

Enara Echart Muñoz

Movimientos sociales y relaciones internacionales

LA IRRUPCIÓN DE UN NUEVO ACTOR

ENARA ECHART MUÑOZ

DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS POR LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y EXPERTA EN PROMOCIÓN Y GESTIÓN DE ONG POR EL IUDC-UCM, ACTUALMENTE ES INVESTIGADORA Y DOCENTE EN EL IUDC, DONDE COORDINA EL MÁGISTER EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. SUS PRINCIPALES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN, EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, ESTÁN RELACIONADAS CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. ENTRE SUS PUBLICACIONES SE ENCUENTRA *ORIGEN, PROTESTAS Y PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO ANTIGLOBALIZACIÓN* (2005), ASÍ COMO DIVERSOS ARTÍCULOS SOBRE DEMOCRACIA, DESARROLLO Y MOVIMIENTOS SOCIALES.



DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

• ENARA ECHART MUÑOZ, 2008

• INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN (IUDC), 2008
DONOSO CORTÉS, 65
28015 MADRID
TEL. 91 594 64 09
FAX 91 394 64 14
IUDCUCM@POL.UCM.ES

• LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2008
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

MOVIMIENTOS SOCIALES Y RELACIONES INTERNACIONALES.
LA IRRUPCIÓN DE UN NUEVO ACTOR

ISBN: 978-84-8319-384-0
DEPÓSITO LEGAL: M-41.967-2008

ESTE MATERIAL HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN
DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSI-
BLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN
DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONS-
TAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

PRÓLOGO, por José Ángel Sotillo 9

INTRODUCCIÓN 15

PRIMERA PARTE. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES GLOBALES
COMO UN ACTOR INTERNACIONAL 23

CAPÍTULO 1. EL LUGAR DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES 25

1. Los actores en la teoría de las relaciones internacionales 27
2. Los movimientos sociales globales en las relaciones
internacionales 40
3. Los movimientos sociales como un actor internacional 66

CAPÍTULO 2. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG EN LA SOCIEDAD
INTERNACIONAL 77

1. ¿Qué son las ONG? Algunos rasgos característicos 77
2. Surgimiento, evolución y participación en la escena internacional 80
3. Su dimensión regional: Europa, América Latina y el Mediterráneo 84
4. Las ONG como actor internacional 86

El sistema internacional se encuentra sumido en un contexto de cambio profundo, fruto en gran parte del llamado proceso de globalización, de creciente interdependencia, que afecta a las reglas del juego, los actores, sus pautas de comportamiento, sus relaciones de poder, sus formas de organización, y que parece hacer necesaria una revisión de los conceptos más clásicos que sirven para definir la realidad internacional. Esta realidad se enfrenta hoy a nuevos retos, entre ellos la necesidad de una mayor cooperación y solidaridad para hacer frente a aquellos problemas globales (tales como el medio ambiente, los derechos humanos o la seguridad, entre otros) que no pueden encontrar una solución por las vías estatales tradicionales, ya que la toma de decisiones se encuentra, en su mayor parte, determinada por agendas supranacionales, al acrecentarse el poder de las organizaciones intergubernamentales —principalmente las instituciones financieras, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, o incluso las empresas transnacionales—, frente al de los actores clásicos que eran los Estados.

Cabe señalar, sin embargo, la aparición de otro tipo de sujetos o fuerzas sociales, que rompen con el anterior esquema de actores internacionales. Estas nuevas fuerzas, a través de la creación de redes ciudadanas globales, juegan un papel central en los actuales procesos de cambio, abriendo importantes vías de debate en el seno de la sociedad internacional, sobre todo en cuanto a derechos

humanos, medio ambiente, bienes públicos globales, desarrollo y participación se refiere. Se trata de los emergentes movimientos ciudadanos a escala mundial, englobados en el amplio movimiento que lucha contra la globalización neoliberal. La aparición de tales sujetos se encuadra en el actual debate sobre la democracia y la participación, cuyo ejercicio no puede limitarse ya al ámbito estatal, puesto que no es en éste donde se definen las prioridades, sino que es necesario extenderlo a un contexto más amplio donde puedan ejercerse plenamente.

En este sentido, las nuevas teorías de la democracia, como la de David Held, plantean un nuevo modelo, la democracia cosmopolita (Held, 2001), con un desarrollo de instancias democráticas en los ámbitos regional y mundial¹, que amplíen a su vez la participación ciudadana en la toma de decisiones, todo ello sin olvidar la esfera local. De los escritos del subcomandante Marcos, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), una de las figuras de este movimiento, se desprende un modelo de democracia más radical, planteando que ya no se trata de un deseo de tomar el poder para cambiar las cosas, ni de una reforma del actual sistema que mantenga las bases, sino de un reparto del poder entre todos, siguiendo los presupuestos de una democracia de base participativa. Así, señala Marcos en una entrevista: "No somos revolucionarios; el político ocupa la silla del poder, y el revolucionario trata de desplazarlo para sentarse en ella, para ocupar el poder; somos rebeldes, porque los rebeldes arriman sillas a la silla del poder, que deja de ser del poder, para ser la voz del pueblo, la voz de todos" (*La Jornada*, 15/02/1996). Es esta perspectiva la que más incide en las formas de organización por la que abogan los movimientos contra la globalización neoliberal. Como indica Naomi Klein, en *Vallas y Ventanas*: "su objetivo [...] no es hacerse con el poder, sino combatir el principio de centralización del mismo" para "hacer recaer en la comunidad la capacidad de tomar decisiones", partiendo de "la creencia de que la toma de decisiones es siempre más responsable cuanto más cerca se halle de las personas a quienes afectan esas decisiones" (Klein, 2002: 22, 39 y 54).

Estas ideas suponen un cambio radical en el papel que se ha dado tradicionalmente al individuo en las relaciones internacionales, y podrían situar las bases para el surgimiento de una sociedad civil global, con una identidad tejida en las redes ciudadanas globales, con una ciudadanía mundial. Podría suponer, en definitiva, el paso de una sociedad internacional a una comunidad global. En efecto, como señala Caterina García Segura en el prólogo al libro de Hedley Bull: "La sociedad se distingue de la comunidad internacional por la ausencia del elemento identitario que tiene esta última. La comunidad es un estadio más avanzado que la

sociedad puesto que sus integrantes comparten, además de intereses y valores, un sentimiento de identidad compartida" (Bull, 2005: 15).

Estos nuevos "actores" son los que están planteando las reformas más importantes del sistema internacional, si bien de forma muy embrionaria por el momento, no por ello menos novedosa. Utilizan para ello canales muy diversos, entre los que se encuentran algunos ya establecidos en el marco de las relaciones internacionales, como pueden ser las conferencias o foros internacionales, paralelos a los institucionalizados (es decir, aquellos integrados por Gobiernos), como los conocidos Foros Mundiales de Porto Alegre. Otros canales menos formales son las numerosas movilizaciones que, desde Seattle en 1999, acompañan cada una de las cumbres internacionales, condicionando su desarrollo, su localización cada vez más alejada de la ciudadanía (como se resalta en las restricciones de circulación en las ciudades donde se celebran, en la suspensión de la libre movilidad de los ciudadanos dentro de la Unión Europea, en la necesidad de reunirse en las aisladas montañas de Canadá o en lugares donde la movilización ciudadana sea harto difícil, como Qatar), lo cual sin duda daña a la propia legitimidad de las reuniones, y sitúa en una difícil situación a aquellos que excluyen a estas fuerzas al tiempo que abogan por la democracia. Han innovado también en cuanto a las formas de coordinación a nivel global, tejiendo redes de solidaridad entre individuos de distintos Estados, por ejemplo, a través de los modernos medios telemáticos, con puntos de encuentro tan conocidos ya como la red Indymedia a nivel global o las diferentes redes estatales, o a través de innovadores procesos asamblearios. La influencia de estas fuerzas en la toma de decisiones a nivel global no cesa así de aumentar, con una participación cada vez más activa en los últimos años, que desempeña una función en la escena internacional, a pesar de lo cual su tratamiento como actor internacional no ha sido analizado más que tangencialmente, aun contando con definiciones que permitirían su incorporación, principalmente aquellas que inciden en la dimensión funcional de los actores.

1. LOS ACTORES EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La teoría de las relaciones internacionales ha ido evolucionando en la definición de actor internacional, en función de las propias dinámicas de la sociedad internacional. Tras el paradigma realista, perspectiva dominante durante mucho tiempo (y que aún tiene una influencia importante en esta disciplina),

que ofrece una visión estatocéntrica de la realidad internacional, los paradigmas clásicos siguientes (principalmente el transnacionalista y el estructuralista) han ido ampliando el concepto de actor, para tratar de aprehender la diversidad existente, sobre la base de concepciones del mundo bien distintas. Posteriormente comenzarán a surgir nuevas teorías sobre la base de presupuestos diferentes², que tratan de superar la división paradigmática anterior, y que permitirán la incorporación de nuevas variables en el estudio de la realidad internacional y de sus actores.

1.1. LAS CARACTERÍSTICAS DE UN ACTOR INTERNACIONAL

Caterina García Segura (1992) elabora una interesante recapitulación de los criterios que sirven para una definición operativa del actor internacional, que puede ser muy útil a la hora de incorporar a los movimientos sociales como tales. Considerando que la realidad internacional es dinámica y cambiante, esta autora trata de superar la visión realista imperante durante mucho tiempo en la teoría de las relaciones internacionales, y establece tres criterios básicos para definir a los actores internacionales:

- El enfoque funcional frente al jurídico: "No importa el reconocimiento jurídico internacional de una entidad, sino su habilidad para movilizar determinados recursos para la consecución de determinados objetivos y su capacidad para ejercer influencia sobre el comportamiento de otros actores del sistema internacional".
- La relatividad y la temporalidad de los actores: "La consideración de una entidad, grupo o individuo como actor internacional puede cambiar según las circunstancias. Ningún actor, ni ningún tipo de actor es eterno".
- La diversidad: al no ser ya la soberanía un requisito imprescindible, sino la autonomía, se amplían las posibilidades de considerar a nuevos actores que inciden en la política mundial.

En definitiva, según la autora, "todos los criterios a considerar para llegar a formular una definición operativa de actor internacional conducen a la afirmación de la necesidad de centrar el análisis en el proceso, en la dinámica de las interacciones que tienen lugar en el escenario internacional y no en una concepción estática del sistema internacional". A partir de esta idea, veremos cómo se ha ido incorporando a los movimientos sociales en la teoría de las relaciones internacionales.

Al tratar de situarlos en el escenario internacional, los movimientos sociales podrían formar parte de las fuerzas transnacionales, que Marcel Merle define como "los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o imponer su punto de vista en el sistema internacional" (Merle, 1991: 411), en cuanto opinión pública militante. Su creciente relevancia en este sentido podría medirse, por ejemplo, en su cada vez más habitual aparición en los medios de comunicación, elemento importante en la formación de la opinión pública. Así, en un primer momento, "el análisis de su función más que de su estatuto será lo que permitirá situarlos en el tablero internacional" (Merle, 1991: 342)

Para Marcel Merle los actores son "toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de 'desempeñar una función' en el campo social; en nuestro caso concreto en la escena internacional" (Merle, 1991: 341). Así, los Estados siguen situándose en el centro, como el actor clásico con personalidad jurídica internacional pero, incluso en esta esfera, están sujetos a la presión de otras fuerzas, como los partidos, los sindicatos, las regiones, e incluso la opinión pública. Rechaza por tanto la distinción tajante que establecían los autores realistas entre la esfera estatal interna y la exterior. Junto a los Estados, este autor analiza otro tipo de actores con incidencia en la sociedad internacional, tales como las organizaciones intergubernamentales (OIG), cada vez más fuertes y con más incidencia en la toma de decisiones, y las fuerzas transnacionales, entre las que distingue las firmas multinacionales (cuyo papel en la escena internacional no ha cesado de aumentar, por lo que ya son un actor reconocido), las ONG y la opinión pública internacional (ésta, a su vez, entendida en cuanto resultante de la convergencia de opiniones de los Gobiernos, de la concordancia de opiniones públicas nacionales en torno a una cuestión determinada, o de un militantismo político e ideológico, siendo esta última la que interesa aquí).

Se verá brevemente el papel que otorga a las ONG y a la opinión pública militante, ya que son las categorías que podrían encuadrar a los actores que analizamos. En cuanto a las ONG, tras intentar hacerse eco de su gran diversidad (con desigualdades geográficas y diferentes estructuras y objetivos), y de sus principales rasgos específicos (tales como la iniciativa privada, la solidaridad, una organización estable), pasa a analizar su función en relación a los Estados y las OIG, deteniéndose en el estatuto consultivo que tienen ante estas últimas, y que supone un avance en cuanto actor del sistema internacional, aun cuando no puedan competir en pie de igualdad con otros actores. Es interesante

también resaltar el peligro de cooptación que señala respecto a las ONG, derivado precisamente de ese deseo de incrementar su influencia en las OIG: "[...] las ONG han caído en una especie de trampa de la que cada vez les es más difícil salir. Por haber buscado sistemáticamente el apoyo de los Estados y de las OIG, se han dejado arrastrar al camino de una cooperación que, de partida, ya estaba falseado. Lejos de representar un punto de vista opuesto al de los Estados, las ONG que han solicitado y obtenido el estatuto consultivo han terminado, en la mayoría de los casos, plegándose al juego de los Estados, a través de las OIG cuyo funcionamiento controlan. De este modo, la iniciativa privada ha venido, paradójicamente, a consolidar un sistema de relaciones y de orientaciones del que en un principio habría querido separarse" (Merle, 1991: 430).

En su aproximación a la opinión pública "animada por el militante político o ideológico", la explica como "manifestaciones más o menos concertadas mediante las cuales algunos grupos, que actúan simultáneamente en varios países, se esfuerzan por crear un movimiento favorable a la defensa de una causa determinada" (Merle, 1991: 458), pudiendo ser espontáneas o coordinadas, con peso en las políticas de los Estados. Señala aquí algunas limitaciones, como la movilización puntual en torno a acontecimientos señalados, y el hecho de que, si éstos son continuos, acaban por llevar a la apatía de las masas. Este problema sigue dándose en la actualidad, aunque hay cada vez más esfuerzos por crear plataformas, tales como los foros propios, que den continuidad a las acciones, para no limitar el movimiento a sus meras manifestaciones públicas. Además, según el autor, "la opinión militante está fragmentada por las diferencias ideológicas o por las geográficas y, también frecuentemente, la universalidad de que se reclaman es ficticia". Este punto, si bien sigue siendo cierto, se ha convertido en una de las bases del movimiento global (aunque también permanece como una de sus debilidades), ya que a pesar de las diferencias, multitud de movimientos de diversa índole han logrado unirse en torno a algunos objetivos comunes, básicamente relacionados con las demandas de justicia global, coordinando las esferas local (donde tienen cabida las reivindicaciones más concretas) y global (en la que esas reivindicaciones se unen para presionar en la escena internacional).

Para Merle, "El impacto de esta opinión sobre el comportamiento de aquellos que toman las decisiones dependerá, en consecuencia, de la fuerza respectiva de las corrientes en presencia y de las relaciones que se establezcan entre cada una de ellas", aunque sí es el medio del que podría surgir una conciencia colectiva, con incidencia real, si consiguen sobrellevar algunos problemas, tales como: a) la diversidad de causas por las que se moviliza (ya se ha visto

que han conseguido unirse en torno a algunas causas principales); b) la desviación de las campañas hacia fines de política interna (problema que podría solucionarse incidiendo en la conexión "glocal"³, es decir, entre lo local y lo global, en el sentido de que entienden que gran parte de los problemas locales son consecuencia de políticas globales); y c) las diferentes concepciones de un mismo problema (hoy la sociedad de la información y la conexión en red ayuda al intercambio de puntos de vista sobre los problemas o conflictos, ayudando a una mejor comprensión mutua). Frente a los Estados, estos militantes buscan la creación de redes de solidaridad internacional, bien revolucionarias bien de presión para la transformación, pero están lejos de llegar a la creación de una conciencia global (aunque hoy tal vez el "otro mundo es posible" haya conseguido un número importante de adeptos), por lo que sigue considerando a la opinión pública como "una fuerza ocasional; por ahora, no puede ser considerada como un actor autónomo de las relaciones internacionales" (Merle, 1991: 468). Queda por analizar cuánto se ha avanzado en este sentido.

Por su parte, Antonio Truyol y Serra (1993) también deja lugar a otros actores en el sistema internacional junto a los Estados y las grandes potencias, actores que constituirían el "elemento democrático" de la sociedad internacional, como los grupos de presión, las asociaciones lucrativas, las ONG, las fuerzas religiosas y espirituales, las fuerzas ideológicas y sindicales, las fuerzas intelectuales y culturales, las fuerzas económicas y el individuo y la opinión pública. Se verán más detenidamente sólo estas últimas y las ONG. Las ONG son definidas aquí como "asociaciones internacionales que no tienen un fin lucrativo [...] que se constituyen como tales entre particulares para la defensa y promoción de valores de diversa índole" (Truyol, 1993: 132), y se resalta el incremento de las mismas y del papel que juegan en el sistema internacional, aunque la presión suele ser más fácil de ejercer sobre los Gobiernos que sobre las organizaciones internacionales (no obstante, es precisamente el creciente poder de estas últimas el que está obligando hoy a presionar trascendiendo las fronteras). Reconoce, sin embargo, que el estatuto consultivo que han conseguido en instancias internacionales les permite jugar un papel en el escenario internacional.

En cuanto al individuo, Truyol resalta su escasa o nula incidencia en la esfera internacional, si no es a través de organizaciones que lo encuadren, a pesar de las declaraciones que han ido reconociéndole algunos derechos fundamentales. No obstante, adquiere peso en cuanto componente de la opinión pública, con incidencia en la política de los Estados, sobre todo con la democratización de las sociedades y el incremento de la información en torno a

temas internacionales. Entiende la opinión pública como espontánea y fácilmente manipulable con un control público o privado de la información⁴, lo que hace importante la educación. Estos apuntes sobre las ideas de Truyol, si bien pueden ser útiles para ver el lugar que pueden tener algunas fuerzas sociales, quedan limitados al no tener en cuenta una posible coordinación de individuos que, sin llegar a ser una ONG, mantengan una estructura más estable y menos difusa que la de "opinión pública".

Roberto Mesa ofrece, desde la perspectiva del materialismo histórico y con la meta explícita final de democratización de la sociedad internacional, una concepción amplia de los actores internacionales. En efecto, aun reconociendo el papel central de los Estados, subraya, ya en 1980, que "actualmente es un hecho innegable la diversidad de los sujetos de las Relaciones Internacionales y que con su actividad discuten su puesto solitario a los mismos Estados" (Mesa, 1980: 182). Entre estos sujetos destacan las organizaciones internacionales, el individuo (sobre todo en cuanto a su pertenencia a una clase social), los movimientos de liberación nacional, las organizaciones sindicales, las empresas transnacionales, entre otros, incorporando asimismo conceptos novedosos en esta disciplina, como "Pueblo" o "Nación". Es decir, que su "visión de las Relaciones Internacionales abarca un complejo relacional en el que tienen cabida todos los grupos sociales o individuos cuyos intereses o vocación les hacen salir del límite nacional y desarrollar o completar sus actuaciones en el marco internacional. Tres son, en consecuencia, los elementos que califican de internacionales a una serie de relaciones concretas: el marco geográfico, los grupos de intereses o de vocación y las actividades desarrolladas" (Mesa, 1980: 183). En su panorámica de los actores, dedica apartados a las fuerzas transnacionales sociales (entre las que sitúa a las Internacionales Socialistas, por ejemplo), y a las organizaciones no gubernamentales⁵. La aproximación de este autor, en definitiva, ofrece la posibilidad de considerar a una gran gama de actores internacionales, entre ellos los movimientos sociales globales, ya que su marco geográfico, vocación y actuación son ya internacionales.

En su *Introducción a las relaciones internacionales*, Celestino del Arenal (1994) sienta algunas bases para una nueva teoría de las relaciones internacionales, desde un enfoque socio-histórico, resaltando la necesidad de ampliar el abanico de actores (considerando a las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales, los movimientos de liberación nacional, el individuo, las clases sociales y los grupos de presión, entre otros) más allá del Estado, aunque éste siga siendo la unidad central. Plantea las limitaciones de seguir hablando de "relaciones internacionales",

ya que este mismo término implica al Estado como centro, al tener como referencia las fronteras estatales, por lo que prefiere hablar de "sociedad internacional". En cuanto a las relaciones que se dan en esta sociedad internacional, las define como "aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional como tal" (Arenal, 1994: 424), lo que permitiría considerar a los movimientos globales como un actor de dichas relaciones, por su incipiente incidencia en las mismas. En efecto, para este autor, "la sociedad internacional de nuestros días no es exclusivamente interestatal, sino también transnacional y humana, en razón de la diferente naturaleza de los actores de la misma y de su interrelación e interacción, del carácter múltiple y variado de las relaciones e interacciones que se producen en su seno y del alcance común y global de los problemas y soluciones" (Arenal, 1994: 431), resaltando así la necesidad de volver a situar al hombre en el centro de una teoría de las relaciones internacionales, recuperando la dimensión humana. Se resalta aquí la importancia del cambio en una sociedad internacional dinámica, así como la conexión entre una teoría de las relaciones internacionales, y la práctica a la que ésta puede servir, en cuanto solución de problemas globales urgentes (la paz, el respeto de los derechos humanos, el medio ambiente, etc.), desde una orientación normativa.

La irrupción de estos nuevos actores también podría relacionarse con el llamado "regreso del individuo a la política internacional", del que habla Esther Barbé (1995), en los años ochenta, en un principio en torno a temas como derechos humanos, democracia y desarrollo sostenible, con la aparición de foros en la Cumbre de la Tierra de Río (1992), en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena (1993) y otros, pero cuya actuación se va extendiendo a otros ámbitos, sobre todo el económico, con cumbres paralelas a los encuentros de las grandes organizaciones financieras internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, o de organizaciones supranacionales como la Unión Europea. En su manual de 2003, actualizado, Barbé da pistas interesantes en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, si bien limitadas todavía, ya que no incorpora a los movimientos contra la globalización neoliberal entre los actores, aunque los contempla en uno de los capítulos finales. Señala, como una de las características de la heterogeneidad de las relaciones internacionales, la pluralidad de actores y objetivos considerados a partir de las teorías transnacionalistas, al tener en cuenta no sólo la soberanía, sino también otros "criterios funcionales (capacidad de movilizar recursos, habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones, etc.)" (Barbé, 2003: 120), aunque todavía no se pueda hablar de una comunidad internacional.

Barbé, siguiendo la teoría sistémica para entender la sociedad internacional, considera a los actores como elementos del sistema que interactúan, lo que le lleva a definir al actor no "sobre la base de la naturaleza (jurídica, por ejemplo) de la unidad en cuestión, sino a partir de su capacidad y de su habilidad para cumplir las funciones asignadas y obtener los objetivos propuestos en el sistema [...] Dicha categoría se mide a partir de la influencia, efectivamente ejercida, por el actor en cuestión en su 'terreno de juego'". El ejemplo que utiliza aquí, la influencia de Amnistía Internacional en la promoción de los derechos humanos, permite avanzar en la incorporación de fuerzas sociales como actores. El actor internacional es así, desde una perspectiva funcional, "aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía" (Barbé, 2003: 135).

Esta definición le lleva a adoptar la clasificación de actores ya vista en Merle: Estados, organizaciones internacionales y fuerzas transnacionales (entre las que distingue empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales, dejando al margen los movimientos sociales transnacionales). Barbé define las fuerzas transnacionales como "aquellos flujos que no parten de una iniciativa pública (gubernamental), sino privada, y que, como corresponde a todo actor internacional, influyen en el sistema internacional" (Barbé, 2003: 186). Dejando al margen las empresas transnacionales (que se consideran un actor con un alto nivel de influencia en la escena internacional), define a las ONG como "asociaciones o grupos, constituidos de modo permanente por particulares (individuos o colectivos) de diversos países (mínimo tres), que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional"⁶. Estas ONG han tenido una influencia en las grandes cumbres (principalmente de Naciones Unidas) de la década de los noventa, y constituyen un elemento importante a la hora de hablar del surgimiento del movimiento contra la globalización, con el que mantiene unas relaciones que van desde la cooperación hasta la confrontación, como se verá más adelante.

Como se ha señalado, esta clasificación no incorpora a los movimientos sociales transnacionales. No obstante, y dada la actualidad de la obra, no deja de hacerse eco de éstos, al hablar de la sociedad internacional en la era de la globalización y de las agendas o cuestiones clave que le ocupan (militar, económica y global). Afirma en este sentido que "los esquemas de poder y de influencia a nivel global cambian en razón del ámbito (militar, económico, social) y de la fuente de autoridad (Estados, organizaciones internacionales,

empresas, individuos organizados)" (Barbé, 2003: 276). Es aquí, al considerar las presiones a los Estados, cuando habla del "impacto de unas sociedades más vinculadas con el medio internacional (movimientos sociales transnacionales, opinión pública sensible a los temas internacionales, etc.)", lo que permite considerar el papel de los ciudadanos en el sistema internacional, clave en la conformación de la tercera agenda, la global, referida a aquellas cuestiones globales que demandan soluciones globales (desarrollo, pobreza, derechos humanos, medio ambiente, etc.), y "en la que se hace presente la lógica de la gobernanza global por la imbricación que en dichos encuentros (los de Naciones Unidas) se produce entre organizaciones internacionales, Gobiernos, entidades subestatales, empresas, movimientos sociales, ONG, etc." (Barbé, 2003: 289).

Aquí, movimientos sociales y ONG son considerados decisores con poder estructural creciente en la discusión y la gestión de la agenda global, sobre todo en aquellos temas referidos a los derechos humanos o el medio ambiente (con la participación en cumbres internacionales o la creación de foros paralelos a las mismas, que reúnen a miles de personas), pero también, y cada vez más, en cuestiones de seguridad o economía, en las que centran gran parte de sus denuncias⁷. En definitiva, esta autora, a pesar de no considerar a los movimientos sociales transnacionales como un actor internacional en su primera clasificación, no deja de resaltar su participación e incidencia en la escena internacional de la posguerra fría. En cualquier caso, sí podemos recuperar los elementos de su definición: su habilidad de movilizar recursos para alcanzar sus objetivos, su capacidad de influir en otros actores del sistema y su autonomía. Serán éstos los criterios que se seguirán en el análisis de los movimientos sociales como un nuevo actor internacional.

1.2. NUEVOS ENFOQUES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Frente a la tradicional división paradigmática (realismo, transnacionalismo, estructuralismo), el estudio de las relaciones internacionales se abre a diferentes enfoques, en los que se revaloriza al ser humano, se recuperan las preocupaciones normativas, al tiempo que se abre la teoría de las relaciones internacionales a otras ciencias y perspectivas. En esta apertura del debate teórico en las relaciones internacionales hacen su aparición numerosas perspectivas, entre las que se puede citar la teoría crítica, la EPI (Economía Política Internacional) estructuralista, la teoría feminista, el constructivismo, o el deconstructivismo. En cuanto a la EPI estructuralista, cabe citar la teoría

estructural del poder de Susan Strange (May, 1996), que analiza las diferentes dimensiones del poder: la financiera, la productiva, la de seguridad y la del conocimiento, a la hora de explicar la posición de los Estados en el sistema internacional, frente a aquellas teorías que se ocupan únicamente de la dimensión material del poder, teoría que puede ser útil para situar a la Unión Europea en el tablero internacional, ya que su posición en el sistema no puede explicarse únicamente en términos de poder clásico, o militar.

La teoría feminista, por su parte, ha tenido gran influencia en los estudios sobre desarrollo que intentan aprehender la diversidad social, y ha evolucionado desde posturas centradas en las mujeres hasta el enfoque más global de género (Sylvester, 1996; Rodríguez Manzano, 2005). Son importantes aquí la diversidad, las identidades, que construyen las relaciones de poder. Se parte de la premisa de que el Estado, la soberanía, la seguridad, etc., no son conceptos neutros en perspectiva de género, sino fruto de una construcción patriarcal de las relaciones. Es necesario, por tanto, para su estudio, introducir la variable género. Estas teorías han jugado un papel importante en el intento de configurar nuevas relaciones, incluso en el seno de los movimientos sociales, siendo género una variable ineludible para un cambio de las estructuras existentes, desde la misma base. Ha sido también uno de los elementos que se han ido incorporando a la agenda oficial de las grandes organizaciones, con importantes conferencias dedicadas a la mujer.

Por su parte, el constructivismo (por ejemplo de la mano de A. Wendt), al negar la separación que hace el realismo entre la esfera de la política interna y la de la política internacional de los Estados, y entender que la acción exterior de los Estados ha de estar inspirada en sus valores internos si quiere mantener su legitimidad, da un poder de influencia mayor a la sociedad civil, que puede comparar las prácticas de los Estados con su discurso, sobre todo si está bien informada. El constructivismo, aunque parte de la existencia de un régimen internacional, no entiende su surgimiento en términos racionalistas o de hegemonía, sino en función de principios morales que rigen en el interior de los Estados, necesarios para su legitimidad y para la cohesión social, y que se proyectan al exterior. Estas teorías hacen una crítica radical al realismo, que ven no como una explicación de la realidad, sino como una construcción de la misma, que ha guiado la política exterior de los Estados, como profecía autocumplida, como teoría legitimadora de la práctica, creando así relaciones conflictivas. Las relaciones son construidas por los Estados, por lo que es posible construir relaciones sociales emancipatorias, construcción en la que participan multitud de actores. En estas construcciones es importante la configuración de

identidades e intereses, con importancia de las ideas, por lo que es un ámbito a tener en cuenta en nuestro estudio de los movimientos globales y de la Unión Europea, en búsqueda de identidades definitivas.

El deconstructivismo va más allá, partiendo de Foucault y su conocimiento, discurso, como construcción de la realidad. Es, además de pospositivista, posmoderno. Entiende que el lenguaje crea las realidades, define los marcos para entender la realidad. La ideología crea esos marcos de conocimiento, y de esta manera abre o cierra vías para la acción. En este sentido, cuestionan la modernidad ilustrada, que ven como la dominación de los países del sur por los del norte, y que ha tenido consecuencias desastrosas para los primeros. Frente a ello proponen un deconstructivismo del discurso, viendo la génesis de los conceptos y su relación con el poder. La importancia de la creación de un discurso alternativo en las estrategias de los nuevos movimientos transnacionales puede relacionarse con este enfoque, con un intento de crear nuevos marcos discursivos que permitan el surgimiento de imágenes colectivas alternativas. Además, la gran importancia que tienen actualmente los medios de comunicación de masas en la definición de identidades, e incluso en el entendimiento de la realidad internacional por parte de la opinión pública, explica la relevancia que tiene el lenguaje en la configuración de la realidad. El control de estos medios se convierte así en un gran elemento de poder.

La teoría crítica, de la mano de Robert Cox (1996), otorga también gran importancia a la influencia de las fuerzas sociales en los procesos de cambio históricos que afectan a las formas de Estado y al propio orden mundial. Tiene como objetivo último construir un proyecto emancipador de transformación del orden mundial, optando por un enfoque sociohistórico, y con influencias tanto del marxismo como de las diversas teorías surgidas en los años ochenta. Este autor ofrece como método de análisis las estructuras históricas, como configuración de tres fuerzas: las capacidades materiales, las ideas (como significados intersubjetivos e imágenes colectivas) y las instituciones (como estabilización y perpetuación de un orden determinado, reflejan las relaciones de poder establecidas, y potencian imágenes colectivas acordes con esa estructura de poder, para legitimarlo). Las fases históricas sucesivas se producen a través de procesos de contradicción que se dan en una estructura, cuando surgen problemas a los que no se puede dar respuesta desde ésta, y que crean la oportunidad para transformarla en otra nueva; es el proceso de cambio histórico. El objetivo de Cox es estudiar la situación histórica de las relaciones existentes para descubrir la potencial emergencia de estructuras rivales que expresen posibilidades alternativas de relaciones de producción, formas de Estado

y orden mundial. En este sentido conviene recordar que para Cox toda teoría es siempre para alguien y para algún propósito, adoptando un enfoque normativo claro.

En la concepción de Cox, tiene gran importancia el concepto de hegemonía gramsciano⁸. Las estructuras históricas se mantienen gracias a la hegemonía, que es precisamente la que permite que se ajusten las tres dimensiones. Aquí son importantes las organizaciones internacionales, que ayudan a la expansión de valores y normas, legitimando ideológicamente el orden mundial, y al consenso en torno a ellos, mediante la cooptación de las élites de los países periféricos y la absorción de ideas contrahegemónicas haciéndolas consistentes con la doctrina oficial (Cox, 1996: 494-523). La estrategia pasa por conceder al movimiento opositor un papel ampliado en el seno del sistema, con objeto de reforzar la legitimidad de éste, sin alterar por ello ninguna de sus bases. Esto se ha visto, por ejemplo, con la incorporación en el discurso oficial de ideas provenientes de los movimientos sociales, aunque matizadas, tales como el ecologismo, la igualdad de género o el respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, el concepto de desarrollo sostenible que manejan las instituciones financieras no siempre se corresponde con el sentido original del mismo, que queda desvirtuado.

En cuanto a la dinámica actual de la globalización, Cox plantea un análisis interesante. Por ejemplo, en referencia a la relación dialéctica entre interdependencia y territorialidad, útil para el análisis de los movimientos contra la globalización neoliberal. A pesar de las tendencias económicas que suponen un desafío a la territorialidad, el aumento de la interdependencia no tiene su correlato necesario en una dilución proporcional de la territorialidad, ya que la defensa del sistema económico mundial, el terreno en que más ha progresado con diferencia la interdependencia, continúa dependiendo de la potencia territorial, en la que reside el poder político-militar; y además, la base territorial es uno de los pilares de apoyo a los que recurre el contra-movimiento heterogéneo que se opone a la mundialización económica⁹. También recupera el análisis que Karl Polanyi¹⁰ hace del desarrollo del capitalismo desde la Revolución Industrial hasta mediados del siglo XX, que amplía incorporando la crisis del Estado de bienestar en los años sesenta y setenta, como vuelta a la primera fase de Polanyi, pero esta vez a escala global. Si bien en los años ochenta este nuevo capitalismo parecía triunfante, posteriormente sus consecuencias sociales destructivas (aumento de la polarización social, relación problemática entre finanzas y producción, movimientos migratorios, distinción no sólo geográfica entre centro y periferia e implicaciones ecológicas dramáticas de los

patrones de consumo) se han hecho patentes. Esto se vincula con una crisis general de la política institucional (desilusión, desapego popular y despolitización). Siguiendo el esquema de Polanyi, Cox considera que en la actualidad nos encontramos en una segunda fase, reedición a nivel global de la respuesta social a las consecuencias depredadoras del capitalismo salvaje. Pero para que la acción de respuesta sea exitosa, es precisa una reestructuración global de la sociedad civil.

Estas consideraciones sobre el contexto actual llevan al autor a definir unas líneas de evolución principales de la globalización (Cox, 1997): a) polarización social, con fracturas y transnacionales, que delimitan la sociedad civil global; b) descomposición del Estado, que tiene como uno de sus síntomas la gestación de una sociedad civil transnacional en la que intervienen movimientos sociales de toda índole que actúan al margen de las estructuras políticas convencionales; c) diversificación del capitalismo, como constitución de bloques económicos (o regionalismo) y de la rivalidad entre los distintos modelos de organización del capitalismo (anglo-norteamericano, asiático y renano o europeo); d) el problema ecológico, que lleva a la necesidad de un desarrollo sostenible con el medio ambiente; e) el diálogo de civilizaciones, que termine con la maniquea visión, heredera de las mentalidades de la guerra fría, que ve al otro como amenaza; y f) la recomposición de la sociedad civil transnacional, a partir de los movimientos sociales progresistas, necesaria para la viabilidad del proyecto emancipador coxiano, y que ya se está dando en respuesta a los efectos nocivos del nuevo capitalismo. La pérdida de confianza en el Estado puede compensarse con un aumento en la movilización de la sociedad civil. Hay un sentido de democracia que puede construirse desde ese desarrollo de la sociedad civil: la democracia participativa.

