

La diplomacia ciudadana en los noventa: espacios multilaterales como espacio de interacción ciudadanía-gobiernos

Susana Cruickshank

Introducción

Los años noventa fueron declarados una “década perdida” por las Naciones Unidas en su informe de desarrollo humano de 2005, al señalar que 40% de la población mundial aún se encontraba en la pobreza (actualmente alrededor de cuarenta y ocho por ciento de la población mundial se encuentra en esa situación).¹ Las políticas de ajuste estructural de los organismos financieros internacionales a partir del Consenso de Washington² dieron como resultado estancamiento y polarización de la riqueza en los países donde se instrumentaron. En la década de los noventa, los movimientos sociales y las organizaciones ciudadanas comenzaron a trasladar sus demandas de las ins-

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2011*, Nueva York, PNUD, 2011, disponible en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf.

² El Consenso de Washington marcó lineamientos económicos que seguir por los países en desarrollo. Fueron establecidos en la década de los noventa por las instituciones financieras internacionales. Véase Luis Ignacio Román Morales, *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas del libre mercado*, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 1999.

tituciones nacionales a los organismos internacionales, pues las decisiones de política económica del país ya no se decidían sólo en el ámbito nacional, sino fundamentalmente en el internacional. Así surgió lo que algunos analistas han llamado *diplomacia ciudadana*. En la actualidad son pocas las organizaciones y movimientos que no están contribuyendo a generar cambios en los organismos internacionales, de una u otra manera, en sus discursos y sus políticas. ¿Qué escenarios se plantean para la diplomacia ciudadana ante el constante cambio del Estado-nación? ¿Qué retos enfrentan los movimientos y las organizaciones no gubernamentales y las redes internacionales que éstas conforman frente a estos organismos? ¿Qué estrategias se deben generar desde la ciudadanía ante crisis de alcance mundial, sin precedentes, en el medioambiente, la inseguridad y el hambre?

En este artículo se hará un breve recuento y análisis de algunas experiencias. Los espacios institucionales internacionales a los que se hará referencia son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

La reflexión se da en torno a las formas de articulación, los mecanismos y las estrategias que las redes internacionales de organizaciones y movimientos generan frente al poder. Se ubican también las fortalezas y las ausencias, los retos, los imaginarios y el sentido de la acción colectiva en el ámbito nacional y en el internacional.

La ciudadanía como nuevo actor internacional: destino y origen de la diplomacia ciudadana

Se comenzará por recurrir a un concepto clave en el artículo: *diplomacia ciudadana*. La diplomacia ciudadana, como aquella

que ejerce la ciudadanía organizada frente a los gobiernos y organismos internacionales, es definida por Cathryn L. Thorup como:

Las acciones de la ciudadanía de un país —y los grupos no gubernamentales que ellos forman— respecto a otros países. Implica la apropiación de roles previamente considerados como exclusivo dominio de actores gubernamentales. En contraste con los grupos de interés doméstico que se desarrollan dentro de un marco nacional específico, la diplomacia ciudadana tiene lugar en el exterior o en instancias internacionales.³

Hay que aclarar que no todas las actividades de la ciudadanía en el ámbito internacional se incluyen en la diplomacia ciudadana; lo hacen en función de la presión e influencia política que ejercen en los centros de poder mundial.

Los objetivos de cambio (o blanco) de la diplomacia ciudadana son gobiernos extranjeros y organismos multilaterales o de representación internacional. Para Thorup y las organizaciones que han reflexionado sobre la acción de la ciudadanía e influido en organismos multilaterales o en gobiernos extranjeros, un factor relevante para que la diplomacia ciudadana sea tal es que no debe considerar intereses individuales o de grupo, sino tener objetivos de incidencia política, buscar el bienestar común; por ejemplo, la defensa del medioambiente, de los derechos humanos, de los derechos laborales, la democracia, la

³ Cathryn L. Thorup, *Redefining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States*, Santa Mónica, California, RAND Corporation, 1993, obra citada en Carlos Heredia Zubieta y Ricardo Hernández Sánchez, *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México*, México, DECA Equipo Pueblo (Programa Diplomacia Ciudadana, 1), 1995, p. 5.

participación, la transparencia, el diseño o la demanda de las políticas económicas, etcétera. La sociedad civil es un nuevo actor clave de la diplomacia por su importancia en el desarrollo y la democratización de un país.

Para las organizaciones de la sociedad civil que han incursionado en el trabajo de incidencia pública en el ámbito global, otra condición *sine qua non* para que exista la diplomacia ciudadana es que “debe ver hacia arriba y hacia abajo”, es decir, debe tener al poder en su mira para transformarlo, pero también debe tener como insumo la defensa, propuesta o demanda legítima de la ciudadanía afectada.

La organización local, un factor básico para la diplomacia ciudadana

Para que la diplomacia ciudadana sea efectiva debe tener bases de organización en redes locales, nacionales e internacionales. La actuación de las organizaciones ciudadanas a partir de demandas locales y nacionales le da contenido a la negociación en el ámbito internacional. La organización en estos dos primeros ámbitos —el local y el nacional— es básica para tener logros en el internacional. El estudio de redes permite inferir que mientras más redes construye una organización, mientras más sinergias logra, más fortalece su tejido de alianzas y consigue sus objetivos de cambio.⁴

En el análisis de redes, aplicado al análisis de las redes de sociedad civil, varios factores entran en juego; por ejemplo, el tipo de liderazgo que se genera internamente y hacia afuera,

⁴ Enrique Louffat Olivares, “Interconexión entre redes organizacionales, alianzas estratégicas y negociaciones: un estudio multicaso”, en *ESAN-Cuadernos de Difusión*, año 9, núm. 16, junio de 2004, en <http://www.esan.edu.pe/paginas/pdf/Louffat.pdf>.

la forma de relacionarse entre las organizaciones que la conforman (horizontal o vertical), la agenda en común que construyen, el uso de tecnologías, cómo procede la toma de decisiones, etcétera. Sin embargo, cada caso difiere de otro y es importante analizar qué tipo de organizaciones participan en las redes (organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, instituciones académicas, cooperativas, individuos), con qué carácter se incluye cada una, el grado de pertenencia y el factor que permite la pertenencia o no de cada organización a la red, la capacidad de articular una agenda común en la que cada integrante identifique su objetivo, la existencia o no de fondos para el trabajo articulado, con qué contribuye cada organización en las alianzas o coaliciones, qué espera cada una al participar en la misma. Ya sea que una red se construya de manera coyuntural o a mediano y largo plazos, ambos casos permiten construir formas de participación y toma de decisiones que son parte de una o varias estrategias encaminadas a logros comunes.

