa reciprocidad e impacto en términos de resultados. La causa de estas limitaciones puede buscarse no sólo en la escasez de recursos y la cultura institucional, sino también en las oportunidades desiguales que tienen algunas organizaciones de la sociedad civil para tener acceso a la información y al diálogo con el FMI; sin embargo, se detectan algunos pasos dados —como la creación del Departamento de Relaciones Externas en 1981 y el aumento del número de países en los que se ha asignado un representante residente, pasando de 20 a principios de la década de 1980 a 68 en la actualidad (Scholte, 1998a)—. Asimismo, el FMI ha intensificado en los últimos años sus mecanismos de difusión de documentos oficiales por medio de un programa más amplio de publicaciones, comunicados de prensa y el establecimiento de un sitio en Internet. Sin embargo, este compromiso no alcanza a documentos considerados confidenciales, “cartas de intención” negociadas con los gobiernos, ni documentos de préstamo aprobados por el directorio del FMI.

Los contactos descritos y la creación de instancias de apertura no modifican la estructura de toma de decisiones del FMI ni sus prioridades de agenda, las cuales siguen siendo negociadas con los únicos interlocutores válidos reconocidos: los gobiernos. Aun así, las medidas creadas para aumentar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y para lograr una mayor transparencia dentro del FMI demuestran una incipiente voluntad política de matizar la contradicción entre la confidencialidad característica de la tradicional cultura institucional y la incorporación de la sociedad civil en su agenda operativa.

Aun con límites endémicos relacionados con el carácter gubernamental de los procesos de toma de decisiones, las organizaciones proveedoras de servicios han llevado a cabo una incipiente descentralización institucional creando no sólo misiones residentes en los países prestatarios, sino también a través de oficinas que, superando la tradicional función de “oficiales de enlace”, se dedican a la investigación de temas de gobernabilidad democrática y sociedad civil. En este contexto se crearon nuevas oficinas y departamentos de relaciones externas y programas de evaluación independientes dedicados al estudio del efecto de los programas relacionados con la promoción de “buen gobierno”, muchos de los cuales poseen componentes participativos importantes (Woods, 2000).

#### ORGANIZACIONES FORO: EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS Y LA OMC

A diferencia de las organizaciones proveedoras de servicios, la manera en que se aborda el tema de la sociedad civil en las organizaciones identificadas como foro no está orientada a la práctica conjunta en la instauración de proyectos, sino más bien a la discusión de preocupaciones globales en foros *ad hoc* o en conferencias en las que la sociedad civil organizada participa como grupo de presión. Muchas de estas discusiones se definen en torno a principios, normas y valores que forman la base de las acciones de campaña de redes de ONG internacionales de defensa (Keck y Sikkink, 1998). Así, los temas más destacados en estas discusiones son: derechos humanos, económicos y sociales; ambiente y derechos de minorías. El alcance de las redes de ONG y su capacidad de traducir demandas en propuestas de políticas ante los organismos internacionales dependen del grado de institucionalidad de los canales de diálogo que estos últimos ofrecen a la sociedad. En este contexto, las Naciones Unidas se diferencian de la OMC en que la dinámica de conferencias internacionales y las discusiones en la Asamblea General han dado un ímpetu y dinamismo particular al diálogo con actores no gubernamentales, permitiendo una relación más sistemática y menos conflictiva que en el caso de la OMC.

Mientras que los programas especiales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), están más cerca de la dinámica de los organismos que prestan servicios, las Naciones Unidas —como sistema general— puede ser considerado como un foro. Como en el caso de la OMC, su función principal es proveer un espacio o marco para la toma de decisiones y negociaciones entre Estados. Las Naciones Unidas, así entendidas, poseen un doble estándar. Por un lado, la dinámica inherente a la