Estas tendencias pueden llevar a la construcción de un nuevo multilateralismo, basado en la comunicación igualitaria, en la participación, y con preocupaciones normativas de cara a un orden mundial más justo e igualitario, como interlocutor de las nuevas fuerzas sociales, que sería construido desde abajo, desde la sociedad civil articulada, fruto de una transformación más que de un desarrollo incremental del actual. Aquí el regionalismo puede tener un papel importante, como paso intermedio, ya que es más cercano a los problemas de la gente, siempre que las fuerzas sociales ganen peso en él. Para ello, también es necesario pasar a un sentido de la política más centrado en la acción colectiva para la consecución de objetivos comunes, ya que la posibilidad de reconstruir la sociedad y la política desde abajo necesita revivir el sentido de responsabilidad colectiva en los movimientos sociales, con un entendimiento entre culturas.

Finalmente, Cox destaca tres tendencias de pensamiento aún dominantes que deben ser superadas en un futuro orden mundial: la hegemonía, el sistema de Estados westfaliano y la tendencia de la globalización en la economía política mundial. Propone así algunas implicaciones de un mundo que se convirtiera en poshegemónico (es decir, en el que primen los valores comunes a las diferentes civilizaciones frente a aquellos impuestos por un Estado hegemónico), poswestfaliano (en el que los actores se amplíen a organizaciones de la sociedad civil transnacionales, abriendo posibilidades de acción), y posglobalización (fruto de un desarrollo de las fuerzas transnacionales de oposición a las consecuencias sociales negativas de la globalización). Estas consideraciones sobre la teoría crítica coxiana pueden ser de utilidad a la hora de analizar el rol de los movimientos sociales en el nuevo orden internacional, así como para ver las reacciones desde las instituciones internacionales como, por ejemplo, la Unión Europea: ¿es una institución legitimadora del orden actual hegemónico? ¿Puede abrir vías de participación a esas nuevas fuerzas sociales? ¿Supone un modelo alternativo al de la actual globalización, con la incorporación de un capitalismo de rostro humano?

2. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES GLOBALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A partir de la década de los noventa, una nueva corriente de autores empieza a preocuparse por el papel de los movimientos sociales globales en la sociedad internacional. Un libro clave en este sentido es *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state* (Smith et alii, 1997), en el que se analiza el rol de las organizaciones de los movimientos sociales transnacionales, es decir, aquellas ONG internacionales que buscan un cambio político en el orden internacional. En él, autores como Charles Chatfield, Jackie Smith, Ron Pagnucco y John D. McCarthy, entre otros, apuntan los temas claves para el análisis de estos movimientos. Se parte de la premisa de que los grupos no estatales se han convertido en significantes actores internacionales e incrementarán su importancia según el mundo vaya haciéndose más complejo e integrado. Este aumento de su importancia afecta a cómo estos grupos incrementan su influencia.

En el Estado español se pueden encontrar también iniciativas interesantes para el estudio de los movimientos sociales globales, como el *Anuario de movimientos sociales*, coordinado por Elena Grau y Pedro Ibarra, que desde

1999 analiza anualmente el estado de los movimientos sociales, y que ha ido recogiendo la importancia del movimiento contra la globalización neoliberal. Asimismo, desde la sociología se han hecho esfuerzos por ofrecer un marco teórico para el estudio de los movimientos sociales globales. Además, en los últimos años, se ha incrementado el interés por lo que se ha llamado la "sociedad civil global", dando así un paso más en la consideración del papel de las fuerzas sociales en el escenario internacional.

2.1. LAS VARIABLES CLAVE EN LA TEORÍA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

A la hora de analizar la emergencia y construcción de los movimientos sociales es importante tener en cuenta tres variables, que trataremos de adaptar al marco internacional: las estructuras de movilización, las oportunidades políticas y la creación de marcos interpretativos:

1. *Las estructuras de movilización*: se trata de relaciones sociales (formales o informales, centralizadas o descentralizadas, etc.), a partir de las cuales el movimiento construye la acción colectiva. Dependen de la combinación de recursos humanos, materiales y políticos que son capaces de movilizar. Su estudio ha sido clave en la teoría de movilización de recursos (con autores representativos como John D. McCarthy y Mayer N. Zald), según la cual la acción colectiva es el resultado de un cálculo racional de los costes y beneficios de las diferentes posibilidades de actuación. Son importantes en este sentido las redes temáticas (*issue networks*), formadas por activistas, organizaciones del movimiento, políticos, oficiales intergubernamentales, medios de comunicación, fundaciones, etc., que comparten un mismo objetivo y ayudan a la comunicación y coordinación estratégica, facilitando la actividad del movimiento. Las nuevas tecnologías juegan aquí un relevante papel. Las estrategias para movilizar recursos para la acción buscan maximizar la efectividad de los esfuerzos colectivos para afectar los procesos políticos. Se trata aquí de atraer nuevos activistas y recursos para la causa, creando marcos interpretativos, a través de la sensibilización, de campañas mediáticas, de manifestaciones, etc. Asimismo, algunas organizaciones optan por participar en organizaciones internacionales, lo que les permite una mayor estabilidad y reconocimiento formal. En cuanto a las estrategias de acción, son las actividades del movimiento para influir en la política, y pueden resumirse en las siguientes: generar

comunidades de intereses para programas multinacionales, como pudo ser la creada por Cruz Roja llevando a cambios en torno a las actuaciones en situaciones de conflicto; movilizar las presiones internacionales sobre la política nacional, arena en la que se centran al principio los movimientos sociales, buscando, por ejemplo, un cambio en las leyes; y tratar de influir en las negociaciones internacionales y las organizaciones internacionales, por ejemplo, presionando o participando en las negociaciones.

2. *Las estructuras de oportunidad política*: las estructuras de oportunidad política en los contextos nacional, intergubernamental y no gubernamental son factores que facilitan o dificultan los esfuerzos para el cambio social. Sydney Tarrow (1997) las define como el conjunto de dimensiones del entorno político que proporciona incentivos para que se produzca una acción colectiva, afectando a sus expectativas de éxito o fracaso. Existen aquí diferentes niveles políticos interrelacionados, en los que los movimientos pueden actuar, con diferentes estrategias. No conviene olvidar tampoco los contextos social y cultural, ya que los actores sociales no buscan sólo cambiar la alta política sino también los comportamientos. Las tres áreas de actuación son las siguientes:

- Arena política nacional, influida por el interés nacional, la posición del Gobierno en las negociaciones, la implementación de acuerdos internacionales, etc. Los estudios sobre oportunidad política normalmente están centrados en los procesos políticos nacionales, que por otra parte siguen siendo importante para los movimientos globales.
- Arena política intergubernamental, donde se encuentran las organizaciones internacionales y las negociaciones de los programas fuente de regímenes internacionales.
- Arena política transgubernamental, en la que se contribuye a la toma de decisiones desde la burocracia de las organizaciones internacionales, en interacción con expertos y grupos de interés dentro y fuera de los Gobiernos.

Jackie Smith (1997) plantea como hipótesis que la formación de movimientos sociales transnacionales se da en torno a cuestiones para las que la estructura de oportunidad política nacional es relativamente cerrada o para las que las soluciones nacionales son inapropiadas. Frente a ello, se encuentran con una estructura de oportunidad política

internacional favorable, con oportunidades institucionales en las organizaciones internacionales, lo que contribuye al surgimiento de organizaciones de los movimientos sociales transnacionales (en adelante OMST). Estas estructuras de oportunidad política dependen de las siguientes variables: la relativa apertura/cierre del sistema político institucionalizado, la estabilidad del alineamiento de la élite, la presencia de élites aliadas y la capacidad y propensión del Estado a la represión.

3. *Marcos interpretativos (frameworks) e identidad activista*: los marcos, contruidos sobre materiales culturales preexistentes, son indispensables para la acción, ya que un sistema de valores es crucial a la hora de motivar a las personas para que actúen. Un marco dominante tiene tres funciones básicas: explicativa, de articulación y de movilización potencial. Son importantes aquí también los medios de comunicación, con una gran innovación en el seno de los actuales movimientos globales, que han creado sus propias redes comunicativas. Los medios de comunicación son clave para lograr la visibilidad del nuevo marco. En el ámbito internacional, la creación de marcos es todavía más difícil que en el nacional, ya que tienen que ser compartidos por diferentes culturas, diferentes lenguajes. Por ello, es necesario crear un consenso internacional, como el existente ya, por ejemplo, en torno a los derechos humanos, o el que se está creando en torno a la necesidad de una mayor justicia social global. Los foros y conferencias internacionales son lugares útiles para crear marcos, como se ha venido haciendo en el Foro Social Mundial de Porto Alegre.

En el proceso de creación de marcos existen cinco dimensiones: "encontrar una cuestión del debate público e interpretarla como un problema social; localizar las causas y los agentes causales del problema; interpretar los objetivos y la probabilidad del éxito de los esfuerzos; encontrar y caracterizar al destinatario de la protesta; justificarse como actores legítimos de la protesta" (Rivas, en Ibarra et alii, 1998: 181-215). La formación de una identidad activista se da a través de procesos desde arriba y desde abajo. Un autor clave en este sentido es Alberto Melucci, que define la identidad colectiva como un proceso de construcción social. Muchos procesos de la globalización pueden proveer la base para el desarrollo de identidades transnacionales (aumento de la integración, comunicación, contactos más allá de las fronteras). Sin embargo, también pueden llevar al otro extremo, reforzando las identidades locales. Uno de los logros de los actuales movimientos globales es el haber

sido capaz de tejer ambas dimensiones, a través de la conocida como "conexión *global*".

Benjamín Tejerina se centra en "la contribución de los movimientos sociales a la transformación de las normas y valores que rigen en la sociedad". Según este autor, los elementos de la identidad colectiva son los siguientes: la "presencia de aspectos cognitivos que se refieren a una definición sobre los fines, los medios y el ámbito de la acción colectiva"; una "red de relaciones ente actores que comunican, interactúan, negocian entre sí y adoptan decisiones"; y un "cierto grado de implicación personal, posibilitando a los activistas sentirse parte de un 'nosotros'" (en Ibarra et alii, 1998).

La creación de un discurso alternativo, que desafíe el discurso social dominante, es básico a la hora de transformar una realidad social. En efecto, "una vez que la realidad social deja de ser algo 'objetivo' y se contempla como una producción humana más, pierde su carácter de referencia obligada para el comportamiento de los individuos; además, frente a una única forma de contemplar aquélla, se reconoce la posibilidad de que existan interpretaciones alternativas a esa realidad" (Sabucedo et alii, en Ibarra et alii, 1998). Este discurso debe servir para crear una conciencia de cambio, así como para apoyar las acciones que plantea el movimiento. Debe, por tanto, incidir en tres aspectos: la injusticia del modelo actual, la identidad del movimiento y la eficacia de la acción que plantea, guiando de esta forma la acción colectiva.

Estas tres variables —estructuras de movilización, oportunidades políticas y marcos interpretativos—, clave en el estudio de los movimientos sociales, servirán más adelante a la hora de definir los movimientos sociales que aquí nos ocupan, así como para analizar su posición en el sistema internacional. El estudio de estas cuestiones se ha realizado principalmente desde las ciencias sociales en el marco estatal, pero la creciente importancia de los movimientos sociales que traspasan las fronteras obliga a ampliar ese marco al ámbito internacional, adoptando como disciplina explicativa las relaciones internacionales. Incluso autores fuertemente arraigados en la dimensión estatal han estimado necesario avanzar en esta dirección, como Sydney Tarrow. En efecto, su libro *The new transnational activism* (2005) da un interesante paso del ámbito estatal, en el que se centraba su estudio de las estructuras de oportunidad política, al escenario internacional, marco de análisis del nuevo activismo transnacional. Señala en este sentido que no puede distinguirse entre el ámbito interno y el internacional, y que una de las

características más interesantes del activismo transnacional es cómo conecta lo local con lo global, una de las características a su vez de los movimientos sociales contra la globalización neoliberal.

Para Tarrow, el activismo transnacional es algo más que una reacción contra la globalización, ya que ésta, por sí sola, no es suficiente para explicar el surgimiento de la acción colectiva, que requiere recursos, oportunidades, marcos interpretativos y una identidad común. En este sentido, mientras la globalización da incentivos y temas para el activismo transnacional, ya que provee las causas para la resistencia, es el internacionalismo el que ofrece el marco, los puntos focales, los recursos y la estructura de oportunidades para los activistas transnacionales, y les une en coaliciones y campañas transnacionales. Es esta conexión con el proceso de globalización y con el internacionalismo la que otorga la novedad de este tipo de activismo, frente a un transnacionalismo más clásico (basado en la difusión de movimientos más allá de las fronteras, así como en movilizaciones internacionales).

Tarrow define el internacionalismo como el incremento de las relaciones entre Estados, Gobiernos y actores no estatales; el incremento de los vínculos entre los niveles subnacional, nacional e internacional; y el fortalecimiento de las estructuras formales e informales que invitan al activismo transnacional y facilitan la formación de redes de actores no estatales, estatales e internacionales, ya que el internacionalismo hace más visibles las amenazas de la globalización y ofrece recursos, oportunidades, etc., para el activismo transnacional. Supone, por tanto, una extensión de su concepto de oportunidades políticas. Ejemplos de ese internacionalismo serían las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, los bloques regionales, las ONG internacionales o las redes sociales transnacionales, aunque para Tarrow, es Europa, con su denso tejido de vínculos horizontales y verticales, la que ofrece la estructura de oportunidad más diversa y abierta para los actores no estatales (2005: 27).

Sin embargo, a pesar de ese salto al ámbito transnacional, para Tarrow, los movimientos sociales transnacionales siguen teniendo una fuerte vinculación con el ámbito doméstico, lo que nos lleva a un concepto central en su teoría sobre el activismo transnacional: el de "*rooted cosmopolitans*" (cosmopolitas arraigados), que define como "los individuos y los grupos que movilizan recursos y oportunidades domésticos e internacionales para avanzar reclamaciones en nombre de actores externos, contra opositores externos, o a favor de objetivos que sostienen en común con aliados transnacionales" (2005: 29). Los activistas transnacionales serían un subgrupo dentro de esos "cosmopolitas arraigados", y los define como "personas y grupos que están arraigados en contextos nacionales

específicos, pero que se comprometen en actividades de controversia política que les involucran en redes transnacionales de contactos y conflictos" (2005: 29). Los movimientos sociales globales no son, por tanto, la única forma de activismo transnacional (también lo son las ONG, los movimientos laborales, las coaliciones transnacionales, etc.). Y es interesante aquí la distinción que hace entre las estrategias de los diversos activistas transnacionales y, en concreto, de las ONG y los movimientos sociales. Señala así que algunos activistas se comportan como "insiders", es decir, que actúan desde dentro, a través del lobby y la colaboración con élites internacionales hasta el punto de ser cooptados, mientras que otros (los "outsiders", que actúan desde fuera) desafían las políticas de las instituciones internacionales y, en algunos casos, contestan su existencia. También advierte que en la práctica es difícil trazar la línea divisoria entre ambas estrategias, por las coaliciones comunes entre ellas.

La creación de un movimiento social (fruto de un esfuerzo público sostenido, organizado, para hacer demandas colectivas a las autoridades, que ha de tener una estructura duradera y una identidad colectiva) transnacional no es tarea fácil, por la dificultad de sostener la acción colectiva y de desarrollar una identidad colectiva común entre personas con diferentes bagajes culturales. Por ello, es importante ver su grado de organización, por un lado, y su construcción identitaria, por el otro. En cuanto a la organización, distingue tres niveles en el activismo transnacional: las redes (que entiende como un término tan difuso que dificulta el análisis, y que tan sólo sirve para mapear la existencia de potenciales coaliciones), las coaliciones (que si son duraderas pueden llevar a la formación de movimientos sociales) y los movimientos sociales (que serían interacciones sostenibles entre los desafiantes y las autoridades en cuestiones políticas y/o culturales). Define las coaliciones como "acuerdos de colaboración intencionales que permiten a diversas entidades organizativas reunir recursos para realizar un cambio" (2005: 164). Todos los movimientos son formados por coaliciones, pero no todas las coaliciones producen movimientos sociales, para ello es necesario que sean duraderas, que se mantengan las oportunidades y las amenazas, y que se desarrollen identidades subyacentes. Para que sean duraderas, es necesario a su vez construir marcos interpretativos, crear redes de confianza, tener compromisos creíbles y saber gestionar la diferencia y tener incentivos selectivos.

El proceso de construcción de la identidad es especialmente importante en este proceso, al tratar de unir intereses tan diversos en un mismo movimiento social, y se ha logrado en este caso a través de identidades colectivas "tolerantes", que permiten lidiar con la heterogeneidad, básicamente uniéndose en

torno a la lucha contra esa globalización, fuente de los problemas globales, pero con impactos también locales. En efecto, hay tantos motivos para protestar contra la globalización como aspectos existen de ese fenómeno, y los movimientos la utilizan como marco general en el que unir diversas luchas (*frame-bridging*). Así, frente a la diversidad existente en el seno de los movimientos por la "justicia global", como los denomina Tarrow, la estrategia es crear marcos multitemáticos (*multi-issue frames*), es decir, no centrados en una única idea, lo que es posible por la existencia de blancos comunes que ofrece el internacionalismo, como el FMI, la OMC o EE UU, que condensan en una sola imagen una amplia gama de objetivos (2005: 73), o la Unión Europea, que es también un objetivo visible hacia el que dirigir las demandas, por las fuertes interrelaciones que se dan en su seno entre el ámbito doméstico y el supranacional. En palabras de Della Porta (en Tarrow, 2005: 135) esta unión heterogénea lleva a una forma de organización propia, donde "las diferencias internas son la fuerza directriz en la búsqueda de formas de participación que respeten la 'subjetividad' individual, evitando compromisos exclusivos y el control vertical; las normas del consenso son privilegiadas frente las normas de la mayoría; la participación directa es enfatizada frente a los mecanismos representativos, los líderes son considerados como 'portavoces' o 'facilitadores'".

En definitiva, "el internacionalismo proporciona un marco en el que, utilizando los regímenes internacionales, las instituciones y los encuentros como focos, los actores no gubernamentales se encuentran en puntos de reunión internacionales. Pero encontrarse y reconocerse con reivindicaciones similares no es suficiente para construir un movimiento transnacional. Para que esto ocurra se requiere un trabajo sostenido en el ámbito, la formación de más amplias redes de confianza, y la coordinación de la acción colectiva más allá del Estado nacional" (2005: 119). El estudio de su impacto en el marco de la Unión Europea nos permitirá ver en la práctica algunas de estas cuestiones. Pero antes, conviene detenerse en aquellos autores que, más allá de la definición teórica de estos movimientos sociales globales, tratan de analizar sus impactos en las relaciones internacionales.

2.2. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL SISTEMA-MUNDO

Una de las principales teorías que incluyeron el análisis de los movimientos sociales globales es la teoría de sistemas. Dentro de esta corriente, Steven M. Buechler (2000) se centra en el estudio de los movimientos sociales en el capitalismo avanzado. En este sentido, justifica la existencia de movimientos sociales

en la sociedad internacional, y no sólo en el Estado, al estudiar la estructura en sus diferentes niveles interrelacionados: global, regional, estatal, local. Para este autor, la trayectoria histórica de la propia sociedad constituye el medio socio-histórico en el que se movilizan los movimientos sociales. Resalta que en la teoría de las relaciones internacionales se ha hecho una amplia mención a los movimientos de liberación, lo que puede ser un paso para la inclusión de otros movimientos sociales, esta vez globales. Señala en este sentido una deficiencia, ya que, a pesar de la existencia de estudios de movimientos sociales en los países en desarrollo, que los sitúan en relación a la estructura económica y política global como variable clave, no ocurre lo mismo con los movimientos sociales en los países ricos, que se encuentran descontextualizados y distorsionados. Frente a ello, propone una teoría que explique estas actividades.

Parte de la teoría del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, que presume la existencia de un sistema económico cohesionado y coherente desde hace siglos, con una división internacional del trabajo que define las diferentes zonas económicas que componen el sistema mundial. En el centro se encuentran los Estados económica y políticamente dominantes, líderes del sistema mundial (EE UU, Unión Europea, Japón); la periferia la componen los Estados menos poderosos (países de África, América Latina, Asia); existiendo una semiperiferia entre los dos. Esta nueva división lleva a un análisis de clase no dentro de un Estado, sino con una dimensión internacional, en el que la clase capitalista supera las fronteras estatales en busca del beneficio, y la clase trabajadora tiene más dificultades para moverse, pero está sometida a las estrategias globales de la clase capitalista. En este contexto, y siguiendo a Wallerstein, existen movimientos antisistémicos, como respuesta al capitalismo global, en las diferentes zonas: centro, periferia, semiperiferia (Arrighi et alii, 1999).

Buechler resalta que la teoría de los movimientos sociales no ha prestado atención a la estructura global, a pesar de que en una era de globalización de las estructuras económicas y políticas no se pueden analizar los movimientos sociales sólo dentro de los Estados-nación. Como consecuencia de la creciente integración del sistema internacional por la comunicación y el transporte surgen movimientos sociales transnacionales, con una difusión de ideas más allá de las fronteras, primero por contactos interpersonales, después por diferentes medios de comunicación. Esto posibilita la coordinación del activismo social más allá de las fronteras, en torno a determinadas cuestiones (*issues*) que superan las fronteras (como los derechos humanos, el ecologismo, etc.), apelando a diferentes Gobiernos y organismos no gubernamentales para presionar. El problema que señala aquí son las diferencias culturales y la

fragmentación política, que pueden obstaculizar la coordinación entre movimientos sociales, problema señalado por numerosos autores, y que los movimientos sociales globales han intentado superar con la conexión *glocal*, y una estructura descentralizada respetuosa de las características locales. Siguiendo a este autor, estos movimientos sociales buscan tender puentes, superar las identidades divididas, promoviendo una identidad como ciudadanos globales, lo que supone un reto simbólico al superar las diferencias sociales que crea el capitalismo. La emergencia de movimientos sociales globales está relacionada con la disminución del poder del Estado en la globalización, lo que plantea como problema la posibilidad de que estos movimientos adopten formas violentas. No obstante, cabe señalar aquí que los movimientos sociales todavía están sujetos a la regulación estatal.

Estos primeros apuntes permiten una primera aproximación a la actividad de los movimientos sociales en la estructura mundial, explicada en este caso por la nueva división del trabajo a escala global. Pero más allá de la teoría de sistemas, en la mayoría de los estudios que se interesan por los movimientos sociales en la sociedad internacional predomina el estudio de las formas de participación y de las actuaciones de los mismos, así como del impacto que tienen en la política global.

2.3. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El *Anuario de movimientos sociales* de 2001, de Grau e Ibarra, en el que se apunta como incipiente pero muy relevante el movimiento contra la globalización neoliberal, se centra en la participación como eje integrador de los movimientos sociales, dimensión muy importante para analizar su papel en las relaciones internacionales, así como su relación con las organizaciones internacionales. En efecto, los movimientos sociales están organizados de forma participativa, y buscan además que toda la sociedad participe en la resolución de los problemas (en movilizaciones, en espacios institucionales donde se toman decisiones, en espacios sociales, económicos, culturales), demandando al poder político que les tenga en cuenta en la toma de decisiones. También quieren tener protagonismo participativo en espacios y procesos de gestión. En definitiva, aportan un discurso sobre la participación. Dado el contexto actual, es lógico que desvíen hacia la sociedad internacional esa participación.

En este anuario, un capítulo interesante para entender algunas diferencias en las formas de participación de los diferentes actores sociales es el de

Zesar Martínez (en Grau e Ibarra, 2001: 15-33). En él, analiza los cauces que articulan la relación entre organizaciones sociales e instituciones públicas, refiriéndose al ámbito estatal, pero que puede extrapolarse, como se irá viendo, al sistema internacional. Parte de la premisa de que la participación de las organizaciones sociales en el sistema político necesita de "la profundización del funcionamiento democrático de una sociedad a través de la participación de las personas que conviven en ella". Asimismo, señala que actualmente el concepto de "participación" es clave en el funcionamiento de cualquier institución, pero también que es "rentable en términos de imagen", utilizándose con diferentes propósitos. En definitiva, parte de un cuestionamiento del sistema representativo institucional, resaltando la distinción entre estructura democrática y funcionamiento democrático. En efecto, en el actual sistema político, con la disminución de la intervención del Estado, el rol de la sociedad civil parece limitado a "articular los intereses colectivos" y "asistir caritativamente a los sectores sociales que quedan marginados por no poder competir en el mercado", lo cual tiene repercusión en cómo se entiende la participación social. Es decir, que la cultura política actual prima la delegación frente a la participación.

Frente a esta forma de entender la participación, los movimientos sociales apuestan por modelos organizativos horizontales, asamblearios, antijerárquicos, aunque esto, a su vez, plantea el problema de la falta de liderazgo y de las estructuras informales de poder. En este contexto, el autor distingue dos formas de participación:

- Participación "por irrupción", por la que apuestan los colectivos que "no aspiran a desarrollar ninguna actividad dentro del entramado institucional". Se trata de "acción colectiva no institucionalizada". En nuestro caso de estudio, se situarían aquí los movimientos contra la globalización neoliberal.
- Participación "por invitación", en órganos institucionalizados. Estarían aquí las ONG y aquellas organizaciones del movimiento más reformistas.

Esto responde a la existencia de un continuum "desde culturas políticas más rupturistas que por la falta de permeabilidad del sistema político niegan la legitimidad de que se recubre y se desvinculan de cualquier forma de participación en él; hasta culturas políticas que consideran la estructura institucional formal como condición necesaria pero no suficiente para garantizar un funcionamiento político democrático [...] Será la participación institucional de los

ciudadanos la forma de profundizar continuamente la democracia. Estos sectores [...] son más partidarios de participar en los órganos de debate y consulta que el mundo institucional establece o se ve obligado a establecer".

En el sistema político se han ido creando consejos asesores como cauces de participación y espacios de comunicación, a pesar de la limitada capacidad que tienen en la práctica. Para los representantes institucionales supone un peligro para su poder de decisión, por lo que buscan neutralizar la crítica: "Los representantes institucionales ven este tipo de cauces de participación como un peligro a su poder y los intentan restringir al máximo, bien desequilibrando su composición a favor de la administración, o bien vaciando a ese órgano de funciones y capacidad de influencia real: normalmente ambas cosas". Esto implica que "desde la administración [...] se está impulsando un modelo 'institucionalizado' de organización social, con un carácter desideologizado y fundamentalmente técnico-asistencial". En definitiva, los intentos de crear cauces de participación chocan con la cultura política y el pensamiento único. Para superar los obstáculos, es necesario un cambio en la forma de concebir la política, la democracia, es decir, un cambio de las reglas del juego.

En la cultura política propia del liberalismo, se amortigua la marginación de los no competitivos con organización de la sociedad civil. En esta línea surge la moda del voluntariado (basado en el altruismo, la asistencia desinteresada, frente al activista militante). Es un "modelo de organización (y de voluntariado) funcional y no conflictivo" (frente al crítico, reivindicativo, con otro tipo de acción colectiva, de la participación por irrupción): "la creciente profesionalización y especialización técnica de las organizaciones sociales de algunos sectores (el de la cooperación al desarrollo quizá sea el más claro), cuando lleva aparejada una mayor desideologización y despolitización, corre el riesgo de convertirse en un trabajo pseudopúblico, apoyado en la tarea de voluntarios que son (o pueden llegar a ser) mano de obra barata con obligaciones pero sin derechos". Este trabajo es funcional a la globalización neoliberal, ya que acarrea una disminución del gasto y del déficit público y "cubre las parcelas que las instituciones públicas dejan sin cubrir". Señala así que "en el esquema neoliberal las ONGD son bien vistas como organizaciones asistenciales que surgen espontáneamente de la sociedad civil para amortiguar la marginación y la exclusión [...] En consecuencia, el objetivo de la cooperación no es tanto el desarrollo, sino atender a los desequilibrios y situaciones de emergencia que va a generar el aumento de la conflictividad social".

Martínez critica que "la mayor parte de las ONG de desarrollo mantienen un discurso sociológico de corte transformador, mientras su práctica se fundamenta en la mera transferencia de recursos". No obstante, reconoce que "la de

sensibilización y concienciación crítica” se ha difundido, lo que se refleja, por ejemplo, en el aumento de la participación de las ONGD en campañas internacionales de denuncia. Por su parte, las movilizaciones “antiglobalización” muestran “la vitalidad del modelo ‘reivindicativo’ de organización, de activismo y de participación (por irrupción) muy diferente al modelo ‘institucionalizado’ de ONGD”. Concluye señalando que son necesarias relaciones entre las instituciones y la sociedad civil basadas en la colaboración, no la cooptación, sin renunciar a la reivindicación por la complementariedad (es decir, manteniendo la independencia).

En la misma línea, el capítulo de Alfonso Dubois (en Grau e Ibarra, 2001: 104-123) reflexiona sobre la participación como concepto clave del desarrollo. Señala que “desde la perspectiva de las carencias en la participación una persona es pobre no porque le falten cosas, sino porque no tiene la posibilidad de participar adecuadamente en la toma de decisiones que afectan a que su vida alcance los niveles que la referencia normativa considera necesarios”. Tras hacer un repaso del debate sobre la participación en la cooperación para el desarrollo, que surge en los años cincuenta para hacer frente a la pasividad de los beneficiarios, y que va avanzando hasta incorporarse en la ejecución de los proyectos y en el diseño; en los años ochenta, las instituciones aceptan la participación para mejorar la eficacia, pero sigue siendo determinada por el donante, lo que implica una visión opuesta a la participación como poder. En esta línea, el propio Banco Mundial incorpora la necesidad de procesos participativos de la mano de Stiglitz, con el concepto de apropiación (*ownership*) frente a los fracasos anteriores. Un ejemplo en este sentido son los DELP, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, elaborados con la participación de la sociedad civil (que, sin embargo, tiene un papel consultivo e instrumental).

También la UE incorpora el desarrollo participativo como nueva seña de identidad de la cooperación. Así, el diálogo y la asociación son la base de los Acuerdos de Lomé, expresión más señalada de la cooperación comunitaria. Los Acuerdos de Cotonú integran “la participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales en el diálogo político y en los procesos de formulación y ejecución de los programas de cooperación”, basándose en los principios de democratización y descentralización. Se ha visto que existen diferentes formas de participación, así como diferentes conceptos de la misma. Ante esta situación, Dubois recomienda que las fuerzas sociales evalúen el contexto y, en función de eso, decidan si participar o no. Más adelante, se analizarán estas diversas estrategias al estudiar la participación social en las relaciones que mantiene la Unión Europea con sus socios.

En el ámbito específico de las interrelaciones entre los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales, Jackie Smith (1997) parte de la constatación de que los movimientos de protesta se han globalizado, aumentando su número en áreas como los derechos humanos, el medio ambiente, los derechos de la mujer, la paz y el desarrollo; y se han fortalecido, creándose más lazos entre estos, las ONG y las organizaciones internacionales. Charles Chatfield (en Smith, 1997) recuerda, no obstante, que esta participación de los actores sociales en la sociedad internacional no es nueva, sino que se ha ido desarrollando desde principios del siglo XX (e incluso antes), y ha contribuido a la propia definición de la sociedad internacional. Según el autor, las ONG internacionales han sido a menudo importantes en el surgimiento e innovación de organizaciones internacionales y regímenes, y ambas han ido madurando en interacción dinámica. Resalta que los autores se suelen fijar en las relaciones entre naciones, olvidando los procesos que han institucionalizado las relaciones transnacionales. En este sentido, las organizaciones internacionales no son sólo producto de acuerdos interestatales, sino que también reflejan fuerzas sociales. Se trataría de lo que él define como “revolución silenciosa”, haciendo referencia al incremento de conceptos pacíficos e instituciones, movimientos ciudadanos transnacionales, resistencia no violenta, etc., frente a los grandes conflictos del siglo XX.

Por otra parte, señala que las ONG internacionales han crecido incluso más que las organizaciones internacionales. La participación ciudadana ha llevado a asociaciones voluntarias, a veces creando redes más allá de los Estados como respuesta a intereses compartidos, en gran parte por la necesidad de tejer alianzas para incrementar la democracia o disminuir los conflictos entre Estados, por ejemplo, en torno a causas como la esclavitud, el trabajo, el imperialismo, la mujer o la paz. Juegan un papel dinámico e interactivo en el desarrollo del sistema internacional fomentando la cooperación internacional, ya que trabajan para prevenir conflictos y crear regímenes internacionales. El autor ofrece algunos ejemplos de formación de instituciones internacionales, que avanzaron gracias al esfuerzo de individuos privados de diferentes países (aunque es cierto que principalmente del norte) con el mismo objetivo, como la Cruz Roja, creada por hombres de negocios suizos, que celebraron la Convención de Ginebra, en 1864, institucionalizando así una ley internacional de guerra (es decir, un régimen internacional). Asimismo, resalta que el movimiento internacional por la paz, surgido en el siglo XIX, influyó en la Liga de las Naciones (que mantenía contactos dinámicos con ONG internacionales) y contribuyó a la creación de un régimen internacional con la Conferencia de La Haya. Posteriormente, las

Naciones Unidas tomaron de la Liga una red de trabajo que mantiene relaciones importantes con ONG internacionales. Así, por ejemplo, la ONU da limitado acceso a los grupos ciudadanos para influir en el proceso de decisión política a nivel global, a través del Consejo Económico y Social o de las conferencias de Naciones Unidas (donde también se celebran foros alternativos).

Como señala David C. Atwood (en Smith, 1997), las conferencias de Naciones Unidas dan oportunidades para la movilización transnacional, que influye en la preparación y en las negociaciones de la conferencia. También se moviliza a la opinión pública en torno a determinadas temáticas, lo que ayuda en la atención de los Gobiernos en ese tema. Aunque no tengan éxito, los movimientos sociales afectan a la visión de la opinión pública, los términos del debate, y ayudan a los movimientos sociales a aprender los procesos políticos. Finalmente, las conferencias también ayudan a la creación de redes en torno a un tema en diferentes países. También Jackie Smith (1997) ilustra cómo algunas organizaciones de movimientos sociales transnacionales (OMST) intervienen directamente en conferencias intergubernamentales para intentar influir en el lenguaje de determinados tratados y para ayudar a implementar acuerdos multilaterales. Sin embargo, suelen centrarse en educar a individuos y organizaciones locales y nacionales sobre los problemas globales y los sistemas políticos designados para afrontarlos, incrementando la preocupación social en determinadas temáticas, por la creación de marcos de movilización, y alterando la visión de los Gobiernos sobre los costes de una determinada política.

En definitiva, los movimientos sociales interactúan con las organizaciones internacionales para influir en normas internacionales, para cambiar la distribución de bienes, derechos y poder en el orden internacional. Aquellos que más se relacionan con estas organizaciones son más eficaces en su influencia política. Si son exitosos, contribuyen al desarrollo de instituciones y a renovar las normas institucionalizadas o regímenes. Normalmente, se sitúan aquí las OMST de los países del norte, aunque se está logrando un mayor equilibrio geográfico. No obstante, la mayoría de las OMST no tienen acceso a las organizaciones internacionales, y se centran en mejorar las redes de intercambio de información, conocimiento y experiencia. Un ejemplo en este sentido es la Cumbre de Río, en 1992, en la que la mayoría de los movimientos se centraron en las redes de ONG, más que en intentar influir en la Cumbre. El principal objetivo aquí es construir una solidaridad transnacional más allá de las fronteras estatales, cambiar las visiones y comportamientos, y las OMST sirven de vehículos para la difusión de valores, marcos, prácticas, etc. Así, las ONG internacionales son actores internacionales cuyo rol incluye ser fuentes

de entendimiento (mediante la información y el análisis), moldeadores de opinión y abogados del cambio, superando el desconocimiento y el alejamiento de la política exterior y los procesos internacionales. En este proceso, las OMST a menudo retan la legitimidad de los tradicionales acuerdos sociales y políticos, popularizando conocimiento, información, conceptos alternativos y actividad cívica.