Cuando se habla de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil, se piensa en alianzas que pueden ser coyunturales o a mediano y largo plazos, dependiendo del objetivo, la estrategia, la coyuntura política o económica del contexto. Por su parte, una red es una estructura que intenta estabilizar el cambio y el movimiento hacia el logro de objetivos comunes. Ambas, alianzas y redes, han sido formas de lograr objetivos de cambio institucional y social. Sin embargo hay analistas que establecen una clara diferencia entre alianzas y redes, haciendo énfasis en la menor formalidad de las alianzas. En cualquier caso, las sinergias que se generan y la suma de recursos de todo tipo permiten un mayor alcance, ya sea en alianzas y coaliciones, o en redes. De cualquier manera, la construcción de sinergias, más o menos formales, se da en función de la influencia que se quiere tener en el cambio de políticas o de procesos públicos. En tal sentido se presentan tres casos en los que se intenta revisar

los diferentes factores que mueven a redes de organismos sociales y civiles en torno a ciertos temas específicos.

Algunos espacios multilaterales y la diplomacia ciudadana: la banca multilateral de desarrollo

Cuando se habla de la participación de la sociedad civil en espacios multilaterales no se debe concebir ésta como aislada del ámbito nacional, más bien, se debe tener presente que fue gestada en el espacio nacional y local, y que muchas de sus demandas se localizan ahí y que en él hay una base de articulación.

En el libro de Carlos Heredia y Ricardo Hernández, *La diplomacia ciudadana en la era de la globalización*, se habla del surgimiento de la diplomacia ciudadana en México como un movimiento que comenzó debido a un hecho evidente: el control de las relaciones financieras y económicas mundiales desde las elites políticas y económicas. Particularmente, en el caso de México, este surgimiento se situó en la frontera entre Estados Unidos y México.⁵ Con la diplomacia ciudadana se ha buscado romper con las voces hegemónicas en el ámbito global en diferentes temáticas; entre éstas, la defensa de los derechos humanos es uno de los ámbitos pioneros en la década de los noventa. El libro destaca además la necesidad de la construcción de alianzas entre los sectores afectados, es decir, los movimientos populares y las organizaciones no gubernamentales de apoyo:

La diplomacia del pueblo, reconoce la necesidad de una estrategia de doble vía, articulando una intervención a nivel de base con un activismo a nivel macro. Es con una efectiva vinculación

⁵ C. Heredia Zubieta y R. Hernández Sánchez, *op. cit.*, p. 9.

de la base con lo nacional, así como con las iniciativas internacionales para el cambio, como las ONG para el desarrollo y las organizaciones populares pueden inclinar el balance a favor de la paz, los derechos humanos, etcétera.⁶

Las protestas en ese momento eran en contra del libre comercio y de la banca multilateral de desarrollo, se exigía a estas instancias el cumplimiento de los derechos básicos en los países en los que desarrollaban proyectos; en los noventa la banca multilateral de desarrollo fue blanco de múltiples protestas y demandas, ya que llevó a cabo una gran cantidad de proyectos en los países de América Latina, Asia y África, en el marco de las políticas de ajuste estructural. En el caso de México, tres organismos de la sociedad civil dieron seguimiento a proyectos, programas y políticas tanto del BM como del BID: la organización no gubernamental (ONG) Transparencia; la asociación civil Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo (DECA Equipo Pueblo, A. C.) y El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres. Tres fueron las demandas específicas de cambio planteadas al BM por estas organizaciones en México: a) que los proyectos con préstamos de los bancos estuvieran escritos en español; b) que hubiera un centro de documentación del BM en México, y c) que el documento *Country Assistance Strategy* (CAS)⁷ no fuera elaborado sólo por el Banco, sino en coordinación con el gobierno mexicano, que participaran en su elaboración las

⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁷ Documento de diagnóstico que el Banco Mundial (BM) realiza del país y con la estrategia del Banco para el mismo cada cuatro años (en algunos casos cada dos años). En él se plasman políticas y líneas que adoptará el Banco en su apoyo al país, así como la existencia de socios y el aporte interno. Véase "World Bank Country Assistance Strategies", en *Bretton Woods Update*, núm. 70, marzo-abril de 2010, p. 5, en <http://www.brettonwoodsproject.org/update/70/bwupdt70.pdf>.

organizaciones de la sociedad civil, incluidos los movimientos sociales, y que fuera revisado por el Poder Legislativo, pues en él se plasmaba la estrategia del BM para México y el nivel de endeudamiento que adquiriría el país con esta entidad. El tema de la pobreza generada por las políticas de ajuste estructural, la inclusión de la participación de las mujeres y la política de difusión del BM también fueron materia de amplios diálogos con funcionarios del mismo.

El nivel de interacción al que llegaron estas organizaciones para llevar sus demandas de manera tenaz y constante fue un proceso que llevó tiempo e involucró la construcción de alianzas, de saberes, de estrategias conjuntas. La organización Transparencia trabajó en Oaxaca, demandando al BM, en particular, la traducción al español de los proyectos que éste tenía en el estado. Organizaciones ciudadanas estadounidenses fueron de gran apoyo: Working Group on Latinamerica (WOLA) o el Bank Information Center (BIC), por ejemplo, pues la forma de acceder a documentos internos de políticas y de proyectos era sólo por medio de solicitudes hechas a personas dentro de estas instancias multilaterales. La transparencia de la banca a comienzos de los noventa era algo impensable. Una ardua lucha ciudadana logró que hubiera una política de información pública en el BM en Washington, un centro de información del Banco en México y, a fines de la década de los noventa, los proyectos del BM en el idioma del país.