Asamblea General es el debate político conducido por los representantes de los gobiernos; más aún, el eje de estos debates muchas veces constituye el marco que da forma al trabajo que desarrollan las agencias y programas especializados de las Naciones Unidas. En segundo lugar, las conferencias globales patrocinadas intentan amalgamar los intereses de los gobiernos miembro con las agendas de la sociedad civil. Es en este contexto donde las Naciones Unidas, como sistema, se han movido por un camino dual o ambiguo en términos de la incorporación de la sociedad civil. Mientras que las agencias especializadas, las que financian programas en los países en desarrollo, promueven la participación de la sociedad civil en forma directa por medio de consultas locales y la instauración de proyectos sociales y de desarrollo, en la Asamblea General la intervención de actores no estatales es indirecto y *ad hoc*: la sociedad civil aquí es observadora. En consecuencia, mientras las agencias especializadas de las Naciones Unidas comparten ciertas características con las organizaciones denominadas anteriormente “proveedoras de servicios”, la Asamblea General constituye un foro en el que los principales actores siguen siendo los gobiernos miembro. El proceso de apertura en el caso de las Naciones Unidas fue impulsado a consecuencia de intensas y prolongadas campañas hechas por redes internacionales de ONG que comparten preocupaciones globales e intereses similares con actores públicos y privados, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Desde su creación, el sistema de Naciones Unidas ha ofrecido instancias abiertas a la participación de actores no gubernamentales. El vínculo ha sido facilitado por el propio mandato de la ONU, en el marco de sus principios rectores y del compromiso institucional para la creación de condiciones que aseguren la paz mundial y el desarrollo de los pueblos. La ONU abrió un espacio novedoso de intercambio con actores no estatales, aunque no con una agenda única para la participación de la sociedad civil, sino más bien sujeta a las características de los programas implantados por las agencias especializadas. De todos modos, el punto inicial se encuentra en los orígenes del organismo. Diversas ONG fueron observadoras de la Conferencia de San Francisco, y sus demandas sobre la incorporación de los derechos humanos se reflejaron en la redacción de la Carta Constitutiva de la ONU. En términos institucionales, ésta también plasmó el compromiso con las ONG. El artículo 71 formaliza un canal de intercambio con las ONG en el marco del Ecosoc (Consejo Económico y Social), mediante un comité consultivo para las temáticas que son competencia de esa agencia.<sup>11</sup> La evolución de la relación entre la

<sup>11</sup> Compuesto por cinco representantes de los Estados africanos, cuatro de Asia, dos europeos, cuatro de América Latina y el Caribe y cuatro de los otros Estados. La incorpora-

ONU y la sociedad civil no fue lineal ni progresiva. Más bien estuvo marcada por ciclos de tensión-distensión evidenciados en el escenario de la Guerra Fría. En este contexto, no será sino hasta la distendida década de 1970 cuando las ONG cobrarán verdadero protagonismo en la definición de programas más allá de los desarrollados por Ecosoc. En efecto, la redefinición de la política exterior estadounidense en el marco de la *detente*, los sucesivos acuerdos internacionales sobre desarme y control de armamento nuclear, el protagonismo del Comité de Descolonización y el impacto de los Acuerdos de Helsinki en 1975 sobre derechos humanos, fueron el marco en el cual maduraron las acciones y campañas de diversas ONG, sobre todo ambientalistas y feministas (Keck y Sikkink, 1998). En este caso, el surgimiento de ONG transnacionales eficaces, dedicadas a la promoción y aplicación de los derechos humanos, trajo a la escena mundial un nuevo elenco de actores políticos no estatales. Estos factores determinaron un punto de inflexión. A partir de entonces el organismo internacional abrió su agenda hacia nuevos temas impulsados por las ONG, al tiempo que las agencias especializadas, particularmente las asociadas a sectores sociales o de derechos humanos, como Ecosoc, FAO, UNESCO, OIT, UNICEF y ACNUR, reconsideraron el importante papel que las ONG cumplen en la consulta e instauración de sus programas. Asimismo, estas agencias han sido tomadas por diversas ONG y representantes de minorías como un foro a través del cual presentan las demandas al mundo y exponen situaciones sociales y políticas críticas. De esta forma, no puede hablarse de una agenda de la ONU para la sociedad civil, sino de varias agendas vinculadas a los programas desarrollados por las diversas agencias subsidiarias del sistema.