2.4. LA INFLUENCIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA POLÍTICA GLOBAL

En definitiva, los miembros de las OMST se han familiarizado con las normas de funcionamiento del sistema internacional, principalmente gracias a los encuentros regionales y globales, y han logrado establecer una división del trabajo en los ámbitos nacional e internacional, que se refuerzan mutuamente. Una de las principales capacidades de las OMST es esta posibilidad de trabajo a numerosos niveles: influyen en las organizaciones internacionales y en otras ONG internacionales, así como en la visión del público o las élites, en los ámbitos nacional, regional o global. Además, se complementan unas a otras: miembros de diferentes países tienen una variedad de recursos, en unos países pueden hablar de lo que en otros obligan a callar. Por su parte, la mejora de las telecomunicaciones ayuda a la creación de estructuras descentralizadas, lo que permite a su vez una mayor participación democrática. Establecen de esta forma diferentes vías de influencia en las decisiones políticas internacionales: centran la atención de las élites y del público en general en importantes problemas globales (facilitando la comunicación transnacional, y ayudando a generar consensos en torno a interpretaciones de problemas globales y de sus soluciones); ayudan a los Gobiernos a aprender sobre un problema, o sobre los costes políticos de no actuar; y, finalmente, su presencia ayuda a la rendición de cuentas gubernamental, que en lo internacional suele ser pequeña.

Louis Kriesberg (en Smith et alii, 1997) señala que las organizaciones de los movimientos sociales transnacionales pueden afectar, y de hecho lo hacen, las políticas transnacionales, contribuyendo al desarrollo de una sociedad civil global a través de relaciones de contención y cooperación. Para explicar esta influencia, este autor comienza apuntando cuatro grandes tendencias en el mundo actual que tienen implicaciones para las OMST:

- La creciente democratización, desarrollada a través de tres vectores en los que influyen estos movimientos: extendiendo normas de apoyo (por ejemplo, incrementando la participación en la toma de decisiones);

mejorando los medios de comunicación (esto facilita la participación popular en la toma de decisiones colectiva, al tiempo que refuerza las condiciones que hacen posible la acción de los movimientos sociales transnacionales, al otorgar la capacidad de comunicación y de organización) e incrementando el excedente material, es decir, el estándar de vida.

- La creciente integración global: la interdependencia económica, el aumento del intercambio de información, la existencia de problemas globales (que llevan al surgimiento de OMST) disminuyen el poder de los Estados, que no pueden resolver los problemas solos.
- La convergencia y difusión de valores, que acarrea diferencias entre las expectativas de la gente y lo que tienen en realidad, lo que lleva al surgimiento de movimientos sociales.
- La proliferación de instituciones transnacionales, en las que interactúan los movimientos sociales transnacionales. En este proceso, numerosas organizaciones internacionales han ido abriendo vías de participación.

El aumento de los movimientos sociales transnacionales está ligado así a las nuevas capacidades tecnológicas para la movilización, a la creciente interdependencia entre los Estados y al creciente reconocimiento de la necesidad de afrontar los problemas globales cooperativamente. Las OMST pueden ser importantes agentes de cambio global, al intentar reforzar estas tendencias, ya que apoyan redes de relaciones sociales que posibilitan la acción (ayudan a transmitir información ofreciendo una red de relaciones para la difusión de ideas y prácticas, y facilitando la movilización; y difunden normas y valores sobre la participación en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas, ayudando a la democratización); desarrollan comunidades temáticas de interés para las organizaciones intergubernamentales; proveen reservas de recursos y los redistribuyen; promueven nuevas identidades transnacionales; y se estimulan unas a otras para atacar las fuentes transnacionales de problemas comunes.

Seguendo a Kriesberg, se pueden señalar los siguientes métodos que utilizan para influir en la política global, para alterar el statu quo:

- Movilizar apoyos para determinadas políticas, ya que la acción transnacional es más efectiva para resolver problemas globales.
- Incrementar la participación pública en los procesos políticos internacionales, ofreciendo canales de comunicación entre personas con las mismas preocupaciones en diferentes países. Las políticas internacionales las hacen Gobiernos que tienen que tener en cuenta sus opiniones públicas.

- Mantener la atención sobre problemas globales críticos. Los Gobiernos suelen tener una visión a corto plazo, mientras que las OMST dan continuidad a la acción y desarrollan una experiencia que puede ser utilizada por Gobiernos, organizaciones internacionales y medios de comunicación.
- Definir *issues*, o temas claves, y determinar la agenda política. Como organizaciones internacionales, obtienen más atención de los medios de comunicación que las nacionales. Pueden proponer nuevas opciones desde una variedad de perspectivas nacionales.
- Algunas incluso llevan a cabo políticas transnacionales, por ejemplo, en derechos humanos, dando datos sobre violaciones.

En definitiva, las OMST influyen en las políticas globales y regionales, compitiendo con otras organizaciones internacionales, Estados, empresas transnacionales, etc. Además, la intervención de movimientos sociales transnacionales en los procesos políticos nacionales e internacionales altera la percepción de los que toman las decisiones sobre los problemas y los costes y beneficios asociados a las diferentes opciones políticas. Así, aunque los movimientos sociales no realizan a menudo sus objetivos específicos, sí impactan claramente en la política global.

Chadwick F. Alger (en Smith et alii, 1997: 260-275) ofrece un interesante repaso de las actividades de los movimientos sociales transnacionales en la política global, que se presentan en el cuadro 1. Estas actividades muestran la diversidad de arenas en las que las OMST deben ser activas: en sus propias redes, en las políticas multilaterales, en las actividades de cooperación interestatal, en los Estados y en los lugares donde el público puede ser sensibilizado y movilizado.

Se pueden resumir las diferentes vías de influencia de los movimientos sociales globales en la política internacional en el gráfico 1, en el que, frente a la clásica teoría estatocéntrica, se incorpora a los movimientos sociales como un actor. Se muestra asimismo, rebatiendo los presupuestos de la teoría clásica, que las diferentes arenas políticas, nacional e internacional, están interrelacionadas, participando en ellas distintos actores. Por ejemplo, los movimientos sociales globales actúan en la política nacional para presionar por una determinada postura internacional, o en la escena internacional para que se lleven a cabo cambios nacionales. Una ilustración de ello serían las campañas internacionales en contra de la lapidación en Nigeria.

CUADRO 1

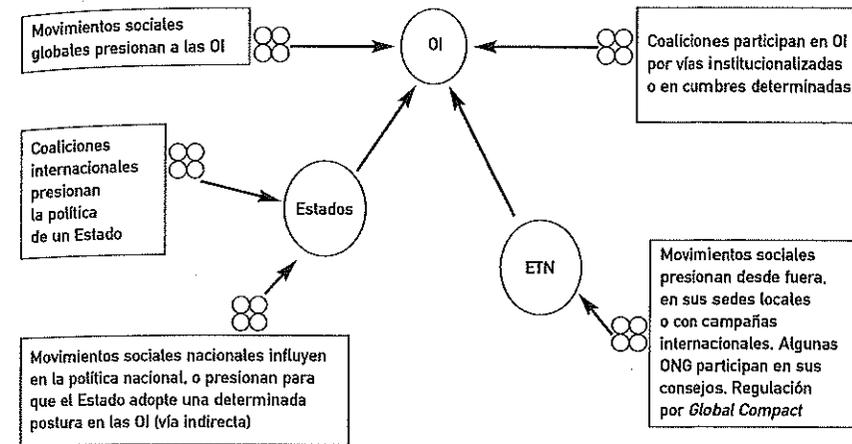
CATEGORÍAS DE ACTIVIDAD DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES EN LA POLÍTICA GLOBAL

1. Crear y movilizar redes globales:
 - Crear organizaciones transnacionales, con sedes, reuniones periódicas, secretarías.
 - Recoger información sobre las condiciones locales a través de contactos en diferentes partes del mundo.
 - Alertar a la red global de apoyo sobre las condiciones que requieren atención.
 - Crear una respuesta de emergencia de la red en el mundo.
 - Movilizar la presión desde fuera de los Estados.
2. Participar en arenas políticas multilaterales:
 - Movilizar a las OMST en torno a cuestiones en las OI.
 - Construir coaliciones de OMST en torno a determinadas cuestiones.
 - Crear nuevas cuestiones (*issues*).
 - Apoyar el desarrollo de instituciones multilaterales.
 - Dirigirse a reuniones de OI.
 - Presentar documentos a las reuniones de OI.
 - Mejorar las cualificaciones en la diplomacia de las conferencias.
 - Incrementar su habilidad en las temáticas (*issues*).
3. Facilitar la cooperación interestatal (aquí es importante que la OMST sea vista como una tercera parte, independiente de las demás, con información, experta, representativa, etc.):
 - Preparar documentos e informes.
 - Educar a los delegados (para que apoyen las cuestiones de los movimientos).
 - Educar a los representantes estatales para disminuir la brecha técnica (por ejemplo, a representantes africanos asiáticos, etc.).
 - Servir como tercera fuente de información.
 - Expandir las opciones políticas (por ejemplo, para encontrar una en la que estén de acuerdo dos grupos opuestos).
 - Facilitar el acuerdo (de forma informal).
 - Llevar a los delegados juntos a un tercer fórum.
4. Actuar dentro de los Estados:
 - Creando lazos con socios locales.
 - Relacionando las OMST con cualificaciones complementarias.
 - Trabajando en arenas estatales para armonizar las políticas del Estado.
 - Ayuda humanitaria.
 - Actividades de desarrollo local.
 - Acompañamiento protector de personas en peligro (por ejemplo, Brigadas internacionales por la paz).
5. Potenciar la participación pública (para que les apoye):
 - Recordando a los delegados que están siendo observados.
 - Potenciando el entendimiento público (con campañas, etc.).
 - Incrementando la transparencia de las negociaciones e instituciones internacionales.
 - Creando lazos con socios locales.
 - Provocando protestas públicas (manifestaciones, etc.).

FUENTE: CHADWICK F. ALGER (EN SMITH ET ALII, 1997, 260-275).

GRÁFICO 1

VÍAS DE INFLUENCIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES: DIFERENTES ESTRATEGIAS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

No se deben olvidar algunos factores que disminuyen la influencia de las OMST en las políticas transnacionales, como es el hecho de que operar internacionalmente incrementa los costes y a veces limita la acción. Además, existen numerosas dificultades para la coordinación internacional, y pueden surgir conflictos entre diferentes OMST. No obstante, su influencia en la escena internacional hace de ellos un actor más, si bien es cierto que menos poderoso que los Estados o las empresas transnacionales. Se verá ahora cómo, de hecho, están contribuyendo a la definición de un modelo de democracia, y a la configuración de una incipiente sociedad civil global.

2.5. MOVIMIENTOS SOCIALES Y DEFINICIÓN DE UN MODELO DE DEMOCRACIA

Además de influir en las políticas globales, estos movimientos están ayudando a formar una sociedad civil global, base para una democratización de la sociedad internacional, al ofrecer visiones alternativas y disminuir la dominación de los actores más poderosos. Esta diversidad debe ser reconocida, como señala Louis Kriesberg (en Smith et alii, 1997: 3-18), ya que de ella surgen las OMST y la refuerzan. En este sentido, para un sistema internacional democrático, legítimo e igualitario, es necesario el desarrollo de grupos sociales plurales. Cabe recordar aquí las advertencias de Tocqueville, quien resaltó la importancia

de que existan numerosas asociaciones públicas para mantener la libertad frente a la tiranía de la mayoría. Kriesberg apuesta así por que en un futuro se pueda celebrar una democracia global sustentada por la proliferación de asociaciones transnacionales.

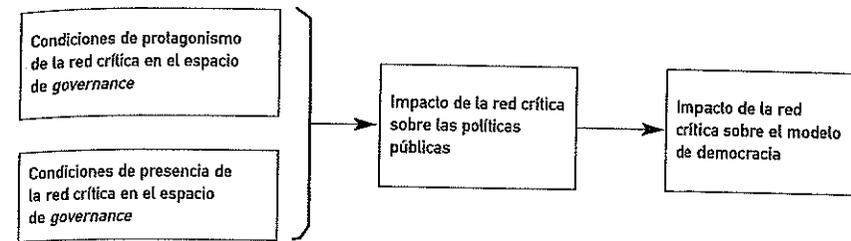
En esta misma línea, Robin Cohen y Shirin M. Rai (2000) señalan que la política necesita un fórum, que de hecho se está creando en el ámbito internacional, como una esfera pública global embrionaria, con numerosos actores (movimientos sociales, organizaciones internacionales, ONG, Estados, etc.). También en el libro *Globalizations and social movements. Culture, power, and the transnational public sphere* (Guidry et alii, 2000) se habla de la creación de una esfera pública transnacional, en cuya influencia, siguiendo a Habermas, tienen gran importancia los medios de comunicación. Esta esfera pública transnacional es el espacio en el que personas de diferentes lugares y miembros de entidades transnacionales elaboran discursos y prácticas que van más allá de las fronteras nacionales. Permite así la difusión, la transmisión de la acción colectiva a través del globo, haciéndola transferible a lugares y causas lejanas. Además, otorga recursos materiales que pueden desarrollarse y ser distribuidos a través de las fronteras estatales, de forma que se limita la capacidad del Estado-nación para criminalizar prácticas. Uno de los roles de las redes globales es convertir los asuntos locales en globales. En definitiva, el incremento de las organizaciones y movimientos sociales que trascienden fronteras está ayudando a la creación de una incipiente sociedad civil transnacional.

Alger (en Smith et alii, 1997: 260-275), por su parte, entiende que las OMST son una dimensión clave de la emergente gobernanza global, con consecuencias a largo plazo. Un paso en este sentido es la presencia que ya tienen en el sistema de Naciones Unidas. No obstante, reconoce que todavía no se ha definido suficientemente el tipo de gobernanza que se busca (¿una mayor centralidad del sistema de Naciones Unidas?, ¿nuevas instituciones?, ¿una mayor participación de las OMST en las organizaciones internacionales?). Asimismo, plantea que pueden surgir problemas por delegar funciones clave en las ONG, como ser las responsables de denunciar las violaciones de derechos humanos, por lo que es necesario analizar la división del trabajo entre las organizaciones internacionales y las OMST.

También Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricard Goma (2002) ofrecen un modelo general sobre el impacto de un movimiento social en el modelo de democracia (gráfico 2), que puede ser de utilidad al estudiar los movimientos sociales globales.

GRÁFICO 2

IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL MODELO DE DEMOCRACIA



FUENTE: IBARRA, MARTÍ Y GOMA (COORDS.) (2002).

Para estos autores, las condiciones de presencia de la red crítica en el espacio de *governance* son las siguientes: la existencia de un capital social crítico o alternativo, de un grupo que quiera y pueda cambiar una determinada política; una estructura de oportunidad política abierta, una red temática de política pública; y una opinión pública potencialmente favorable al discurso de la red crítica. La primera condición es necesaria, así como, al menos, una de las dos siguientes. En cuanto a las condiciones de protagonismo de la red crítica en el espacio de *governance*, son las siguientes: mantener y renovar las redes alternativas con discursos críticos; que la red temática adquiera una determinada configuración; que exista acción colectiva y reajustes discursivos, con innovaciones; y que se dé una tensión entre la red principal y la opinión pública.

Como señalan Iñaki Bárcena, Pedro Ibarra y Mario Subyaga, la sociedad civil se organiza para presionar al poder político, incrementa los flujos informativos, y extiende así sus rasgos democráticos más participativos: "Los movimientos sociales han logrado ensanchar —y activar— tanto el espacio de interacción institucional como el espacio de comunicación pública, aumentando la democracia" (en Ibarra y Tejerina, 1998: 43-68). La exigencia democrática es uno de los rasgos de los movimientos sociales, logrando influir en ella al incrementar los cauces de participación y el número de actores, al extender los valores democráticos y al colocar temas en la agenda, intensificando la comunicación y el debate en torno a ellos.

En conclusión, frente a la corriente principal en relaciones internacionales, que se preocupa de los Estados como actor central y tiende a excluir a otros actores, las aproximaciones que hemos analizado demuestran cómo los movimientos sociales transnacionales actúan como un actor internacional, movilizan

recursos transnacionales en conflictos nacionales, generando comunidades en política multilateral, o utilizando a las organizaciones internacionales. Se establecen también puentes entre las relaciones internacionales y otras disciplinas, como la sociología, profundizando así el entendimiento de las relaciones internacionales cambiantes, dinámicas. Estos estudios han dado, de hecho, un paso más, hablando ya de la existencia de una sociedad civil global.

2.6. LA APARICIÓN DE UNA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

El análisis de la sociedad civil global se ha ampliado en los últimos años con las aportaciones de importantes autores. Cabe resaltar entre ellos a José Vidal-Beneyto, que dirige una amplia recopilación de artículos en torno a esta temática, referidos a las teorías, los actores y a las diferentes dimensiones de los mismos, en *Hacia una sociedad civil global* (2003). Ya desde la introducción, señala el doble uso del concepto "sociedad civil", desde el conservadurismo neoliberal se utiliza como herramienta para dismantelar el Estado, mientras que otros sectores lo reivindican "como ámbito comunitario, mundial y alternativo" necesario. Para él, "la expresión 'sociedad civil global' traduce una nueva percepción del mundo, impulsada por el auge de los movimientos ciudadanos transnacionales [...] y por la conciencia de pertenecer, como especie humana, a un sistema de equilibrio frágil y precario" (Vidal-Beneyto, 2003: 23).

En el apartado dedicado a las teorías, se apuntan algunas explicaciones en torno a la sociedad civil global. Cabe recuperar la idea de John Keane, según la cual, el simple hecho de que actualmente todo el mundo hable de sociedad civil global es una prueba de su existencia y vitalidad. Su creación se vería impulsada por tres fuerzas: la iniciativa ciudadana, el sistema de mercado y los organismos y el derecho internacional. Asimismo, se resalta que las relaciones de la sociedad civil tienen una naturaleza horizontal, aunque se llama la atención sobre el peligro de que la multiplicación de los centros de decisión y de los actores lleve a un "nuevo medievalismo". Desde una perspectiva constructivista, Ariel Colonomos ofrece un acercamiento a la sociedad civil global (en Vidal-Beneyto, 2003: 139-156), "constituida sobre la base existente de sociabilidad, siguiendo la imagen de los vínculos tecnológicos, los flujos migratorios y las relaciones económicas". Según este autor, "las dinámicas transnacionales de los actores no estatales acaban creando una sociedad mundial articulada en redes". Estas dinámicas contribuyen al surgimiento de un "espacio público de deliberación" a escala mundial, ayudando así a una humanización de las relaciones internacionales, con importancia de las comunicaciones, que ofrecen

oportunidades para la expansión de estos valores humanistas, como difusión mundial de posturas morales. Por otra parte, "el peso de las sociedades civiles en el ámbito internacional se observa también en las normas y principios que están contribuyendo a crear o transformar". En este sentido, "la capacidad que tienen para inundar el escenario mundial de mensajes denota su existencia y los hace más legítimos", convirtiéndolas incluso en el punto de referencia de algunas iniciativas de Naciones Unidas.

Por su parte, Amélie Blom (en Vidal-Beneyto, 2003: 321-345) ofrece una reflexión sobre la protesta en relaciones internacionales, resaltando la inexistencia de investigaciones a pesar del incremento (o visibilización) de movimientos sociales transnacionales en el siglo XX, lo cual considera negativo para la propia comprensión del sistema internacional. Esta autora entiende que "un movimiento social es transnacional cuando se trata de una acción de protesta llevada a cabo por individuos, grupos u organizaciones situadas en espacios nacionales distintos, pero que comparten quejas dirigidas contra un mismo blanco, que cuentan con medios que, en general, no tienen carácter institucional ni se limitan al espacio político nacional, con repertorios de acción colectiva que presentan características similares, así como con una formulación internacional de su protesta, para conseguir que se dobleguen las élites, las autoridades o cualquier otro tipo de oponentes de diversa nacionalidad", a lo que añade la necesidad de una cierta duración en el tiempo. Para demostrar la pertinencia de investigaciones sobre las acciones de protesta en el ámbito internacional, hace un repaso de las teorías de diferentes autores, desde perspectivas normativistas (que estiman que los Estados pueden hacerse eco de las protestas si consideran que son "ciudadanos del mundo"), deconstructivistas (que se centran en los retos normativos e ideológicos que plantean los movimientos sociales) y sociológicas (preocupadas por la lógica que lleva a la unión en defensa de un objetivo común y, en concreto, por el papel que juegan las organizaciones de los movimientos sociales), entre otras. Ofrece finalmente un marco de análisis que vincule "los análisis internacionalistas con la psicología de la movilización y la política comparada". El modelo de análisis incluiría el estudio de "lógicas activas de difusión, comunidad interpretativa y emocional y homología estructural entre los países afectados por la movilización". Así, "las similitudes transfronterizas entre los movimientos sociales se pueden aclarar con la ayuda de tres modelos: a) el 'modelo de la mundialización' (interconexión), b) el 'modelo de afinidades estructurales' (estructuras similares), c) el 'modelo de la difusión' (flujos transnacionales directos o indirectos)".

Otra autora indispensable en el estudio de la sociedad civil global es Mary Kaldor, que ofrece un estudio de este término en su libro *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra* (2005). En él, repasa las diferentes acepciones de la "sociedad civil global", resaltando la idea ya expresada de que la propia existencia de numerosos textos sobre el tema de por sí la hace existente y la legítima. Explica, asimismo, la elección del subtítulo del libro dado que "el concepto de sociedad civil siempre ha estado relacionado a la idea de reducir la violencia en las relaciones sociales, al uso público de la razón como manera de gestionar los asuntos humanos, en lugar de la sumisión basada en el temor y la inseguridad, o la ideología y la superstición". A lo largo del libro, explica el contexto en el que se "reinventa" el término "sociedad civil": la globalización y, en concreto, dos aspectos que se dan en la misma: la preocupación por lo privado, la autonomía personal, frente a los excesos del Estado; y la creciente interrelación, que permite la búsqueda de aliados y la creación de redes internacionales. Esto se explica por el contexto concreto en el que, según la autora, resurge el término: la Europa del Este de la posguerra fría y los países latinoamericanos. En definitiva, se busca en la sociedad internacional la protección que no encuentran en sus Estados. De esta forma, "estos movimientos [...] utilizaron las disposiciones políticas y legales globales y contribuyeron a ellas; fueron una parte esencial del proceso de construcción de un marco para el gobierno global" (Kaldor, 2005: 16-18).

Tras explicar el contexto, hace un repaso de la evolución del término, para presentar las cinco definiciones, normativas y descriptivas, de la sociedad civil global:

- *Societas civilis*: es la concepción clásica, como "civilidad", en la que se crean formas no violentas de resolución de conflictos. Es una concepción unida al Estado, y que se podría extrapolar al ámbito global siguiendo el sentido kantiano de sociedad de derecho global.
- Sociedad burguesa: según esta acepción, utilizada por Marx y Hegel, la sociedad civil se refiere a la esfera situada entre el Estado y la familia, equiparable a la "globalización desde abajo".
- Versión activista: supone una radicalización de la democracia, con una redistribución del poder y un incremento de la participación y de la auto-organización. Necesita de un ámbito público global en el que ejercerse.
- Versión neoliberal: el término se asocia aquí a la política de *laissez-faire*; sería el tercer sector entre el Estado y el mercado, que se encarga de llevar a cabo las funciones que antes ejercía el Estado de bienestar, ya desmantelado, como contrapartida social a la globalización neoliberal.

- Versión posmoderna: se basa en la creencia de que existe no una, sino múltiples identidades, como condición previa a la sociedad civil.

Kaldor (2005: 66) se declara cercana a la versión activista, ofreciendo la siguiente definición de la sociedad civil: es un "medio a través del cual negocian, comentan y meditan los contratos o pactos sociales entre los individuos y los centros de poder político y económico". Ofrece asimismo una tipología de los actores no estatales que conforman la sociedad civil global:

- "Viejos" movimientos sociales. Estos viejos movimientos suelen ser obreros, dirigidos al Estado, y con una organización jerárquica.
- "Nuevos" movimientos sociales. Surgen de las movilizaciones de finales de los años sesenta, en torno a nuevos temas, como los derechos humanos o el medio ambiente, con demandas de democracia radical. Se organizan de forma horizontal, con gran importancia del uso de medios de comunicación.
- ONG: según la autora "representan el 'amansamiento' de los 'nuevos' movimientos sociales". Han influido en las organizaciones internacionales, incluso en las más "duras", como el FMI o el BM. Además, dado "su carácter manso, las ONG pueden actuar como interlocutores en temas que afectan a los nuevos movimientos sociales".
- Redes cívicas transnacionales: se crean en torno a campañas determinadas. Son una forma de comunicarse e intercambiar información. Confluyen en ella numerosos actores sociales, con una división del trabajo, por ejemplo "en función del vínculo entre organizaciones 'mansas' y grupos más activistas. Los segundos tienden a ser más innovadores y a marcar la agenda, mientras los primeros pueden profesionalizar e institucionalizar campañas".
- Nuevos movimientos nacionalistas y fundamentalistas, que surgen como reacción a la modernidad, movilizándose contra la democracia y la apertura. Han tenido una gran acogida en grupos excluidos o marginados.
- El nuevo movimiento anticapitalista, surgido en Seattle, es similar a las redes cívicas globales, y uno de los tipos anteriores. En su acción son cruciales los medios de comunicación.

La creciente participación de los actores no estatales tiene mucho que ver con el cambio en el sistema internacional tras el fin de la guerra fría, que permitió incrementar la cooperación entre Estados y organizaciones internacionales;

apertura que aprovecharon los movimientos y organizaciones sociales. Hoy estos actores no estatales han proliferado en la política global. "La sociedad civil global incluye todas aquellas organizaciones, formales e informales, a las que los ciudadanos pueden unirse y mediante las que los que toman decisiones pueden oír sus voces." En este contexto, la distinción entre lo "nacional" y lo "global" pierde sentido, ya que casi todos los actores tienen alguna relación transnacional. Entre estos actores la autora sitúa a los movimientos sociales que define como "organizaciones, grupos de personas e individuos que actúan juntos para propiciar la transformación de la sociedad". El éxito de estos movimientos "depende tanto de su capacidad de entusiasmar como de la respuesta de las autoridades. Siempre que las autoridades permitan la protesta y se tomen en serio las demandas de los que protestan, los movimientos sociales permanecerán 'mansos', integrados en el proceso político e institucionalizado [...] Las autoridades aceptan parte de la agenda; los movimientos modifican sus objetivos y se hacen responsables" (Kaldor, 2005: 108-113).

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO UN ACTOR INTERNACIONAL

En este capítulo se han presentado las principales aportaciones teóricas necesarias para situar a los movimientos sociales en la escena internacional. Las actuales tendencias en el sistema internacional han llevado a los actores sociales, que buscan transformar la realidad social, a actuar ya no sólo en el ámbito estatal, sino también en el internacional, al ser ahí donde se sitúa hoy una parte creciente de la toma de decisiones. Han creado para ello redes globales, que ayudan a ampliar el debate a nuevas cuestiones, entre las que se encuentra la demanda de una mayor participación, de una mayor democracia en el sistema internacional. Como se señalaba al principio, se trata de crear una sociedad internacional en la que la incipiente sociedad civil global puede jugar un importante papel. Este repaso a las teorías ha permitido asimismo justificar la necesidad de mayores estudios sobre el papel que están desempeñando estas fuerzas sociales transnacionales, ya que todavía son escasos, sobre todo en nuestro país.

Se ha visto la dificultad de situar los movimientos sociales en el tablero internacional. Su consideración de actor de las relaciones internacionales no puede partir desde luego de un estatuto jurídico, dada la heterogeneidad y complejidad de estos movimientos (incluso los miembros de éstos más organizados, como son las ONG, sólo han conseguido hasta el momento un estatus consultivo), pero sí de la importancia de sus actuaciones en la escena internacional.

es decir, la incidencia que tienen en la misma, su función, y esto es lo que se verá a través del ejemplo específico de las relaciones exteriores de la Unión Europea. De hecho, se habla aquí de actor, en cuanto participante en las relaciones internacionales, con incidencia en las mismas, no de sujeto del derecho internacional, con derechos y obligaciones, lejos de estar plenamente reconocidos para pueblos, organizaciones privadas o individuos¹¹. Sin embargo, la incidencia que están teniendo muchas de sus ideas obliga a tenerlo en cuenta. Por ello, es necesario, para su estudio, rescatar algunos puntos de estas teorías, para definir las bases del marco teórico que permita incorporar a estos nuevos movimientos como un actor internacional, añadiendo otra serie de puntos que parecen imprescindibles para una comprensión de los mismos.

A pesar de los espacios que abre ya Merle (1991) en su teoría de las relaciones internacionales, al definir como actores "toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de 'desempeñar una función' en el campo social; en nuestro caso concreto en la escena internacional", parece necesario dar un paso más. Estos movimientos, como se ha ido viendo a lo largo de la exposición sobre este autor, desbordan el estrecho margen de una opinión pública internacional, aun en su dimensión militante. Se trataría más bien de un paso hacia la formación de una sociedad civil global, una nueva ciudadanía que traspase los límites estatales, al menos en cuanto reivindicación básica, configurándose así como el "elemento democrático" de la sociedad internacional.

En este sentido, cabe recordar los avances que se han dado en relación a las características de los movimientos sociales transnacionales. En cuanto a su actividad en acontecimientos puntuales, los movimientos están intentando crear redes que les den una determinada estabilidad, con encuentros y foros propios, independientes de las grandes cumbres, en los que tratar las problemáticas que les ocupan. Frente a la fragmentación, el esfuerzo hecho también ha sido considerable, de cara a aunar las diferencias locales en un proyecto común (identificado en el lema "otro mundo es posible", ampliamente compartido). Entienden aquí que las diferentes problemáticas locales son el efecto de políticas globales, que se convierten en el centro de las protestas y propuestas del movimiento en su dimensión global. Esto permite unir una diversidad de causas en unos objetivos mínimos comunes, posible mediante las interacciones entre los colectivos locales (a través de redes de Internet o de encuentros como los de Porto Alegre). Lo cual no quiere decir que el propio movimiento no tenga problemas de coordinación, por otra parte harto conocidos y que, según muchos analistas, llevarán a la ruptura del movimiento. Por

otro lado, también se retendrán los peligros que entraña el intento de institucionalización de algunas actividades de la sociedad civil (estatus consultivo de las ONG, por ejemplo). En definitiva, de este autor se puede recuperar su visión del análisis de los actores: "el análisis de su función más que de su estatus será lo que permitirá situarlos en el tablero internacional".

El libro de Esther Barbé permite la ventaja de contar con un texto más actual, que se hace eco de las últimas tendencias globales. La aproximación de esta autora a los actores se acerca bastante a la de Merle: reconoce una pluralidad de actores, y su definición en términos funcionales, como la capacidad de movilizar recursos (las grandes demostraciones en las diferentes cumbres internacionales son uno de los principales recursos de estos movimientos), la habilidad para crear solidaridades (se han visto las grandes redes que vinculan a los diferentes colectivos a través de Internet, los encuentros en los que se plasman, etc.) o identidades (a pesar de los intentos de deslegitimar estos movimientos de cara a la opinión pública, sobre todo por las demostraciones de actos violentos, lo cierto es que se está creando una identidad de los "antiglobalización" o "altermundialistas"). Se tratará, en definitiva, de ver su función, su influencia, en el escenario internacional. Además, esta autora, a pesar de no tener en cuenta a los movimientos globales en su clasificación de actores, sí hace referencia a su participación e influencia en la definición de la "agenda global".

Superando las limitaciones de los paradigmas clásicos (realista, transnacionalista y estructuralista), las teorías más recientes de las relaciones internacionales aportan elementos interesantes para el análisis, partiendo de un enfoque normativo, tales como la definición amplia de poder que ofrece la economía política estructural de Susan Strange (útil para entender la posición de la Unión Europea como "potencia civil"); las aportaciones feministas en cuanto intento de configurar relaciones alternativas basadas en la igualdad y el respeto a la mujer; la concepción constructivista de la construcción de discursos, legitimidades, relaciones sociales e identidades; el papel del discurso en la creación de las realidades de la mano del deconstructivismo; o la teoría crítica coxiana en cuanto al papel que otorga a las fuerzas sociales en la configuración de un nuevo orden emancipatorio poshegemónico, poswestfaliano y posglobalización, con la inclusión de ideas del resto de teorías. No obstante, la teoría de Cox también presenta algunas carencias, como el hecho de no incluir un análisis de género real, o de no analizar el papel de los medios de comunicación como instituciones creadoras de ideología y configuradoras de ideas. A pesar de estas limitaciones, las aportaciones de este autor parecen adecuadas para el estudio de los movimientos sociales transnacionales, siempre que se desarrollen,

introduciendo nuevas variables, y se adapte a los cambios venideros, tal como su propia definición historicista dialéctica exige.

Pero serán sobre todo aquellas teorías surgidas en los años noventa en torno a los movimientos sociales globales como un actor internacional, las que den las pautas a seguir en esta investigación. En este sentido, conviene tener presentes las tres variables clave en el estudio de los movimientos sociales:

- Estructuras de movilización: los movimientos sociales globales crean redes a través de las cuales difunden información y posibilitan la acción, proveen y movilizan recursos, generan comunidades temáticas en torno a programas multinacionales, movilizan las presiones internacionales sobre la política nacional, y tratan de influir en las negociaciones internacionales y las organizaciones internacionales, participando en la toma de decisiones o colaborando en la ejecución de los programas. En los siguientes capítulos se analizarán estas cuestiones en relación a la movilización ciudadana en el marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea.
- Estructuras de oportunidad política: centrándonos en la arena internacional, las organizaciones internacionales mantienen relaciones con estos movimientos desde hace tiempo, y han abierto vías de participación a los actores sociales, lo que supone una apertura del sistema político, si bien limitado en cuanto a influencia real se refiere. Por otra parte, los movimientos sociales globales han conseguido aliados importantes en la esfera intelectual, así como en algunos partidos de izquierda, sobre todo europeos y latinoamericanos. Finalmente, en lo que se refiere a la represión, como se verá más adelante, es cierto que el clima derivado del 11 de septiembre ha supuesto un duro golpe a estos movimientos, que se han replegado a actividades más centradas en el ámbito local.
- Marcos interpretativos (*frameworks*) e identidad activista: los movimientos sociales que aquí se van a estudiar han logrado crear un marco explicativo en torno a la injusticia del actual modelo de relaciones internacionales, logrando movilizaciones importantes en numerosas partes del mundo. Asimismo, se puede hablar ya de una nueva identidad activista en torno a la idea, cada vez más compartida, de que "otro mundo es posible", lema de estos movimientos.

Es interesante en este sentido la ampliación que realiza Tarrow al analizar el activismo transnacional, explicando el contexto en el que se da y contra el

que se movilizan (la globalización), el marco que posibilita la acción (el internacionalismo, poniendo como ejemplo en repetidas ocasiones a Europa, que ofrece una estructura de oportunidad especialmente propicia a la aparición de este activismo) y la conformación de identidades "tolerantes" (que permiten la unión de diversas luchas a través de la creación de marcos multitemáticos unidos en la lucha contra la globalización). Todo ello insistiendo en que se trata de "cosmopolitas arraigados" en el ámbito doméstico, que vinculan con el internacional a través de la conexión "glocal".

Para profundizar en algunas de las cuestiones planteadas, principalmente en relación a la participación de estos movimientos en la escena global, es necesario recuperar la distinción hecha por Zesar Martínez entre:

- Participación "por invitación" (los *insiders* de Tarrow), en órganos institucionalizados, que llevan a cabo principalmente las ONG. Entienden que esta participación profundizará la democracia del sistema político. Es el caso, por ejemplo, de las ONG que participan en los espacios abiertos por Naciones Unidas o la Unión Europea, principalmente bajo la forma de consejos consultivos. Llamam así la atención sobre temas que consideran importantes y que buscan incluir en los documentos oficiales. Una de las limitaciones en este sentido es que estas organizaciones sociales son en su mayoría grandes organizaciones del norte, lo que plantea problemas en torno a su representatividad y legitimidad. Además, numerosos autores señalan el riesgo de cooptación que sufren estas organizaciones, que en la práctica tienen una limitada capacidad de influencia. Las vías que se abren responden en este sentido a que, en la actualidad, el propio concepto de participación se ha hecho "rentable en términos de imagen" fruto de una cultura política que busca neutralizar la crítica, permitiendo una participación básicamente en términos técnico-asistenciales a aquellas organizaciones menos conflictivas, funcionales al sistema.
- Participación "por irrupción" (*outsiders*), que desarrollan aquellos colectivos que no buscan una participación institucionalizada, como es el caso de los movimientos contra la globalización neoliberal que aquí se analizarán. Se trata de una cultura política rupturista, que niega la legitimidad del sistema político. Estos colectivos están más centrados en mejorar las redes de intercambio de información, conocimiento y experiencia, por ejemplo, mediante la celebración de cumbres alternativas a las grandes conferencias. Se convierten así en fuentes de entendimiento, moldeadores de opinión y abogados del cambio.