Por otro lado, la apertura para la participación en el CAS fue también un largo proceso que pasó por varios momentos en los que las alianzas entre las organizaciones mencionadas no sólo se mantuvieron constantes, sino que además abrieron su estrategia a informar a otras organizaciones y movimientos. La clave para la fortaleza era dar información de lo que el BM y el BID hacían en México y cómo operaban a otras organizaciones populares y de la sociedad civil. Mitos ideológicos acerca de su

funcionamiento permeaban en ese entonces el discurso de las organizaciones civiles y sociales, y era fundamental difundir las formas reales de trabajo de estos organismos para poder incidir en ellas a partir de información seria y veraz. Así, se recurrió a generar diferentes encuentros de diálogo entre organizaciones y funcionarios del BM. En febrero de 1996, DECA Equipo Pueblo convocó a un foro denominado “Sociedad civil, actor de gobernabilidad”, en el que alrededor de cien organizaciones de base y funcionarios del BM comenzaron un diálogo. Salomón Nahmad, entonces analista del BM y especialista en temas de sociedad civil, planteó el comienzo de una relación de los organismos internacionales con la sociedad civil, más allá de la relación con los gobiernos.⁸ Se da así una apertura de los espacios institucionales que intenta abrir espacios para voces no gubernamentales.

En 1997 se realizó un seminario con la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (primera legislatura en la que el Partido Revolucionario Institucional dejó de tener mayoría), en el que se informó a los diputados y a más de cien organizaciones de todo el país qué era el CAS y la importancia de pedir rendición de cuentas al Ejecutivo sobre la negociación de la deuda con el BM para diferentes programas públicos, deuda basada fundamentalmente en el diagnóstico y la estrategia plasmada en el documento elaborado hasta entonces exclusivamente por el BM. Se realizó un trabajo intenso de cabildeo hacia la Cámara de Diputados y hacia el Senado; sin embargo, queda claro para la sociedad civil que el trabajo de cabildeo hacia el Poder Legislativo aún tiene un largo camino que recorrer para generar

⁸ Laura Becerra, “Gobernabilidad y desarrollo social”, en *La Otra Cara de México*, núm. 46, mayo-junio de 1996, p. 4.

cierto grado de institucionalidad que rebase los periodos de tres años de las legislaturas.

En ese momento, el trabajo de cabildeo nacional hacia diferentes tomadores de decisión por parte de la sociedad civil fue muy importante para la consolidación de las alianzas y para la construcción de una base social ampliamente informada a partir de los datos que se distribuían entre las redes, pero también para que funcionarios del BM, legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo estuvieran enterados de la existencia de redes de organizaciones que daban seguimiento al tema de la deuda con la banca multilateral y, sobre todo, a sus políticas y préstamos.

La formación de redes de organismos sociales y civiles regionales en América Latina sobre estos temas fue también un factor que dio mucha fuerza a las demandas de la sociedad civil ante la banca multilateral de desarrollo. La deuda de los países de América Latina comenzaba a crecer. Con los mismos programas de ajuste que intentaron asegurar el pago de la deuda, se preparó el camino para establecer el paradigma del libre comercio en la región. El Grupo de Trabajo de ONG sobre el Banco Mundial fue integrado por cinco organizaciones de América Latina y el Caribe: la Asociación Latinoamericana de ONG, la Fundación Augusto César Sandino de Nicaragua, DESCO de Perú y DECA Equipo Pueblo de México. Este grupo convocó en diferentes ocasiones a funcionarios del BM para mantener diálogos sobre la participación de la sociedad civil en actividades del Banco, como programas y políticas, difusión de la información, género en las políticas y programas, pobreza, el CAS y temas de impacto ambiental de los proyectos del Banco.⁹

En 1994, entre las redes internacionales, la campaña “50 Years Enough” (“50 años Bastan”) fue crucial para lograr cam-

⁹ “Editorial”, en *La Otra Cara de México*, núm. 47, julio-agosto de 1996, p. 1.

bios en las instituciones de las Naciones Unidas (BM y Fondo Monetario Internacional). En ella, muchas organizaciones pertenecientes a las coaliciones nacionales y regionales mencionadas estuvieron presentes. La denuncia fundamental era que estos organismos, creados para el desarrollo, generaban, en vez de éste, más injusticia y desigualdad en el mundo. Se realizaron talleres, foros y seminarios internacionales, cabildeo ante el BM así como manifestaciones y marchas durante las reuniones anuales de las instituciones de Bretton Woods (las reuniones anuales son dos: las de primavera y las de otoño). Las mujeres también se dejaron ver en esta campaña “50 Years Enough” y su consigna fue “Without gender justice, there can be no economic justice”.

El tema de género emergió dentro del BM en la década de los sesenta; sin embargo, hasta los años setenta se contempló en sus políticas a las mujeres como actoras clave en el desarrollo. A mediados de la década de los noventa, después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing (1995), el BM comenzó a elaborar programas y documentos que contemplaban la vinculación entre género y desarrollo. Con su política de *mainstreaming gender*, el Banco priorizó la perspectiva de género en todos sus programas; es decir, se incluyeron en sus políticas las demandas de los movimientos, a pesar de que aún había grandes vacíos desde la mirada de los movimientos feministas.¹⁰

A nivel regional, la Red Bancos, red latinoamericana y del Caribe sobre la banca multilateral de desarrollo integrada por organismos de la sociedad civil y una de las principales que trabaja este tema, agrupó a cerca de quince organizaciones a nivel regional: el Instituto Latinoamericano de Servicios Le-

¹⁰ Laura Frade, “Justicia de género”, en *La Otra Cara de México*, núm. 49, noviembre-diciembre de 1996, p. 8.

gales Alternativos (ILSA) y CENSAT Agua Viva (Colombia), Ríos Vivos (Paraguay), el Instituto del Tercer Mundo (Uruguay), DECA Equipo Pueblo y la Banca Multilateral en la Mira de las Mujeres (México), el Centro de Estudios Ambientales (Argentina), el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) (Brasil), la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) (Perú), la Fundación para el Desarrollo Alternativo (Fundead) (Ecuador), el Centro de Estudios del Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (Bolivia) y varios otros. Esta red, en alianza con otras internacionales como la Red del Tercer Mundo (Third World Network) y Our World Is Not in Sale (OWINS), presionó por políticas concretas del BID y del BM. Sus objetivos fueron fortalecer:

—El papel de las ONG y de los movimientos sociales en la región en relación con los proyectos y las políticas de la banca multilateral de desarrollo;

—la capacidad de las ONG y de los movimientos sociales para la formulación de alternativas de desarrollo;

—la capacidad de las ONG y de los movimientos sociales para exigir una mayor transparencia y responsabilidad de la banca en sus políticas y proyectos.