El punto de inflexión también estuvo marcado por el protagonismo que las ONG tuvieron en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en 1972, en la que se abrió un nuevo espacio para su participación. Las 250 ONG que asistieron fueron exitosas no sólo en la incorporación amplia de los derechos humanos dentro de la agenda, sino que también lograron establecer el mecanismo de participación como observadoras en las sucesivas conferencias patrocinadas por la ONU. En esta línea se destaca la creación en 1975 de una unidad de enlace con las ONG para sistematizar el intercambio de información sobre iniciativas y actividades, así como la conformación de foros *ad hoc* de las ONG acerca de diversas temáticas. Se produce así un "antes y después de Estocolmo" en varios sentidos. Por un lado, se sientan las bases para una progresiva redefini-

ción de las ONG al comité consultivo y el estatus otorgado fueron definidos en sucesivas revisiones llevadas a cabo en 1950, 1968 y 1996 (Willetts, 1999).

ción de las relaciones entre sociedad civil y organismos internacionales; por otro lado, se redefinen las relaciones entre las ONG entre sí y se evidencia una evolución en términos de la articulación de demandas globales, constituyéndose una nueva modalidad de activismo de las ONG por medio de redes internacionales. Dentro de esta nueva dinámica, las ONG feministas sentaron importantes precedentes de vinculación entre organizaciones del norte y del sur. El feminismo, el ambiente y la preocupación sobre los derechos humanos confluyeron para marcar la década de 1970 hasta el inicio de la presidencia de Reagan, momento a partir del cual la sociedad civil encontrará un freno como consecuencia del resurgimiento de las hostilidades bipolares. Sin embargo, la rigidez de la política internacional no detuvo el activismo de las ONG, las cuales se volvieron hacia una nueva crítica orientada a las cerradas instancias de discusión y decisión política propias de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, territorio inherente a los Estados. Las demandas de democratización del sistema se tradujeron en acciones de monitoreo sobre la Asamblea General, sin lograr efectivos ejercicios de influencia como los descritos en el marco de las agencias especializadas de la ONU (Donini, 1996).

Con el fin de la Guerra Fría, el espacio de las Naciones Unidas cobró nueva vida al mismo tiempo que se renovó la agenda internacional. En las sucesivas conferencias mundiales —Medio Ambiente y Desarrollo en Rio de Janeiro, 1992; Derechos Humanos en Viena, 1993; Población en El Cairo, 1994; la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague, 1995; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín, 1995, y en la Conferencia Mundial de Hábitat en Estambul, 1996—, las activas ONG participantes recobraron, directa o indirectamente, el espacio anteriormente ganado (Clark, 1999). En parte debido a la relevancia de las ONG, casi todos los órganos del sistema de Naciones Unidas han expandido las capacidades de sus departamentos de relaciones externas y de las comisiones de enlace con la sociedad civil. Estas acciones determinaron una maduración en la articulación de demandas de la sociedad civil frente a los organismos internacionales. En consecuencia, las ONG transnacionales reorientaron progresivamente sus demandas hacia los organismos financieros internacionales, como el BM y el FMI. Aun cuando esto no significó un desplazamiento en términos de objetivos de la sociedad civil, puede sugerirse que las Naciones Unidas quedaron menos cuestionadas en comparación con los organismos financieros internacionales. La razón radica en los *condicionamientos* ligados a los programas de préstamos que los últimos determinan en los países desarrollados. Como consecuencia, las Naciones Unidas utilizaron su doble estándar

de prestador de servicios por medio de programas especializados y de foro de debate en la Asamblea General para incorporar de manera dual a las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, ésta participa por medio de canales de consulta en el marco de los programas instaurados por las agencias especializadas. Por otro, las Naciones Unidas, en tanto foro de debate y negociación política, reducen el activismo de las ONG a la participación indirecta como observadoras en conferencias internacionales patrocinadas por el organismo. Aun así, esta intervención indirecta de la sociedad civil podría contribuir a abrir un espacio en la Asamblea General para que participen nuevas voces —aun sin voto.

