



Sociedad Civil en la Promoción y Protección de la Democracia en las Américas

Rodolfo Albán Guevara

RESUMEN

El presente trabajo aborda el papel potencial que podrían desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en la promoción y protección de la democracia en las Américas, especialmente en el marco de instituciones interamericanas como la Organización de Estados Americanos (OEA).

El autor plantea que a pesar de que los mecanismos de promoción de la democracia de la OEA no son perfectos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben emplear su independencia y flexibilidad para continuar desarrollando sus capacidades para realizar aportes a la prevención o recuperación ante rupturas democráticas.

Asimismo, el autor señala los canales existentes y potenciales a través de los cuales las OSC podrían trabajar con la OEA para identificar posibles crisis democráticas con el objetivo de diseñar respuestas oportunas y efectivas.

Como conclusión, el documento ofrece sugerencias sobre como vencer algunas de las dificultades que las OSC enfrentan en la promoción y protección de la democracia, tomando como ejemplo las experiencias obtenidas por la Red Democrática Andina.

Introducción

Iniciar una explicación o reflexión respecto a los niveles de participación de la sociedad civil en la defensa colectiva y protección de la democracia en las Américas nos obliga a realizar una breve pero necesaria referencia a nuestra visión de lo que entendemos constituye el Derecho Internacional y las relaciones de poder que éste implica.

A diferencia del derecho interno de un estado, Pastor Riduejo presenta el Derecho Internacional contemporáneo como una disciplina “especialmente problemática, caracterizada por unas acusadas carencias institucionales que motivan incertidumbre y

relativismo en el plano normativo, insuficiencias graves en la prevención y sanción de las violaciones y una politización extendida – aunque no absoluta -- en la solución de controversias, cuando no la imposibilidad de su arreglo”. Se trata pues de un Derecho inacabado, insuficiente, y muchas veces dependiente de las relaciones de poder entre los sujetos que participan de él.

Esta caracterización del Derecho Internacional, sus normas, instituciones y sujetos, es seguramente más legítima para el Sistema Interamericano, pues si bien se reconoce los avances en cuanto a la generación de principios, normas y una redefinición de sus espacios, es imposible no

reseñar que la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA) aún expresa serias contradicciones entre lo que es y lo que *debería ser*.

Así, al evaluar el contexto interamericano y las posibilidades que la sociedad civil tiene para defender la democracia no se puede perder de vista que muchas de las falencias, dificultades o limitaciones se deben a las características ya anunciadas del Derecho Internacional donde los estados soberanos siguen los principales sujetos de derecho internacional, aunque cada vez esa soberanía y el poder que esta les otorga aparece disminuyendo debido a una tensión dialéctica con principios emergentes como la protección de los derechos humanos y la defensa colectiva de la democracia.

Sistema Interamericano y mecanismos de defensa colectiva de la democracia

En las últimas décadas, América Latina se ha caracterizado por el dominio de lo que se ha denominado la “tercera ola democratizadora”. Luego de largos períodos dictatoriales como los de Leonidas Trujillo, Anastasio Somoza y la dinastía Duvalier, los estados americanos comenzaron a evolucionar hacia formas democráticas de organización social y de régimen político.

El Derecho Internacional interamericano no podía ser ajeno a este proceso democratizador y fue evolucionando progresivamente para dar respuesta a las nuevas necesidades en torno a la consolidación de los regímenes democráticos. Esta evolución transcurrió en paralelo con el proceso de consolidación y preservación de la democracia en el ámbito mundial, cuya característica principal actualmente es el reconocimiento de la interrelación entre democracia, derechos humanos y desarrollo humano.

Será recién a partir de la Declaración Interamericana de Principios de Solidaridad y Cooperación (1936), de la Octava Conferencia Panamericana (1938) y, sobre todo, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, que los estados americanos reconocerán a la democracia como una “causa común” y que la obligación de ayuda mutua y de común defensa se halla “esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación”; y que “la paz se funda en la justicia y en el orden moral, y por tanto, en [...] la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y la seguridad” (subrayado nuestro). Gracias a estos avances es que la democracia se convirtió en un elemento clave en la formación de la OEA y el desarrollo de sus actividades. Por más de cinco décadas, los estados miembros de la OEA han generado y perfeccionado un cuerpo normativo que, aunque en muchos casos no resulta ser vinculante, demuestra que los estados americanos han

comprendido que la paz y seguridad del continente dependen de la estabilidad de las democracias del hemisferio.