Las formas de trabajo en esta red incluían la distribución de información en reuniones y foros regionales, el intercambio de experiencias de proyectos, la realización de diálogos temáticos de alto nivel con funcionarios de la banca, además de las formas de trabajo que cada organización tenía en el ámbito nacional. Es decir, la difusión de información como una herramienta básica y fundamental. Las reuniones anuales del BM o las asambleas de gobernadores del BID¹¹ fueron reuniones estratégicas de cabildeo.

¹¹ La Asamblea de Gobernadores del BID es la reunión anual de los representantes de cada gobierno (gobernadores) en el BID, generalmente son los ministros

En este marco, un importante logro para la sociedad civil en la década de los noventa fue el octavo aumento de recursos del BID,¹² durante la presidencia de Enrique Iglesias. Este documento estratégico del BID incluyó a la sociedad civil como un actor en el desarrollo, estableció también la obligatoriedad de realizar estudios de factibilidad que consultaran con las poblaciones afectadas en cada proyecto del BID; además, estableció políticas de salvaguardia y los CASC o consejos asesores de la sociedad civil (ahora llamados CONSOC: consejos de sociedad civil). Las políticas de salvaguardias, reasentamientos involuntarios y las salvaguardas ambientales fueron políticas que tanto el BID como el BM desarrollaron a partir de las diferentes demandas presentadas por organizaciones y movimientos sociales. Gran parte del trabajo realizado por la sociedad civil derivó en lo que hoy es la oficina de atención a la sociedad civil y las reuniones anuales que se programan con organizaciones de la sociedad civil.

Las formas de financiamiento de estas redes provenían de cada organización, excepto en campañas conjuntas o en foros y seminarios regionales. Actualmente el trabajo sobre la banca multilateral de desarrollo desde la sociedad civil se ha reducido sustantivamente en la región debido a que el financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo (CIPD) para estos temas ha disminuido sustancialmente y a que la agenda de la CIPD ha dejado en segundo lugar a la banca multilateral de desarrollo por la disminución de su importancia en la influencia de la política económica global frente al G8 y el G20.

de Hacienda, además de los directores ejecutivos que son la representación del gobierno dentro del BID en Washington. A este último lo designa también el ministro de Hacienda y su representación puede incluir a más de un país.

¹² Documento en el que el Banco estableció su octavo aumento de recursos hacia la región, en 1994, siendo la principal fuente de financiamiento para los países de América Latina en ese momento.

Para finalizar con la revisión de la diplomacia ciudadana en la banca multilateral de desarrollo, es importante mencionar tres experiencias más:

1. *El seguimiento y monitoreo cercano a las políticas estratégicas de estos bancos.* Por un lado, a finales de los noventa ambos bancos pusieron a consulta pública la política de energía. En México se trabajó en particular sobre la política energética del BID, pues este banco concedió préstamos destinados en gran parte a energía fósil; el cabildeo de algunas organizaciones se dio entonces en el sentido de incluir en la política de los bancos la ampliación de sus préstamos a energías renovables; la alianza con académicos que trabajan esos temas fue fundamental, así como la de organizaciones ambientalistas. Equipo Pueblo trabajó en la consulta y el seguimiento a las políticas energéticas del BID y del BM, pero también lo hizo sobre proyectos concretos, como el Proyecto para la Conservación Ecológica del Área Metropolitana de la Ciudad de México que, con cerca de cien millones de dólares, fue instrumentado por la Comisión de Recursos Naturales, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. La organización apoyó a los colonos organizados en la demanda de participación en la instrumentación del proyecto, aunque con poco éxito. El cabildeo se hizo tanto con el gobierno local como con el BID en Washington. A pesar de que se hicieron diferentes esfuerzos por que la comunidad participara y en los documentos del BID se dijo que había participación, ésta no se logró.¹³

2. *El Panel de Inspección del BM.* Sin lugar a dudas, éste fue uno de los grandes logros de la sociedad civil.¹⁴ Este meca-

¹³ Ricardo Hernández, "El BID y la Sierra de Santa Catarina", en *La Otra Cara de México*, núm. 51, marzo-abril de 1997, p. 1.

¹⁴ El Panel de Inspección es un mecanismo establecido en 1993; fue impulsado por redes ciudadanas y permite que los beneficiarios o afectados directos de

nismo es independiente del Banco, sólo recibe denuncias sobre las violaciones a sus políticas en materia social y ambiental. Aún es muy complicado presentar casos, pero es un mecanismo clave y fundamental¹⁵ que el BM consideró necesario para dar salida a demandas concretas.

3. *La iniciativa CASA-SAPRIN (Citizen Assesment Structural Adjustment-Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network)*. Su importancia radica en que fue la primera vez que el BM y algunos gobiernos decidieron evaluar junto con la sociedad civil las políticas de ajuste estructural. Ambos ejercicios, CASA y SAPRIN, fueron una revisión ciudadana del ajuste estructural; CASA, sin la participación del gobierno nacional, como fueron los casos de México y de Filipinas, y SAPRIN, con la participación de los gobiernos, como fueron los casos de Bangladesh, Ecuador, Malí, Ghana, Uganda, El Salvador y Argentina. En los dos ejercicios se establecieron diálogos de alto nivel con la sociedad civil, y hubo múltiples reuniones de trabajo para explicar la metodología de la evaluación, alcances del proyecto y finalmente las recomendaciones hechas por la sociedad civil.