### *El caso de la OMC*

Entre los organismos estudiados en este trabajo, la OMC se encuentra actualmente en la posición más vulnerable *vis-à-vis* las demandas de la sociedad civil. Siendo un foro en el cual los gobiernos negocian la liberalización comercial, la OMC es hoy el nuevo centro de los ataques asociados con los perjuicios de la globalización en las economías nacionales. De hecho, el centro de estas acusaciones parece haber girado del FMI y la banca multilateral hacia la OMC como autoridad de la economía internacional. La naturaleza de sus operaciones ha impedido desarrollar políticas que den respuesta a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil en la forma en que lo han hecho las proveedoras de servicios.

Las protestas de diversos sectores de la sociedad civil en contra de las negociaciones de la OMC en noviembre de 1999 en Seattle evidenciaron, por un lado, la existencia de un poder real que excede los marcos estatales, y por otro, que las políticas internacionales no pueden ser definidas sin escuchar la voz de la sociedad civil. La tensión se plantea en tanto la OMC sigue siendo un foro de negociación gubernamental donde la sociedad civil no encuentra un espacio concreto más allá de un ejercicio de consultas técnicas. En este sentido, sin fondos para desembolsar en forma de programas participativos, el organismo queda sujeto a una brecha entre el discurso y la práctica.

En sus 47 años de historia, el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) no tuvo en la mira el establecimiento de canales formales de vinculación con organizaciones de la sociedad civil, ya que no se consideraba su participación directa como un elemento necesario para la maximización del trabajo de la institución. A diferencia de su antecesor, la cobertura temática de la OMC en la actualidad es más vasta y cubre nuevos temas de agenda que trascienden los tradicionales relacionados con la

reducción arancelaria y la liberalización del comercio de mercancías. La agenda de la Ronda Uruguay (1986-1994) dio por primera vez espacio para el establecimiento de nuevas problemáticas —como la propiedad intelectual, los servicios y las medidas de inversión relacionadas con el comercio—. A su vez, en los últimos años se propuso que la OMC incluyera la discusión de temas laborales, del ambiente y los derechos humanos. Con una concepción más técnica, y como signo de los tiempos, la OMC ha iniciado contactos con las organizaciones de la sociedad civil y una ampliación de la agenda temática más allá de las negociaciones comerciales. El Acta final de Marrakech (1994) materializa la expansión de la agenda del organismo multilateral, añadiendo a los tradicionales temas relacionados con la reducción arancelaria otros nuevos, que afectan las decisiones de políticas públicas reservadas tradicionalmente al ámbito nacional (Podestá, 1998). De este modo, ambiente, derechos laborales y políticas de competencia, entre otras problemáticas, forman parte de las demandas que las ONG internacionales levantan frente a la OMC para que las incorpore a la evaluación de impacto social de las políticas negociadas. Estas demandas son articuladas principalmente por organizaciones civiles de los países desarrollados, las cuales fueron incorporando también nuevas reivindicaciones relacionadas con la problemática de género y equidad. Las peticiones de las organizaciones del sur, por su parte, acompañan estas preocupaciones al tiempo que priorizan cuestiones relativas a la brecha en el crecimiento económico y el desarrollo equitativo (véase Scholte, O'Brien y Williams, 1998). Muchas ONG, en contraposición con los gobiernos del norte, orientaron sus demandas hacia lo que consideran una liberalización acelerada del comercio en detrimento de los más pobres y su consecuente marginación, agravada por que muchas veces lleva consigo una potencial degradación del ambiente y de las condiciones de vida de las comunidades. Estas posiciones y reclamos fueron expresados por diversas ONG y organizaciones sindicales en relación con los resultados de la Ronda Uruguay. En este contexto, la OMC queda encapsulada en una tensión inherente a su propia estructura intergubernamental y a la naturaleza de las operaciones, por un lado, y a las demandas para incorporar cláusulas sociales en las negociaciones comerciales, por otro. La OMC es enfática al asumir que la responsabilidad fundamental de dar respuesta a las demandas de interés público reside en el ámbito local, y que son las agencias nacionales las que deben desarrollar mayores vínculos con organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso de formulación de las políticas públicas y comerciales. Aun así, y siguiendo la ola de reformas internas llevadas a cabo por los otros organismos internacionales, los incipientes contactos de la OMC con