Más allá de la forma de participación por la que opten, a la hora de influir en las políticas globales, los movimientos sociales pueden llevar a cabo, como se ha ido viendo, diferentes actividades. Se resaltarán aquí las principales para el objeto de estudio, es decir, aquellas destinadas a influir en la toma de decisiones de un actor internacional como es la Unión Europea¹²:

- Crear y movilizar redes globales: los movimientos sociales contra la globalización neoliberal han logrado crear foros periódicos (como el Foro Social de Porto Alegre o la Acción Global de los Pueblos), como una esfera pública transnacional en la que se reúnen para intercambiar información, contactar con colectivos de diferentes partes del mundo, llamar la atención sobre problemas globales, movilizar a la sociedad civil global, etc.
- Participar en arenas políticas multilaterales: el movimiento global ha logrado movilizar en torno a cuestiones debatidas en organizaciones internacionales (como muestran las manifestaciones de protesta contra el FMI o la OMC), introducir en su agenda nuevas temáticas (como género o medio ambiente, o la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil), e incluso han participado en éstas a través de espacios consultivos o foros de la sociedad civil, presentando documentos a las reuniones oficiales.
- Potenciar la participación pública: los delegados saben que existe un movimiento que les está observando, lo que les obliga a una mayor rendición de cuentas (que hasta ahora había sido bastante limitada en los asuntos internacionales). Además, exige mayor transparencia, y está ayudando, a través de campañas y movilizaciones, a sensibilizar a la opinión pública, incrementando su entendimiento.

Siguiendo los requisitos que planteaba Esther Barbé, y teniendo en cuenta las actividades que de hecho están desarrollando en la escena internacional, se puede afirmar que estas fuerzas sociales se están convirtiendo en un nuevo actor de las relaciones internacionales, junto con los Estados, las organizaciones internacionales o las empresas transnacionales. Tienen capacidad para movilizar recursos, influyen en el resto de actores así como en la política global, y gozan de autonomía en sus actuaciones. Y, de hecho, van más allá, al exigir una democratización de la sociedad internacional, a través de la creación de espacios de participación ciudadana.

Van en este sentido los últimos estudios en torno a la creación de una sociedad civil global, cuya existencia, a pesar de ser debatida, no deja de estar en boca de muchos. Surge a partir de los espacios públicos de deliberación que se han creado, con una articulación en redes, y a partir de los cuales emiten mensajes a la sociedad internacional, con cada vez mayor cobertura en los medios de comunicación. Aquí, se entendería a la sociedad civil global desde la versión activista que propone Mary Kaldor, en cuanto radicalización de la democracia. No obstante, se reconoce también la importancia de la versión neoliberal, ya que ha configurado la realidad de numerosas actividades de ONG, funcionales a la lógica del *laissez-faire*. Esta autora ofrece asimismo una tipología de los actores no estatales que conforman la sociedad civil global, de la que se rescatan principalmente, en cuanto objeto de la investigación, a las ONG, y al nuevo movimiento anticapitalista, aunque también se tendrán en cuenta algunas redes cívicas transnacionales.

La incidencia que han tenido los movimientos globales en los grandes temas internacionales, en las agendas tanto de Gobiernos como de instituciones internacionales, supone que han desempeñado una función en la definición del actual marco global de discusión, como se puede ver en la incorporación de sensibilidades ecologistas, feministas, de derechos humanos, etc., fruto a su vez de un intento de cooptación por parte de las organizaciones internacionales, como defensoras de la hegemonía en sentido coxiano, de aquellas ideas que pueden suponer un desafío al actual modo de organización internacional. Así, por ejemplo, ningún proyecto que se precie puede ignorar los aspectos de género, medio ambiente, derechos humanos, democracia, e inclusión y refuerzo de la sociedad civil, incorporados mediante un proceso de trasvase de agendas.

Es necesario resaltar algunos de los temas en los que este movimiento ha influido¹³, que constituyen a su vez los ejes temáticos en los que organiza: la inclusión del enfoque de género en los programas y proyectos de las organizaciones internacionales; la ola de pacifismo que ha recorrido el globo, ligada al llamamiento del eje antimilitarista del movimiento y a su concepción de la "guerra global permanente" que impone el orden actual¹⁴; los temas medioambientales, ligados al ecologismo, y que han llevado a resaltar la importancia del desarrollo sostenible incluso en instituciones como el FMI, el BM, etc.; la promoción y el respeto de los derechos humanos, con grandes avances en declaraciones internacionales que los contemplan; la promoción de la democracia con, por ejemplo, la inclusión de la cláusula democrática en los acuerdos de la Unión Europea¹⁵; el fortalecimiento de la sociedad civil como elemento indispensable

de los proyectos de las OI que buscan un avance en la democracia; o el planteamiento en torno a los temas de economía, comercio y finanzas globales y sus consecuencias (cada vez resulta más difícil legitimar una globalización cuyos efectos negativos se denuncian constantemente, lo que ha llevado a su reconocimiento por figuras de las altas esferas¹⁶), etc. Esas diferentes reivindicaciones, no obstante, no se han agotado en su incorporación a las agendas, bajo sus formas menos controvertidas, sino que han llevado a la inclusión en una idea general de justicia global y de democracia participativa, como base para una nueva conciencia global. Se da así un salto de lo local a lo global, manteniendo los ejes ya clásicos del movimiento de mayo del 68, esta vez redimensionados en su esfera global, gracias, en gran medida, a la nueva organización en red.

En definitiva, lo que se pretende demostrar es que, siguiendo las diferentes aportaciones de las teorías de relaciones internacionales, este movimiento global puede ser considerado un actor internacional porque:

- Actúa en la sociedad internacional, mediante la convergencia de diferentes colectivos locales, con diversas estrategias que se irán viendo que pueden conformar lo que se ha venido llamando las dos ramas del movimiento.
- Tiene, además, influencia en las relaciones internacionales, con un cambio de los marcos discursivos, una ruptura que demuestra su importancia al ser incorporada en los propios discursos de los gobernantes, y aquí la UE es un buen ejemplo.
- Tiene, por tanto, también incidencia en la agenda internacional, en la que se incorporan algunas de sus reivindicaciones, aunque sea de forma desvirtuada.
- Influye, además, en las propias estrategias del resto de actores, por ejemplo, obligándoles a reunirse en lugares cada vez más alejados de la ciudadanía, o a incorporar temas en las agendas que de otra forma no se incluirían.
- Finalmente, en respuesta a esta influencia, las propias organizaciones internacionales incorporan vías más o menos institucionalizadas para la participación de estos actores.

Ejerce, por tanto, una función en la escena internacional, aunque sólo sea bajo la forma de un control ciudadano de las decisiones de los Estados y organizaciones internacionales, y de sus consecuencias. Estos aspectos serán vistos en un contexto determinado, el de la Unión Europea, para comprobar esas dimensiones que harían del movimiento un actor.

NOTAS

1. Se englobaría aquí la reivindicación de algunas esferas de los movimientos contra la globalización neoliberal en cuanto a la reforma y democratización de la ONU, como asamblea internacional de los pueblos.
2. Un repaso muy completo a los diferentes debates y paradigmas en relaciones internacionales se puede encontrar en K. Sodupe (2003) *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad, Servicio Editorial, Bilbao. También es interesante a este respecto la obra recientemente publicada de P. García Picazo (2004) *Teoría breve de Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, autora asimismo de libros como P. García Picazo (2000) *¿Qué es esa cosa llamada "Relaciones Internacionales"? Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas*, Marcial Pons, Madrid.
3. Sobre el término "glocal", acuñado por Erik Swyngedow, véase: Erik Swyngedow (1992) "The Mammont Quest. 'Glocalisation', Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales", en Mick Dunford y Grigoris Kafkalas (eds.) *Cities and Regions in the New Europe: The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, Londres: Belhaven Press, pp. 39-67. Y Erik Swyngedow (1997) "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale", en Robert Cox (ed.) *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Nueva York: Guilford Press, pp. 137-166.
4. Esto, si bien sigue siendo cierto, cambia en alguna medida con el acceso a Internet, y es lo que ha llevado a los diferentes colectivos a usar este medio para difundir su información, con la creación de medios alternativos o de "contrainformación".
5. Se hace eco aquí también del debate sobre el estatuto de estas organizaciones en la escena internacional, sobre todo en lo que se refiere a su dimensión consultiva (Mesa, 1980: 214).
6. Hemos obviado aquí el debate que da lugar a esa definición, sin embargo interesante, por ejemplo, en lo que se refiere al carácter internacional de las ONG, controvertido ya que la falta de un estatus jurídico internacional les obliga a constituirse según el derecho interno de los países en los que se encuentra su sede. Esta precisión ayuda también, en otro ámbito, a entender la dinámica del movimiento contra la globalización, que si bien está formado por colectivos de base nacional, se unen para actuar en el ámbito global. Barbé también recoge las preocupaciones sobre la independencia de estas organizaciones, por sus relaciones con Gobiernos y organizaciones internacionales (por el tema de la financiación, la consecución del estatus consultivo, etc.), que ya vimos con Merle, su democracia interna, su credibilidad, etc.
7. Las protestas de estos movimientos son muy activas en temas de seguridad, manejando un discurso de "guerra global permanente" característica del actual orden mundial, y con fuerza del antimilitarismo y el pacifismo como ejes temáticos del movimiento (se ha visto aquí la amplia acogida mundial en torno al llamamiento contra la guerra de Irak de 2003, o el éxito de campañas anteriores de la mano de ONG, como el Dividendo por la Paz), y de economía, centrando gran parte de sus actuaciones en las reuniones de las instituciones financieras internacionales (son referentes ya aquí las manifestaciones de Seattle, Barcelona o Génova), con propuestas tan elaboradas como la Tasa Tobin, que llegó a entrar en la agenda de algunos países.
8. R. Cox "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method" (1983), en R. Cox (1996: 124-143). Para Gramsci, el orden hegemónico se basa en concesiones a las clases subordinadas a cambio de su apoyo al liderazgo burgués. La hegemonía completada impide un ataque frontal al sistema, y obliga a las fuerzas opuestas al orden establecido a utilizar una estrategia de desgaste, con un fortalecimiento de la base para un Estado alternativo, creando otras instituciones y recursos intelectuales, es decir, construir una contrahegemonía en el marco de la estructura hegemónica, resistiendo a las presiones de ganancias incrementales dentro del marco de la hegemonía burguesa (por su estrategia de búsqueda de consenso mediante la incorporación de ideas alternativas, es decir, la cooptación de la oposición).
9. Esta tendencia se relaciona con otra contradicción entre las dinámicas de homogeneización (impulsada por los poderes establecidos) y diferenciación (como reacción que se manifiesta en la afirmación de identidades, lo que, para Cox, acaba generando una polarización social que obstaculiza la cohesión del potencial bloque contrahegemónico). Ya hemos señalado los intentos de superar esto por parte de los movimientos sociales actuales, con la conexión "glocal".
10. K. Polanyi (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press. En él se distingue un doble movimiento: en una primera fase, el mercado se ve como autorregulado (a través de la "mano invisible") y como garantía del bien general, quedando el papel del Estado limitado a asegurar la libertad del mercado; en la segunda, tiene lugar la respuesta de la sociedad a las consecuencias sociales destructivas de ese mercado libre, que busca recuperar el rol del Estado como regulador de la economía y garante de la equidad social (lo que dio lugar, por la acción de los movimientos sociales y obreros, al Estado de bienestar y democracia social).
11. "Conviene no confundir las situaciones de sujeto de las relaciones internacionales y sujeto del D.I. (Derecho Internacional). Aquella conlleva la calidad de actor o protagonista de esas relaciones en el plano sociológico, en tanto que ésta significa ser titular de derechos y obligaciones según las reglas del orden jurídico internacional" (Diez de Velasco, M. (1997): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, p. 213).
12. Es decir, en referencia al gráfico 1, aquellas que llevan a cabo los movimientos sociales para presionar a las organizaciones internacionales y las de las coaliciones que participan a través de las vías institucionalizadas que ofrece. Se consideran aquí algunas de las actividades que señala Chadwick F. Alger.
13. Entendemos aquí al movimiento en un sentido amplio, incluyendo la labor previa y paralela que han hecho las ONG. Son, además, temas en los que influye, aunque no los defina en todas sus variables. La complejidad de la sociedad internacional obligaría, para un análisis más riguroso, a tener aquí en cuenta las relaciones con otros actores y otras tendencias.
14. En este tema, por ejemplo, el éxito del movimiento ha quedado limitado a un conflicto en concreto, la guerra de Irak, sin haber conseguido ampliarlo a otros ni parar el conflicto en sí. No obstante, el reto que supuso para el orden internacional, por ejemplo, en cuanto a la posición de los diferentes Estados o al papel de las Naciones Unidas, lo convierte en un acontecimiento importante. Además, consiguió ampliar las ideas del movimiento, aunque fuera en un momento puntual, a amplios sectores de la ciudadanía.
15. Cláusula por otra parte muy controvertida, al no suponer una obligación igual para las dos partes firmantes, y porque el respeto de la misma queda a menudo supeditada a intereses económicos y de seguridad.
16. Aquí, el libro de J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, es un buen ejemplo.

Si bien el objetivo de este libro es tratar la participación de los movimientos sociales en un sentido amplio, parece necesario distinguir entre dos tipos de fuerzas sociales: las ONG y los movimientos sociales, a pesar de las interrelaciones que existen entre ambos en la práctica. En efecto, dado el amplio reconocimiento y la expansión de las ONG, la opinión pública tiende a confundirlas con la totalidad de los movimientos sociales, a pesar de que estos dos actores siguen estrategias diferenciadas a la hora de actuar en la escena internacional. Los siguientes apartados servirán para presentar a estas fuerzas sociales y mostrar sus diferentes naturalézas y estrategias de actuación.

1. ¿QUÉ SON LAS ONG? ALGUNOS RASGOS CARACTERÍSTICOS

En el primer capítulo, al tratar la definición de actor y la forma en que las fuerzas sociales pueden encuadrarse en la misma, hemos resaltado algunas características de las ONG internacionales, que desarrollaremos un poco más aquí. La definición parte, principalmente, de tres elementos: su finalidad no lucrativa, su carácter no gubernamental (es decir, su creación por individuos o grupos privados, situándose en el llamado "tercer sector", entre el Estado y el mercado) y, en este caso, su carácter internacional (a saber, su integración por

miembros de tres o más países y el alcance internacional de su actuación). Siguiendo la definición de Barbé, podemos decir que las ONG son "asociaciones o grupos, constituidos de modo permanente por particulares (individuos o colectivos) de diversos países (mínimo tres), que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional" (Barbé, 2003: 192). Estos elementos dan fe de la enorme cantidad de entidades que puede englobar este término. Por su parte, en el estudio del sector no lucrativo que realizó la Universidad Johns Hopkins, se señalan algunos rasgos comunes a estas organizaciones, a saber, que son: "organizaciones: es decir, poseen una presencia y una estructura institucionales; privadas: tienen existencia institucionalmente separada del Estado; no reparten beneficios: no generan beneficios para sus gestores o el conjunto de titulares de las mismas; autónomas: controlan esencialmente sus propias actividades; con participación de voluntarios: la pertenencia a ellas no está legalmente impuesta y atraen un cierto nivel de aportaciones voluntarias de tiempo o de dinero" (Salamon et alii, 2001: 19-20).

Como vemos a partir de estas características, la definición se basa fundamentalmente en una doble negación, respuesta a la supremacía hasta ahora de las esferas estatales y económicas, y la marginación de aquello que no pertenece a las mismas, lo social. Además, y siguiendo a Marisa Revilla (2002), estos elementos definitorios no están exentos de polémica. Así, por ejemplo, su carácter no gubernamental no excluye su actuación en ámbitos como la provisión de servicios sociales antes reservados al Estado. Se trataría así de organizaciones privadas con fines públicos. Asimismo, su lógica no empresarial, que supone que estas organizaciones no buscan el beneficio, y que destinarán sus fondos a sus proyectos, no ha evitado las denuncias a algunas ONG por destinar gran parte de sus presupuestos al mantenimiento de su estructura en detrimento de las acciones o por corrupción, o prácticas tan empresariales como la inversión en fondos cuyo destino muchas veces se desconoce y con la creación de beneficios que retornan a las ONG¹.

A pesar de la gran variedad de organizaciones que pueden responder a la definición que hemos apuntado, nos centraremos en aquellas ONG más vinculadas a la sociedad civil y con incidencia en la agenda internacional, principalmente en lo que se refiere a temas de justicia global, es decir, aquellas dedicadas a ayuda humanitaria, defensa del medio ambiente, promoción de los derechos humanos y ayuda al desarrollo. Estas organizaciones han tenido gran influencia en la última década en sus respectivos ámbitos. Las ONG de ayuda humanitaria y de emergencia, por ejemplo, actúan en situaciones de conflicto o catástrofe natural, y han tenido, desde su surgimiento, una gran actividad en

la escena internacional. El alcance mundial de Cruz Roja da fe de ello. Además, en las actuales crisis complejas, son un importante actor a tener en cuenta, y más ahora en las nuevas "guerras humanitarias"². En cuanto a las organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente o de los derechos humanos, actúan principalmente mediante campañas de sensibilización, denuncia, presión, concienciación y educación, y han conseguido también crear puntos de referencia muy importantes. Algunas han llegado a ser internacionalmente conocidas y consultadas, estableciéndose incluso como fuentes de información creíble para los medios de comunicación: Greenpeace o Amnistía Internacional. En este grupo heterogéneo, también cabe resaltar la labor de las ONG de Desarrollo (ONGD), cuya actividad y presión en las conferencias internacionales han ayudado a la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sensibilizando a la sociedad internacional en torno a los problemas del subdesarrollo. En definitiva, estas organizaciones de la sociedad civil han ayudado a la definición de la agenda global de la que habla Esther Barbé.

Podemos clasificar las ONG en: organizaciones de ayuda humanitaria; organizaciones de desarrollo de base (básicamente en el sur); contratistas de servicios públicos (con una importancia creciente en el actual contexto neoliberal y en la puesta en marcha de los PAE); redes de apoyo, defensa, denuncia e incidencia política (cada vez más importantes); organizaciones de innovación y difusión tecnológica; y centros de investigación, estudio y formación. Sus principales ámbitos de actuación pueden resumirse en: programas y proyectos de desarrollo; sensibilización social y educación; incidencia y presión política; investigación y estudios; y comercio justo y responsable.

De cara a su actuación, las ONG necesitan recursos, que suelen provenir de contribuciones privadas, fuentes públicas o recursos humanos (voluntariado). La financiación de las organizaciones puede plantear problemas de cara a su autonomía y credibilidad, ya que muchas de ellas dependen en gran medida de recursos provenientes de Gobiernos u organizaciones internacionales, lo que les obliga a actuar según unos requisitos impuestos por ellos. El citado estudio de la Universidad Johns Hopkins demuestra así "que el sector no lucrativo es en todo el mundo una fuerza económica mucho más importante de lo que comúnmente se cree [...] que la filantropía juega un papel mucho menos significativo en su financiación que las cuotas o que el sector público; y que en años recientes el sector ha crecido considerablemente en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos" (Salamon et alii, 2001: 17). Otro problema que se suele señalar es la falta de transparencia interna de las ONG en la gestión de los recursos, tema en el que cada vez se es más estricto³.

En definitiva, estas ONG presentan ventajas en su actuación respecto a la de los Gobiernos, entre las que se pueden destacar el bajo coste de sus acciones, la agilidad y flexibilidad de su actuación, su neutralidad e independencia, un mejor conocimiento de la realidad local, una mayor cercanía a las poblaciones, una mayor participación de las sociedades civiles, lo que ayuda a la democratización, sobre todo en los proyectos de desarrollo, la innovación y el uso de tecnologías adaptadas al medio, y su capacidad de captar recursos privados y movilizar al voluntariado. Sin embargo, también tienen debilidades, dado que su actuación es, en su mayor parte, atomizada y dispersa (es decir, sin cobertura universal), con un impacto limitado, así como a causa del riesgo de burocratización de las grandes organizaciones, su instrumentalización por los Gobiernos, su dependencia del "efecto CNN" en la creación de opinión y la recaudación de fondos, sus problemas de transparencia interna, etc.⁴

2. SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA ESCENA INTERNACIONAL

El surgimiento de las ONG internacionales data de antiguo, sobre todo las de origen religioso, y algunas tan conocidas como Cruz Roja, surgida en 1863. No obstante, han conocido un enorme desarrollo a partir de los años ochenta. Siguiendo a Barbé (1995), podemos distinguir tres fases en la evolución de las ONG: en un primer periodo, hasta el siglo XIX, las ONG procedían básicamente del ámbito religioso; en un segundo momento, surgen organizaciones centradas en la caridad frente a la injusticia social; y, finalmente, surgen organizaciones internacionales no gubernamentales de muy diverso tipo. En esta evolución ha sido clave la década de los ochenta, denominada de hecho la "década de las ONG". Esta explosión puede deberse a diversos factores, pero es indudable su vinculación con la crisis del Estado de bienestar, que llevó, por una parte, a los ciudadanos a buscar nuevas vías de participación frente al desencanto de la política⁵, y que dejó, además, amplios sectores sin protección, que se convirtieron en el campo de actuación de las ONG. Esto ha inducido numerosas críticas hacia estas organizaciones, ya que, a pesar de presentarse a menudo como apolíticas, en su práctica ayudaron indirectamente al desmantelamiento del Estado. En los países del sur, la implantación de los planes de ajuste estructural y sus consecuencias sociales por el desmantelamiento del sector público llevó a grandes descontentos, con las llamadas "revueltas del

hambre", que se paliaron en parte, y de forma fragmentada, a través de la actuación de las ONG⁶.

En un momento de triunfo de la democracia liberal que aboga por un Estado mínimo, que deja cada vez más esferas en manos del mercado a través de políticas de desregulación y privatización promovidas por las instituciones internacionales, se plantea la duda de si las ONG se establecen como actores que recogen esas áreas relegadas por el Estado, en cuanto proveedoras de bienes y servicios públicos, necesarias para el orden social. Se trataría aquí de un nuevo modelo de bienestar situado entre el Estado de bienestar y el bienestar de mercado, como provisión y gestión privada de bienes públicos, dirigido sobre todo a los excluidos de su provisión por el mercado, es decir, casi un modelo de beneficencia, de matización de los efectos de la política liberal (sin criticar sus causas). En este sentido no se trataría de una participación que permitiera una mayor democratización, como mayor participación política de la ciudadanía, para lo cual sería necesario completar esa provisión de servicios con una ampliación de esferas de participación ciudadana y un fortalecimiento de la sociedad civil⁷.

Algunas ONG conscientes de estas contradicciones han entrado en una fase de autocrítica, que las ha llevado a ejercer cada vez más funciones de presión y denuncia, frente a aquellas que se limitan a ser "contratistas de servicios públicos". Se habla así de una dicotomía entre las ONG "gestoras", dedicadas básicamente a ejecutar proyectos, y las ONG "críticas", que buscan desvelar las causas de los problemas que las ocupan. Estas últimas son las que trabajan en favor de una justicia global, objetivo último de sus reivindicaciones, a través de movilizaciones, denuncia, planteamiento de alternativas, como lo muestran las participantes en foros como el de Porto Alegre, integrándose así en un movimiento social más amplio que sí plantea objetivos políticos y reivindicaciones de mayor participación, como repolitización de la sociedad.

A pesar de estas limitaciones, la incorporación de las ONG en la escena internacional despertó grandes expectativas, al suponer un espacio para la expresión de las reivindicaciones de las sociedades civiles. En este sentido, las ONG ayudaron a crear vínculos entre las sociedades del norte y del sur, así como entre éstas y las organizaciones internacionales, que tuvieron que abrirse a estos nuevos actores, reconociéndoles, al menos, un estatuto consultivo. Por ello, para muchos, las ONG han supuesto un avance en la democratización de las relaciones internacionales, con la inclusión de importantes temas en la agenda internacional a través de la presión y la sensibilización de las sociedades. En esta lógica, los años noventa suponen la plena incorporación de las

ONG en la sociedad internacional, con la fecha clave de 1992, cuando se celebró la Cumbre de la Tierra en Río, en la que participaron de una forma muy novedosa y numerosa. Desde entonces su influencia en las declaraciones internacionales no se puede obviar, con la inclusión y ya plena aceptación de conceptos como "desarrollo sostenible" o el reconocimiento de la necesidad de contar con la participación de las poblaciones en los proyectos de desarrollo de estas organizaciones. También han logrado introducir iniciativas como HIPC (Heavily Indebted Poor Countries, para el alivio de la deuda a los países más pobres) o Global Compact (referido a la responsabilidad social de las empresas), aunque con limitado alcance en la práctica. Han adquirido además el estatuto consultivo en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y cuentan con un departamento de colaboración con el Banco Mundial, entre otros, reconocimiento de su labor e influencia, lo que les ha permitido un grado de institucionalización no exento de polémica, ya que, como vimos en apartados anteriores, en numerosas ocasiones, el mantenimiento de este estatuto suponía hacer concesiones a los Gobiernos y organizaciones internacionales, dejando de lado su función crítica. Además, se ha planteado aquí el problema de la representatividad de las ONG, ya que sus miembros no han sido elegidos portavoces por las poblaciones. En efecto, a pesar de la gran proliferación de ONG cabe señalar su procedencia fundamentalmente de países del norte, a pesar del actual enfoque de participación y empoderamiento, lo que puede acarrear problemas al considerar a las ONG como representantes en las OI de la sociedad civil: ¿de qué sociedad civil?, ¿global o del norte?

A partir de esa Cumbre de Río, las ONG han estado presentes en casi todos los grandes encuentros de los años noventa: la Conferencia sobre Derechos Humanos en Viena en 1993, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague en 1995 y la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, por citar sólo algunas. Cumbres todas ellas que han ido definiendo un consenso en torno a los objetivos de desarrollo, conocidos ya, tras la Cumbre del Milenio, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que definen la Agenda 2015, y que deben guiar la actuación de aquellos dedicados a la cooperación para el desarrollo (Gobiernos, organizaciones internacionales, agencias, etc.).

Las ONG han abanderado la lucha contra la pobreza, creando importantes campañas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, como la "llamada global para acabar con la pobreza", una amplia coalición que, bajo el símbolo de una banda blanca, une a millones de personas de más de cien países,

para presionar a los Gobiernos y lograr así que cumplan con sus compromisos. Dentro de esta campaña, la Coordinadora de ONGD española también ha iniciado "un llamamiento a la sociedad para que se movilice, actúe y presione a los líderes políticos y exija, como primer paso, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio": la campaña Pobreza Cero. No obstante, estas movilizaciones no parecen haber dado los frutos esperados en la Cumbre mundial de 2005, donde la participación e influencia de la sociedad civil ha sido menor que en citas anteriores.

Además, han vuelto a despertar las críticas de cooptación, al entender que los Objetivos del Milenio son una concesión de mínimos frente a las exigencias de justicia social que estaban movilizando a amplios sectores de la población (Echart y Puerto, 2005). El propio coordinador de la campaña Pobreza Cero, Pablo Martínez Osés (2005), afirma en este sentido "que los ODM, en tanto en cuanto incorporan todos los elementos esenciales del proceso de liberalización económica, tal vez tan sólo sea una agenda de 'compensación' social que se propone mitigar las importantes consecuencias sociales negativas que tiene el sistema. En cierto modo, pueden considerarse la respuesta a la demanda de los nuevos movimientos sociales contrarios a la globalización, con el fin de atenuar la resistencia social y política a la misma", recogiendo la idea que ya señalaba José Antonio Sanahuja (2004): "Como 'agenda social' de la globalización, los ODM tienen un significado ambiguo. Por un lado permiten dar cierta legitimidad al proyecto neoliberal de integración económica global [...] Pero por otro lado, también se podría afirmar que son la respuesta a las demandas de los nuevos movimientos sociales transnacionales contrarios a ese proyecto, y de esta forma, ayudarían a atenuar la resistencia social y política a la globalización".

Más allá de esta participación institucional, y frente a las deficiencias que ésta plantea, dada la limitada influencia real (a pesar de las declaraciones de intenciones), algunas ONG también han optado por las nuevas formas de participación que utilizan los movimientos sociales, al margen de los foros oficiales, debido a que "la opinión dominante es que los resultados de su participación en las cumbres mundiales y en las conferencias internacionales arrojan un balance negativo, lo que aconseja concentrar su acción en los foros alternativos" (Vidal-Beneyto, 2003: 32). Se las ha podido ver así en las llamadas contracumbres, en manifestaciones o en los foros propios de la sociedad civil, como Porto Alegre. Participan de este modo en el movimiento por una globalización alternativa, la mayoría de ellas en lo que se ha llamado la "rama reformista" del mismo, que veremos más adelante.

3. SU DIMENSIÓN REGIONAL: EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL MEDITERRÁNEO

En el ámbito europeo la participación de las ONG es importante. Cabe resaltar que la Unión Europea se presenta en el escenario internacional como una potencia civil, lo que requiere una mayor participación de la ciudadanía europea y de los actores sociales. La sensibilidad de la Unión Europea hacia la incorporación de la sociedad civil queda reflejada en numerosos documentos, incluyendo la elaboración de la futura Constitución europea, como veremos en el siguiente apartado. Las ONG han entrado así a participar, a través de vías institucionales, en las instituciones europeas, por ejemplo, en los foros civiles que, creados por iniciativa de la Comisión, acompañan las reuniones de la Unión Europea con sus socios extranjeros (América Latina, Mediterráneo, etc.). En este sentido, la creación de redes europeas les ha dotado de gran influencia. Por ejemplo, en el campo de las ONGD, existen numerosas redes europeas, entre las que se pueden desatacar APROVED (confesionales), BEE (medio ambiente), CARE-Int. (ayuda de emergencia), CARITAS-UE, CIDSE (católica), EFTA (comercio justo), EURODAD (deuda), EURONAIID (ayuda), EUROSTEP (participación), WIDE (red de mujer y desarrollo), etc. Se ha creado también un Comité de Enlace de las ONGD, para la mejora de la política de desarrollo, integrada por plataformas nacionales de los países miembros.

Además, las ONG cuentan con un órgano de participación: el Comité Económico y Social Europeo, fundado ya en 1957 en el Tratado de Roma, en el que gozan, junto a otras organizaciones de la sociedad civil (empresarios, trabajadores, etc., hasta un total de 222 miembros actualmente), de un estatus consultivo. Esta institución se convierte así en el puente de comunicación entre la Unión Europea y la sociedad civil organizada, como reza su propio prospecto de presentación, en vistas a crear una sociedad más participativa, integradora y democrática, mediante asesoramiento al Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos. La participación de estos actores queda así reconocida, a pesar de las limitaciones que supone el mero estatuto consultivo. Otras instituciones europeas, como el Consejo de Europa, también reconocen este rol consultivo de las ONG desde 1952, con conferencias y resoluciones que intensifican las relaciones entre ambos, existiendo actualmente alrededor de 350 ONG con ese estatus. En este escenario, la Unión Europea deja asimismo hueco a las organizaciones de los países y regiones con los que firma acuerdos. En los siguientes apartados veremos la participación de ONG latinoamericanas o mediterráneas en los foros civiles que se organizan. Además, al contar la

mayoría de las ONG europeas con contrapartes en los países del sur, conocedoras de las realidades locales, las demandas y necesidades de éstas quedan reflejadas en los documentos finales.

La sociedad civil latinoamericana, por su parte, ha sido históricamente, y continúa siendo hoy, muy activa. En consecuencia, es una región que cuenta con numerosas organizaciones no gubernamentales, pero además, éstas han hecho un esfuerzo considerable por tejer redes más allá de las fronteras estatales, creando coordinadoras de defensa de los derechos humanos (Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, Red de Informática y Documentación en Derechos Humanos de América Latina y El Caribe, etc.), del medio ambiente (Amigos de la Tierra América Latina, Centro Latinoamericano de Desarrollo Sustentable, Consorcio para el Desarrollo Sostenido de la Ecorregión Andina, Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales, Campaña Deuda Ecológica, etc.), del desarrollo (Liga Iberoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Superación de la Pobreza y la Exclusión Social, Marcha Global contra el Trabajo Infantil, etc.), de los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos (Alianza Amazónica para los Pueblos Indígenas y Tradicionales de la Cuenca Amazónica, la Alianza Cooperativa Internacional, Alianza Estratégica Afrolatinoamericana y Caribeña, Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo), de las mujeres (Articulación Feminista Marcosur, Colectivo de Mujeres Latinoamericanas por la Justicia de Género, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Enlace Continental de Mujeres Indígenas), etc. Asimismo, cuenta con una red de ONG regional, la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). En el estudio de caso dedicado a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina nos detendremos en la labor de algunas de estas redes.

En el Mediterráneo, si bien existe menor tradición de participación de la sociedad civil que en la región anterior, en los últimos años se han multiplicado las organizaciones no gubernamentales, que también han tratado de crear redes que superen las fronteras estatales, que se verán con más detenimiento en el apartado sobre la participación de la sociedad civil en la Asociación Euromediterránea. Citaremos aquí sólo algunas de aquellas que han intentado unir asociaciones del norte y del sur del Mediterráneo, como la Red Euromediterránea de Derechos Humanos, la Fundación Euromediterránea de

Apoyo a los Defensores de los Derechos Humanos, la red de Mujeres "mediterraneas.org", Actions in the Mediterranean, la Red de ONG del Mediterráneo para la Ecología y el Desarrollo Sostenible, la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, el Foro Euromediterráneo de las Culturas, ALMAMED (asociación de universidades y redes universitarias de los países euromediterráneos), la red de institutos de investigación y centros universitarios EuroMeSCo, la red de institutos de investigación en economía, la Plataforma Euromed Juventud, así como redes agrícolas (como el Centro internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos), redes sindicales (como la Confederación Internacional de Sindicatos Árabes o la Unión Sindical de Trabajadores del Magreb Árabe), y muchas otras.

4. LAS ONG COMO ACTOR INTERNACIONAL

Ya se ha señalado que la mayoría de los autores consideran ya a las ONG como un actor internacional, aunque de alcance limitado, por lo que no nos detendremos en este punto. Basta con recuperar los puntos esbozados en el capítulo para demostrar su incidencia internacional. Se señalaba entonces que será su función en la escena internacional, más que su estatuto jurídico, la que nos dará las pistas a seguir para considerarlas un actor internacional. Cabe señalar, no obstante, que las ONG han logrado contar con un estatuto consultivo en numerosas organizaciones internacionales, reconociendo así su papel en las relaciones internacionales. Pero su importancia va incluso más allá, si se tienen en cuenta sus actuaciones en la escena internacional y la incidencia que tienen en la misma.

Es indudable que las ONG actúan en el escenario internacional, tanto en acontecimientos puntuales como en espacios institucionalizados, mediante la coordinación y la creación de redes globales, que ayudan además a superar la fragmentación del sector. El ejemplo más reciente es la *Llamada global para acabar con la pobreza*, una amplia coalición que adopta los objetivos de desarrollo del milenio como guía para la acción. Pero también se dan actuaciones más puntuales, en torno, por ejemplo, a las reuniones de la OMC⁸ o del G8, además de participar en el Foro Social de Porto Alegre, nuevo espacio de deliberación de la sociedad civil global. En este ámbito, es importante la habilidad de las ONG para crear solidaridades e identidades, a través de las redes en las que se encuadran, que sirven para la difusión de información, la movilización de recursos, la sensibilización ciudadana sobre los problemas globales y la

generación de comunidades temáticas en torno a programas multinacionales. Las ONG se han convertido en una importante fuente de información, con referentes como los informes anuales de Amnistía Internacional o Social Watch. Entre las acciones que pueden llevar a cabo estas organizaciones para fomentar la solidaridad internacional, Rafael Díaz-Salazar (1996) cita las siguientes: la pertenencia a redes norte-sur y a plataformas internacionales; la concienciación en torno a las desigualdades internacionales (a través de la información, la educación, la difusión de informes, etc.); las acciones colectivas (como las campañas, las movilizaciones, etc.); y la mediación política y social para construir un internacionalismo solidario. Las redes ayudan también a movilizar las presiones internacionales y a influir en las organizaciones y negociaciones internacionales.