La vicepresidencia del Banco atendió este ejercicio en el periodo de James Wolfensohn. El objetivo de la investigación fue demostrar que las políticas de ajuste estructural de primera, segunda y tercera generación¹⁶ no habían resultado

los proyectos del BM presenten pruebas de la afectación que les generan éstos en materia ambiental o social. Véase Dana Clark, Jonathan Fox y Kay Treakle (comps.), *Derecho a exigir respuestas. Reclamos de sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

¹⁵ Página en Internet del Panel de Inspección del Banco Mundial: <http://go.worldbank.org/7RCPYOF0C0>.

¹⁶ Las políticas de ajuste estructural de primera generación se refieren a las políticas que el Banco impulsó en el marco del Consenso de Washington. Las de segunda generación apuntaron hacia la focalización, es decir, a destinar una enorme cantidad de subsidios a la población más pobre, como los programas Solidaridad, Progresá y Oportunidades en México. Las de tercera generación, lla-

eficaces para impulsar el desarrollo y, por el contrario, habían polarizado la economía. La metodología de la investigación se basó en la “investigación-acción-participativa”. Las organizaciones académicas, la sociedad civil y organizaciones de base que integraron el ejercicio en México hicieron un llamado al gobierno de la administración de Ernesto Zedillo, pero recibieron negativas por parte de la Secretaría de Hacienda. Fue entonces un ejercicio ciudadano de evaluación, pero después de dos años de trabajo de difusión, investigación y cabildeo, en el año 2000, el informe anual más importante del BM (el *World Development Report: Attacking Poverty*) reconoció que las políticas de ajuste estructural no habían sido exitosas.

En todos los casos citados, la tecnología fue un instrumento básico y fundamental tanto para facilitar las comunicaciones como para difundir la información a través de páginas de Internet, al mismo tiempo que conocer la información que los bancos habían hecho pública. Es destacable que las organizaciones de la sociedad civil que difundían la información poseían a su vez información importante sobre los bancos y consideraron fundamental transmitirla a las organizaciones populares mediante diversos mecanismos, dentro de los cuales, Internet fue esencial, aunque para alcanzar las áreas rurales, el trabajo de campo fue insustituible. La labor entre la sociedad civil e instituciones que derive en políticas y programas dirigidos a generar el “bien común” es un gran reto que tanto las sociedades como las instancias multilaterales y la ciudadanía enfrentan actualmente. La búsqueda de participación y cambio ante las fuertes crisis mundiales debe implicar nuevas formas de enfrentar, desde la ciudadanía, los problemas públicos y a las nuevas instancias de gobernabilidad global, que difieren en mucho de las históricas. La seguridad, el cambio climático, la po-

—
madas *el ajuste con rostro humano*, buscaron aplicar políticas vinculantes con los acuerdos de derechos humanos económicos, sociales y culturales.

breza y la hambruna en el mundo son temas que sin duda merecen la actuación conjunta de instituciones y ciudadanía universal, sin nacionalidad.

Otro espacio para la diplomacia ciudadana: la OMC

La OMC también ha sido el blanco de múltiples demandas y manifestaciones ciudadanas. Cabe recordar que en 1999, en Seattle, se formó la primera movilización masiva de los movimientos sociales mal llamados *globalifóbicos* en contra de esa organización. Mal llamados así porque son movimientos que se mueven en la globalización de la información y la utilizan constantemente; así y todo, se manifestaron por primera vez de esta forma frente a lo que este organismo representaba para ellos: la polarización económica y social, la pobreza generada por el paradigma del libre comercio. La OMC es tal vez el organismo que genera más polémica y polarización ideológica dentro de los movimientos críticos. Por un lado, están los que opinan que el libre comercio debe desaparecer de inmediato y transformar al sistema en uno de intercambio (trueque); su lema ha sido “descarrilando a la OMC”; por el otro, están quienes asumen que ciertamente el libre comercio mundial no ha sido libre y ha generado una enorme desigualdad, aunque sostienen que haciendo reformas a la OMC, las injusticias entre los países que imponen las reglas y las que las obedecen desaparecerán.

Seattle (1999), Cancún (2003) y Beijing (2006) fueron escenarios que evidenciaron el enojo y la denuncia de la sociedad. La diplomacia ciudadana —es decir, el cabildeo y el diálogo hacia los gobiernos— apareció muy poco en los medios de comunicación durante estas reuniones, pero sí lo hizo intensamente en las negociaciones. Organismos internacionales críticos, como Oxfam Internacional, The Third World Network, Heinrich Böll

Foundation, Alianza Social Continental y otros muchos actores ciudadanos, sostuvieron reuniones con importantes funcionarios de la OMC. Supachai Panitchpakdi y Pascal Lamy, directores generales de la Organización en 2003 y 2006, respectivamente, sostuvieron infinidad de reuniones con redes sociales internacionales. La interlocución con ellos implicaba un grado de conocimiento sobre las negociaciones que pocos delegados de la sociedad civil tenían. La necesidad de generar estrategias desde la sociedad civil que permitieran construir la denuncia y la resistencia al mismo tiempo que la demanda técnica específica, fue y ha sido una constante tanto en este espacio como en otros, aunque tal vez la OMC sea aquel en el que esta tensión se hace más evidente. Son muchas las organizaciones que trabajan sobre las demandas generales a las políticas de los organismos internacionales y pocas las que lo hacen sobre las cuestiones técnicas de cada tema en específico. Ahí fundamentalmente se generan las diferencias y es difícil construir una agenda común desde la ciudadanía global organizada frente a la OMC. Las tensiones han generado rupturas hacia el interior de las alianzas que argumentan, por un lado, que las ONG son técnicos que no entienden la necesidad de denuncia y demanda política y, por otro, algunas ONG no comparten las estrategias de los movimientos sociales; también se han generado rupturas por diferencias en temáticas muy específicas, con implicaciones políticas.¹⁷ Sin embargo, en muchos momentos ha habido alianza estratégica, como fue el caso de los temas de compras gubernamentales y propiedad intelectual. En la Quinta Reunión Ministerial de la

¹⁷ Véase Walden Bello “El problema con la campaña de comercio de Oxfam”, en *Focus on the Global South*, en <http://focusweb.org/node/410> y Angus Cleary, “Respuesta de Oxfam a Walden Bello”, en *Focus on the Global South*, en <http://focusweb.org/node/410>. El debate político no deja de lado el debate técnico que plantean ambas organizaciones.

OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003 se pretendía concluir las negociaciones iniciadas en la Ronda de Doha dos años antes. Incluía la revisión del Acuerdo sobre Agricultura (ASA), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acuerdo sobre Mercancías no Agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés).¹⁸ Fue conocida como la reunión en la que fracasó la Ronda de Doha. Los movimientos sociales se adjudicaron la derrota de las negociaciones. Sin embargo, un análisis más fino puede arrojar como resultado que las causas estuvieron en las muchas tensiones que existen entre las diferentes agrupaciones dentro de la OMC.¹⁹ Los países ricos responsabilizaron a los más pobres en ese momento y viceversa. No hubo voluntad política para las negociaciones.

En los casos de las reuniones ministeriales de 2003 y 2006, la formación de la coalición de redes y organizaciones de la sociedad civil en México frente a la OMC llevó varios meses antes de la ministerial. Con llamados a reuniones preparatorias, reuniones de diálogo con el gobierno mexicano y reuniones de cabildeo en Ginebra, la sede de la OMC, las diferentes agendas y posiciones de las redes sociales se fueron alineando.

Desde la coalición mexicana, en la que se encontraban la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC, integrante de la Vía Campesina en México), la

¹⁸ OMC, “WTO Trade Topics”, en http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm.

¹⁹ Cabe recordar que las formas de agrupación de los países funcionan muy diferente de la agrupación dentro de las Naciones Unidas. Véase OMC, “Groups in the Negotiations”, en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm y Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, “El ABC de la OMC”, seminario, México, 29 y 30 de mayo de 2003.

Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANIT), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA, integrante de la Vía Campesina en México), DECA Equipo Pueblo, Oxfam Internacional, la Heinrich Böll Foundation, la Red de Mujeres en la Economía, CIEPAC, la Red de Todos los Derechos para Todos, entre otras muchas, se organizó el evento alternativo a las reuniones oficiales. Previamente hubo foros temáticos sobre propiedad intelectual, temas arancelarios en la agricultura. Se generaron documentos de posicionamiento desde diferentes organizaciones, ya que la construcción de propuestas alternativas ha sido y seguirá siendo una estrategia para impulsar la visión de la sociedad civil. En ese marco, se realizó también un foro indígena frente a la OMC días antes de la reunión ministerial. La demanda particular del Foro Indígena se sumó a la de la Vía Campesina: “sacar a la agricultura de la OMC” y “descarrilar a la OMC”, demandas importantes de un sector minoritario que no han tenido cabida en el actual modelo económico. También se hicieron públicos posicionamientos muy puntuales por el líder campesino francés José Bové, así como por el líder boliviano Evo Morales, ambos integrantes de organizaciones internacionales campesinas. Por su parte, redes mexicanas como la RMALC construyeron posicionamientos cercanos a los de las redes internacionales OWINS “Nuestro mundo no está en venta” y el IATP (Institute for Agricultural and Trade Policy), en los temas más álgidos como propiedad intelectual y compras gubernamentales.

Las demandas fundamentales fueron *no* a la reducción de subsidios al campo y a la pequeña y mediana industrias en los países en vías de desarrollo, la eliminación de los subsidios al campo en los países desarrollados, la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de los países ricos a los productos agrícolas de los países pobres y en vías de desarrollo. Éstas fueron las principales demandas, no se dejó de lado el

rechazo al mecanismo de toma de decisión en la OMC; a pesar de estar formalmente establecidas por consenso, las decisiones se toman por grupos reducidos de países ricos, sin que haya posibilidades de tener mecanismos democráticos de toma de decisión, además de que las grandes empresas transnacionales tienen una enorme capacidad para cabildear con altos funcionarios de la OMC.

En el caso de la OMC, el gobierno mexicano se ha apegado completamente a la defensa de las reglas del “libre comercio”, tanto en gobiernos priistas como en las dos administraciones panistas. En el caso de las dos reuniones ministeriales mencionadas, la de Cancún y la de Beijing, la interlocución se dio con la Secretaría de Economía. En 2003, ésta estuvo encabezada por Fernando Canales Clariond, con una importante participación del entonces canciller Luis Ernesto Derbez. Las diferentes reuniones de la coalición mexicana con él no tuvieron repercusiones sustantivas en el cambio del rumbo de la posición de México en el organismo. El gobierno de Vicente Fox mostró apertura a la voz de la sociedad civil, sin realmente mostrar signos de cambio en su política económica y comercial, a pesar de tener cifras claras sobre las implicaciones de la apertura sin restricción a diferentes productos de países ricos y del poco y mal dirigido subsidio al campo mexicano. Como se dijo anteriormente, por ser México país sede, la Secretaría de Relaciones Exteriores también jugó un papel importante en el episodio de 2003, mediante la Unidad de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. En particular, la reunión ministerial de 2003, en México, convocó a muchas organizaciones sociales y civiles que no trabajaban sobre temas comerciales ni económicos, lo que democratizó el espacio, pero complicó aún más las alianzas al interior de la coalición de organizaciones sociales y también la estrategia gubernamental hacia estas coaliciones. La orientación del diálogo o la hegemonía discursiva en el ca-

bildeo estuvo a cargo de las ONG que aceptaron entrar a espacios de diálogo con los gobiernos y con funcionarios de la OMC.