la sociedad civil establecieron bases de cooperación, principalmente con ONG y organizaciones sindicales que focalizan sus demandas en dos direcciones: por un lado, en temas puntuales como ambiente, estándares laborales (cláusula social), acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual relativos al comercio (TRIP, Trade Related Intellectual Property Rights) y al Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI); y por otro, en la apertura y mayor transparencia de los mecanismos de solución de controversias adoptados por la OMC.

La respuesta de la OMC a la sociedad civil ha sido más técnica que política. La participación parece estar relacionada con el intercambio de información más que con la incorporación de la sociedad civil a sus modalidades operativas. El incipiente marco normativo se origina en la Declaración de Marrakech, donde se estableció una base para crear condiciones para relacionarse con otras organizaciones fuera de los Estados (OMC, 1994). En esta misma línea, el documento "Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales", adoptado por el Consejo General el 23 de julio de 1996, describe la función que desempeñan las ONG. Aun considerando estos documentos como un incipiente marco normativo para la apertura del organismo, la OMC no ha diseñado una estrategia de incorporación efectiva de la sociedad civil, inclusive cuando los documentos explicitan la necesidad de acrecentar la *conciencia pública sobre las actividades de la OMC* para mejorar la transparencia y la comunicación con la sociedad civil. Si bien con claros límites, se crearon algunos canales de intercambio importantes, entre los que destaca la realización, desde 1996, de simposios *ad hoc* sobre cuestiones específicas de interés para la sociedad civil: tres sobre comercio y ambiente, uno sobre comercio y desarrollo, y uno sobre facilitación del comercio. Estos simposios han brindado a las ONG acreditadas la oportunidad de tratar, con carácter informal, cuestiones específicas con representantes de los países miembros de la OMC.<sup>12</sup> En estas reuniones, sin embargo, la sociedad civil sólo tuvo un papel de espectadora sin voz. Asimismo, se han llevado a cabo conversaciones y reuniones entre los presidentes de los consejos o comités de la OMC y las ONG. Estas reuniones son a título personal, a menos que el consejo o comité correspondiente decida lo contrario.<sup>13</sup> Un segundo logro desde la perspectiva de las demandas de las ONG es la autorización a la Secretaría General para mantener contactos periódicos, aunque

<sup>12</sup> Véase <http://www.ictsd.org/html/review2-3.7.htm>, mayo de 1999.

<sup>13</sup> Véase OMC, "Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales", en <http://www.wto.org/wto/spanish/ngosp/162.htm>, mayo de 1999.

también informales, con las ONG. Estos contactos están destinados a hacer llegar a las delegaciones de la OMC información y peticiones provenientes de las ONG, así como a llevar adelante sesiones de comunicación acerca de las actividades de la institución.

El compromiso discursivo del saliente director general del organismo, Renato Ruggiero, es otro importante elemento que debe tenerse en cuenta en términos de compromisos de apertura. Él mismo se comprometió, mediante un comunicado de prensa, a que la División de Relaciones Externas mantendría un programa de sesiones periódicas de información para las ONG sobre la labor de los comités y grupos de trabajo de la OMC, a poner documentos de las ONG a disposición de los gobiernos de los miembros de la OMC, a proponer la pronta supresión del carácter reservado de casi todos los documentos de la OMC, a discutir iniciativas en favor de la publicación con mayor prontitud de los informes de grupos especiales encargados de la solución de diferencias y a proponer la creación de una estructura informal para el mantenimiento de un diálogo sistemático con la sociedad civil.<sup>14</sup> En cuanto a la política de acceso a la información, la página en Internet de la OMC publica las notificaciones realizadas por la Secretaría y las minutas de las reuniones de los cuerpos del organismo (excepto los *Trade Policy Review Body* y la información relativa a los paneles de disputas), incluyendo un resumen de lo sucedido en las conferencias ministeriales. El resto de los documentos son considerados confidenciales, así como la propia agenda de las reuniones. Finalmente, cabe destacar que los documentos públicos sólo son difundidos a través de Internet.