Esta influencia queda reflejada, por ejemplo, en la incorporación en el debate internacional de temas tan importantes como la pobreza, la desigualdad, la degradación medioambiental, la violación de derechos humanos, la actual organización económica global, el problema de la seguridad internacional entendida en términos humanos, etc. Temas que configuran la agenda global de Barbé (2003), y que han ido incorporándose en los discursos y declaraciones de las organizaciones internacionales. En efecto, han ayudado a la creación de un marco explicativo en torno a las consecuencias negativas de la globalización neoliberal, a la que intentan dotar de un rostro humano con la adopción, por ejemplo, de los Objetivos del Milenio, y contribuyendo, a través de las redes, a movilizar en torno a esas cuestiones. Así, la lucha contra la pobreza se ha convertido en un referente global, que algunos comparan ya, por su magnitud, con la lucha por la abolición de la esclavitud.

Además, esa influencia se extiende a las estrategias del resto de actores internacionales, que ya no pueden obviar estas demandas. Incorporan así las preocupaciones sociales en sus documentos oficiales, como queda reflejado en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas o la adopción de las Estrategias de lucha contra la pobreza por el FMI y el Banco Mundial. Por otra parte, como ya se ha señalado, se han visto obligados a responder a las exigencias de democratización abriendo vías institucionales de participación para las ONG, a través de la creación de estatutos consultivos, de comités de enlace o de foros de la sociedad civil, desde los que se presentan documentos a las reuniones oficiales. También colaboran en la ejecución de los programas internacionales. Estos espacios les permiten participar en arenas políticas multilaterales.

No obstante, esa participación que han logrado en la escena internacional, incluso en cuestiones como la Agenda 2015 de desarrollo, se parece todavía a la

"participación por invitación" en órganos institucionalizados de la que habla Zesar Martínez (en Grau e Ibarra, 2001), frente a la "participación por irrupción" que llevan a cabo los movimientos sociales que veremos en el siguiente apartado. También Miguel Romero distingue "dos tipos de estrategias de los actores sociales: la primera, basada en la presión sobre los centros de poder político y económico dominante, buscando la obtención de resultados a corto plazo, por medio de objetivos y propuestas consideradas 'viabiles'; la segunda, orientada prioritariamente al desarrollo de movimientos sociales críticos y a la consolidación de la resistencia al neoliberalismo a medio y largo plazo, mediante propuestas que cuestionan las reglas del juego del neoliberalismo" (en Vidal-Beneyto, 2003: 219-243).

En estos espacios, a través del estatuto consultivo, las ONG buscan influir para dotar a la globalización de rostro humano, para llamar la atención e incluir sus preocupaciones en las declaraciones. No obstante, su influencia en la práctica sigue siendo bastante limitada, lo que lleva a recordar las advertencias que numerosos autores hacen del peligro de cooptación de las ONG, que ayuda al lavado de imagen de las organizaciones internacionales. Se trataría, por parte de estos organismos, de limitar la crítica abriendo espacios a los actores sociales menos conflictivos, funcionales al sistema (como ya lo fueron en los años ochenta), entendiendo la participación básicamente en términos técnico-asistenciales. Otra de las limitaciones que se ve en esta forma de participación para fomentar la democratización de la sociedad internacional es la falta de representatividad de las ONG presentes en las organizaciones internacionales, en su mayoría procedentes de los países ricos, y el cuestionamiento de su legitimidad para convertirse en "portavoces" de los pobres.

A pesar de estas limitaciones, han logrado potenciar la participación pública, la comprensión, por parte de los ciudadanos, de los problemas globales, así como la transparencia de las reuniones, obligando al menos a una cierta rendición de cuentas por parte de los delegados en las organizaciones internacionales. Ejercen por tanto una función en la escena internacional, aunque sólo sea bajo la forma de un control ciudadano de las decisiones de los Estados y organizaciones internacionales, y de sus consecuencias. Estos aspectos serán vistos en el contexto determinado de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Pero además, tampoco se puede olvidar su contribución a la propia definición de la sociedad internacional, como señalaba Charles Chatfield (en Smith, 1997), dada su labor en el surgimiento e innovación de organizaciones internacionales y regímenes. Un ejemplo en este sentido sería

la creación de la Corte Penal Internacional, en la que las campañas sociales tuvieron una importancia crucial.

En definitiva, las ONG han logrado hacerse hueco en un ámbito hasta entonces reservado a los Estados, como primer paso hacia la creación de una sociedad civil global que ejerza su función democratizadora de la sociedad internacional, y que puede llevar a la transformación de ésta en una comunidad internacional. No obstante, esta participación sigue siendo muy limitada, y a pesar de la incorporación de parte de sus reivindicaciones en los discursos oficiales de Gobiernos y organizaciones internacionales, no siempre quedan traducidos en la práctica, lo que ha llevado a los movimientos sociales a una dura crítica a esta forma de participación, que consideran más legitimadora del actual orden internacional que transformadora. Y es en este sentido en el que el movimiento transnacional que nos ocupará en el siguiente apartado hace su aparición. Conviene recordar, no obstante, que algunas ONG participan también de este movimiento, en el marco del cual han logrado algunos de los impactos que se les han atribuido aquí.

NOTAS

1. En este ámbito, también ha sido muy criticado el llamado "marketing con causa", que supone una colaboración de las ONG con empresas, a menudo sin cuestionar las prácticas empresariales de éstas y su impacto en el desarrollo y la sostenibilidad medioambiental.
2. A pesar de las limitaciones que se ha visto en actuaciones como las de la guerra de Irak, en la que las ONG humanitarias vieron comprometido a menudo su principio de neutralidad, con el consecuente peligro para su propia seguridad.
3. En este sentido, el Código de Conducta de las ONGD, de la CONGDE, de 1998, dedica un apartado a este tema, insistiendo en la necesidad de informar sobre la gestión y los recursos.
4. Véase a este respecto los textos de la Union of International Associations (<http://www.uia.org>), entre los que cabe destacar: "Challenges to the Action of International Nongovernmental Organizations", disponible en <http://laetusinpraesens.org/docs/ingo.php>
5. Hay escritos sobre lo que ha supuesto esta nueva forma de participación, que algunos denominan social frente a la participación política, contraponiendo la figura del voluntario, por ejemplo, a la del militante clásico. A este respecto, véase Jerez (1997), en el que se analiza el papel de las organizaciones sociales y sus potencialidades en cuanto vehículos del cambio social, siempre y cuando lleven a cabo una repolitización crítica que las aleje de su rol legitimador de las tendencias liberales actuales.
6. Esta actuación ha llevado a numerosas críticas, algunas de las cuales quedan reflejadas en Centre Tricontinental (1998). Otro gran crítico de estas organizaciones, desde una perspectiva marxista, es James Petras, quien estima que éstas, con financiación de Gobiernos y organizaciones internacionales, son el medio para contener los conflictos sociales, los movimientos sociales contrarios al orden actual.
7. Siguiendo a Andrés García Inda (1999), se pueden resaltar algunas de las tensiones a las que se enfrentan estas organizaciones como, por ejemplo, que la multiplicación, en los últimos años, del número de ONG se ha visto unida a un proceso de pérdida del carácter reivindicativo, haciendo hincapié en el carácter fundamentalmente asistencial, siendo vista la función de las ONG como extensión de los servicios sociales, con una orientación principalmente individual (frente a la orientación colectiva que buscan otro tipo de acciones), y una mayor burocratización y mercantilización de su actividad. También la dependencia de la subvención estatal puede conducir a que sus acciones vengan

- a sustituir las propias del Estado, con el riesgo de potenciar dinámicas discriminatorias. Además, la propia institucionalización de estas organizaciones consolida un determinado tipo de ONG: "En general, se trataría de un modelo de actividad voluntaria asumible por el poder público y útil para éste, con lo cual, el voluntariado en lugar de un instrumento de recuperación de la iniciativa, del protagonismo social [...] quedaría convertido en mera gestión de servicios sociales".
8. La incidencia que ha tenido la sensibilización en contra de las políticas de la OMC queda reflejada, por ejemplo, en las negociaciones de las últimas rondas, en las que los países en desarrollo se han unido para reclamar que se tengan en cuenta sus intereses (Bello, W. (2003): "Un triunfo de la sociedad civil global". *La insignia*, 16/11/2003).

CAPÍTULO 3

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTRA LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

La protesta de los conocidos como "movimientos antiglobalización" entra en escena hace ya una década, tras años de desmovilización, de la mano de las ONG en Occidente y de las redes indígenas y otros grupos sociales en América Latina, extendiéndose después al resto del globo. Las principales características que se señalan al hablar de este movimiento son su espectacularidad (que ayuda a la inclusión en la agenda mediática), la radicalidad de sus reivindicaciones frente a un modelo socioeconómico que se pretendía infalible, el uso que hacen de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC, con los ejemplos del Indymedia de Seattle, el *media center* en Génova, o los diferentes canales de contrainformación, elementales en el proceso de toma de conciencia y de creación de identidad), y la unión, en su seno, de amplios sectores de izquierda. Es una red de movimientos sociales diversos (ecologistas, feministas, laborales, de defensa de los derechos humanos o de los derechos de los pueblos indígenas, etc.), que han logrado unirse más allá de sus diferencias, con una perspectiva que une lo local y lo global, en torno a la lucha contra la globalización neoliberal, a la que responsabilizan de las múltiples problemáticas contra las que se movilizan. Platean un nuevo reto a actores políticos antes más o menos libres del control ciudadano. Entran así en escena voces antes ignoradas, obligando a los líderes políticos a reconocer la existencia real de un descontento que reclama cambios, y a responder por su manera

de asumir los mismos. Su surgimiento se explica en parte por los cambios profundos en la estructura de oportunidades políticas, que llevan al debilitamiento de un modelo que parecía incuestionable. Desde entonces han tenido que hacer frente a estructuras políticas cerradas (a pesar de la mayor extensión de la democracia) por los acontecimientos del 11 de septiembre y sus consecuencias en términos de libertades, la suspensión del espacio Schengen en Europa (que a su vez define una legislación antiterrorista ambigua, en la que se podría incluir el movimiento antiglobalización)¹, o la celebración de las reuniones oficiales en lugares cada vez más inaccesibles a la ciudadanía.

1. ALGUNOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS MOVIMIENTOS CONTRA LA GLOBALIZACIÓN

1.1. LA HETEROGENEIDAD DEL MOVIMIENTO Y SUS VARIABLES DEFINITORIAS

Frente a las ONG, aunque también con ellas (ya que, como hemos visto, algunas participan en él), aparece el movimiento contra la globalización neoliberal. La dificultad para ofrecer una definición de este movimiento social se vislumbra ya a la hora de darle nombre. En efecto, existe una fuerte disputa terminológica en su seno, pudiendo distinguir diferentes denominaciones. Se da a conocer como "movimiento antiglobalización", término acuñado por *The Economist* (3 de noviembre de 1999) durante las movilizaciones de Seattle, en 1999, tras el fracaso de la Tercera Conferencia Interministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la llamada Ronda del Milenio. Esta denominación pronto se convierte en objeto de polémica, ya que para algunos es contraria a la realidad de un movimiento que es realmente global (opinan así, entre otros, Callinicos (2003), Klein (2001a), y amplios sectores del Foro Social Mundial de Porto Alegre), incluso el más globalizado de la historia, gracias al uso de Internet. Es un término rechazado también por sectores de la rama más reformista del movimiento, que prefieren insistir en la idea de una "globalización con rostro humano" (George, 2001) o de una "globalización desde abajo" (Falk, 1993)².

Otras denominaciones llaman la atención sobre el objeto de la protesta, como el de "movimiento anticapitalista", de Callinicos, o la denominación de Arrighi, Hopkins y Wallerstein (1999) como "movimientos antisistémicos". Frente a esta definición en negativo, otros prefieren hablar de "movimiento altermundialista", en su versión francófona, definición propuesta por la rama

reformista, "movimiento global", resaltando su extensión, "movimiento de resistencia global", "movimiento por la justicia global" (Díaz-Salazar, 2002), insistiendo en su finalidad, "movimiento de movimientos", para mostrar su gran heterogeneidad, e incluso "la nube de mosquitos" (Klein, en Galdón, 2002), en alusión a un conglomerado amplísimo de colectivos e individuos de difícil clasificación que actúan coordinada pero deslocalizadamente. Esta disputa terminológica es sólo un ejemplo de la dificultad que existe a la hora de definir este fenómeno. Aquí se utilizará preferentemente el término "movimiento contra la globalización neoliberal", para dar cabida a los diferentes sectores del movimiento, entendiendo que es principalmente la oposición a la actual organización de la globalización capitalista el nexo de unión de tanta heterogeneidad.

A pesar de que sus actuaciones se desarrollen en la escena internacional, con demandas que no se pueden limitar al ámbito estatal, la gran complejidad de este movimiento se debe, en parte, a que los diferentes colectivos o movimientos sociales que lo componen varían según el marco estatal en el que se gestan, lo que da lugar a diferentes composiciones ideológicas, estratégicas, generacionales, etc. Así, por ejemplo, la base del movimiento en Estados Unidos y en España es muy diferente, y no digamos entre Brasil y Francia, e incluso entre Madrid y Barcelona. Estas diferencias se deben a varios factores, entre los que cabe destacar la estructura de las oportunidades políticas, la cultura política, o las tradiciones movilizadoras de los diferentes lugares. Cabe señalar que, a pesar de su proyección global, estos movimientos siguen sujetos a barreras estatales, en tanto que los eventos del movimiento son asumidos por las redes locales, los primeros interlocutores con los que se negocia son estatales, y la legislación que se les aplica es asimismo estatal.

Son, además, los herederos de múltiples luchas, surgidas en parte en los Estados víctimas de los Planes de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional, que tenían efectos nocivos sobre las poblaciones, al implicar un recorte de las políticas sociales, al tiempo que obligaban a duros ajustes. También confluyen en ellos las diferentes luchas sectoriales, conocidas como los nuevos movimientos sociales, en torno a demandas posmaterialistas como el ecologismo, el feminismo o el pacifismo, que estaban ya presentes en el ciclo de movilizaciones de los años sesenta (frente a los movimientos clásicos, bajo el modelo del movimiento obrero, centrados en reivindicaciones materiales), y que se convertirán en ejes del actual movimiento global, tras haber quedado soterrados por la oleada neoconservadora de la década de los ochenta. Resurgirán, como parte del mismo ciclo de movilizaciones, con la crisis del Estado de bienestar y de la representación, en el nuevo contexto de la globalización, bajo nuevas

formas organizativas, definidas básicamente a través de la utilización de las nuevas tecnologías y sobre todo de Internet, herramienta indispensable para su actuación.

Se trata, por tanto, de un movimiento de movimientos, en el que se dan cita multitud de inquietudes, surgidas de la impotencia ante los efectos devastadores que están teniendo las políticas impulsadas desde los nuevos centros decisores. Se da así una pluralidad ideológica, organizativa, táctica, y generacional. Los rasgos definitorios generales podrían resumirse en los siguientes: orientación emancipatoria, autorregulación colectiva, composición social heterogénea, objetivos y estrategias de acción muy diferenciados (el famoso "pensar globalmente y actuar localmente", con autonomía de cada grupo), estructura organizativa descentralizada y antijerárquica, politización de la vida cotidiana y del ámbito privado, y métodos de acción colectiva no convencionales.

Para tratar de sistematizar un poco esta heterogeneidad se pueden utilizar diferentes variables:

- El eje ideológico izquierda-derecha: la mayoría de los activistas se sitúan en el espectro que va del centro izquierda a la extrema izquierda.
- El grado de institucionalización: participan en el movimiento desde individuos, grupos de afinidad, colectivos, asociaciones hasta ONG e incluso sindicatos y partidos políticos, lo que lleva a diferentes estrategias, objetivos, reivindicaciones y grados de reconocimiento por el resto de los actores.
- Los diferentes posicionamientos respecto al Estado, con la participación, en los extremos, desde socialdemócratas hasta anarquistas.
- Las diferencias por la ubicación geográfica del movimiento: principalmente occidental (EE UU y Europa) y latinoamericano, con una más reciente incorporación de Asia, (sobre todo tras la celebración del Foro Social Mundial en Bombay, la India), y de África (con la creación de foros regionales africanos), debido a los diferentes contextos sociopolíticos, pero también al desigual manejo de las nuevas tecnologías a la base de la organización del movimiento. Uno de los retos de este movimiento será, por tanto, no ahondar en la brecha digital y lograr la incorporación de amplios sectores marginados de las dinámicas globalizadoras, reto en el que se ha avanzado con el Foro Social de Bombay y con el Foro social descentralizado en 2005, con una parte en Bamako, Mali. Otra distinción geográfica es la existente entre sectores urbanos y campesinos.

El principal eje diferenciador suele venir dado, no obstante, por la posición que se adopta ante el sistema en su conjunto, lo que ha conformado las dos grandes ramas del movimiento: la reformista y la revolucionaria. La primera, también conocida como la rama propositiva, tiene su punto de encuentro en Porto Alegre, y es en la que suelen situarse la mayoría de las ONG. Se centra en la reforma de la globalización neoliberal para darle "rostro humano", con la incorporación en la agenda de cuestiones sociales de especial relevancia, para llegar a un sistema de justicia global que podríamos definir como neokeynésiano, y con una apuesta por la participación en ámbitos institucionales. Los detractores definen sus propuestas³ como parciales. En cuanto a la segunda, reunida en torno a la AGP (Acción Global de los Pueblos), permanece más centrada en la protesta, y se considera más rupturista, ya que "plantea una postura más claramente anticapitalista con una actitud confrontativa con las estructuras de poder"⁴. Ambas ramas coexisten gracias a la creencia en su complementariedad, por el trasvase de agendas que garantizan mutuamente. En efecto, la protesta ha conseguido hacer visibles las demandas, permitiendo la ruptura de los anteriores marcos discursivos, lo que ha hecho posible la incorporación en la agenda de algunas demandas⁵. Esta distinción puede ser más analítica que real, ya que en la práctica la participación en los encuentros suele mezclarse. No obstante, sí se puede hablar de la prevalencia de una u otra según la fase del movimiento en la que se sitúe, como veremos al analizar la evolución del mismo.

En el surgimiento y evolución del movimiento, así como en su organización global, ha sido clave el uso de las nuevas tecnologías (López et alii, 2003), principalmente Internet, que determina también algunos de sus rasgos organizativos, al permitir una organización horizontal y una estructura en red. Internet ha hecho posible, en este sentido, un incremento en el flujo de información entre los colectivos implicados en el movimiento global, sobre todo en lo que se refiere a informaciones silenciadas por los medios de comunicación convencionales, dando lugar a la multiplicación de centros telemáticos de "contrainformación", como Indymedia. Esto ha servido a los diferentes participantes para conocerse, para intercambiar experiencias e iniciativas, para organizar y coordinar las movilizaciones, etc. También ha permitido la creación de nuevas formas de "cyberactivismo", convirtiéndose en un medio de protesta por sí mismo, con el ejemplo de las campañas de firmas.

Las innovaciones también se han dado en las estrategias de acción y confrontación, que van desde el clásico pacifismo hasta la acción directa violenta característica del denominado Black Block (bloque que más tinta ha hecho correr en los medios de comunicación), pasando por estrategias de innovación

cultural como los Reclaim the Streets (que incorporan elementos lúdico-festivos a sus protestas, con la celebración, por ejemplo, de las Street parties, o fiestas callejeras), o de resistencia activa no violenta de los Tute Bianche o Disobedienti (basada en la desobediencia civil ante el reconocimiento de un conflicto social).

La organización que ha permitido aunar tanta heterogeneidad ha sido la horizontalidad, con un sistema de toma de decisiones asambleario y por consenso, como estructuras alejadas de la centralidad, la jerarquía y la lógica de la representatividad. La estructura organizativa es por tanto descentralizada y antijerárquica, en forma de red, con paralelismos con su principal herramienta: Internet. De hecho, en el movimiento no existen representantes o líderes, sino acaso portavoces, haciendo primar la colectividad, como tampoco se busca el poder sino la transformación del mismo, la adopción de estructuras de democracia de base, participativa, que tratan de aplicar en su propio funcionamiento, con gran influencia aquí del pensamiento zapatista. En definitiva, se trata de un "movimiento heterogéneo, descentralizado y no jerárquico, pero al mismo tiempo unitario, organizado y disciplinado: tan débil y al mismo tiempo resistente como una tela de araña con algunos nodos e infinitos hilos que los vinculan" (Feixa et alii, 2000).

También ha sido muy importante la conexión *glocal*, heredera del lema ecologista "pensar globalmente, actuar localmente", que ha permitido que las diferentes luchas confluyan, al identificar como causa principal de los diversos conflictos locales un determinado modo de organización global: la globalización neoliberal. En efecto, este movimiento no plantea una toma violenta del poder, sino la visibilización de los conflictos que éste genera, por lo que cobra importancia el trabajo de base, no sólo por la imposibilidad de tratar con interlocutores lejanos, sino porque se entiende que el cambio debe comenzar en el propio entorno.

1.2. LAS VARIABLES DE LA TEORÍA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Tras este intento de definición del movimiento contra la globalización neoliberal, conviene hacer referencia a las variables clave que configuran un movimiento social, apuntadas en el capítulo teórico, y que ayudarán a una mayor comprensión de estas fuerzas sociales. Estas teorías ofrecen definiciones de los movimientos sociales. Así, Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey (1994: 47) entienden que "movimiento social es un agente colectivo que interviene en el proceso de transformación social (promoviendo cambios u

oponiéndose a ellos)". Señalan así algunas características: se trata de un agente colectivo movilizador que busca el cambio social. Tiene un alto nivel de integración simbólica, con la creación de una identidad colectiva, al tiempo que establece procesos de identificación y construcción del otro. Se trata de un fenómeno sociopolítico impulsado por grupos sociales definidos, que requiere una cierta continuidad. El grado de especificación de roles es bajo, y lleva a cabo formas de acción individual y colectiva no convencionales. Por su parte, Ludger Mees ofrece la siguiente definición: un "movimiento social moderno [es] un actor colectivo movilizador que pretende fomentar, impedir o anular determinadas consecuencias profundas del cambio social. La movilización debe realizarse con una cierta continuidad. El movimiento se caracteriza por un alto nivel de integración simbólica, una escasa especificación de los roles y por la adopción de medios de acción y organización variables" (en Ibarra y Tejerina, 1998: 304). Las principales variables de análisis de un movimiento social, reflejadas en estas definiciones, son: las estructuras de movilización, las oportunidades políticas y la creación de marcos interpretativos.

Comenzando con las estructuras de movilización, y en relación a las redes de relaciones sociales que conforman el movimiento contra la globalización neoliberal, se ha señalado en el apartado anterior la heterogeneidad existente, como red de múltiples luchas y colectivos unidos por el nexo común de denuncia a la globalización capitalista. Como señala Miguel Romero, "la lista puede ser interminable porque, en realidad, el movimiento antiglobalización tiene capacidad y vocación de acogida de todas las luchas que responden con aspiración igualitaria a la 'cuestión social': es la contratendencia que la mercantilización universal genera" (en Vidal-Beneyto, 2003: 224). Se trata principalmente de relaciones informales y descentralizadas. A la hora de movilizar para la acción, estos movimientos hacen uso de numerosas estrategias, desde la más informales, como las manifestaciones o las campañas de denuncia y sensibilización (que han conseguido, por ejemplo, poner en el punto de mira a importantes organizaciones internacionales como el BM, el FMI o la OMC), hasta las más estructuradas, con la creación de lugares de encuentro propios como los foros sociales mundiales o regionales, e incluso la participación en foros oficiales por parte de algunas de las organizaciones del movimiento. Estas estrategias han ayudado a generar comunidades de expertos (en temas de economía internacional, medioambientales, de relaciones internacionales, de derechos humanos, etc.), así como para movilizar las presiones enfocando aquellas organizaciones y conferencias en las que se toman decisiones sobre la marcha de la globalización neoliberal.

En cuanto a las estructuras de oportunidad política, diversos autores, como Jackie Smith o Mary Kaldor, señalan la existencia de estructuras nacionales de oportunidad política relativamente cerrada, o con poco poder de decisión real, lo que lleva a las fuerzas sociales a dirigirse a arenas internacionales donde pueden tener más incidencia. Estas arenas, como se ha señalado, se han ido abriendo a la participación ciudadana, ofreciendo algunos espacios en los que estos movimientos sociales pueden actuar. Las élites muestran así, al menos en el discurso, una cierta sensibilidad hacia sus demandas. Además, principalmente en relación a la rama de la propuesta, se han conseguido alianzas con algunas élites situadas en la socialdemocracia. Finalmente, cabe señalar la incidencia de la represión en la evolución del movimiento global, como se verá en el siguiente apartado, con un fuerte impacto de hitos como los acontecimientos de Génova en 2001 o la legislación antiterrorista adoptada tras los atentados del 11 de septiembre.

Finalmente, uno de los grandes éxitos del movimiento contra la globalización neoliberal se encuentra en la definición de marcos interpretativos (Tarrow, 2005), ya que han logrado que se extienda en el imaginario colectivo una explicación de los efectos negativos de la globalización, identificando responsables en la escena internacional (las leyes de comercio de la OMC, las políticas de ajuste del FMI, o el cierre de fronteras en la UE son algunos ejemplos), y dotando de legitimidad social en la protesta a la sociedad civil, lo que ha impulsado y extendido la movilización, al convencer de que "otro mundo es posible", lema ya ampliamente extendido. Han conseguido ofrecer una conexión entre lo global y lo local que permite unir a colectivos con preocupaciones y culturas muy distintas. La creación de redes comunicativas propias les ha permitido en ocasiones romper el cierre mediático en los medios convencionales. Además, reuniones multitudinarias como el Foro Social Mundial han dotado de mayor visibilidad pública a estos debates y marcos interpretativos.

1.3. LOS EJES TEMÁTICOS DEL MOVIMIENTO

La heterogeneidad de los colectivos que componen el movimiento contra la globalización neoliberal ha llevado a la creación de diferentes ejes temáticos en los que trabajar. Entre la multitud de preocupaciones sociales que se dan cita en el mismo, se pueden citar las siguientes:

- Mercado global y organizaciones internacionales: estos movimientos se han movilizadado contra los problemas de los mercados de capitales y de

las actuales reglas del comercio internacional, que se señalaron al describir el proceso de globalización. Así, uno de sus primeros logros fue la Campaña anti-AMI, abriendo además el debate sobre la transparencia de las organizaciones internacionales. Frente a estos problemas se aboga, sobre todo desde la rama más reformista del movimiento, por un control de los capitales financieros (a través, por ejemplo, de tasas que financien un Fondo Mundial para el Desarrollo), así como por una normas de comercio que ayuden a la reducción de la pobreza, permitiendo un mayor acceso de los países del sur a los mercados, entre otras demandas. Se encuadra aquí el debate sobre la democratización de las relaciones internacionales, con un cuestionamiento de la legitimidad y la democracia de las instituciones internacionales. Los logros en este campo se reflejan en el cambio de discurso de las instituciones reguladoras del comercio internacional (que adoptan, por ejemplo, Estrategias de Reducción de la Pobreza), o en la apertura de las mismas (mayor transparencia y participación social).

- Empresas transnacionales y la lucha antimarcas: las consecuencias sociales negativas derivadas de la falta de control de la actividad de estas empresas, así como su libertad de movimientos, han llevado a movilizaciones importantes, así como al boicot de grandes marcas por su falta de responsabilidad social. Se propone aquí un control de estas empresas, sobre la base de la responsabilidad y transparencia, con la adopción de cláusulas y códigos de conducta, así como con la firma del Global Compact (con la limitación de la ausencia de mecanismos de control). Algunas empresas, además, han permitido la entrada de ONG que controlen sus buenas prácticas (con el ejemplo de aquellas que participan en la Campaña de Ropa Limpia).
- Derechos humanos: éste ha sido un campo muy activo para estos movimientos, que incluye denuncias de violación de derechos humanos y sensibilización ciudadana, y que ha desembocado en exigencias de creación de un Tribunal Penal Internacional, así como de observatorios sociales. Son importantes, en el actual contexto, la defensa de la vigencia de los derechos políticos y civiles (frente a las limitaciones instauradas por la guerra contra el terrorismo), los derechos de los inmigrantes (frente a las fuertes medidas de seguridad derivadas de las leyes de extranjería), y los derechos económicos, sociales y culturales (incorporando temas referidos a los derechos laborales, la vivienda, la sanidad, la educación, los pueblos indígenas, o el *copyleft*, entre otros).

Se aboga en este sentido por una definición de los derechos humanos no supeditada a la garantía de un Estado, sino relacionada con la noción de ciudadanía global. Se cuenta en este campo con grandes organizaciones dedicadas al control ciudadano, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

- Feminismo, género: constituye tanto un eje del movimiento como una cuestión transversal que debe tenerse en cuenta en las demás áreas. Se enfatiza aquí en las desigualdades de género (reflejada en el diferente grado de participación en el sistema, la feminización de la pobreza, la falta de acceso a la toma de decisiones y a los servicios básicos, la violencia de género, etc.) que se pretenden superar. La fuerza de este eje queda reflejada en la sensibilidad existente en torno a esta cuestión, incorporando la variable género en la elaboración de proyectos de las agencias estatales e instituciones internacionales, en la generación de espacios de encuentro, en una mayor sensibilidad hacia los aspectos relacionados con los derechos de las mujeres, etc.
- Medio ambiente, ecologismo: es otro de los grandes ejes transversales del movimiento global, también incluido en el lenguaje institucional. La cuestión medioambiental ha sido una de las primeras en haber extendido sus propuestas y reivindicaciones a ámbitos oficiales de toma de decisiones, con el ejemplo de la adopción del término "desarrollo sostenible" a raíz de la Cumbre de la Tierra. Estas cuestiones se incorporan así a los discursos y programas de grandes partidos y organizaciones internacionales. Cuenta también con instituciones multinacionales de defensa, como Greenpeace. Sus reivindicaciones parten de la necesidad de preservar el planeta de la acción devastadora del hombre, abogando por un desarrollo ecológicamente sostenible, y abarcan temas tan diversos como la soberanía alimentaria, la lucha contra los transgénicos, el uso sostenible del agua, la reivindicación de pago de la deuda ecológica de los países del norte con los del sur, el cambio climático, el deterioro de la capa de ozono, etc.
- Cooperación para el desarrollo y deuda externa: este tema ha cobrado gran importancia en la rama reformista del movimiento, en la que se incorpora la mayoría de las ONG de desarrollo. Se incorporan aquí importantes campañas, como dedicar el 0,7% del PIB en Ayuda al Desarrollo, la condonación de la deuda externa o la lucha contra la pobreza recogida en los objetivos de desarrollo del milenio. Se resalta aquí la escasa calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, frente a la que se aboga

por un modelo de cooperación para el desarrollo basado en el bienestar global, sobre la base de un nuevo pacto neokeynesiano a escala mundial. En este eje se han logrado repercusiones importantes, por ejemplo, a través de la participación de las ONG en las diferentes cumbres de Naciones Unidas, que han dado lugar, entre otros, a la adopción de los Objetivos del Milenio, compromiso al que se adhirieron cerca de 190 países.

- Antimilitarismo/Antiguerra: es una de las ramas con mayor tradición de movilización social, que surge como un rechazo a la guerra como medio de resolución de conflictos, y como repulsa a la existencia de los ejércitos, con un cuestionamiento del servicio militar obligatorio (llegando a su abolición en algunos países, como España). En los últimos años se ha reorganizado en torno a la repulsa de la política belicista derivada de la lógica de guerra global permanente, con su máximo exponente en las movilizaciones contra la guerra de Irak que tuvieron lugar en todo el mundo. Frente a eso reivindican la desmilitarización de la vida cotidiana, la retirada de las tropas de intervención, la no ingerencia militar en Gobiernos democráticos, el "Dividendo por la Paz", la objeción fiscal para el ejército, e incluso la desaparición de los ejércitos.

Como vemos, la agenda es más amplia que la agenda global definida por Esther Barbé (2003), incluyendo temas de las agendas militar y económica. Además de estas áreas de trabajo, la organización del movimiento global suele contar con grupos técnicos destinados a la logística, la comunicación interna y externa, la gestión de las finanzas, y la organización de las acciones. Las áreas temáticas guardan relación con la rama reformista del movimiento, aunque desembocan en un amplio debate sobre ciudadanía, que es el que realmente da sentido a la existencia del movimiento. La democracia real y la participación ciudadana en la toma de decisiones son el eje central de las reivindicaciones, común a las dos ramas del movimiento, dando lugar al desarrollo de una sociedad civil global.

2. SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Los movimientos sociales que surgen para luchar contra el modelo de economía neoliberal que se está imponiendo en el mundo aparecen, en parte, debido a la incapacidad de las ONG, en quienes se confió en décadas anteriores, para resolver la situación de desigualdad creciente en el mundo. En este sentido,

ofrecen una alternativa, con la movilización, a lo que denominan la cooptación de las ONG, es decir, la negociación y colaboración con las instituciones políticas y financieras. El surgimiento de estos movimientos está ligado al contexto de la crisis de gobernabilidad y representatividad de los sistemas políticos y del Estado del bienestar. En efecto, el Estado ha visto disminuido su poder, y los sectores sociales, cada vez más desprotegidos, no encuentran una entidad reconocible a la que responsabilizar de los nuevos problemas ciudadanos. Como también señala Mary Kaldor, el ciudadano ya no puede recurrir al Estado en busca de protección en calidad de objeto ni sujeto de derechos y obligaciones. Se vuelcan entonces hacia el sistema internacional, con demandas de gobernabilidad y de participación. También se relacionan con la crisis del modelo económico neoliberal, al hacerse visibles las consecuencias sociales nefastas del mismo, dando lugar a una ruptura con el TINA y el discurso del Fin de la Historia, apareciendo en el imaginario colectivo la posibilidad de un mundo mejor.

En este apartado se presentarán las principales actuaciones del movimiento contra la globalización neoliberal, definiendo algunos "subciclos" dentro del ciclo de movilización global que va desde finales de los ochenta hasta la actualidad (Echart et alii, 2005), durante el cual se difunde el marco discursivo de rechazo al orden económico, ideológico y político imperante. Las fases que se distinguen en el nuevo ciclo global serían: la fase embrionaria o de gestación del movimiento, la fase de "cumbre paralela", el ciclo de protesta, y el ciclo de propuesta y de repliegue a lo local. Se resaltarán, en cada fase, los principales hitos del movimiento. Conviene señalar que se trata de una distinción de utilidad analítica. En realidad, la heterogeneidad geográfica lleva a la preponderancia de una fase u otra según la región de la que se hable.

La *fase embrionaria*, o de gestación del movimiento, parte de finales de los años ochenta, cuando se producen los primeros actos de protesta en Europa en los que se definen ya los interlocutores globales contra los que se manifiestan, y llega hasta 1992. A pesar de la falta de redes activistas globales y de coordinación a través de Internet, empiezan a crearse incipientes contracumbres frente a instituciones financieras internacionales, como las protestas contra la Asamblea General del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Berlín, en 1988. Se comienza entonces a reflexionar sobre las consecuencias negativas de la globalización, con énfasis en el medio ambiente, identificando como responsables a instituciones globales.