También la difusión de información sustantiva por parte de las organizaciones expertas, sobre lo que ocurría en las negociaciones dentro de la OMC, hacia organizaciones no expertas en el tema, fue parte de la estrategia de difusión de la sociedad civil. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como los gobiernos de países sede de cumbres o conferencias de organismos internacionales tienen una enorme oportunidad de fortalecer las capacidades y educar a la sociedad en general sobre la temática que se requiere tratar en tal o cual cumbre o conferencia.

En 2003 la sociedad civil logró colocar sus posicionamientos en los medios de comunicación, dentro de la OMC y entre la sociedad en general. Las organizaciones internacionales como Oxfam dejaron imágenes inolvidables como las fotografías de grandes cabezas de líderes internacionales en una alberca de Cancún, lo que denunciaba la falta de voluntad y compromiso de los liderazgos mundiales. La inmolación del agricultor surcoreano Lee Kyon Hae marcó también esta reunión, además de las múltiples manifestaciones en las calles y el gran fracaso de la Ronda de Doha.

En 2006, la Sexta Reunión Ministerial llevada a cabo en Beijing, China, tampoco sacó adelante la Ronda de Doha. En el ámbito nacional los preparativos incluyeron la construcción de la coalición mexicana y su articulación con las redes regionales e internacionales. El diálogo con el gobierno mexicano se comenzó en el ámbito nacional, se le pidió el apoyo para establecer reuniones con importantes funcionarios en Beijing y se siguieron impulsando las demandas no cumplidas en la Quinta Reunión Ministerial.

La interlocución entre las organizaciones civiles y sociales mexicanas pasaba entonces por nuevas rupturas internas. Los diferentes discursos y agendas tuvieron una clara disyuntiva.

A la fecha no se ha logrado la Ronda de Doha y aún quedan esperanzas de que en Hong Kong, en diciembre de 2012, se saque adelante.²⁰ No obstante, la Vía Campesina sigue intentando “descarrilar a la OMC” y las organizaciones que apelan al diálogo y la interlocución también siguen intentando cambiar las reglas injustas del comercio.

Las COP y la COP16 en México: la diplomacia ciudadana ante el cambio climático

La agenda de la sociedad civil en los temas ambientales y de cambio climático también ha sido larga. Su participación ha estado presente desde la primera conferencia de las partes (*conference of the parties*, COP) que tuvo lugar en Berlín, Alemania, en 1995. Las COP tuvieron su origen en la Conferencia Mundial sobre el Clima y el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (formado a instancias del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la Conferencia Mundial sobre el Clima, surgida en 1979). En 1992, la Cumbre de Río abrió las negociaciones para la firma de un tratado sobre cambio climático y, finalmente, en 1994 entró en vigor la Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas. Anualmente se llevan a cabo reuniones en el marco de la Conferencia de las Partes de la Convención. En estas negociaciones, en 2005 se acordó el Plan de Bali, y, como resultado, se crearon el Grupo de

²⁰ El 7 de diciembre del 2012 se llevó a cabo en Hong Kong la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC. Ésta reunión fue crucial para echar a andar la Novena Conferencia Ministerial de la OMC a llevarse a cabo en diciembre del 2013 en Bali. Actualmente se están teniendo diferentes reuniones temáticas encaminadas a allanar el camino para el logro de la agenda de desarrollo de Doha en Bali.

Trabajo a Largo Plazo y el Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Kioto, sobre los cuales se da en la actualidad la negociación.

Muchas organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales han dado seguimiento a este proceso de negociación internacional sobre el clima; algunas construyendo propuestas —muchas veces en alianza con la academia—, y otras demandando a sus gobiernos y a los organismos internacionales que los compromisos de cada Estado Parte sean equivalentes a la urgencia del problema. Algunas otras organizaciones realizan ambas actividades: proponen y demandan mediante resistencia pacífica o manifestaciones de inconformidad.

Según algunos expertos, año con año las negociaciones en el marco de las COP se han incrementado en dificultad, debido a la evidencia natural de los impactos del cambio climático en varias partes del mundo y a la evidencia de la vulnerabilidad de la sociedad en general, pero, por otro lado, la dificultad también se incrementa con la diversidad de voces que se suman a las negociaciones en torno a este fenómeno.

Otro factor que ha influido en que el proceso de negociaciones, en el marco de las COP, se haya intensificado y vuelto más complejo es que ya no es sólo una negociación sobre el cambio climático de Estados Parte de las Naciones Unidas, sino, en realidad, una negociación comercial y financiera en la que entran actores con intereses económicos muy claros. Actores de la sociedad civil reclaman que las COP no sean negociaciones en torno a intereses económicos y financieros, sino sobre una problemática de la que depende la vida en el planeta.

Corresponde al Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (el aparato administrativo y normativo de la Convención) el reconocimiento formal de la sociedad civil en este espacio de las Naciones Unidas. En ese sentido, ha identificado claramente como observadores a nueve grupos de incidencia a los que denominan

constituencies y que en otros espacios internacionales se llaman *caucus*, a saber: jóvenes (YOUNGO), mujeres, investigadores (RINGO), ambientalistas (ENGO) —en este grupo se encuentran las grandes organizaciones ambientalistas como Greenpeace, WWF, Friends of the Earth y Climate Action Network (CAN)—, sindicatos (*unions*), campesinos (*farmers*), sector privado (BINGO) y pueblos indios.²¹ Estos grupos acuden regularmente a las negociaciones durante las COP y en las negociaciones intermedias (que se llevan a cabo en Bonn, sede de la Convención, en junio y agosto de cada año), hacen *lobby* con sus gobiernos y con grupos de gobiernos *ad hoc*, entran a las negociaciones temáticas, proponen, hacen documentos de análisis, se manifiestan pacíficamente dentro de las instalaciones, difunden a diario la información de las negociaciones por medios de comunicación como la revista *ECO*, entre otros; todo en el marco de la normatividad que el Secretariado maneja. Los observadores son actores que en muchos momentos pueden cambiar el rumbo de una negociación, ya sea para que avance o para su estancamiento. Éste es un caso en el que el espacio institucional para recibir la demanda está regulado, y se fomenta, por parte del Secretariado, el diálogo entre los gobiernos y las *constituencies* u observadores. Cada año el gobierno anfitrión tiene la capacidad de ampliar o reducir el espacio de participación de los observadores en las negociaciones.