En síntesis, en las negociaciones de la OMC no está planteada la participación de la sociedad civil. Por ahora la apertura hacia ésta es un ejercicio de relaciones públicas. La estructura burocrática centralizada de la OMC y la dinámica de sus operaciones ligadas a la lógica intergubernamental contrasta fuertemente con las demandas de transparencia y participación. Mientras que la naturaleza de los programas instaurados por las organizaciones que prestan servicios involucran a organizaciones no gubernamentales como actores clave para la sostenibilidad y eficacia de los proyectos, la agenda y los procedimientos de la OMC dependen directamente de los representantes gubernamentales. Esta característica, inherente al organismo, fue fuertemente desafiada en la reunión ministerial de Seattle, la cual puso en evidencia que las negociaciones comerciales no pueden ser conducidas en el futuro desoyendo los recla-

<sup>14</sup> Véase *OMC Noticias*, en <http://www.wto.org/wto/spanish/newsp/press107s.htm>, mayo de 1999.

mos de apertura y transparencia por parte de la sociedad civil. Sin embargo, lo que esto signifique en términos de democratización del organismo permanece incierto.

### CONSIDERACIONES FINALES

La distinción entre organismos proveedores de servicios y los que actúan como foro de discusión y negociación de políticas estatales nos lleva a una última reflexión acerca de algunas evidencias derivadas de la relación entre organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Muchas redes transnacionales ponen en contacto a activistas de países desarrollados con otros de países menos desarrollados. Estos enlaces tienen como telón de fondo el propósito de influir en el comportamiento de los gobiernos. Específicamente, allí donde se cortan los vínculos entre el Estado y los actores nacionales, las ONG nacionales buscan aliados internacionales para que éstos ejerzan presión sobre sus gobiernos desde el exterior. Éste es el modelo que Keck y Sikkink llaman *boomerang*, el cual describe el circuito de influencia donde las redes transnacionales intentan cambiar el comportamiento de un Estado (1998: 36). Las campañas de defensa de los derechos humanos, las campañas por los derechos de los indígenas, ambientalistas que apoyan a las poblaciones locales en sus exigencias de participar en proyectos de desarrollo, constituyen un claro ejemplo del modelo. En palabras de las autoras, los contactos internacionales pueden "amplificar" las demandas de los grupos nacionales, abrir espacios para nuevos temas y volver a hacerse eco de estas demandas en la escena internacional. Esta triangulación se cierra con el efecto que estas campañas tienen sobre los organismos internacionales.

Las organizaciones que proveen servicios, como el BM, el BID y, en menor medida, el FMI, aprendieron esta lección a comienzos de la década de 1990. Después de años de negociaciones cerradas y de desdeñar las demandas de cambio de parte de las ONG comprometidas en campañas para lograr mayor apertura, *accountability* y estrategias de desarrollo más equitativas y menos perjudiciales para el ambiente, casi la mitad de los proyectos de préstamos de estos organismos contienen provisiones para la inclusión de las ONG (Charnovitz, 1997). Este último punto parece ser central en la valoración que de ellas se hace para la ejecución de los programas de alivio a la pobreza y promoción del desarrollo. Asimismo, se ha llevado a cabo un proceso de descentralización institucional mediante la creación de oficinas de información y representaciones lo-