En la *fase de cumbre paralela*, que va de 1992 a 1999, cobran visibilidad las iniciativas promovidas por las ONG críticas, frente a los intentos de cooptación

en el seno de cumbres internacionales promovidas por Naciones Unidas. Se crean entonces las cumbres paralelas a las oficiales, aunque manteniendo la agenda propuesta por las últimas, como The Other Economic Summit (la otra cumbre económica) frente a las reuniones del G7, en 1992. Un hito en esta fase es la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que hicieron su aparición los actores sociales, de la mano de las ONG, como vimos, y tras la cual surgió la dinámica de las cumbres paralelas, con la celebración paralelamente del Foro Global. También aparecen las primeras campañas con vocación internacionalista, como "500 Años de Resistencia" (durante la conmemoración de quinto centenario del descubrimiento de América, en la que se unen numerosas organizaciones indígenas americanas, y aparece en escena, tras una reunión en Nicaragua, un importante actor del movimiento: Vía Campesina, que aún a movimientos campesinos de todo el mundo); y 50 Años Bastan que culmina en la celebración del foro Las Otras Voces del Planeta en Madrid, como denuncia de las políticas de las instituciones de Bretton Woods tras 50 años de existencia.

Otro hecho a resaltar fue el levantamiento zapatista de enero de 1994, con el posterior llamamiento al Primer Encuentro Intergaláctico contra el Neoliberalismo y por la Humanidad (el segundo tendrá lugar en Madrid en 1997), que permite el acercamiento de los diferentes movimientos antagonistas a la globalización neoliberal. Esto llevará a la primera coordinación global con la convocatoria, en Ginebra en 1998, de la Acción Global de los Pueblos (AGP), en la que participan colectivos de todo el mundo (indígenas, campesinos, parados, trabajadores precarios, *okupas*, ecologistas, etc.). Más tarde, se organizan las movilizaciones contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones de la OCDE⁶. Esto permitirá la convocatoria, a propuesta de la organización británica Reclaim the Streets y, en general, de la AGP, de jornadas de lucha globales bajo el lema "nuestra resistencia será tan global como el capital". También surgió entonces un colectivo muy conocido del movimiento contra la globalización neoliberal: la red ATTAC, que aboga por la aplicación de la Tasa Tobin a los capitales financieros especulativos, como eje central de sus reivindicaciones. Esta red promoverá en 1999 el encuentro Internacional Otro Mundo es Posible, convertido ya en el lema del movimiento. A lo largo de este proceso se crearán importantes centros de reflexión crítica acerca de la globalización neoliberal, así como campañas de denuncia a las empresas transnacionales, otro de los ejes de la protesta, como quedó reflejado en el famoso libro de la periodista canadiense Naomi Klein: *No logo. El poder de las marcas* (2001). En el marco europeo también empiezan a activarse los encuentros alternativos y las

protestas. Por ejemplo, en 1995, se crea el Foro Alternativo a la Cumbre Europea (FACE) en España, y en 1996 surge el Movimiento Anti-Maastricht (MAM), de oposición al Tratado de la UE. Esta fase finaliza en 1999, con la irrupción pública del movimiento en Seattle.

En la tercera fase, *el ciclo de protesta*, de 1991 a 2001, se da la visibilización por parte de los medios de comunicación de masas del nuevo actor, y tras una intensa sucesión de contracumbres, se consolidan los rasgos fundamentales del movimiento contra la globalización neoliberal: proliferación de colectivos antiglobalización, convocatorias globales multitudinarias como internacionalización de la protesta, coordinación a través de Internet, configuración de las dos ramas del movimiento, etc. El punto de inflexión del movimiento en esta fase se da con la celebración de la Ronda del Milenio de la OMC en Seattle del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999. Bajo la crítica a la cooptación de las ONG por las instituciones, que de hecho participaron en la preparación de la Cumbre, surgen las nuevas formas organizativas del movimiento, con la celebración de las contracumbres, con agenda propia. Es entonces cuando el movimiento hizo su gran aparición pública, bautizado por *The Economist* como "movimiento antiglobalización", con importantes movilizaciones que desde entonces han acompañado las reuniones internacionales. Para la organización de estas protestas fue indispensable el uso de Internet, a través de la cual se firmó el manifiesto "Parar la Ronda del Milenio" por más de 1.500 organizaciones, y se organizó la jornada de acción global en numerosas ciudades del mundo. En Seattle, la convocatoria, bajo el lema "El mundo no es una mercancía", logró sacar a las calles entre 50.000 y 100.000 personas de diferentes grupos, que lograron poner en el punto de mira a una organización hasta entonces bastante olvidada de las protestas, dificultando el desarrollo de sus reuniones. En esta actuación, los medios de comunicación resaltaron el lado violento, en adelante conocido como Black Block, desprestigiando así las movilizaciones, y dando comienzo a la criminalización posterior de todo el movimiento, que se agudizará tras la Cumbre de Génova. No obstante, el éxito de la convocatoria quedó reflejado en el propio discurso de personalidades de las instituciones financieras neoliberales y los medios de comunicación afines, que incorporaban elementos de autocrítica.

Después de Seattle, las movilizaciones se multiplicaron, mostrando ya la coordinación global del movimiento, con protestas contra el Foro Económico Mundial de Davos, la OCDE, el G8, el BM y el FMI, la Unión Europea, etc. No obstante, la lógica de movilizaciones y contracumbres que definieron al movimiento en 1999 y 2000 (Praga, Niza, Gotemburgo, entre otras) demostró sus limitaciones

en la Cumbre del G8 en Génova, en 2001, momento que puede considerarse como el tercer punto de inflexión en la evolución de este actor. Se trató de un momento crítico para el movimiento dados los acontecimientos que tuvieron lugar entonces, principalmente en cuanto a la represión de que fue objeto (con la muerte de Carlo Giuliani en particular, pero también la ruptura por parte de las fuerzas del orden italianas de la organización en bloques del movimiento), que mostró las limitaciones de la estrategia del movimiento global.

El máximo exponente de esta rama como red global es la Acción Global de Los Pueblos contra el Libre Comercio y la OMC (AGP), instrumento de coordinación de movimientos de base de todos los continentes que surge en Ginebra en 1998 y se reúne cada dos años. Se define como anticapitalista y antiautoritaria, se organiza horizontal y descentralizadamente, y está muy relacionada con los movimientos sociales indígenas y de base de Asia y América. Mantiene una actitud de confrontación y utiliza estrategias de desobediencia civil y acción directa no violenta. Desde ella se preparan los "días de acción global". Durante esta fase se va desarrollado una mayor coordinación de la rama propositiva con el surgimiento de los foros propios que será preponderante en los años siguientes.

Finalmente, la cuarta fase, *el ciclo de la propuesta*, es impulsada tras los acontecimientos de Génova, con la represión y criminalización del movimiento, que llevaron al repliegue de los colectivos de protesta a lo local y al trabajo en la red (Internet), con una multiplicación de los colectivos de "contrainformación". Esta rama se reactivará puntualmente a través de las multitudinarias movilizaciones contra la guerra de Irak, indudablemente marcadas por el ciclo de protesta previo, aunque impulsadas también desde los foros de la propuesta, como el Foro Social Mundial de Porto Alegre y el Primer Foro Social Europeo en Florencia. En España, además, estas redes tendrán un importante papel en las movilizaciones tras los atentados del 11 de marzo en Madrid.

Al mismo tiempo se consolida la rama más propositiva del movimiento en las sucesivas ediciones del Foro Social Mundial de Porto Alegre, así como de los foros regionales y temáticos. Estos foros pretenden superar las críticas a la falta de propuestas del movimiento, con una importante función de visibilización de las propuestas ante la opinión pública, y de sensibilización ante las problemáticas locales, regionales y mundiales, además de servir como punto de encuentro y espacios de intercambio de experiencias entre los diferentes colectivos presentes. Se realiza entonces un intenso trabajo de integración de redes activistas de zonas del planeta hasta entonces marginadas del activismo eurocéntrico. Esta rama tiene como antecedente el Foro Otro Davos, celebrado por primera vez en 1999, como alternativa al Foro Económico Mundial de

Davos, reunión de banqueros, empresarios y dirigentes de la economía mundial. No obstante, la consolidación de la propuesta llegará con la celebración del Foro Social Mundial (FSM), iniciativa de intelectuales brasileños que buscaba y consigue convertirse en el lugar de encuentro mundial de los activistas y organizaciones del movimiento contra la globalización neoliberal. Se celebra los mismos días que el Foro Económico Mundial de Davos, para reflexionar y debatir las vías para lograr "otro mundo posible". La elección de la ciudad brasileña de Porto Alegre se debe a que estaba desarrollando experiencias de democracia de base, a través de los presupuestos participativos.

El primer FSM se realizará así en Porto Alegre, del 25 al 30 de enero de 2001, definiéndose como "un espacio abierto a la pluralidad y a la diversidad", que "reúne y articula únicamente a entidades y movimientos de la sociedad civil en todos los países del mundo" (*Le Monde Diplomatique*, 2003: 75). No pretende ser una representación de esa sociedad civil, sino una red descentralizada en la que se unan las diferentes iniciativas locales y globales para la construcción de alternativas a la globalización neoliberal. Se empieza a difundir entonces el lema "otro mundo es posible", y se muestran las luchas sociales existentes en el mundo, iniciando una reflexión más profunda sobre el neoliberalismo y las alternativas al mismo. No obstante, también empiezan a surgir críticas por la escasa democracia del encuentro, así como por la mayoritaria presencia europea y latinoamericana, frente a otras regiones del mundo.

El segundo FSM se celebra de nuevo en Porto Alegre, pero en un clima distinto, marcado por los acontecimientos del 11 de septiembre, y la criminalización del movimiento. Frente a ello, el foro se esfuerza en resaltar el carácter pacífico del movimiento (prohibiendo la participación de movimientos armados), así como en construir alternativas y propuestas. Se inicia, en esta línea, el debate sobre la denominación del movimiento, rechazando el adjetivo de "antiglobalización", frente al que se prefiere el nombre de "movimiento por otra globalización". Se decide en esta edición la creación de foros sociales regionales y temáticos. No obstante, se amplían también las voces críticas, que acusan al foro de "reformista" (por el afán en el pacifismo, que deja fuera importantes luchas, como la de los zapatistas, y en las propuestas, la aparición de líderes o la mayor presencia de ONG frente a movimientos sociales de base).

El tercer FSM congrega ya a 100.000 participantes, y gana prestigio mediático, pero ese mismo éxito de convocatoria se convierte en una de las limitaciones del evento, demasiado grande, fomentando una participación básicamente pasiva, de observación, frente al activismo horizontal y activo, que no encuentra su espacio de discusión en medio de las grandes conferencias con impacto

mediático. Empieza a preocupar también la creciente presencia de partidos políticos socialdemócratas y de importantes personalidades políticas, como Hugo Chávez o Lula. Estas tensiones empiezan a marcar más acusadamente las diferencias entre la rama de la propuesta y la de la protesta, que denuncia la falta de transparencia y de representatividad, la escasa presencia de colectivos de mujeres, de indígenas, de los movimientos de los "excluidos" y de jóvenes, lo que empieza a minar la credibilidad del Foro entre los propios activistas. Además, los debates sobre la posibilidad de dotar al movimiento de estructuras políticas (propuesta de algunos sectores de ATTAC Francia) no son bien recibidos por los sectores del movimiento desencantados de la política tradicional, y que han apostado por la ausencia de líderes, la horizontalidad y la participación.

Frente a algunas de las críticas recibidas, se decidió la celebración del cuarto Foro en enero de 2004 en Mumbai, la India, como forma de visibilizar las luchas del continente asiático, y de superar la presencia mayoritaria de europeos y latinoamericanos. Se trataba de "sacar al altermundialismo del contexto euroamericano e instalarlo en la mundialidad", como señala José Vidal-Beneyto (*El País*, 17/01/2004). A pesar de las dificultades, este foro contó con una importante participación, y se dio una vuelta a las calles, con movilizaciones continuas, frente a las grandes conferencias, lo que permitió un nuevo, aunque breve, acercamiento entre la protesta y la propuesta.

La quinta edición del FSM volvió a Porto Alegre en 2005, y en ella se agudizaron muchas de las tensiones existentes en los encuentros anteriores, como la creciente división entre protesta y propuesta, con una amplia mayoría de ONG y un debate marcado por los objetivos de desarrollo del milenio, la presencia de líderes como Chávez y Lula, la presencia mayoritaria de activistas de clase media de Europa y América Latina, la tendencia a la espectacularidad y a las grandes conferencias con repercusión mediática frente al trabajo de base y el intercambio de experiencias, etc. Se plantea entonces un amplio debate sobre el futuro del foro, atrapado en su propio éxito de convocatoria, decidiendo fomentar la descentralidad, a través de la celebración preferente de foros regionales y decidiendo realizar un foro policéntrico (en Mali, Pakistán y Venezuela) al año siguiente. La posterior convocatoria en 2007 en Kenia termina de plasmar las críticas a este tipo de encuentros como forma de movilización, y llevarán a limitarlo, en 2008, a un día de movilización y acción global, lo que parece confirmar el declive de la rama de la propuesta, y lleva a plantear un nuevo debate sobre la crisis del movimiento contra la globalización neoliberal, en la medida en que se debilitan sus rasgos globales más visibles, aunque ello no implica, ni mucho menos, la desaparición de sus ejes articuladores centrales que,

no obstante, se enfrentan a un proceso de rearticulación y a un nuevo escenario (Bringel et alii, 2008).

En definitiva, se ha podido ver, en un breve periodo de tiempo, cómo han evolucionado las estrategias de acción del movimiento contra la globalización neoliberal en la sociedad internacional, pasando de las cumbres paralelas a las manifestaciones y contracumbres, a la creación de foros propios de discusión, que le han dado una estabilidad y un protagonismo en el escenario internacional, llegando incluso a ocupar las primeras páginas de "Internacional" de los medios de comunicación⁷. No obstante, estos foros mundiales también han empezado a mostrar sus limitaciones, con una necesidad de diversificación en foros regionales, pero también con críticas de cooptación, al consolidarse la rama más reformista del movimiento, marginando a la rupturista.

3. SU DIMENSIÓN REGIONAL: EUROPA, AMÉRICA LATINA Y EL MEDITERRÁNEO

Al apuntar los principales momentos en la evolución del movimiento contra la globalización neoliberal, se han ido viendo las actividades desarrolladas en las diferentes regiones del mundo. Se ofrecerán aquí algunos apuntes sobre las regiones que interesan de cara a los estudios de caso de esta investigación (Europa, América Latina y el Mediterráneo), que se ampliarán en los apartados posteriores.

En el ámbito europeo, uno de los más activos para este movimiento, han tenido lugar importantes campañas contra lo que se ha ido llamando la "Europa del capital", ya desde mediados de los años noventa. En efecto, las sucesivas presidencias europeas han conocido movilizaciones, con el ejemplo más cercano de las españolas, en 1995 y 2002, esta última con la campaña "Contra la Europa del Capital y la Guerra. Globalicemos las resistencias. Otro mundo es posible", que dio lugar a importantes manifestaciones en Barcelona, Madrid y Sevilla. Se han ido sucediendo en paralelo, desde entonces, numerosas marchas europeas contra el Paro, la Exclusión y la Precariedad. También la celebración de los sucesivos tratados que configuran el modelo de la Unión Europea han sido objeto de crítica, desde Maastricht (que dio lugar en España a la creación del movimiento anti-Maastricht), hasta la actual Convención Europea (centro del debate en el segundo Foro Social Europeo celebrado en París en 2003), pasando por Niza, en 2001, con importantes movilizaciones. Además, en el momento álgido en las movilizaciones, 2001, las principales manifestaciones tuvieron lugar en Europa (Niza, Gotemburgo, Barcelona, Niza, Génova). Más allá de los ejemplos de movilización,

Europa ha sido el centro de novedosas iniciativas, como la Consulta Social Europea de cara a las elecciones europeas de 2004, lanzada en España por RCADE (Red por la Abolición de la Deuda Externa).

En cuanto a la dinámica de los foros regionales, surgida de la necesidad de diversificación del Foro Social Mundial de Porto Alegre, ha tenido un gran éxito en Europa, con la celebración hasta ahora de tres foros europeos, en Florencia en 2002 (de donde surgió un exitoso llamamiento contra la guerra de Irak, como se vio en las manifestaciones posteriores), en París en 2003 (en el que los debates se centraron en la guerra y en la construcción europea) y en Londres en 2004 (con una importancia creciente de las críticas a la Constitución europea, y con una clara división entre la propuesta y la protesta, esta vez ya reunida en espacios alternativos al foro social "oficial"). Finalmente, cabe señalar la celebración también de un encuentro de la Acción Global de los Pueblos en Leiden, Bélgica, en 2002. Estos ejemplos nos muestran la importancia que tiene este movimiento en el ámbito europeo, consiguiendo incluso que se incluyera en la agenda política una de sus principales propuestas: la Tasa Tobin, que fue olvidada tras los acontecimientos del 11 de septiembre, frente a la prioridad de la seguridad y la lucha contra el terrorismo.

En cuanto a América Latina, supone también importantes puntos de referencia para el movimiento global. Es allí, por ejemplo, donde, a raíz de las luchas campesinas, surgen colectivos como el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil, o redes como Vía Campesina en Nicaragua, con un papel destacado dentro del movimiento. Las luchas indígenas, visibilizadas con el ejemplo del EZLN mexicano, también se han convertido en un referente, principalmente en lo que al nexo *glocal* (pensar globalmente y actuar localmente) se refiere. Asimismo, las estrategias organizativas y comunicativas innovadoras del EZLN han tenido una gran repercusión en la configuración de movimientos europeos, principalmente italianos y españoles, como los Disobedienti o los Invisibles, llegando incluso a crear sus propios Aguascalientes (ahora Caracoles). En América Latina se realiza además el primer gran encuentro de este movimiento: el Encuentro Intergaláctico contra el Neoliberalismo y por la Humanidad, en Chiapas, en 1996. A partir de entonces tendrán lugar Encuentros continentales anuales por la Humanidad y contra el Neoliberalismo.

La gran oleada de protestas que ha recorrido América Latina (de las cuales las de Argentina y Bolivia son los ejemplos más recientes, pero que se pueden remontar a las "revueltas del hambre" de los años ochenta), fruto de los efectos devastadores de la globalización neoliberal, también han convulsionado este continente y preocupado a las grandes instituciones financieras y empresas

transnacionales. La multitud de encuentros, protestas y foros sociales en esta región da fe de ello: celebración de la primera reunión de "El grito de los excluidos" en América Latina en 1999, el Primer Encuentro de Movimientos Sociales en México organizado por ATTAC en 2001, el Foro Globalización Xelajú en Guatemala en 2001, y las diferentes reuniones sindicales en MERCOSUR son sólo algunos ejemplos.

Asimismo, no se pueden obviar las grandes protestas contra tratados liberalizadores como el ALCA desde principios de los noventa (con la posterior celebración de foros, como el Foro de Nuestra América, durante la Tercera Cumbre Ministerial del ALCA en Brasil en 1997, o los sucesivos encuentros Hemisférico contra el ALCA celebrados en La Habana), así como contra importantes cumbres internacionales (Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas en Río en 1992, Conferencia del Monterrey en 2002, o Ronda de la OMC en Cancún en 2003, entre otras). Finalmente, la elección de una ciudad de ese continente para la celebración de los foros sociales mundiales, Porto Alegre, referente global debido a su adopción de un presupuesto participativo y a la fuerza del Partido de los Trabajadores, demuestra su importancia en las dinámicas del movimiento global. También ha sido una región muy activa en los diferentes foros regionales (Foro Social Panamazónico, Foro Social de las Américas, Foro Social Triple Frontera, etc.) y temáticos (Argentina, Democracia, Derechos Humanos, Guerras y Narcotráfico en Colombia, etc.).

Las preocupaciones sociales de la orilla sur del Mediterráneo tienen una incorporación más tardía en el movimiento global, aunque cuando aparecen en escena lo hacen con mucha más fuerza. En efecto, junto a las movilizaciones en apoyo al Sáhara o a Palestina—que datan de antiguo y darán lugar incluso a la celebración de un foro social temático en Ramala en 2002, en el que se tratará el conflicto con Israel— los acontecimientos que tienen lugar a principios del siglo XXI en la sociedad internacional le dan un nuevo protagonismo, en torno a cuestiones como la lucha contra el terrorismo, los conflictos en la región o las migraciones. Frente a la idea de "choque de civilizaciones", los movimientos sociales pretenden crear puentes con los colectivos árabes, demostrando una vez más la conexión que existe entre las lógicas globales y sus repercusiones locales. Tienen mucha fuerza en la zona las protestas y movilizaciones contra las guerras de Afganistán e Irak, y en general contra la política belicista, de lucha contra el terrorismo, de Estados Unidos en la zona.

El Proceso euromediterráneo, impulsado por la Unión Europea, ofrece también un escenario para las reivindicaciones de los colectivos sociales. Se consolidó entonces el Foro Social Mediterráneo y numerosas conferencias alternativas

en las que se dan cita estos movimientos sociales. Los temas de debate se refieren a la denuncia del libre cambio y de sus efectos en la zona, al uso de los recursos naturales, a los procesos de democratización, a la plena incorporación de las mujeres a las dinámicas políticas y sociales, etc., aunque los temas estrella siguen marcados por las agendas oficiales: la seguridad y las migraciones.

4. ALGUNAS LIMITACIONES DEL MOVIMIENTO CONTRA LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

No se puede cerrar este intento de definición sin apuntar algunas limitaciones que presenta este movimiento global. Por un lado, se suele señalar que el asamblearismo y la horizontalidad que caracterizan la organización del movimiento, si bien son uno de los logros del movimiento, alejado de estructuras jerárquicas, también plantean problemas derivados de la dificultad de coordinación, de las diferencias de idioma y culturales, de la falta de intermediarios visibles, etc. Además, pese a que el movimiento no ha designado líderes, existen en la práctica liderazgos informales, con un fuerte componente mediático⁸.

Otra de las críticas que se le hacen es el importante énfasis que se da al uso de las nuevas tecnologías en la estructura en red, teniendo en cuenta que menos del diez por ciento de la población tiene acceso a estos medios, casi exclusivamente de los países ricos⁹, ahondando en las desigualdades tecnológicas. Por otra parte, incluso en aquellos lugares donde el uso de Internet es amplio, los medios de contrainformación no han conseguido superar los problemas de comunicación externa del movimiento, manteniéndose entre las redes activistas. A este respecto, conviene recordar que la fuerza del movimiento procede precisamente de la importancia que en él juegan las redes del sur, que conforman la mayoría de los activistas, y no sólo de sus sectores occidentales, a pesar de su mayor repercusión mediática.

Otro de los temas que suelen surgir al hablar del movimiento contra la globalización neoliberal es el de la violencia, que lleva a la criminalización del movimiento. Se trata, en muchos casos, de un debate sobredimensionado. A este respecto sólo se señalará que toda movilización social surge por la existencia de un conflicto social, frente al que los colectivos se posicionan de diferente forma. Es decir, que la violencia existe ya en las relaciones sociales. Además, conviene distinguir la violencia que ejercen algunos sectores del movimiento, reflejada básicamente en actos contra el mobiliario, con la violencia estructural del sistema en contra del que se levantan (Taibo, 2005: 109-112).

Desde hace un tiempo, además, se plantea la pervivencia del propio movimiento. En efecto, tras una intensa actividad, en la actualidad el repliegue de la protesta y el triunfo de la rama de propuesta en foros que ya están mostrando signos de agotamiento han llevado a una escasa presencia de las actividades en los medios de comunicación, con lo que eso conlleva en el imaginario de la opinión pública. A este respecto cabe señalar que los foros sociales sólo pueden mantenerse si cuentan con movimientos sociales detrás, en caso contrario sólo serán estructuras vacías. Por tanto, conviene no ahondar en la diferenciación entre protesta y propuesta, sino profundizar la complementariedad de ambas ramas. Por otro lado, cabe señalar la importancia, a pesar de su escasa visibilidad pública, de aquellas actividades centradas en lo local, en el cambio de mentalidades y la construcción de nuevas formas de relación social.

5. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES GLOBALES COMO UN ACTOR INTERNACIONAL

Esta breve presentación de un movimiento tan complejo como es el movimiento contra la globalización neoliberal nos permite apuntar algunas características de cara a su consideración como un actor internacional. Cabe señalar aquí que, si bien se ha distinguido la actuación de las ONG en el apartado anterior, algunas de sus actividades se encuadran en la dinámica del movimiento social global, en tanto participantes en el mismo, configurando una de sus ramas.

Siguiendo los puntos que señalamos en el apartado teórico, es indudable su actuación en la escena internacional, como lo demuestran los grandes encuentros, desde las movilizaciones puntuales (manifestaciones ante las reuniones del FMI, el BM, la OMC o la UE, o en torno a acontecimientos concretos, como las protestas contra la guerra) hasta los foros mundiales periódicos (reuniones de la AGP, Foro Social Mundial, etc.), en los que se dan cita colectivos de muy diversas procedencias. La creación de redes globales, gracias a la unión de las perspectivas local y global, es una de las dinámicas principales de estos movimientos, y es el recurso básico a la hora de crear una identidad activista transnacional y de movilizarse. Estas redes ayudan a transmitir información, compartir experiencias, difundir valores.

Las movilizaciones han ayudado al conocimiento de las grandes instancias internacionales, hasta entonces prácticamente desconocidas, además de sensibilizar en torno a los grandes problemas globales, acercando los procesos de negociación internacional a la opinión pública. En este marco, uno de sus

principales objetivos es comparar la práctica de los actores internacionales (Estados, OI y ETN) con sus discursos. Son importantes aquí las campañas de sensibilización que impulsan, en torno a temas como la deuda externa, la pobreza o la práctica de empresas transnacionales, por citar sólo algunas. En cuanto a los foros sociales, han permitido una mayor estabilidad e independencia frente a las grandes cumbres, logrando un amplio reconocimiento entre la ciudadanía, así como una visibilidad gracias a la amplia cobertura mediática. Se han configurado como una esfera pública internacional en la que se reúnen para debatir, intercambiar información y experiencias, contactar con colectivos de diferentes partes del mundo, llamar la atención sobre problemas globales, movilizar a la sociedad civil global, etc. A través de estos medios, han logrado crear una identidad identificada bajo el lema "otro mundo es posible".

Por otra parte, el desarrollo de medios de comunicación propios (de "contrainformación") ha permitido difundir información sobre los problemas globales, así como sobre las prácticas de las organizaciones internacionales, Estados y empresas transnacionales, lo que ha ayudado a quebrar la hegemonía de grandes empresas mediáticas a la hora de definir la realidad. Finalmente, tampoco hay que olvidar la dimensión local del movimiento, importante en el cambio de valores y prácticas en la vida cotidiana, a pesar de su poca visibilidad, sobre todo en los países del sur.

En definitiva, esta actuación en la escena internacional, sobre todo a partir de Seattle, ha ejercido una influencia en las relaciones internacionales, con la ruptura discursiva que supuso la frase "otro mundo es posible" frente a las tesis del Fin de la Historia. Sara López (en Echart et alii, 2005) habla aquí de la caída del muro de silencio que se impuso tras la caída del Muro de Berlín. Por su parte, Salvador Martí y Gema Usabart resaltan que "se consigue por primera vez articular un discurso que erosiona la legitimidad de las instituciones responsables de la globalización capitalista a pesar del imaginario creado desde el poder, los medios de comunicación de masas y un notable sector de la academia" (en Grau e Ibarra, 2003: 160). Es decir, que han demostrado que la actual organización internacional es una construcción, por lo que se reconoce la posibilidad de un cambio.

Esta ruptura ha obligado a las organizaciones internacionales a tener en cuenta estas nuevas demandas, incorporándolas a sus propios discursos y agendas (por ejemplo, con la adopción del término "desarrollo sostenible" tras la Cumbre de la Tierra, o de "capitalismo de rostro humano" por parte de la Unión Europea, por citar sólo dos ejemplos de cómo la preocupación por los efectos de una globalización, considerada hasta entonces beneficiosa, ha llegado incluso a los centros defensores de la misma). La agenda internacional no

puede, por tanto, ya obviar estas reivindicaciones, incorporándolas, aunque sea de forma desvirtuada. Se han adoptado así, entre otros, los objetivos de desarrollo del milenio, la iniciativa HIPC para la condonación de deuda externa a los países más pobres, el *Global Compact* o los genéricos del sida, como éxitos sustantivos de estos movimientos.

Esta incidencia se refleja, en primer lugar, en la creación de un marco explicativo de los efectos negativos de la globalización, a partir del cual participan en la definición de una agenda global, de un marco de discusión, incorporando sensibilidades ecologistas, feministas, democráticas, de derechos humanos, etc. Muchas de estas cuestiones quedan incorporadas en los programas y proyectos internacionales (si bien es cierto que bajo sus formas menos controvertidas)¹⁰, a través de un proceso de trasvase de agendas. Pero además, introducen una idea de ciudadanía global, basada en la justicia social y la democracia participativa de base, que es la que realmente puede cambiar la configuración de las relaciones internacionales.

Estas cuestiones están obligando, en consecuencia, a cambiar las estrategias del resto de actores internacionales, hasta entonces más o menos libres del control ciudadano, y que actualmente tienen que preparar sus reuniones al abrigo de las manifestaciones¹¹, elaborando discursos para convencer de su preocupación por el bienestar de las poblaciones e incorporando a sus políticas y programas la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil. Estos cambios se vislumbran en la renovación de programas como el "post-Consenso de Washington" o las estrategias de lucha contra la pobreza, la adopción de los ODM como marco de cooperación internacional, o la importancia de la deuda externa en las últimas cumbres. La apertura de las organizaciones internacionales a las ONG es otro ejemplo de ello, aunque, como se ha visto, limitado. Por ello, muchos sectores del movimiento contra la globalización neoliberal han optado por la "participación por irrupción". Frente a la incorporación de demandas viables como estrategia del sector ONG, han preferido la crítica y el cuestionamiento de las reglas del juego, partiendo de la idea de que el propio funcionamiento del sistema es injusto, y que su reforma parcial no ayudaría a solucionar los problemas que conlleva¹². En este sentido, prefieren sacar de los organismos internacionales los temas que entienden fundamentales¹³. El objetivo principal de estos sectores es lograr una mayor transparencia de las reuniones, obligando a una rendición de cuentas ante el control ciudadano, mediante campañas de denuncia y sensibilización y de movilizaciones.

En definitiva, la función que pretenden jugar estos movimientos en la sociedad internacional es la de lograr una justicia global, a través de la creación

de una ciudadanía global que permita ejercer un control en la toma de decisiones internacional, para poder llegar así a la creación de una comunidad internacional democrática. Si bien es cierto que queda un largo camino por recorrer hasta llegar a una ciudadanía global, con numerosos obstáculos y problemas que resolver, no lo es menos que estas iniciativas ciudadanas globales están jugando un papel de control, mediante la visibilización de los efectos negativos de la globalización, que está obligando a los actores internacionales a cambiar sus estrategias y tenerlos en cuenta.

Entre sus principales logros en este sentido cabe señalar la mayor participación de la sociedad civil, la extensión de los valores democráticos, la mayor comprensión de los problemas globales por parte de la ciudadanía, la mayor transparencia de las OI y la rendición de cuentas. Potencian la democratización de la sociedad internacional, al ofrecer espacios de deliberación pública (como base para una sociedad civil global), de los que manan visiones alternativas, convirtiéndose en contrapeso de la dominación de los actores internacionales más poderosos. Siguiendo a Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricard Goma (2002) en relación al impacto de los movimientos sociales sobre el modelo de democracia, vemos que en este caso ya existe un capital social crítico alternativo, una estructura de oportunidad política abierta, e incluso una opinión pública potencialmente favorable al discurso de la red crítica, por lo que pueden jugar un importante papel en este sentido.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En estos apartados se ha tratado de dar una visión general del actor que aquí nos interesa, el movimiento contra la globalización neoliberal, para entender sus implicaciones en las relaciones internacionales, y su posible consideración como actor internacional. Para ello ha sido necesario realizar un repaso de las definiciones de actor en la teoría de relaciones internacionales. Asimismo, se ha ofrecido una puesta en contexto, en la que se define la globalización neoliberal, así como una aproximación a otro de los actores sociales activos en la sociedad internacional: las organizaciones no gubernamentales. La elección del movimiento global viene dada, como ya se ha señalado, por el hecho de que su participación internacional, si bien es indudable, como se ha podido apreciar en este capítulo, no ha sido analizada en profundidad por los académicos de las relaciones internacionales. Frente a esta carencia, se ha intentado demostrar que sus actuaciones le llevan a ejercer una incipiente función en este ámbito, que podría permitirnos

considerarlos un actor internacional. No obstante, es necesario un análisis más detallado de estas actuaciones para determinar la influencia que tienen realmente en la agenda política, labor que se desarrollará a través de los estudios de caso de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

A la hora de analizar este movimiento global, ha sido imprescindible tener en cuenta a las ONG, y esto por varias razones. La primera viene determinada por el hecho de que las diferentes teorías analizadas consideran a estas organizaciones como un actor internacional, más o menos institucionalizado. Se trataría, por tanto, de la primera incorporación de una fuerza social como actor en este ámbito, por lo que abriría la vía para considerar a otros con la misma categoría. En segundo lugar, porque el surgimiento del movimiento global no podría entenderse sin tener en cuenta a las ONG y su propia evolución. El movimiento global sería así el heredero de las iniciativas de las ONG, principalmente a partir de la Cumbre de Río de 1992, al tiempo que pretende romper con el modelo de relaciones que adoptan las ONG con las organizaciones internacionales, que califican de cooptación. Se trataría así de solventar las limitaciones que demostró la estrategia de las ONG. En tercer lugar, si bien existe esa ruptura en las estrategias, lo cierto es que en la práctica se da una continuidad en la medida en que algunas ONG, conscientes de sus fracasos, entran en una fase de autocritica que las lleva a participar de ese mismo movimiento global, sobre todo en su rama más propositiva, la de Porto Alegre. A consecuencia de esto, se suele confundir ONG y movimiento global, dada la importancia creciente de esta misma rama propositiva, a pesar de que, como se ha visto, son realidades diferentes. Las ONG son, al fin y al cabo, sólo un componente más de un movimiento mucho más heterogéneo. Finalmente, y esto se verá con más detalle en el estudio de caso, las estrategias de las ONG y del movimiento global, si bien son diferentes, en ocasiones se complementan. En efecto, la creación de un nuevo imaginario colectivo de la mano del movimiento global, con el lema "otro mundo es posible", y las numerosas manifestaciones y protestas que han ayudado a visibilizar los conflictos sociales fruto de la globalización neoliberal, han permitido abrir vías para la incorporación de las demandas de las ONG que siguen participando en la cumbres oficiales, dada la mayor sensibilidad hacia esos temas, pero también por la necesidad creciente de legitimidad de las organizaciones internacionales.

Recuperando algunas de las actividades señaladas en el apartado teórico, reproducimos a continuación un cuadro sobre los tipos de actuación de las fuerzas sociales (movimientos sociales globales y ONG) y su impacto en el escenario internacional.