En el caso de la COP16 llevada a cabo en Cancún, México, en noviembre y diciembre de 2010, la participación de diferentes actores en el proceso fue sustantiva y de aprendizaje tanto para el Secretariado, los grupos de ONG y movimientos sociales, como para los Estados Parte, fundamentalmente México que,

²¹ Revisar la página oficial de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático: <http://www.unfccc.int>.

como anfitrión, jugó un papel determinante en las negociaciones y abrió espacios importantes para los observadores en el ámbito oficial y fuera de éste.

La sociedad civil (incluidos los movimientos sociales) nacional e internacional dedicada a temas ambientales y de derechos humanos y desarrollo se concibe a sí misma como actor relevante y con poder de cambio. A partir de diferentes estrategias, el objetivo en cada COP es lograr que las negociaciones avancen, que se llegue a acuerdos que impliquen cambios de políticas en los países desarrollados, en los emergentes y en los países menos desarrollados. La sociedad civil ha llevado a las negociaciones temas de migración ambiental, perspectiva de género, inclusión del impacto en las poblaciones indígenas y otros temas que, incipientes, aún no son abordados de manera efectiva y amplia dentro de la COP.

De manera general, la sociedad civil se agrupó por intereses y demandas específicas —sin por eso dejar de tener su agenda individual—. Así, en 2010, como en cada COP, se conformaron grupos y redes nacionales e internacionales que desde sus demandas locales y globales apelaron —y continúan haciéndolo— al cambio de modelo de desarrollo como la única solución para detener el cambio climático. En este sentido, organizaciones internacionales campesinas han llamado a respetar y cuidar los derechos de la Madre Tierra y algunas redes nacionales e internacionales han suscrito lo anterior, han dado seguimiento a las negociaciones y han presentado propuestas en ellas y en los grupos temáticos, además de estar atentas a los documentos emanados de las negociaciones oficiales. Participando en el *lobby* con gobiernos clave, pero también en manifestaciones pacíficas de presión, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales reafirmaron que la difusión de información y los foros temáticos construyen ciudadanía y generan base social. Mediante campañas internacio-

nales de presión al mismo tiempo que generando documentos de investigación serios, construyendo alianzas con *think tanks*, con la academia, con movimientos sociales e incluso con algunos gobiernos, dependiendo el tema y las posiciones, la diplomacia ciudadana estuvo intensamente presente en la COP16. La apertura del gobierno de México y del Secretariado de la COP, el reconocimiento de la importancia de la inclusión de la sociedad civil y el reconocimiento de su diversidad fueron bases importantes para el fortalecimiento de la diplomacia ciudadana en el tema de cambio climático.

Algunos escenarios futuros para la diplomacia ciudadana

El ejercicio de la democracia tanto desde las instituciones como desde la sociedad civil es un ejercicio de ensayo-error. La diplomacia ciudadana ha impulsado la generación de espacios institucionales que regulan y ordenan la demanda de la sociedad civil en organismos internacionales. Espacios multilaterales como el G20 o el G7 en el ámbito de la gobernabilidad mundial son espacios que toman la delantera en la preferencia de los gobiernos de países ricos para la toma de decisiones globales. Ahí se están debatiendo temas ambientales, de cambio climático, de salud, de agricultura, de seguridad, financieros y de desarrollo. Para muchos gobiernos, las Naciones Unidas se han convertido en un elefante blanco por la enorme burocracia que representa y por lo difícil que ahí se gestionan las decisiones.

Sin embargo, estos organismos históricos como las instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas, en sus diferentes agencias y regiones, han sido ya escenarios de demandas sociales y han dado un giro hacia el reconocimiento y la generación de mecanismos de transparencia e inclusión de la parti-

cipación social, mientras que el G20, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y espacios de negociación como el G7 no reconocen aún a la sociedad civil como interlocutor válido, no tienen mecanismos de participación de la sociedad civil ni de rendición de cuentas. Esto lleva a la necesidad de fortalecer a la sociedad civil frente a sus gobiernos, en aras de demandar rendición de cuentas de las decisiones tomadas por éstos en los espacios de decisión internacionales.

Los organismos de la sociedad civil tienen retos muy grandes al interior de sus propias redes y coaliciones, frente a sus gobiernos y frente a las instancias internacionales de toma de decisión.

Por un lado, se ha hecho evidente la necesidad de construcción de redes y alianzas de organismos de la sociedad civil y movimientos sociales que logren asumir agendas y estrategias conjuntas para impulsar cambios institucionales. Teniendo en cuenta que el cambio institucional y social deriva de diversos factores como el cambio en la cultura de la población, en las instituciones, en las elites políticas y económicas, la fortaleza de la sociedad civil y los movimientos sociales, se requiere urgentemente afianzar estrategias de alianzas entre diferentes actores del desarrollo, al interior de las mismas y frente a los interlocutores públicos.

Los espacios que las organizaciones y los movimientos generan con los gobiernos, así como los espacios que los mismos gobiernos construyen para el diálogo con la sociedad, son aún la incipiente semilla de espacios ordenadores de demandas y propuestas ciudadanas, tan necesarios para la construcción de instituciones que realmente ordenen la demanda pública, para la construcción de “governabilidad democrática”. No se trata de espacios legitimadores de los gobiernos, ni de espacios exclusivos de demandas y denuncias, sino de espacios de interlocución y construcción que traigan a cuenta las demandas y

las necesidades locales, tejiendo redes y aprendiendo de otros espacios, y que canalicen de manera adecuada las diferentes voces ciudadanas. Esto se construye sólo con la voluntad de todos los actores, generando confianza desde las instancias públicas, con actores ciudadanos fortalecidos, con apertura, respeto y rendición de cuentas por parte de los actores gubernamentales. La fortaleza demanda conocimiento, diálogo, reglas claras, rendición de cuentas, confianza y credibilidad de ambas partes.