cales con el mandato explícito de mantener un diálogo político con las organizaciones de la sociedad civil. En el marco de las políticas sociales, muchos analistas reconocen que la presencia creciente de estas organizaciones ha ayudado a incorporar otros componentes y orientaciones en el diseño de las políticas de estos organismos. Entre ellos suelen citarse el énfasis en grupos y regiones étnicas, la ponderación en la dimensión de género, la inserción de variables ambientales y la preocupación por la capacidad de respuesta ante emergencias. En términos de impacto local, las estrategias participativas se evidencian en países como Perú, México y Colombia, en tanto los bancos multilaterales de desarrollo se convierten en canales o correas de transmisión de demandas de la sociedad civil frente a sistemas políticamente centralizados y altamente excluyentes. De este modo, no sólo transmiten demandas al realizar procesos de consulta con organizaciones de la sociedad civil, sino que también dan respuesta mediante la implantación de préstamos asistenciales. El resultado muchas veces se traduce en relaciones tensas con el gobierno, en tanto éste limita la posibilidad de instaurar nuevas iniciativas y estrategias de participación. Los casos de los programas como Foncodes en Perú, financiados por el BM y el BID, y el Programa Magdalena Medio en Colombia, ilustran esta situación, así como las fallidas iniciativas de apertura del documento general de asistencia del BM (CAS, Country Assistance Strategy) en México y Argentina, y las frustradas intenciones del BM para llevar a cabo la Iniciativa de Evaluación de los Programas de Reforma Estructural en México.

De todos modos, queda por hacer la evaluación del impacto de estas organizaciones en las grandes decisiones estratégicas de los organismos financieros internacionales. En principio, pareciera que el acceso a esos ámbitos de decisión se encuentra limitado a la influencia que tienen sobre los directores ejecutivos de los países en desarrollo.

Por el contrario, en las organizaciones identificadas como foros, el efecto *boomerang* queda neutralizado por el peso que en los debates y negociaciones políticas tienen las agendas gubernamentales. Dado el carácter monolítico y la naturaleza de sus operaciones, tanto la OMC como el sistema de Naciones Unidas determinan esquemas más o menos dinámicos de relación con los actores sociales. La agenda operativa de ambos organismos sigue los tradicionales parámetros de representación estatal. Sin embargo, las Naciones Unidas parecen haber avanzado en la discusión de la reforma de sus tradicionales parámetros operativos. En efecto, existe una inclinación oficial para otorgar a las ONG un estatus mayor que la simple función de consulta. Las ONG han sido reconocidas en diversos comités y programas de Naciones Unidas como un

actor vital.<sup>15</sup> En el caso de la OMC, el potencial de apertura del organismo parece menos estimulante. Aun cuando las ONG reunidas en Seattle desafiaron fuertemente el carácter estatista del sistema multilateral de negociaciones comerciales, la posibilidad de transformar sus demandas en una concreta democratización del sistema parece menos obvia que en el caso de las Naciones Unidas. Sin fondos para desembolsar en forma de proyectos sociales, la OMC no considera el diálogo con las ONG como un componente central dentro de las operaciones del organismo. De hecho, la sociedad civil en este caso queda subsumida en un papel auxiliar —reducido a un ejercicio de relaciones públicas en manos de los Departamentos de Relaciones Externas.

De lo expuesto puede sugerirse que, en mayor o menor medida, lo complejo de las agendas temáticas de los organismos internacionales y su impacto en las modalidades operativas confrontan la inercia y persistencia de las viejas prácticas verticales con el nuevo consenso sobre los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Sin duda, el grado de apertura es irregular y varía de organismo a organismo, según el tipo de programas que se consideran; pero lo que parece ser un común denominador entre los organismos internacionales es la consideración de la sociedad civil como un engranaje necesario en la cadena de decisiones económicas, políticas y sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar, "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, núm. 2/3, 1996.
- Arato, Andrew y Jean Cohen, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1993.
- Baldwin, David, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Resource Book on Participation*, Washington, BID, 1996.
- , *Foro sobre reforma social y pobreza*, Washington, BID, 1993.
- , *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, Washington, BID, 1995.
- , *Octava reposición de recursos*, Washington, BID, 1994.

<sup>15</sup> Véase United Nations Non-Governmental Liaison Service, *NGLS Handbook*, en <http://ngls.tad.ch/english/pubs/hb/hb1.html>, agosto de 2000.