CUADRO 1

TIPOS DE ACTUACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTRA LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL Y DE LAS ONG, Y SU IMPACTO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

ACTIVIDADES	ALGUNOS EJEMPLOS
Difusión de información	Creación de numerosos medios de "contrainformación", principalmente en Internet (por ejemplo, la red Indymedia). Informes anuales de grandes ONG.
Sensibilización ciudadana, mejorando su comprensión de los problemas globales	Creación de un marco explicativo de la globalización neoliberal y sus consecuencias. Campañas de sensibilización (contra el AMI, BM, FMI, OMC, UE o ALCA, contra las prácticas de las ETN, entre otros, o sobre temas concretos: transgénicos, <i>copyleft</i> , deuda, etc.). Campañas de sensibilización sobre desarrollo, como la creada en torno al 0,7% del PIB para ayuda al desarrollo, la condonación de la deuda, etc.
Generación de comunidades temáticas en torno a programas multinacionales	Referidos al medio ambiente, la economía internacional, la soberanía alimentaria, los derechos humanos, etc.
Creación de redes globales, que ayudan a la movilización de recursos y a la creación de vínculos entre las sociedades del norte y del sur, así como entre éstas y las organizaciones internacionales	Importancia de las redes en el movimiento (redes indígenas, de mujeres, Vía Campesina, etc.). Llamada global para acabar con la pobreza. Importancia aquí de la conexión <i>glocal</i> .
Movilización de presiones internacionales en acontecimientos puntuales	Movilizaciones frente a las reuniones de la OMC o el G8 en el último año.
Participación en espacios institucionalizados	Participación consultiva en Naciones Unidas, Banco Mundial, Unión Europea, etc. Cumbres de Naciones Unidas (Río, 1992, Viena, 1993, Copenhague, 1995, o Cumbre del Milenio, 2000). Foros de la sociedad civil, por ejemplo, bajo el amparo de la Comisión Europea.
Participación en espacios alternativos	Foro Social Mundial de Porto Alegre, pero también Acción Global de los Pueblos, Encuentros continentales anuales por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, etc. Contracumbres y movilizaciones frente a los grandes encuentros oficiales del FMI, BM, OMC, UE, ALCA, etc. Protestas (contra la guerra, etc.).
Ejecución de programas internacionales Incorporación de temas sociales en el debate internacional	Estrategias de reducción de la pobreza. Creciente preocupación por la pobreza, la desigualdad, la degradación medioambiental, la violación de derechos humanos y la participación de la sociedad civil, entre otros. Nuevos conceptos ("desarrollo sostenible", "capitalismo de rostro humano", etc.).
Incorporación de estos temas en los discursos y declaraciones de las organizaciones internacionales	Objetivos de Desarrollo en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas. "Post-Consenso de Washington" o estrategias de lucha contra la pobreza del FMI y el BM.
Impulso de iniciativas internacionales	Iniciativa HIPC, <i>Global Compact</i> , Dividendo por la Paz, Tasa Tobin, Genéricos del sida, etc.
Fomento de la transparencia de las reuniones internacionales, obligando a una mayor rendición de cuentas	A través de la difusión de información, la participación en las reuniones, etc.
Contribución a la creación de organizaciones internacionales y regímenes	Corte Penal Internacional. Derecho internacional humanitario.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Tras esta aproximación a los actores y al contexto global, se pasará, en la segunda parte del libro, a analizar en qué medida estas dinámicas han influido en la Unión Europea. La elección de este marco geográfico se debe a que, en la globalización, están cobrando cada día más peso los bloques regionales, y la Unión Europea es el bloque más integrado hasta el momento. De la misma forma, a la hora de fomentar la participación de las fuerzas sociales en la globalización, un paso ineludible es incrementarla en los bloques regionales. Además, la Unión Europea pretende ofrecer un modelo diferente de globalización, que tenga más en cuenta los aspectos sociales, es decir, una "globalización con rostro humano", con la incorporación de la sociedad civil en sus propias políticas e instituciones, frente a los modelos estadounidense (donde prima el mercado) o asiático (con un fuerte peso gubernamental), como apuntan las teorías del nuevo regionalismo. Este modelo de sociedad, característico del bloque europeo, requiere lógicamente de una participación de la sociedad civil.

Por otra parte, en las relaciones con sus socios del sur la Unión Europea pretende fomentar un enfoque global del desarrollo, donde también juega un papel importante la participación social, como señalan los principales documentos que diseñan esta política. Por ello, se han elegido, como estudios de caso donde ver en la práctica el lugar y la incidencia de esa participación de la sociedad civil, las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Mediterráneo. La elección de las relaciones con estas dos regiones se debe a que se trata de dos procesos de asociación, que además tienen gran importancia, por la cercanía cultural o geográfica, para España. Además, ambas tienen gran relevancia en relación a los movimientos sociales (tradicionales movimientos de solidaridad, pero también importantes movilizaciones de los movimientos globales) y a la actualidad internacional (por los cambios políticos en América Latina, o las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo, por ejemplo).

NOTAS

1. Como muestra, el Consejo introduce en estas fechas la siguiente definición en el borrador sobre definición de terrorismo en el ámbito UE: "Cada Estado miembro dará los pasos necesarios para asegurar que las ofensas terroristas incluirán al menos las ofensas siguientes, tal y como sean definidas bajo las leyes nacionales, donde sean alegadamente cometidas con el objeto de seriamente afectar, en especial intimidando a la población, o destruir, las estructuras políticas, económicas o sociales de un país o de una organización internacional".
2. Este autor marca la distinción entre *globalización desde arriba* ("la que refleja la colaboración entre los Estados líderes y los principales agentes de formación de capital") y *globalización desde abajo* ("una red de fuerzas sociales transnacionales alentadas por su interés por el medio ambiente y los derechos humanos, la hostilidad hacia el patriarcado y una visión de la comunidad humana basada

- en la unidad de diversas culturas que buscan el fin de la pobreza, la opresión, la humillación y la violencia colectiva") (Falk, 1993: 39).
3. Entre las diferentes propuestas se pueden citar la Tasa Tobin, la supresión del sistema de herencia, la abolición de los paraísos fiscales o la renta básica ciudadana.
 4. El manifiesto de la Segunda Conferencia Europea de la ACP (agosto a septiembre de 2002 en Leiden, Países Bajos) entiende que la protesta ("hacer ruido") es en sí una propuesta política. En "Nuevos Puntos de Partida de la ACP", en <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/aggp/es/pgainfos/hallmspa.htm>, se apuesta por "Una actitud confrontativa, ya que no creemos que la presión institucional pueda tener un impacto en organizaciones tan poco democráticas y con ideas predeterminadas, en las que las transnacionales son las únicas que determinan las directrices políticas". Se hace asimismo una "llamada a la acción directa y a la desobediencia civil".
 5. Por ejemplo, tras Génova, donde tuvo lugar una agitada "contracumbre", las instituciones europeas barajaron la posibilidad de incorporar la Tasa Tobin en sus agendas, y algunos partidos socialdemócratas la incluyeron incluso en su programa electoral. Hoy es un barómetro de la receptividad de la socialdemocracia a las propuestas del movimiento contra la globalización neoliberal.
 6. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) comienza a negociarse en secreto en 1995 entre 29 países de la OCDE y establece el trato de "nación más favorecida" aplicado a los miembros del GATT para todas las empresas extranjeras que decidan invertir en los países subscriptores del acuerdo. El texto final fue filtrado por la ONG americana Global Trade Watch y publicado por *Le Monde Diplomatique*, paralizando así el acuerdo. Véase la hoja informativa de la OCDE sobre el AMI: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0497/ijes/ej6facti.htm> y los comentarios de ATTAC en <http://www.attacmadrid.org/d/1/020218queesami.html>
 7. "La antiglobalización se enfrenta a la pobreza" (*El País*, 18/01/04, p. 2). Hay que recordar que en sus inicios, las manifestaciones de este movimiento solían quedar relegadas a escasas referencias en las páginas de "Economía".
 8. Se pueden citar, entre ellos, a: Susan George, Vandana Shiva, Naomi Klein, Arundati Roy, Hebe de Bonafini, Rigoberta Menchú, Lory Wallach, José Bové, Ignacio Ramonet, Bernard Cassens, Luca Casarini, Tony Negri, Subcomandante Marcos, Walden Bello, Boaventura de Souza Santos, José Saramago, Eduardo Galeano, Noam Chomsky, James Petras, Ricardo Petrella, Samir Amin, etc.
 9. A modo de ejemplo, en el continente africano, menos del uno por ciento de la población tiene acceso a Internet, frente a Estados Unidos, donde ese porcentaje se incrementa a más del 50 por ciento.
 10. Como señala Miguel Romero, "El 'movimiento antiglobalización' adquirió reconocimiento público e influencia en la agenda de las instituciones internacionales, obligando a tomar en consideración sus críticas del movimiento en los discursos, aunque no en las decisiones" (en Vidal-Beneyto, 2003: 223).
 11. Salvador Martí y Gema Usabart resaltan en este sentido que se trata de una "lógica contradictoria y esperpéntica: un Estado de derecho que hace apología del estado de excepción frente a un amplio movimiento ciudadano que predica la normalidad y el ejercicio individual de los derechos fundamentales como los de manifestación, reunión o libre circulación" (en Grau e Ibarra, 2003: 156-176).
 12. Esto lleva a una parte importante del movimiento global a rehuir de la denominación de "alterglobalización", altermundialista o globalización de rostro humano, al entender que la globalización es la nueva fase histórica del capitalismo y del imperialismo, ideologías que denuncian.
 13. Por ejemplo, la estrategia de Vía Campesina busca excluir de las negociaciones de la OMC los derechos de propiedad (TRIPS).

2. "El actual proceso decisorio dentro de la Asociación Euromediterránea es exclusivamente intergubernamental y afecta a ámbitos en los que las organizaciones de la sociedad civil gozan de experiencia. Por consiguiente, la contribución de éstas al desarrollo de la Asociación Euromediterránea debería intensificarse haciendo que sus representantes se integren y participen activamente en las reuniones y en la toma de decisiones de la Asociación Euromediterránea, y dotándoles de una función consultiva sobre temas que revistan un interés primordial para ellas" (CESE 217/2003 fin).
3. La página del Foro Social Mediterráneo (<http://www.fsmed.info/news-es.htm>) ofrece toda la información y documentación relativa a su proceso preparatorio (por ejemplo, las actas de las reuniones de la Asamblea Internacional), y al desarrollo del propio FSMed. En ella se encuentra también el Boletín informativo del FSMed.
4. "El Mediterráneo propicia el acercamiento entre los pueblos". Entrevista de José Luis Rodríguez Zapatero, acerca del Proceso Euromediterráneo, *Revista AFKAR/IDEAS*, junio de 2005.
5. "El Mediterráneo, un punto de encuentro", disponible en <http://www.euromedbarcelona.org>, a 18/02/06.
6. La memoria técnica del FSMed ofrece información pormenorizada de las diversas actividades desarrolladas tanto en el proceso preparatorio como en el propio FSMed, y está disponible en <http://www.fsmed.info>. Fue importante también la creación de la página web www.fsmed.info y de la lista de correo fsmed@fsmed.info, con una intensa actividad.
7. Por ejemplo, los siguientes: La neo-colonización económica del sur del Mediterráneo: ajuste estructural, inversión extranjera directa y asociación euromediterránea; Las intervenciones de la UE en la cuenca mediterránea y los instrumentos del PEM (Partenariado Euromediterráneo — Proceso de Barcelona: MEDA, FEMIP, etc.); Unión Europea y Constitución. Otra Europa es posible; El difícil proceso constitucional en Europa. El rol de los movimientos. Cómo construir una Europa diferente y unas nuevas relaciones Euro-Mediterráneas; Libre comercio en la región Euromed y su impacto sobre la agricultura de los países del sur del Partenariado Euromediterráneo; La liberalització econòmica al Mediterrani. Accions de protesta contra la conferència euromediterrània. Barcelona +10 (noviembre de 2005, Barcelona); Europa fortaleza: la subcontratación en los países del sur del Mediterráneo. Lucha contra la inmigración y sus consecuencias humanas; Por un Mediterráneo de paz. Hacia el diálogo euro-árabe 1995-2005; 10 años de "partenariado euromediterráneo"; 10 Constitución Europea, Unión Europea y medio ambiente.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO UN NUEVO ACTOR INTERNACIONAL

Esta última parte pretende ir más allá de una simple recopilación de las principales conclusiones a las que se ha ido llegando a lo largo del libro, para presentar una síntesis de las aportaciones más importantes, razonando su relevancia y evaluando los avances que supone en cuanto a una mejor comprensión de las dinámicas actuales de la sociedad internacional. Por otra parte, se plantean algunas recomendaciones para avanzar en una mayor democratización de las relaciones internacionales, mediante una incorporación real de los actores sociales en las dinámicas internacionales, con especial énfasis en el ámbito europeo analizado. Finalmente, no se olvidan aquellos temas pendientes, que tal vez han sido apuntados pero no tratados exhaustivamente, en los que convendría detenerse para profundizar el conocimiento sobre la participación de los actores sociales en las relaciones internacionales, y que podrían abrir las puertas a futuras investigaciones interesadas en estas dinámicas.

El principal objeto de estudio en este libro han sido los movimientos sociales globales y su función como actores internacionales. Para su análisis, en los primeros capítulos se han fijado los principales interrogantes a los que trata de dar respuesta el libro, así como los planteamientos epistemológicos y teóricos, estableciendo los criterios que permiten hablar de un actor internacional, a saber, que actúe en el ámbito internacional, con influencia en las agendas, en las estrategias del resto de actores, y en el modelo de relaciones internacionales, lo

que determina la función que juegan. Siguiendo estos requisitos, se han mostrado las diversas actividades que desarrollan las fuerzas sociales en el escenario internacional. Estos criterios son la guía que se sigue en el resto del libro.

A continuación, se definen las fuerzas sociales analizadas, a saber, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los movimientos sociales contrarios a la globalización neoliberal, explicando sus rasgos característicos, su surgimiento y evolución, su dimensión regional, así como su participación en el escenario internacional, mostrando su labor en las dimensiones definidas en el marco teórico. De esta forma, se ha podido comprobar que actúan en las relaciones internacionales siguiendo diversas estrategias (creación de redes transnacionales, convocatoria de movilizaciones, celebración de foros de encuentro propios, participación en encuentros oficiales, etc.), que inciden en la agenda internacional, incorporando preocupaciones sociales antes minusvaloradas ante el predominio de la economía neoliberal (por ejemplo, con la adopción de los Objetivos del Milenio, el debate sobre la Tasa Tobin o el triunfo de los genéricos del sida), con un impacto en las estrategias del resto de actores (que se ven obligados a incorporar algunos de esos temas en sus agendas, así como a abrir vías de participación para estos nuevos actores). Todo ello nos muestra la función que juegan en la escena internacional, partiendo de un control de la toma de decisiones que obliga a una mayor transparencia de los grandes encuentros internacionales. Finalmente, se muestran aquí, para ilustrar estas actividades, cuadros con algunos ejemplos de actuaciones con impacto en el escenario internacional.

La segunda parte del libro permite analizar esas actuaciones en un marco concreto: la acción exterior de la Unión Europea, bloque regional con unas características propias que lo hacen adecuado para el análisis que aquí se propone. En el primer capítulo se muestra la activa participación de las fuerzas sociales en la propia definición de la Unión Europea como ente político, a través de un repaso de los tratados y de las reacciones que han tenido en la ciudadanía, hasta llegar al actual tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en cuyo debate han sido especialmente activos los movimientos sociales, con repercusiones en la definición del modelo social de la Unión Europea. Se pasa a continuación a valorar la participación de las fuerzas sociales en la acción exterior de la UE, en concreto en su política de cooperación para el desarrollo, por ser un ámbito en el que la Unión puede jugar un importante papel en el escenario internacional. Se muestran aquí de nuevo las diversas vías de participación que se abren, tanto en el marco institucional como al margen del mismo. Este capítulo ha servido, por tanto, para analizar en un

contexto concreto la participación e influencia que tienen estos nuevos actores en la definición de un modelo de relaciones internacionales más inclusivo y democrático, que tenga en cuenta las preocupaciones sociales; así como las reacciones de los actores internacionales ante estas presiones.

Los dos capítulos siguientes de esta segunda parte permiten verificar esas dinámicas en un ámbito concreto: las relaciones de la Unión Europea con sus socios de América Latina y el Mediterráneo. Se han analizado para ello las relaciones eurolatinoamericanas y euromediterráneas, principalmente a través de las cumbres que van definiendo las prioridades y los temas de la agenda, viendo el papel que se otorga a las fuerzas sociales en esos espacios. Se han repasado para ello los diversos foros de la sociedad civil impulsados por la Comisión Europea para fomentar la participación social, tratando de valorar el impacto que han tenido en la toma de decisiones oficial, en la medida en que ésta incorpore o no sus demandas. Esto nos ha permitido concluir que, a pesar de la importancia creciente que se otorga a la participación de la sociedad civil desde la Unión Europea, ésta es todavía demasiado limitada, ya que no se incluyen mecanismos reales de incidencia, quedando estos espacios más como lugares de legitimación de la política europea que como espacios de participación reales, a pesar de algunos avances, principalmente en las relaciones euromediterráneas. Al margen de estos foros, se han presentado aquellas otras iniciativas, alejadas de los espacios oficiales, a través de las cuales los movimientos sociales globales han buscado denunciar las consecuencias negativas de las políticas europeas, fomentando los debates y lanzando propuestas para unas relaciones más incluyentes y democráticas, aunque con mucho menor impacto en la toma de decisiones oficial.

1. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES GLOBALES COMO UN NUEVO ACTOR INTERNACIONAL

La hipótesis principal de este libro, partiendo de las actuales dinámicas de una sociedad internacional en constante evolución y cambio, ha sido que existen unos nuevos actores internacionales, los movimientos sociales globales, con una actividad cada vez más importante en el escenario internacional. Para demostrarlo se han analizado las actuaciones de los movimientos y las organizaciones sociales en los contextos internacional y europeo, a partir de un marco teórico que define los principales requisitos que debe cumplir un actor internacional, a saber, su actuación en la sociedad internacional; su incidencia en la agenda

internacional; y su influencia sobre otros actores del sistema. Esta definición parte de la premisa de Merle de hacer primar la función sobre el estatuto. En efecto, si bien los movimientos sociales no tienen un estatuto definido (lo cual, por otra parte, sería difícil dada su heterogeneidad y sus diferentes grados de organización), lo cierto es que desempeñan una función de creciente importancia en la sociedad internacional, pudiendo llegar incluso a la configuración de una sociedad civil global.

1.1. SU ACTUACIÓN EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

El primer rasgo que caracteriza a un actor internacional es precisamente, como señalaba Roberto Mesa (1980), el marco geográfico en el que actúa. A este respecto, cabe señalar que, si bien los movimientos sociales que aquí se han estudiado tienen una base estatal, su actuación es ya internacional. Y esto no ocurre sólo con los movimientos sociales, también las ONG, o las empresas transnacionales, suelen tener como punto de partida una ubicación estatal, aunque su actuación acabe trascendiendo las fronteras. Siguiendo con los otros dos elementos de la definición de Mesa: los intereses o vocación que persiguen y las actividades que desarrollan también nos muestran que estamos ante una actuación internacional. En efecto, los movimientos sociales globales tienen como reivindicación central la democratización de las relaciones internacionales, al ser éste el ámbito en el que actualmente se toman las decisiones, para lograr una justicia global. En cuanto a las actividades, son transnacionales en la medida en que se desarrollan en diferentes países, por ejemplo, con la convocatoria de días de acción global, o de manifestaciones internacionales como las que recorrieron el globo contra la guerra de Irak, o incluso con la creación de foros propios de encuentro, en los que se dan cita colectivos de muy diversas procedencias. Esta actuación en la sociedad internacional se da mediante la convergencia de diferentes grupos locales, con diversas estrategias, que conforman las dos ramas del movimiento.

Para lograr esta actuación internacional, los movimientos sociales globales han tenido que ir superando algunas de las limitaciones que señalaba Merle (1991), como la movilización en torno a acontecimientos puntuales. Si bien ésta sigue siendo una característica de los movimientos que analizamos, en la medida en que se manifiestan por cuestiones concretas, lo cierto es que se han dotado de espacios propios de deliberación en torno a los problemas que les preocupan, como son los foros sociales (en sus diversas dimensiones: mundial, regional, temática, etc.), que les otorgan una mayor estabilidad, continuidad,

autonomía y presencia internacional, además de permitir, como espacios de encuentro, crear redes de solidaridad e intercambiar experiencias. Esto se ha visto en el caso concreto de las relaciones de la Unión Europea con América Latina y con el Mediterráneo, con la organización de foros civiles y encuentros paralelos en los que se discuten las temáticas que les preocupan y se ofrecen propuestas alternativas. Estos lugares de encuentro han ayudado, por otra parte, a superar la fragmentación de las luchas, al optar por una conexión *glocal*, según la cual, los efectos locales son consecuencia de unas mismas políticas globales. Se unen así diversidad de causas en una misma lucha frente a la globalización neoliberal, superando las limitaciones y perspectivas únicamente locales, con un intercambio de experiencias y estrategias.

A la hora de valorar esa actuación en la escena internacional, se pueden clasificar las actividades de los movimientos y organizaciones sociales en la política global y europea en las siguientes esferas:

1. Difusión de información: una de las principales funciones de las fuerzas sociales es su contribución a la información de la opinión pública, buscando su sensibilización en torno a determinadas cuestiones, así como la creación de comunidades temáticas. Esto se ha ido viendo, por ejemplo, con la importancia que empiezan a cobrar los informes de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Social Watch o Greenpeace en el ámbito internacional, pero también los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo en torno a cuestiones clave para la acción exterior de la Unión Europea, así como los diversos estudios de las redes sociales (ALOP, RECAL, PNGE, etc.). Estos informes ayudan a difundir información sobre las condiciones sociales o la participación ciudadana en las diversas regiones y países, lo que, sin duda, ayuda a la sensibilización de la opinión pública en torno a la necesidad de tener en cuenta esas condiciones o de una mayor democracia en las relaciones. También los medios de contrainformación creados por los movimientos sociales (como Indymedia Guadalajara o Indymedia Estrecho) buscan cumplir esta función, como se ha visto, por ejemplo, con las campañas sobre el Tratado de Constitución Europea, sobre los sucesos de la valla de Ceuta o de la Cumbre de Guadalajara, o en términos más amplios sobre la necesidad de mejorar la cooperación para el desarrollo o de explicar las consecuencias negativas de los procesos liberalizadores. Se ha contribuido así a crear importantes corrientes de opinión en temas de solidaridad

internacional, de medio ambiente, o del modelo social que debería adoptar la Unión Europea.

2. Creación y movilización de redes globales: las redes sociales son el principal medio con que cuentan las fuerzas sociales para actuar en el escenario internacional, y se han ido multiplicando las iniciativas en este sentido, desde las redes globales (como la Llamada Global contra la pobreza, Vía Campesina o las diversas redes de mujeres, indígenas, medioambientales, etc.) hasta otras regionales (como ALOP, REGAL o la Alianza Social Continental en América Latina; o las diversas redes temáticas creadas en el ámbito euromediterráneo, como la Red Euro-mediterránea de Derechos Humanos, la Red de ONG del Mediterráneo por la Ecología y el Desarrollo sostenible o la Red Dos Orillas, e incluso más amplias, como la Plataforma No Gubernamental Euromed o las redes reunidas en torno al Foro Social Mediterráneo). Estas redes son la base desde la que se lanzan las diversas campañas, pero también son las que permiten la movilización de las presiones en momentos puntuales, como son las reuniones de organizaciones internacionales (las de la OMC o el G8 en el último año), acontecimientos determinados (guerra de Irak, Tratado de Constitución Europea) o los diversos encuentros eurolatinoamericanos y euromediterráneos, acompañados siempre de movilizaciones que buscan llamar la atención de la opinión pública sobre determinados aspectos.
3. Participación en arenas multilaterales: se han distinguido aquí diversas estrategias (participación "por invitación" o "por irrupción"), que llevan a los actores sociales, por un lado, a participar en las conferencias de Naciones Unidas, Banco Mundial u OMC, donde algunos cuentan con estatus consultivo, o en las cumbres de la Unión Europea (a través de los foros de la sociedad civil financiados por la Comisión Europea que se han analizado). Por otro lado, han creado sus propios lugares de encuentro independientes del resto de actores, como el Foro Social Mundial, la Acción Global de los Pueblos, los Encuentros continentales por la Humanidad y contra el Neoliberalismo, o las diversas contra-cumbres que acompañan los grandes encuentros oficiales. También en el ámbito regional analizado, los movimientos sociales se han dado cita en puntos como la Cumbre de los Pueblos en Madrid, el Encuentro "Enlazando alternativas" o los Foros Sociales Europeos y Mediterráneo. Asimismo, las grandes movilizaciones en esos mismos espacios son otra de las formas de participación no convencional por la que han apostado

los movimientos sociales. Esta participación, en sus dos vertientes, ha permitido presionar para la potenciación de la participación pública, cada vez más tenida en cuenta por el resto de actores, así como para ir incorporando nuevas temáticas en las agendas y discusiones de los encuentros oficiales.

4. Incorporación de temas sociales en el debate y en el discurso del resto de actores: es uno de los resultados de la creciente participación social en los espacios multilaterales, y se puede ver, por ejemplo, en la mayor preocupación por la pobreza, la desigualdad, la degradación medioambiental, los derechos humanos, la cohesión social, el empleo o la participación de la sociedad civil. Se han ido incorporando asimismo nuevos conceptos (como "desarrollo sostenible" o "globalización de rostro humano"), y se han abierto nuevos debates (por ejemplo, sobre el modelo social europeo, sobre la cohesión social en América Latina, o sobre la gobernabilidad en el Mediterráneo), contribuyendo también al impulso de iniciativas internacionales (Objetivos del Milenio, Iniciativa HIPC, Tasa Tobin, etc.).
5. Fomento de la transparencia de las reuniones internacionales, obligando a una mayor rendición de cuentas: es otro de los impactos de la difusión de información, de las campañas y de la participación de la sociedad civil. Hoy en día las reuniones ya no pueden hacerse al margen de una ciudadanía que exige ser informada y tenida en cuenta. En efecto, las diversas actividades de las fuerzas sociales han contribuido a un mejor conocimiento de los temas tratados en las reuniones de organizaciones internacionales antes prácticamente desconocidas, obligando a los delegados a explicar las decisiones tomadas y sus efectos. El control ciudadano en estos ámbitos es tal vez uno de los principales logros de la movilización social.
6. Finalmente, otro de los resultados de esas diversas actividades es la contribución a la creación de organizaciones y regímenes internacionales, desde la Corte Penal Internacional o el Derecho internacional humanitario, hasta el fortalecimiento de instituciones como el Consejo Económico y Social Europeo, convertido ya en el lugar de la sociedad civil organizada en Europa. Es otra muestra de la función que juegan las fuerzas sociales en la propia definición y organización de la sociedad internacional.

En definitiva, los movimientos sociales globales han logrado crear, en el ámbito internacional, importantes estructuras de movilización (principalmente

a través de las redes que ayudan a la movilización de las presiones y a la difusión de información, mediante diversas estrategias), utilizando las estructuras de oportunidad política (abiertas por las propias organizaciones internacionales a las que se dirigen, pero también por una opinión pública cada vez más receptiva a sus reivindicaciones y demandas, e incluso por la simpatía de algunos partidos políticos de izquierda, por ejemplo, en América Latina o en Europa), y contribuyendo así a la definición de marcos interpretativos (en torno a la necesidad de un cambio en las relaciones internacionales, incorporando nociones de justicia social y de ciudadanía global) e identidades activistas (reconocidas bajo el lema "otro mundo es posible"). Así, todas estas actividades y sus diversas repercusiones muestran la importancia de la actuación de los movimientos y las organizaciones sociales en la escena internacional y europea, siendo innegable hoy su dimensión internacional, como primer paso para su consideración como actores internacionales. Pero la mera actuación no sería suficiente si no tuviera un impacto en las relaciones internacionales y el resto de actores.

1.2. SU INCIDENCIA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

Más allá de la actuación en la escena internacional, lo cierto es que ésta está empezando a tener influencia en las relaciones internacionales, con un cambio de los marcos discursivos. En efecto, frente al "There is no alternative" triunfante tras la caída del Muro de Berlín, estos movimientos han conseguido su primera victoria incorporando al debate la creencia de que "Otro Mundo es Posible", es decir, que sí existían alternativas. Sara López (en Echart et alii, 2005) habla en este sentido de la "caída del muro de silencio" que se impuso tras el derrumbe del bloque soviético gracias a teorías como la del Fin de la Historia (Fukuyama, 1992). Esta primera ruptura discursiva ha abierto el campo a otras demandas más concretas para la mejora del actual orden internacional; en torno a cuestiones que ya no pueden obviarse, como los derechos humanos, el medio ambiente, la situación de las mujeres, el bienestar de las poblaciones, etc. Todos ellos son temas que se han visto relegados a un segundo plano en las relaciones internacionales, y que los actores sociales quieren poner en el centro del debate, consiguiendo, de hecho, que entren en la agenda internacional o en los discursos de los Estados y organizaciones internacionales.

En definitiva, los actores sociales han hecho su aparición en la escena internacional, denunciando los efectos nocivos de las actuales políticas neoliberales, reclamando un papel para las personas, y presionando para la definición de un nuevo modelo de relaciones internacionales, un orden mundial más democrático.

más solidario, incorporando la noción de justicia global. Es decir, proponen su propio modelo de relaciones internacionales, no ya centrado en los intereses de los Estados o las empresas, sino en los de la humanidad en su conjunto.

Barbé (2003) define a los actores sociales "a partir de su capacidad y de su habilidad para cumplir las funciones asignadas y obtener los objetivos propuestos en el sistema [...] Dicha categoría se mide a partir de la influencia efectivamente ejercida por el actor en cuestión en su 'terreno de juego'". Esta influencia en las relaciones internacionales queda reflejada en la incorporación en la agenda internacional de algunas de las reivindicaciones de estos movimientos sociales, mostrando así que existe una preocupación creciente por los temas que tratan (medio ambiente, derechos humanos, desarrollo, etc.), incluso en el seno de las organizaciones internacionales, que hablan ya de "desarrollo sostenible", "globalización de rostro humano", etc. Han incidido, por tanto, en la definición de un marco global de discusión, en el que entran nuevas cuestiones, bajo una nueva idea de justicia global. Cabe señalar aquí que estas presiones sociales no se refieren ya únicamente a la agenda global definida por Esther Barbé, sino que se amplían a temas de economía y seguridad, al ser los núcleos duros de la política internacional. En efecto, la inclusión del enfoque de género en los programas de las organizaciones internacionales, su creciente preocupación por el medio ambiente, la promoción de los derechos humanos, el fomento del desarrollo sostenible o el fortalecimiento de la sociedad civil, por citar sólo algunas, no son cuestiones aisladas, sino que están estrechamente vinculadas con una determinada visión de la organización económica y de la seguridad. Pero también existen reivindicaciones específicas en torno a los temas de economía, comercio y finanzas globales, frente a sus consecuencias negativas sobre la vida cotidiana, que han tenido reconocimiento incluso por parte de personalidades de organizaciones internacionales, y que han llevado a la revisión de algunas premisas antes indiscutibles. Además, los problemas de la seguridad se han convertido, en el último año, en el centro de los debates, optando la sociedad civil por el pacifismo y la superación de la inestabilidad actual por otras vías, como la cooperación para el desarrollo y el acercamiento entre los pueblos.

El ejemplo de la Unión Europea que se ha analizado aquí es paradigmático en este sentido, ya que a lo largo de todo su proceso de construcción ha ido incorporando algunas de las preocupaciones sociales en su agenda (como por ejemplo, el "giro social" de Ámsterdam, que incorpora los temas laborales, la creciente legislación medioambiental, la inclusión de la noción de "democracia participativa" en su proyecto de constitución, o la adopción en sus acuerdos con terceros de la "cláusula democrática"), aunque no siempre las traduzca en

la práctica. También los desarrollos más actuales de las relaciones que mantiene la Unión con América Latina y el Mediterráneo ofrecen ejemplos en este sentido, como la preocupación por la cohesión social en la Cumbre de Guadalajara, o la decisión de celebrar conferencias sobre gobernabilidad y empleo en el Mediterráneo.

No obstante, también hay que señalar las grandes dificultades que encuentran estas demandas en su incorporación, no tanto en la agenda o en el discurso, sino en la práctica, como se ha podido apreciar en el repaso a las diferentes demandas en los ámbitos eurolatinoamericano y euromediterráneo. Se puede hablar, por tanto, más de una incidencia en el cambio de los marcos discursivos que en la práctica real de las relaciones internacionales, lo que sin duda constituye el primer paso, pero que es necesario profundizar para poder hablar de una participación real, con impacto, de los actores sociales. Sin embargo, no se debe menospreciar tampoco esa incidencia en el discurso, que, más allá de cuestiones concretas, ayuda a la inclusión de una idea general de justicia social y de democracia global participativa.

1.3. SU INFLUENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DEL RESTO DE ACTORES Y LAS RESPUESTAS DE ÉSTOS

Esa participación en la definición de la agenda internacional conlleva una creciente influencia en las propias estrategias del resto de actores internacionales, antes prácticamente independientes en su actuación, es decir, libres del control ciudadano. La presión a que les someten las manifestaciones ciudadanas, por poner un ejemplo, les obliga a reunirse en lugares cada vez más alejados de la ciudadanía, o a incorporar temas en las agendas que de otra forma no se incluirían. Se han visto forzados, además, a reconocer algunos defectos de sus formas de organización o de actuación, como se ve en el cambio de un "Consenso de Washington" a un "posconsenso" que reconoce la importancia de la lucha contra la pobreza, en la incorporación de códigos de conducta o medioambientales por parte de algunas empresas transnacionales, en la adopción de los Objetivos del Milenio, o en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer a la sociedad civil.

En respuesta a estas presiones, las propias organizaciones internacionales incorporan vías más o menos institucionalizadas para la participación de estos actores, como ha quedado reflejado en el estudio de la Unión Europea, y más concretamente en los foros civiles que se organizaron en las Cumbres UE-ALC o en las reuniones UE-Med. Las ONG logran así hacerse hueco en un ámbito

hasta entonces reservado a los Estados, como primer paso, a pesar de las limitaciones que se han señalado, hacia la creación de una sociedad civil global que ejerza su función democratizadora de la sociedad internacional. No obstante, esta participación en los foros oficiales sigue limitándose a actores más o menos institucionalizados, como son las ONG, lo que excluye a multitud de colectivos y sensibilidades, que sólo podrían participar si se abrieran vías de control y de participación más directa que conectaran lo local con lo global. Esto se ha visto claramente en las movilizaciones en la Cumbre de Guadalajara, donde se aceptó la participación de la sociedad civil en los foros oficiales, pero se negó la legitimidad de las protestas en la calle, duramente reprimidas. Es cierto, finalmente, que estas influencias son escasas (como muestran las dificultades por incorporar las recomendaciones de la sociedad civil en las declaraciones oficiales, salvo algunas iniciativas novedosas, por ejemplo, en la última reunión euromediterránea de Luxemburgo), y que se deben más a una necesidad de incrementar una legitimidad erosionada que a un afán democratizador. Pero también lo es que se trata de una nueva forma de control ciudadano, todavía embrionaria, que no pueden ignorar.

1.4. SU FUNCIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Tras presentar las actividades y sus repercusiones en las agendas y estrategias del resto de actores, se puede concluir que los movimientos sociales que se han analizado ejercen una función incipiente en la escena internacional, aunque sólo sea bajo la forma de un control ciudadano de las decisiones de los Estados y organizaciones internacionales, y de sus consecuencias. Es de hecho esta función de control la que traduce su principal reivindicación: la democratización de las relaciones internacionales. Se ha señalado ya la vinculación del surgimiento del movimiento contra la globalización neoliberal con la crisis de la democracia, y es precisamente aquí donde hace su propuesta más radical. Buscan, en último término, la creación de una ciudadanía global, no ya en el sentido tradicional (en cuanto que estaba vinculada a un Estado y protegida por las leyes de éste), sino ampliada a la humanidad, es decir, una ciudadanía según la cual todo ser humano, independientemente de su país de origen, tenga unos derechos y obligaciones reconocidos por la sociedad internacional. Para ello es necesaria una nueva justicia global, no dependiente de la legislación estatal, que garantice y defienda esos derechos. La creación de un Tribunal Penal Internacional puede ayudar a avanzar en esa línea. Esta nueva ciudadanía serviría de base a la configuración de una sociedad internacional

democrática, en cuyo centro se situaría al ser humano, convirtiéndola así, en palabras de Truyol (1993), en una verdadera Comunidad Internacional.

Un paso en este sentido es el fomento de la participación pública, con una mayor comprensión por parte de los ciudadanos de los problemas globales. También el control y la demanda de transparencia de las reuniones obligan a una mayor rendición de cuentas por parte de los delegados oficiales ante una ciudadanía cada vez más interesada e involucrada en la política internacional. Otro paso sería la creación de espacios de deliberación pública globales, en los que los ciudadanos de diversas partes del mundo debaten sobre los problemas globales y sus repercusiones en sus vidas cotidianas, ofreciendo propuestas alternativas que sitúen al ser humano en el centro de la política en sus diferentes niveles geográficos. En definitiva, a la hora de valorar esa función que juegan en el escenario internacional, se puede ir más allá de las formas de participación concretas, mostrando cómo estos movimientos sociales globales están ayudando a la creación de una sociedad civil global, que puede ayudar a la democratización de la sociedad internacional.