Muestra de este lento pero progresivo avance son la Carta de la OEA (Preámbulo, Artículos 3, 9, 110); la Declaración de Santiago de 1959; los Protocolos de Reforma a la Carta de la OEA de Cartagena (1985) y Washington (1992); la Resolución 1080 (1991); la Declaración de Nassau (1992); la Declaración de Managua (1993); la Resolución 1724 (Windsor, 2000); la Declaración de Québec (2001); y más recientemente, la Carta Democrática Interamericana (2001).

Los resultados de la aplicación de estos instrumentos a casos concretos de ruptura democrática no han sido siempre los esperados, y las respuestas no siempre tan céleres. Así por ejemplo, la OEA ha podido intervenir, en aplicación de la Resolución 1080, en Haití (derrocamiento del Presidente

Los resultados de la aplicación de estos instrumentos (...) no han sido siempre los esperados, y las respuestas no siempre tan céleres

Aristide en 1992), Perú (disolución del Congreso e intervención del sistema de justicia de 1992), Guatemala (intento de autogolpe del Presidente Serrano en 1992) y Paraguay (crisis del gobierno del Presidente Wasmosy en 1996), con resultados dispares en cada ocasión. Sin embargo, no aplicó aquella resolución en los casos de Venezuela (golpe de estado en 1992) y Ecuador (destitución de Abdalá Bucaram en 1997 y derrocamiento de Jamil Mahuad en 2000).

Esta situación no ha podido superarse con la Carta Democrática Interamericana (en adelante, Carta Democrática) pues si bien representa un adelanto con relación a los elementos y conceptos fundamentales de la democracia y a los mecanismos para defender colectivamente la democracia, carece de una perspectiva preventiva donde, por ejemplo, la sociedad civil podría jugar un rol importante, especialmente en la detección y alerta de procesos de deterioro y vulneración de las instituciones democráticas enunciadas en la Carta Democrática.

Basta recordar las últimas crisis democráticas en el continente para entender que las alteraciones al orden democrático son dinámicas y obligan a una reacción oportuna y a observar de manera acuciosa y constante de los procesos políticos institucionales de un estado. Las crisis políticas de Perú (gobierno de Alberto Fujimori), Bolivia (gobierno de Sánchez de Lozada), y Ecuador (gobierno de Gutiérrez), han demostrado que las alteraciones e interrupciones democráticas han adoptado modalidades distintas a las conocidas tradicionalmente (golpe de estado, fraude electoral, entre otras); que generalmente vienen precedidas por procesos de deterioro paulatino de la democracia especialmente largos; y que no suelen tener un *punto de ruptura* definido. Se trata,

pues, de sucesos muchas veces previsible y que podrían no alcanzar procesos de escalada si acaso los actores políticos y sociales de un estado, o del hemisferio, encontraran consensos o soluciones pertinentes.

Esta falta de respuesta oportuna confirma una debilidad del Sistema Interamericano y en realidad de todas las relaciones internacionales. Se trata de la asimetría de poder entre los miembros de la organización internacional que hace que la regla *un estado, un voto* se relativice. Toda esta situación de asimetría, acompañada de la tortuosa historia de las relaciones entre los estados americanos alimenta enfoques y percepciones de recelo y sospecha sobre la “ingerencia” de la organización en asuntos considerados soberanos. Es así como se generan

anticuerpos y resistencias a la aplicación de los mecanismos de defensa de la democracia previstos en la Carta Democrática. En ese contexto, los principios de no intervención y de soberanía se convierten en la justificación político-jurídica

de las posiciones en contra de la intervención de la OEA, a pesar de que han sido los propios estados miembros los que han adoptado los instrumentos de intervención colectiva a través de la organización hemisférica.

Estas dinámicas de poder nos comprometen con la idea que aún cuando el sistema interamericano pueda superar las debilidades esbozadas, y el Derecho Internacional pueda abandonar sus deficiencias, la protección de la democracia, como sucede en el caso de los derechos humanos, necesita de la intervención de terceros actores que trabajen consistentemente en persuadir a los estados y a la OEA a que observe o intervenga en una situación de crisis democrática, o denuncie cuando esta intervención no se produzca o sea irrazonablemente tardía.