- Banco Mundial, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank Supported Activities*, Washington, The World Bank, 1998.
- , *Libro oficial sobre la participación*, Washington, The World Bank, 1996.
- , “Social Capital: The Missing Link?”, en *Expanding the Measure of Wealth, Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington, The World Bank, 1997.
- , *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, The World Bank, 1996.
- Berry, Albert, “The Income Distribution Threat in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 32, núm. 2, 1997, pp. 3-40.
- Calderón, Fernando, “Gobernabilidad, competitividad e integración social”, *Revista de la CEPAL*, núm. 57, 1995.
- Camdessus, Michael, *Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America*, presentación en la Convención Nacional de Bancos, Buenos Aires, mayo de 1997.
- Casaburi, G., M. P. Riggiozzi y F. Tuozzo, “BMDs-sociedad civil: luces y sombras de una nueva relación”, en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO, 2000.
- Casaburi, Gabriel y Diana Tussie, “From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks”, *Global Governance*, vol. 4, núm. 6, 2000.
- Charnovitz, Steve, “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”, *Journal of International Law*, s. d., 1997.
- Clark, Ann, Elizabeth Friedman y Kathryn Hochstetler, “Sovereignty, Global Civil Society and the Social Conferences: NGOs and States at the UN Conferences on Population, Social Development and Human Settlement”, trabajo presentado en el 40<sup>th</sup> Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, febrero 16-20, 1999.
- Cox, Robert y Harold Jacobson (eds.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1973.
- Donini, Antonio, “The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and NGOs”, en Thomas Weiss y León Gordenker (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1996.
- Falk, Richard, “Global Civil Society: Perspectives, Initiatives and Movements”, *Oxford Development Studies*, vol. 26, núm. 1, 1998, pp. 99-110.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- y Joseph Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.

- Kliksberg, Bernardo, "Sección política", *La Nación*, Buenos Aires, 26 de mayo, 1999.
- Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Lechner, Norbert, *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés, 1999.
- Messner, D., "Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social", en Norbert Lechner *et al.*, *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés, 1999.
- Nelson, Paul, "Teoría y práctica en la nueva agenda del Banco Mundial", en Diana Tussie (comp.), *Luces y sombras de una nueva relación: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO, 2000.
- , "Transparencia, fiscalización y participación", en Diana Tussie (comp.), *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires, FLACSO-CBC, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo de Marrakesh, art. V-2*, Ginebra, OMC, 1994.
- Pliego, Fernando, "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación", *Sociedad civil, análisis y debate*, vol. II, núm. 1, 1997.
- PNUD/ BID, *El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo. Sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, Edilab, 1998.
- Podestá, Bruno, "Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", en ALOP, CEFIR, CLAEH, *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Montevideo, Impresora, 1998.
- Riggirozzi, M. P. y M. F. Tuozzo, *La participación en las políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: ¿un punto de inflexión?*, Buenos Aires, FLACSO, 1998.
- Rosenberg, Robin y Steve Stein, *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, Miami, North-South Center, University of Miami, 1995.
- Salazar, Luis, *Las elecciones del 97*, Cal y Arena, s. d., 1998.
- Scholte, Jan Aart, Robert O'Brien y Marc Williams, *The WTO and Civil Society*, Coventry, University of Warwick, 1998.
- , *The International Monetary Fund and Civil Society: An Underdeveloped Dialogue*, Coventry, University of Warwick, 1998a.
- Sistema Económico Latinoamericano (Sela), *El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil. Notas desde la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Caracas, Sela, 1996.
- Tussie, Diana, *El Banco Interamericano de Desarrollo*, Buenos Aires, UBA-FLACSO, 1995.

- Wahl, Peter, "Tendencias globales y sociedad civil internacional ¿una organización de la política mundial?", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 149, 1997.
- Willetts, Peter, *Environmental politics and Transnational Actors in the United Nations*, 1999 (mimeo).
- Woods, Ngaire, *Rethinking Accountability and the Reform of the International Financial Institutions* [2000] (mimeo.).