En cuanto a su impacto en el modelo de democracia, retomando las ideas de Pedro Ibarra, Salvador Martí y Ricard Goma (2002), encontramos que se dan las condiciones para la presencia (ya que existe un capital social crítico que busca un cambio en las relaciones internacionales, con una estructura de oportunidad política abierta y una opinión pública cada vez más favorable al discurso de la red crítica, en este caso a la idea de que "otro mundo es posible") y el protagonismo (en la medida en que mantiene las redes alternativas con discursos críticos, que la red temática ha adquirido una configuración transnacional, que existe acción colectiva y reajustes discursivos, con innovaciones, y que se da una tensión entre la red principal y la opinión pública) de estas redes críticas en el espacio de *governance*, lo que conlleva un impacto sobre las políticas públicas y, por tanto, sobre el modelo de democracia. Para lograr esta presencia y protagonismo, un paso ha sido la creación de una sociedad civil global, que busca una radicalización de la democracia, a través de una redistribución del poder y un incremento de la participación y de la autoorganización. Para ello, asimismo, es necesario un ámbito público global en el que ejercerse, lo que ha sido facilitado por la creación de esferas transnacionales de debate y discusión.

Lo que no se puede negar, en cualquier caso, es que estos actores están cobrando una legitimidad cada vez mayor en el planteamiento de sus demandas y propuestas, que no pueden ser ya ignoradas en un mundo en el que la democracia se ha convertido en uno de los principales valores. Contribuyen así a dotar de contenido real esos discursos democratizadores, lo que obliga a

considerarlos al tratar de comprender las actuales dinámicas mundiales. En definitiva, se puede concluir que existen todos los indicios, siguiendo el marco teórico presentado en este libro, para considerar a las fuerzas sociales como un nuevo actor internacional, ya que no sólo actúa en las relaciones internacionales, sino que además tiene una incipiente incidencia en las mismas, a través de la generación de debates, la incorporación de nuevos temas en la agenda y el cambio en las estrategias del resto de actores, que ya no pueden ignorar a esa ciudadanía cada vez más informada. En los estudios de caso se ha podido comprobar esa capacidad de los actores sociales para hacer propuestas, denunciar los efectos negativos de las políticas o presionar a los delegados oficiales para que incorporen determinadas temáticas a sus agendas y para lograr una mayor rendición de cuentas. Por tanto, la hipótesis de partida de este libro se ha mostrado válida, aunque quedarían por analizar los desarrollos futuros en este campo para determinar hasta dónde llega esa función que están cumpliendo, y si realmente ayuda a la creación de una sociedad internacional más democrática.

2. LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

A la hora de valorar la función de los movimientos sociales globales como actores internacionales se han distinguido dos tipos de dinámicas, para tratar de superar la simplificación de aquellos análisis que bajo esta consideración incluyen a fuerzas sociales muy diversas. Nos hemos centrado aquí en los movimientos contrarios a la globalización neoliberal, pero mostrando las dos ramas que existen en su seno, aquella más reformista, en la que se unen principalmente organizaciones no gubernamentales, y la más radical, en la que se dan cita las asociaciones y movimientos de base. Esta distinción, que podría parecer más analítica que real, ha resultado muy útil para analizar las formas concretas de participación que adoptan las fuerzas sociales en las relaciones eurolatinoamericanas y euromediterráneas, distinguiendo aquellos que optan por incorporarse a los espacios abiertos por las organizaciones internacionales, o en este caso por la Unión Europea, de aquellos otros que prefieren crear sus propios foros de encuentro en los que debatir más abiertamente sobre sus preocupaciones. También ha resultado apropiada para valorar estas estrategias la distinción de Zesar Martínez (en Grau e Ibarra, 2001: 15-33) entre participación "por invitación", por la que optan las ONG, y participación "por irrupción" por la que apuestan los movimientos sociales.

Se ha visto así, por un lado, que las ONG participan en el seno de la Unión Europea, dentro de los foros de la sociedad civil, con una postura que se podría llamar negociadora. De esta manera han conseguido unos espacios más o menos institucionalizados para hacer oír sus demandas, aunque sólo sea a nivel consultivo. Cabe también resaltar que tienen unas propuestas de reforma más "micro", centradas en temas concretos, que no cuestionan de forma radical (en el sentido etimológico de la palabra) las reglas del juego, que aceptan como marco de actuación. Por su parte, aquellos colectivos de los movimientos contrarios a la globalización neoliberal más conflictuales no cuentan con esas vías institucionales de participación, de las que se alejan por considerarlas ineficaces y legitimadoras de un orden injusto, creando sus propios foros paralelos, donde se tratan temas con una perspectiva más "macro", destinados a cambiar los marcos generales de relación, las reglas del juego, ya que entienden que el sistema de la globalización es perverso desde sus propios presupuestos de partida, y no es reformable. En este sentido, los primeros se definen como más pragmáticos, reformistas, y los segundos serían más utópicos, rupturistas.

Se han visto también las críticas desde los movimientos sociales a la postura de las ONG, en la medida en que temen una victoria de las posiciones reformistas, que imposibilitaría avanzar hacia un cambio profundo, que sin embargo estiman necesario. Creen que permitir pequeñas reformas legitimaría el sistema, sin ponerlo en cuestión. Las ONG creen, por su parte, que hoy en día, son esas pequeñas reformas las que permitirán cambios beneficiosos, dada la imposibilidad de cambiar el sistema en su conjunto. Es necesario, por tanto, utilizar las pequeñas oportunidades que se tienen para avanzar hacia un mundo más justo. Así, critican que los movimientos sociales no tienen propuestas concretas y estructuradas que pudieran permitir avanzar hacia un modelo alternativo.

Una de las cuestiones que plantean estas diferencias es su grado de complementariedad u oposición, en la medida en que pueden parecer posturas irreconciliables, que han dado lugar a varios conflictos, como se ha visto, por ejemplo, en los estudios de caso analizados, pero también en las dinámicas más generales. La respuesta a este interrogante no es fácil. En efecto, podrían considerarse estrategias complementarias, en la medida en que los más rupturistas han ayudado a la creación de debates, a la visibilización de los aspectos más negativos de las políticas neoliberales y a la definición de una identidad activista que se asienta en un marco discursivo explicativo cada vez más extendido y compartido por amplios sectores de la opinión pública, que son los que han permitido la apertura de vías de participación en el seno de unas organizaciones internacionales cada vez más contestadas y en búsqueda de legitimidad.

Estas vías son las que aprovechan por los sectores reformistas para incluir demandas concretas en las agendas oficiales. Es decir, que las demandas de los movimientos sociales están creando un clima de debate en la sociedad internacional, que es necesario apoyar, ya que es el que permite que se abran oportunidades de cambio, aunque sea a pequeña escala, que se pueden aprovechar. En efecto, han conseguido sensibilizar a la sociedad sobre determinados temas y visibilizar los problemas. Se trataría de hacer presión desde los dos frentes, tanto en el nivel macro como micro, con actuaciones concretas, sin perder de vista el conjunto, es decir, las causas de los problemas. Algunos foros civiles se hacen así eco de las demandas más generales de los movimientos sociales, incorporando por ejemplo su lema "Otro mundo es posible".

Aunque también es cierto que se trata de estrategias cada vez más alejadas, en la medida en que cada uno apuesta por su esfera de actuación, dificultando la comunicación entre las dos ramas del movimiento. Ejemplos de esta falta de entendimiento se han visto en los últimos Foros Sociales Europeos, o en la Cumbre de Guadalajara, donde se echó en falta una mayor solidaridad de las organizaciones no gubernamentales ante la represión sufrida por los colectivos radicales. Ante estos problemas, convendría hacer un esfuerzo de reflexión en el seno de los diversos actores sociales para tratar de unir fuerzas y lograr así una mayor repercusión desde diversos frentes en las relaciones internacionales, recordando cómo, en el pasado, la división ha limitado la incidencia que podrían haber adquirido, y que la pluralidad suele ser fuente de riqueza a pesar de multiplicar las dificultades.

3. EL MODELO DE RELACIONES INTERNACIONALES IMPULSADO DESDE LA UNIÓN EUROPEA

Los estudios de caso han permitido también ver la plasmación real del modelo europeo en su acción exterior, es decir, la traducción de su discurso de "globalización de rostro humano", más preocupado por las cuestiones sociales, en la práctica. Se ha señalado en este sentido que un paso previo a la inserción en la globalización son los bloques regionales, que cobran cada vez más fuerza, y la Unión Europea es el ejemplo más avanzado, además de representar para muchas otras regiones un modelo a seguir, distinto del que se propone desde los Estados Unidos.

Antes de valorar las dimensiones de ese modelo de cara al exterior, se han ido viendo las dinámicas democratizadoras en la propia construcción de esta

integración europea, a través de un repaso de los tratados que han ido definiéndola. En esos puntos se ha podido comprobar cómo uno de los vectores de profundización en este modelo es el intento de superar el déficit democrático que ha acompañado la construcción de una Unión Europea en un principio demasiado centrada en la unión económica y monetaria, a través principalmente de un refuerzo de aquellas instancias más representativas de la Unión, como es el Parlamento Europeo, o de aquellos espacios de participación de la sociedad civil, como el Consejo Económico y Social Europeo. Se ha analizado asimismo la intensa actividad de diversos sectores sociales para fomentar un modelo social europeo en el interior de sus fronteras, modelo que después se exportaría en sus relaciones con el exterior.

No obstante, a pesar de algunos avances democratizadores, todavía es demasiado limitado el papel que pueden jugar los ciudadanos europeos en la toma de decisiones, dadas las todavía escasas competencias del Parlamento Europeo frente a las de otras instituciones, como el Consejo, pero también por las casi inexistentes vías de participación directa de la ciudadanía, incluso cuando el propio Tratado de Constitución Europea (TCE) aboga ya por una democracia participativa. Los costes de este alejamiento de las instituciones respecto a sus ciudadanos han quedado patentes en los debates en torno al TCE, que han llevado a un resurgimiento de la preocupación por ese modelo social europeo, así como en la apatía y el desconocimiento de los temas europeos por parte de la opinión pública. Frente a ello, cada vez más sectores sociales han tratado de impulsar el debate y de incidir con sus propuestas en la definición de una Europa más social, desde muy diversos ámbitos y con las diferentes estrategias que se han señalado. En cualquier caso, la Unión Europea es cada vez más receptiva a algunas de esas demandas, con interesantes iniciativas en los últimos tiempos, como las consultas que está lanzando la Comisión Europea a los ciudadanos europeos, o la apertura de foros de la sociedad civil, por ejemplo, en la convención europea que se encargó de la elaboración del TCE. El interés los ciudadanos europeos en involucrarse ha quedado patente en los últimos debates. Indudablemente, la Unión deberá profundizar en estas cuestiones si realmente desea cobrar fuerza como unión política.

En cuanto a la dimensión o proyección exterior de ese modelo social que intenta construir en el interior de sus fronteras, puede resultar de gran importancia, no sólo para incrementar el papel de la Unión Europea en el escenario internacional, sino también para lograr unas relaciones internacionales más preocupadas por temas sociales frente al predominio de lo económico en las últimas décadas. En este sentido, se ha presentado el enfoque global que adopta la Unión en sus relaciones con terceros, que incluye, además de las cuestiones

económicas, un diálogo de alto nivel (con cada vez mayor énfasis en la participación de otros actores, como la sociedad civil, en él), y una cooperación para el desarrollo de las regiones y los colectivos más desfavorecidos, ámbito en el que la Unión constituye un actor central, al ser el primer donante mundial de ayuda. Asimismo, uno de los principales objetivos de su acción exterior es precisamente promover la democracia.

Pero también en este campo, a pesar de las indudables diferencias frente a otro tipo de relaciones (como las que desarrollan los Estados Unidos, centradas básicamente en la liberalización de las relaciones comerciales), lo cierto es que todavía no se puede hablar de un modelo social, en la medida en que los ámbitos económico y de seguridad siguen prevaleciendo también en este campo. Así, los acuerdos de asociación firmados por la Unión Europea con sus socios siguen poniendo el énfasis en la creación de zonas de libre cambio (con América Latina y el Mediterráneo, por ejemplo), y en el fomento de la estabilidad en sus fronteras (principal objetivo de la nueva Política Europea de Vecindad y eje central de la Asociación Euromediterránea), aunque cabe esperar que el interés por los temas de cohesión social, lucha contra la pobreza y gobernabilidad cobren fuerza, recuperando la idea de una seguridad humana entendida en términos amplios. El papel que pueden jugar los actores sociales en este campo es indiscutible, como se puede apreciar al analizar, en los estudios de caso, los debates que impulsan y las propuestas que hacen para fomentar la dimensión social de los procesos de asociación, y es necesario potenciarlo si realmente se quiere contar con el apoyo de los ciudadanos. En definitiva, los desarrollos futuros de este modelo europeo de relaciones determinarán el lado de la balanza por el que se inclina la Unión Europea, tanto en su dimensión interna como externa, y la participación de la ciudadanía en estos campos puede suponer un valor añadido en el papel que Europa juegue en la globalización y en su propia legitimidad.

4. ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA UNA MAYOR DEMOCRATIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Partiendo de las consideraciones de los apartados anteriores, este libro busca también contribuir a una mayor democratización de las relaciones internacionales desde el ámbito regional, en este caso europeo. Para ello, y teniendo en cuenta las principales dificultades a las que se enfrentan los movimientos y organizaciones sociales a la hora de participar en el escenario europeo, se presentan a continuación algunas recomendaciones para mejorar el papel que

pueden jugar en los procesos de asociación, como paso previo a su participación internacional.

Entre las dificultades y limitaciones señaladas a lo largo de la investigación se encuentran temas tan diversos como: la dificultad de crear sinergias entre las diversas formas de participación por las que optan los actores sociales; el riesgo de instrumentalización de los foros de la sociedad civil impulsados desde la Unión Europea (en términos de disminución del nivel de crítica, exclusión de numerosas organizaciones, etc., también con el objetivo de lograr un mayor impacto en las reuniones oficiales); el encasillamiento de la contribución de la sociedad civil en el tercer pilar de los procesos de asociación (dedicado a temas sociales, excluyéndola de cuestiones políticas y económicas, sin embargo cruciales); los problemas de representatividad en los foros de la sociedad civil (con una participación mayoritaria de grandes ONG del norte, incluso de ONG cercanas a los Gobiernos, excluyendo a las pequeñas del sur, a las más críticas, a los movimientos sociales de base, al mundo islámico, etc.); la falta de concreción de lo que la Unión Europea entiende por sociedad civil (que convierte a los foros en una especie de cajón de sastre donde todo cabe); las limitaciones financieras y de movilidad para la participación en los encuentros (debido a los escasos fondos con los que cuentan las pequeñas asociaciones, a las políticas de visados, al control de las fronteras, etc.); la falta de continuidad entre los diversos encuentros; la criminalización de las protestas (principalmente tras el 11 de septiembre y la lucha contra el terrorismo); la falta de visibilidad de las iniciativas sociales (por ejemplo, están prácticamente ausentes de los medios de comunicación, lo que impide su reconocimiento y dificulta la sensibilización ciudadana en torno a los temas que trabajan); la falta de mecanismos estables para hacer efectiva la participación (con una escasa información y consulta a la sociedad civil, y una limitada participación e incidencia en la toma de decisiones y la ejecución); la falta de apoyo financiero a las iniciativas de la sociedad civil (unida a la dificultad de acceso a los fondos de la UE, por la complejidad de los procedimientos, lo que termina beneficiando a las grandes ONG del norte que ya conocen los mecanismos), etc.

Muchos de estos temas han ido surgiendo en los diversos encuentros analizados en los estudios de caso, y las organizaciones y movimientos sociales han ido apuntando propuestas para mejorar estos aspectos, algunas de las cuales que se retoman aquí para tratar de ofrecer un breve catálogo para la mejora de la participación ciudadana en estos procesos, con el objetivo de lograr una mayor democratización de las relaciones. No se pretende tocar aquí todos los puntos, sino más bien ofrecer una guía de asuntos en los que se puede empezar a trabajar.

RECONOCIMIENTO

En primer lugar, como punto de partida indispensable, es necesario un reconocimiento de la labor que pueden desarrollar los actores sociales en la democratización de las relaciones internacionales, en el acercamiento cultural en un mundo cada vez más interdependiente y en la solución de los grandes retos que plantea la actual globalización, recuperando la idea principal de basar todo proceso democrático en sus ciudadanos. En este sentido, se debe acabar con los procesos criminalizadores de las iniciativas ciudadanas (cada vez más importante, sobre todo tras el 11 de septiembre), reconociendo su derecho de manifestación y su legitimidad a la hora de plantear alternativas y propuestas. Además, los actores sociales constituyen un factor importante en el acercamiento y el diálogo intercultural, contribuyendo, a través de la creación de redes transnacionales y espacios de encuentro, al intercambio de experiencias y a un mayor conocimiento y comprensión de las realidades del sur. Pueden erigirse, por tanto, en agentes de desarrollo y en fuentes de información como base para la toma de decisiones, y éste es un papel que debe fomentarse en el marco de la Alianza entre Civilizaciones. En el ámbito concreto de los procesos de asociación eurolatinoamericanos y euromediterráneos, si realmente quieren incrementar su legitimidad contando con la ciudadanía, no deben limitar su participación a los espacios orquestados desde las instituciones, sino que se deben considerar tan sólo como una de sus diversas actividades, aceptando otras formas de participación no convencional que pueden resultar igualmente importantes. Se deben, por tanto, reconocer los espacios de deliberación propios impulsados desde los movimientos y las organizaciones, como lugares de encuentro, intercambio y debate de alternativas, que pueden ayudar a afrontar los retos que plantea para las poblaciones la globalización neoliberal. Estos son lugares en los que la ciudadanía se reúne libremente, sin las restricciones de los espacios más institucionales. En definitiva, hay que reconocer las iniciativas que buscan tanto el fomento de la democracia deliberativa como participativa.

INDEPENDENCIA

Para ello hay que asegurar asimismo la independencia de estos actores sociales, tratando de evitar su instrumentalización por los Gobiernos y organizaciones internacionales, ya que ésta limita el valor añadido que puede aportar la sociedad civil. Por tanto, si bien los foros de la sociedad civil constituyen un

paso importante en la incorporación de los actores sociales en la acción exterior de la Unión Europea, para que realmente resulten efectivos es necesario abrir la participación en el seno de los mismos, así como permitir un planteamiento crítico, mostrando de esta forma su independencia de las autoridades. Los avances realizados en el ámbito euromediterráneo, con la creación de una Plataforma No Gubernamental Euromediterránea que se encargará de la organización de los foros civiles, son positivos en este sentido, ya que alejan la celebración de estos encuentros del control gubernamental. La participación, en definitiva, debe funcionar de abajo arriba. Para ello, es necesario definir claramente qué se entiende por sociedad civil, a partir de una concepción abierta que supere el eurocentrismo, y que considere como puntos centrales la independencia de los poderes políticos y económicos. Según estos criterios, numerosos foros analizados no pueden considerarse civiles teniendo en cuenta el peso de los actores políticos y económicos en su seno. Para evitar la instrumentalización por parte de los Gobiernos de espacios como los foros de la sociedad civil, donde el nivel de crítica suele ser menor para lograr un mayor impacto en las reuniones oficiales, sería necesario crear vínculos con otros espacios que pueden resultar complementarios, como los encuentros alternativos impulsados por los movimientos sociales.

FORTALECIMIENTO

Además del reconocimiento y la independencia, la base para una participación efectiva es contar con una sociedad civil fuerte. Se deben, por tanto, reconocer y fomentar las estructuras de coordinación de la sociedad civil, reforzando las redes nacionales y regionales de coordinación (como la PNCE), y reconociéndolas como interlocutores privilegiados de la sociedad civil en las políticas nacionales, regionales e internacionales. La labor de estas redes sociales no debe limitarse a la participación en espacios oficiales, sino que contribuyen además al propio desarrollo de sus sociedades y a la democracia. También puede ser interesante la creación de comités económicos y sociales nacionales y regionales, a imagen del europeo. En aquellos lugares con escasas y débiles redes ciudadanas, es necesario el refuerzo de las sociedades civiles, mediante el lanzamiento de programas específicos dirigidos a estos actores (por ejemplo, programas de cooperación destinados a la sociedad civil), la creación de marcos jurídicos que reconozcan las iniciativas sociales, asegurando sus libertades y su derecho de asociación, y la creación de instrumentos de financiación, que les ayuden a conseguir recursos para llevar a cabo

sus actividades. Asimismo, es crucial el acceso a la información, como base para una participación efectiva. Para ello, las asociaciones y las políticas de la Unión Europea, pero también las iniciativas de otras organizaciones internacionales, deben fomentar una sociedad civil informada (incrementando la transparencia en la toma de decisiones y haciendo públicos los resultados), pero también educada (luchando contra las altas tasas de analfabetismo como un punto esencial para fortalecer el ejercicio ciudadano). Finalmente, hay que comenzar a establecer mecanismos de diálogo, consulta y concertación, como base para una democracia real, tanto en el ámbito nacional como regional e internacional. En definitiva, se debe definir el papel concreto que puede jugar la sociedad civil en los procesos políticos en esos ámbitos, definiendo cuál es su campo de actividad, y cuáles son los mecanismos e instrumentos para que esa participación sea real. Hay que tener en cuenta que el fortalecimiento de las sociedades civiles del sur es además una contribución a la democracia de sus países, como reto, por ejemplo, a los Gobiernos autoritarios, además de ayudar a incrementar el peso de las posturas del sur en organizaciones internacionales.

LEVANTAR TRABAS

Ese fortalecimiento ha de ir acompañado de medidas para superar las limitaciones y trabas a las que se enfrenta esa participación ciudadana, por ejemplo, aquellas referidas a la movilidad de los actores sociales, muchas veces limitada por la suspensión de los acuerdos Schengen, por la dificultad de conseguir visados, e incluso por los elevados costes que suponen los viajes y el alojamiento de aquellos interesados en participar en encuentros lejanos. En este sentido, se podrían crear visados especiales para acudir a los encuentros de la sociedad civil, asegurando la libre circulación de las personas interesadas. Asimismo, no se debería suspender la libre movilidad ante la celebración de grandes encuentros de los movimientos contra la globalización neoliberal, en la medida en que se reconozcan como espacios de deliberación de la ciudadanía. Por otra parte, se podrían crear líneas de financiación para permitir cubrir los costes que supone la participación en esos espacios. Las limitaciones que supone la falta de medios se han podido ver en los foros analizados, pero también en los Foros Sociales Mundiales, donde sigue siendo muy escasa la participación de colectivos africanos. Finalmente, es necesario establecer mecanismos que aseguren la participación de las mujeres en pie de igualdad, así como de los colectivos más marginados y pobres.

CREACIÓN DE SINERGIAS

Para lograr un impacto mayor, es necesario que los actores sociales hagan un esfuerzo por crear sinergias entre las diversas estrategias de participación por las que optan. En efecto, las ONG no consiguen movilizar a tanta gente como los movimientos sociales, y éstos tienen una incidencia mucho menor en la toma de decisiones oficial. La unión de estas fuerzas ayudaría a la complementariedad de ambas estrategias, fortaleciendo en último término el poder de la sociedad civil. Para lograrlo, hay que superar muchas de las reticencias mutuas entre las fuerzas sociales, así como evitar la división en torno a temas que podrían consensuarse. Conviene aquí recuperar las lecciones de la historia, que muestran cómo las luchas internas terminan por pesar más que los objetivos comunes, llevando a la desintegración de bloques que hubieran podido conseguir importantes victorias. Por tanto, se debería tratar de hacer complementarios los diversos espacios y estrategias de participación, entendiendo que mientras unos ayudan a la movilización y a la creación de marcos discursivos explicativos, los otros contribuyen a conseguir ganancias incrementales en ámbitos concretos, como formas complementarias y no opuestas. El punto de partida para lograrlo es, sin duda, un reconocimiento y respeto mutuo entre las diferentes perspectivas, valorando las contribuciones y victorias reales de cada una, y siendo conscientes de los riesgos y limitaciones que plantean.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una de las grandes limitaciones a las que se enfrentan los actores sociales, crucial en la actual sociedad mediática, de la información, es la falta de impacto de las iniciativas sociales en los medios de comunicación, lo que conlleva un desconocimiento por parte de la opinión pública, impidiendo su reconocimiento y dificultando la sensibilización y movilización ciudadana en torno a las cuestiones que debaten. La falta de acceso a los medios ha impulsado importantes campañas, partiendo del derecho que regulan los propios ordenamientos jurídicos (como la Constitución Española, que en su artículo 20.3 asegura "el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad"). Para superar estas trabas mediáticas los movimientos sociales han creado sus propias redes de "contrainformación", a través de las cuales difunden sus ideas y convocatorias. No obstante, su impacto es mucho más limitado que los medios de comunicación de masas, y suele quedar circunscrito a las redes sociales ya sensibilizadas en estas cuestiones. Por

tanto, sería necesario también abrir espacios en los medios convencionales, para dar visibilidad a las iniciativas de la sociedad civil. Para ello se deben superar algunas de las dinámicas propias de estos medios de comunicación (como la primacía de la espectacularidad, los intereses empresariales que persiguen, etc.), retomando su función de información pública, además de superar los estereotipos impulsados desde los medios, mediante campañas destinadas a la ciudadanía, o incluso la formación de periodistas en estas cuestiones. Todo ello teniendo presente que para contar con una sociedad civil fuerte, pero también una democracia real, es básico contar con ciudadanos informados.

PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

En relación a la participación más institucional, en este caso en los procesos de asociación eurolatinoamericano y euromediterráneo, para que sea efectiva debe cumplir una serie de requisitos. En primer lugar es necesario su reconocimiento, considerando el papel de la sociedad civil principalmente como control crítico e informado de los procesos, para lo que es necesario fomentar la información y la transparencia de las reuniones, y aceptar la crítica constructiva que pueden aportar, liberándolas de las presiones gubernamentales y superando la visión de las organizaciones sociales como gestoras. Para ello es imprescindible crear mecanismos de información, establecer un diálogo estable y realizar consultas a la sociedad civil para facilitar el intercambio de opiniones y la retroalimentación en la elaboración de las políticas. Todo esto permitirá un mejor conocimiento de las políticas que se llevan a cabo y un mejor seguimiento de sus efectos, teniendo en cuenta que la sociedad civil puede jugar un papel importante en el impulso de las asociaciones y en su presentación y acercamiento a las poblaciones. En segundo lugar, hay que definir el ámbito de actuación de los actores sociales, cuya participación no puede quedar limitada a los capítulos sociales (normalmente el tercer pilar, y el menos importante), sino que debe ampliarse al conjunto de las cestas de las asociaciones, dada la enorme relevancia que tienen los aspectos políticos y económicos, como núcleo duro de la toma de decisiones. En tercer lugar, se deben crear también mecanismos estables y definidos de participación, que la hagan efectiva, y que permitan una interacción con los poderes públicos, a través de la consulta, la concertación, y la participación en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas. En este sentido, además de los foros de la sociedad civil, deben abrirse también espacios de participación en el seno de las

reuniones oficiales, para permitir la transmisión de los mensajes de la sociedad civil a los encargados de la toma de decisiones. También en el ámbito bilateral debe contarse con la participación ciudadana, crucial, por ejemplo, para la ejecución de programas de cooperación en el campo de la democratización. Para ello, finalmente, las iniciativas de la sociedad civil han de contar con un apoyo financiero, principalmente para las asociaciones más pequeñas, mediante una flexibilización y simplificación de los procedimientos de financiación de la Unión Europea, una mayor información sobre los mismos y un incremento de los proyectos a pequeña escala, a los que sea más fácil acceder.

ENCUENTROS Y FOROS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se ha visto en los estudios de caso, una de las principales vías de participación con las que cuentan los actores sociales son los foros y los encuentros de la sociedad civil, en paralelo a las grandes reuniones oficiales. No obstante, estos espacios también presentan algunas limitaciones que es necesario tratar de superar. Además, deben ser considerados como una más de las diversas actividades que llevan a cabo los actores sociales para incidir en la política global y, en este caso, europea. En el supuesto de los foros de la sociedad civil impulsados desde la Unión Europea, uno de los problemas más señalados es su instrumentalización. Para evitarla, estos espacios deben ser más participativos e independientes del control gubernamental, asegurando su organización e impulso por la propia sociedad civil, de forma que permitan realizar un seguimiento real y crítico de las políticas. En relación a la participación, se ha comentado ya que suelen tener más peso las grandes organizaciones del norte (muchas veces funcionales a los planteamientos oficiales), quedando excluidas las iniciativas y pequeñas organizaciones del sur (que también encuentran mayores dificultades por las reticencias de sus propios Gobiernos), así como las más críticas, lo que resta representatividad y legitimidad a estos espacios. Para evitar estos problemas, hay que establecer mecanismos participativos e independientes (dada la reticencia de algunos Gobiernos) para la selección de los participantes, y mejorar el conocimiento de las realidades locales, para poder incluir a organizaciones con una labor importante pero sin recursos o poco conocidas. Todo proceso de selección debe partir, además, de las iniciativas y redes sociales ya creadas desde las propias sociedades civiles nacionales y regionales, y contar con la diversidad como uno de sus principales valores. Para ampliar la participación también hay que mejorar los mecanismos de financiación para acudir a los foros, así como eliminar las trabas a la libre

movilidad de los participantes. En el ámbito euromediterráneo, asimismo, se debe hacer un esfuerzo por incorporar el mundo islámico a los debates, de cara a mejorar el diálogo cultural, superando las visiones eurocéntricas, y teniendo en cuenta su importancia en las calles de los países árabes. Finalmente, hay que tratar de limitar la participación de las organizaciones paragubernamentales, que gozan de otros espacios. No obstante, incluso ampliando la participación, no debe olvidarse que las ONG presentes en los foros no representan a toda la sociedad civil, y que además sus miembros no han sido elegidos. Por ello, hay que hacer un esfuerzo por abrir coordinaciones participativas de la sociedad civil en el ámbito nacional, fomentando la creación de redes inclusivas, como base de los foros de la sociedad civil; pero también hay que ampliar estos espacios con otros encuentros y actividades igualmente importantes, y que resultan complementarios, con la idea también apuntada de crear sinergias. En cuanto a los encuentros alternativos, suelen tener una participación más amplia, al conseguir movilizar a más redes (siempre que se consiga asegurar la libre movilidad y la financiación de los desplazamientos), así como una mayor repercusión en la opinión pública (a pesar de las limitaciones mediáticas comentadas) pero un menor impacto en la toma de decisiones, por lo que deben ser considerados como complementarios. Al mismo tiempo, las autoridades deben reconocer estos espacios como lugares necesarios en los que la ciudadanía se expresa libremente, por lo que deben tener en cuenta también las propuestas surgidas de los mismos. Finalmente, otro de los problemas a los que se enfrentan tanto los foros de la sociedad civil como los encuentros alternativos es su falta de continuidad entre las sucesivas convocatorias, y aquí han de hacer un esfuerzo por crear estructuras o comités de seguimiento que permitan hacer un seguimiento de los avances y retos que aún quedan pendientes, como forma también de valorar sus fuerzas y posibilidades.

IMPACTO

La sensibilidad de las organizaciones internacionales, y en este caso de la Unión Europea, en torno a la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil no puede limitarse, sin embargo, a la creación de espacios de encuentro o de mecanismos de participación, si éstos no tienen un impacto real en las políticas que impulsan. En efecto, contar con la sociedad civil también supone incorporar sus demandas y propuestas en las políticas que llevan a cabo. En este sentido, para acercar los procesos de asociación a los ciudadanos involucrados, éstos deben hacerse eco de sus preocupaciones, por ejemplo,

en el campo del empleo, de las condiciones sociales y económicas, o de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales. En el campo de los derechos humanos y la democratización, para mostrar el interés real de los procesos de asociación por estos temas, deberían situarse en el centro de las agendas, como principal demanda de sus ciudadanos. En este ámbito, se debe asegurar la participación de las mujeres en pie de igualdad, se debe aplicar la cláusula democrática cuando los derechos humanos sean vulnerados (tanto en el norte como en el sur), y trabajar por un bienestar económico y social de las poblaciones, para que las medidas económicas impulsadas desde los procesos de asociación no vayan en su detrimento. Asimismo, se debe fomentar la creación de grupos de trabajo sobre la situación de los derechos humanos o de las condiciones económicas y sociales, facilitando el intercambio entre expertos, investigadores, asociaciones, etc. En definitiva, es necesario una mayor receptividad a las demandas ciudadanas, y no sólo aquellas más próximas a los intereses de la UE, sino también las más críticas. Sólo de esta forma la participación de la sociedad civil será real, con impacto en la aplicación de políticas que reflejen una preocupación por las poblaciones.

MIGRANTES

Un tema que no se ha tratado con profundidad aquí, pero que está convirtiéndose en una de las dinámicas más importantes de la globalización, es el papel que pueden jugar las redes transnacionales de migrantes en estos ámbitos. En efecto, se han convertido en importantes agentes de codesarrollo (en la medida en que permiten un mejor conocimiento entre diversas realidades, la de origen y la de destino, y un intercambio de experiencias), así como económicos (a través de las remesas, que son incluso uno de los principales ingresos de algunos países de América Latina y el Magreb). En este sentido, es imprescindible contar con sus aportaciones, teniendo en cuenta el importante papel que pueden jugar en la creación de vínculos norte-sur, por ejemplo, en los espacios eurolatinoamericano y euromediterráneo. Son por tanto un actor clave en el diálogo entre civilizaciones. Es además un campo en el que debe cuidarse la coherencia, ya que permite la plasmación de la preocupación por los derechos humanos en un campo concreto, así como la proyección del modelo social que busca impulsar la Unión Europea. La percepción que tengan estas personas al llegar a las sociedades europeas tendrá una gran incidencia en la percepción que trasladarán a sus sociedades de origen, por lo que hay que actuar contra su discriminación en Europa y abrir espacios de diálogo con estos colectivos.

Asimismo, la Unión Europea ha insistido en la coherencia de la política de cooperación para el desarrollo con el resto de políticas europeas, y éste es un campo clave, como se ha señalado en repetidas ocasiones en los encuentros de la sociedad civil, principalmente en relación al enfoque con que se enfrentan estos temas, todavía demasiado anclado en cuestiones de seguridad y con una conexión peligrosa con la lucha contra el terrorismo. A este respecto, se ha avanzado en la puesta en marcha de políticas de codesarrollo, pero incluso aquí, se trata todavía demasiado de políticas de control más que de gestión de flujos, y no logran superar esa idea de "Europa Fortaleza" que se vislumbra en las diversas leyes de extranjería. El éxito de las políticas de desarrollo y de la proyección exterior de un modelo europeo de relaciones internacionales más justas tiene aquí uno de sus principales retos.

5. UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN

Se han tratado de apuntar en estos diez puntos algunas esferas en las que es necesario comenzar a trabajar para lograr una inclusión real y efectiva de los actores sociales en la acción exterior de la Unión Europea. No se trata de una lista exhaustiva, pero sin duda mejorar estos aspectos ayudaría a crear una sociedad internacional más democrática, y en el campo concreto de la Unión Europea, le permitiría mostrar en la práctica su supuesta preocupación por estos temas.

Este libro se ha dedicado a valorar la consideración de los movimientos sociales globales como actor internacional en un marco concreto: la acción exterior de la Unión Europea. Indudablemente, se podrían ampliar los análisis a otras esferas de actuación de estos movimientos sociales, analizando su impacto en diversos contextos globales o regionales, e incluso al estudio de otras fuerzas transnacionales que están cobrando una importancia creciente, como es el caso de las redes transnacionales de migrantes. En definitiva, no se agota en estas páginas el campo de análisis de las fuerzas sociales en el escenario internacional, tan sólo pretenden contribuir a la profundización de los estudios sobre estos nuevos actores sociales, mostrando la relevancia de estos temas, y las potencialidades que estos actores tienen en la creación de dinámicas democratizadoras en el campo de las relaciones internacionales.