[la] falta de respuesta oportuna confirma una debilidad del Sistema Interamericano...

La sociedad civil en el ámbito internacional

La participación de la sociedad civil en las esferas públicas internacionales es el resultado de un proceso histórico a partir del cual las relaciones entre los estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil interactúan y articulan intereses bajo el manto de la globalización. Justamente la diseminación de la democracia como forma de gobierno, conjuntamente con el predominio de la economía de mercado, ha modificado (o diversificado) las formas de acción colectiva, las expresiones sociales y los procesos políticos.

Esta participación no ha estado ajena a las críticas. De un lado, las resistencias a la participación de la sociedad civil en foros internacionales han provenido del Derecho Internacional, donde inclusive han resucitado viejas cuestiones relativas al carácter interestatal de las organizaciones internacionales, planteando una arquitectura cerrada de este derecho con relación a los sujetos de Derecho Internacional, obviando el carácter dinámico que lo ha caracterizado.

De otro lado, la propia noción de sociedad civil es resistida primordialmente porque la sociedad civil ha implicado una redefinición de la *representación de intereses*. Como sabemos, la sociedad civil plantea una acción directa en los asuntos públicos que contrasta con el modelo tradicional de representación de intereses (representación política). Esto resulta, para algunos, un cuestionamiento al propio sistema político en tanto que se constituyen en una “nueva” forma de hacer política. A su vez, la sociedad civil exige, desde su definición, una democratización de los procesos de tomas de decisiones, lo que implica que surja un espacio “privado” en lo público.

A pesar de dichas críticas, las organizaciones internacionales han tenido que reaccionar ante la demanda de participación que la acción colectiva de la sociedad civil en la esfera internacional comenzó a ejercer. Así, tuvieron que redefinir sus prácticas y canales de diálogo para permitir el ingreso de nuevos actores distintos a los estados.

Sociedad civil y la defensa de la democracia en el sistema interamericano

Desde que fue creada la OEA se estableció en su tratado constitutivo que, repitiendo el esquema utilizado en la ONU, el Consejo Permanente tuviera como función la posibilidad de celebrar acuerdos «con otros organismos americanos de reconocida autoridad internacional». Sin embargo, no fue hasta 1971 que se realizó un primer intento por sistematizar las relaciones de cooperación entre la OEA y los «organismos nacionales e internacionales».

Será con la Cumbre de Miami (1994) donde el tema recibió un impulso decisivo. En este foro, los jefes de estado y de gobierno de América

manifestaron su interés en fortalecer y diversificar las democracias del Hemisferio, de manera que se pudiera garantizar su durabilidad. Esta declaración, con avances y retrocesos, desencadenó la creación de un conjunto de mecanismos, los cuales hoy pueden ser aprovechados por la sociedad civil para impulsar los intereses globales que defienden, incluyendo el fortalecimiento y la protección de la democracia.

Los espacios actuales para la participación de la sociedad civil en la OEA y el sistema interamericano pueden delimitarse de la siguiente manera: (a) participación en el Proceso de Cumbre de las Américas y, (b) participación en las actividades de la OEA. En el último caso, existen tres posibilidades para las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC): (i) incorporarse al “Registro de organizaciones de la sociedad civil” o, (ii) solicitar una invitación especial para asistir a

reuniones públicas o cerradas o, (iii) adoptar un acuerdo de cooperación con la OEA. Ver Anexo para más información.

Cada mecanismo, con sus beneficios y dificultades, brindan oportunidades para que la sociedad civil incida en la OEA y su agenda. Su importancia destaca aún más con relación a la protección de la democracia, donde el Sistema Interamericano ha demostrado serias debilidades para lograr una reacción oportuna (preventiva, por ejemplo) y efectiva (logro de consensos entre actores políticos, restitución del orden constitucional, etc.) en la solución de crisis democráticas que, como se dijera, involucran dinámicas en sus formas y efectos cada vez más novedosas.

La Carta Democrática ha sido adoptada por los estados para intervenir colectivamente en una crisis democrática. Pese a su carácter no jurídico, es un instrumento político adoptado por los estados en ejercicio de su soberanía y que permite que la OEA intervenga en la solución de una alteración constitucional. No obstante, los estados hasta ahora resisten o demoran en su aplicación, deslegitimando a la organización como actor relevante para evitar o solucionar un quiebre democrático. Por ello, es indispensable que la sociedad civil asuma un rol protagónico en el cumplimiento de los principios contenidos en la Carta Democrática y para eso debe aprovechar todos los espacios que el sistema brinda. En especial, debe centrar su atención en el Consejo Permanente, la Secretaría General y los propios estados miembros, quienes tienen la capacidad de poner en marcha los mecanismos contemplados en el Capítulo IV de la Carta Democrática.

En ese sentido no debe perderse de vista que las OSC podrían, en el caso de una

crisis democrática, aprovechar espacios que ya puede gozar para solicitar una intervención o, pensando realistamente, que la OEA preste atención al problema. Estos espacios son:

1. La participación en la organización y la posibilidad de proponer temas para la reunión anual del Consejo Permanente sobre un asunto de interés especial para organizaciones registradas.
2. La observación de reuniones públicas del Consejo Permanente, del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), y de sus cuerpos subsidiarios.
3. La posibilidad de asistir a reuniones cerradas del Consejo Permanente, del CIDI, y de sus cuerpos subsidiarios con el permiso del jefe de reunión.
4. La presentación de documentos escritos de no más de 2,000 palabras sobre asuntos que pertenecen al campo que trabajan las organizaciones. Estos documentos podrán presentarse al inicio de las deliberaciones con previo permiso y aceptación de la comisión pertinente del Consejo Permanente o del CIDI. La Oficina del Secretario General después distribuirá los documentos a los estados miembros.
5. La posibilidad de distribuir por adelantado comunicaciones escritas a los Comités Interamericanos del Consejo Permanente o del CIDI. La posibilidad de hacer presentaciones orales al comienzo de las deliberaciones de los consejos con la aprobación del comité pertinente.
6. En el contexto de reuniones de expertos y de mesas de trabajo del Consejo Permanente o del CIDI, tienen el derecho a recibir los documentos relevantes por adelantado. También, con la aprobación de los grupos reunidos, pueden hacer un pronunciamiento al comienzo de la reunión. El texto de este puede ser distribuido por adelantado a los estados miembros. También pueden hacer una

... es indispensable que la sociedad civil asuma un rol protagónico en el cumplimiento de los principios contenidos en la Carta Democrática...

presentación al concluir la consideración del asunto con la aprobación de los grupos reunidos.

Inmediatamente puede constatarse que estos mecanismos dependen o están conectados con una reunión u otra actividad de los órganos de la OEA, las que pueden no coincidir con la naturaleza y desarrollo de una crisis democrática. Empero, las crisis democráticas generalmente son procesos de desgaste gradual de las instituciones democráticas. Por lo tanto, si la sociedad civil adquiere la capacidad de identificar situaciones que vulneren el proceso político institucional de un estado o el legítimo ejercicio del poder, entonces seguramente podrá aprovechar estos espacios para solicitar acciones inmediatas a los órganos de la OEA, teniendo la organización la oportunidad de reaccionar sin esperar a que el conflicto democrático alcance una fase de escalada, donde poco puede lograr con la gestión diplomática, la asistencia técnica y otras acciones de similar naturaleza establecidas en la Carta Democrática.

Al respecto, creemos que los artículos 3 y 4 de la Carta Democrática resultan fundamentales en esta labor de incidencia de la sociedad civil para la protección de la democracia ante los organismos hemisféricos. En ambos artículos podemos descubrir los elementos y conceptos esenciales que los estados han admitido proteger colectivamente a través del Sistema Interamericano.¹

¹ "Artículo 3: Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4: Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los

En ese sentido, cuando las OSC noten actos o hechos que vulneran alguno de estos elementos o conceptos fundamentales, podrían aprovechar las oportunidades que el Sistema Interamericano brinda para evidenciar estas situaciones ante los órganos de la OEA y, por lo tanto, incidir para la puesta en marcha de alguno de los mecanismos de protección de la democracia previstos en la Carta Democrática. Obviamente, no se trata de un proceso sencillo y efectivo inmediatamente. Sin embargo, mientras el sistema no evolucione y encuentre mecanismos de intervención más adecuados, la defensa colectiva de la democracia necesita de la participación de la sociedad civil y ésta debe aprovechar los espacios existentes de la mejor manera posible.

Paralelamente, el Sistema Interamericano necesita adoptar medidas para lograr

reacciones más oportunas en la protección de la democracia, y ello no lo va a lograr si se sigue permitiendo que su intervención esté restringida a la decisión de los estados (por su participación en el Consejo Permanente y la Asamblea General) y en el más alto cargo de la organización (el Secretario General). Por ello, es indispensable que evalúe, por lo menos, tres alternativas de cambio:

- a. **Crear un órgano técnico, pero autónomo de los estados, para realizar seguimiento a la situación de la democracia, que genere información oportuna para los órganos de la OEA con competencias en la protección de la democracia.** Este órgano debería basar su trabajo en estándares e indicadores de la democracia, y podría generar alianzas con las organizaciones de la sociedad civil y los actores políticos para recabar información oportuna.

gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia".

b. **Aumentar la capacidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para producir informes sobre las crisis de la democracia en la región.** Esto requiere un aumento presupuestal y de personal en la Comisión. Una alternativa podría ser la creación de una Relatoría Especial sobre Democracia.

c. **Adoptar un Tratado Internacional para la Protección Preventiva de la Democracia en las Américas.** Este instrumento debería obligar jurídicamente a los estados frente a la democracia, su fortalecimiento y protección, y que incorpore mecanismos para el seguimiento, evaluación e intervención en crisis democráticas, siendo posible la implementación de mecanismos de denuncias individuales (como en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) o colectivas (mecanismos creados en la Carta Social Europea, donde los denunciantes son organizaciones y no individuos).

La protección colectiva de la democracia desde la sociedad civil: la experiencia de la Red Andina Democrática

Según algunas evaluaciones de la Carta Democrática, uno de sus defectos es la no incorporación de mecanismo alguno que permita a las víctimas y a las organizaciones de la sociedad civil impulsar el inicio de una investigación respecto a las violaciones de la Carta Democrática. La Carta debiera contener un mecanismo que permita a la sociedad civil y a los órganos de vigilancia de los derechos humanos de participar en la identificación, evaluación y en la toma de decisiones cuando la democracia esté en peligro. Sin embargo, la inexistencia de estos marcos en la Carta Democrática no puede detener la actividad de las OSC al respecto.

Además de promover la defensa colectiva de la democracia desde el Sistema Interamericano y los estados, es indispensable que la sociedad civil genere procesos de acción colectiva para poder superar las asimetrías de poder frente a los estados, las limitaciones del Sistema Interamericano en su relación con la sociedad y las insuficiencias de la Carta Democrática en cuanto a la prevención de las crisis democráticas y la dependencia de la voluntad de los estados.

Pero este planteamiento de una acción colectiva obliga a cumplir con algunos parámetros. La acción colectiva generalmente busca aplicar los esfuerzos cooperativos a la consecución de un bien o interés, planteando

... es indispensable que la sociedad civil genere procesos de acción colectiva para poder superar las asimetrías de poder frente a los estados...

condiciones de eficacia para lograrlo. Esas condiciones de “éxito” implican tres dimensiones: (i) dimensión “ecológica” para la acción (es decir, la generación de un entorno amigable para el tránsito de interés de los actores); (ii) una dimensión

“simbólica” (es decir, creación de referentes sociales o uso simbólico de las características comunes que integre o identifique al grupo); y, (iii) una dimensión “organizativa” (capaz de movilizar recursos humanos, fondos, logística y lograr las demandas, necesidades y fines del grupo de manera sistemática).

Así, las iniciativas desde la sociedad civil necesitarán recrear estas tres dimensiones para que las iniciativas sean eficaces y permitan lo que debería ser su fin último: la protección y el fortalecimiento de la democracia en los países Americanos. De las tres dimensiones, creemos que la más complicada de lograr es la dimensión “simbólica”, pues obliga a encontrar elementos de identidad entre las organizaciones sociales que muchas veces tienen intereses y estrategias disímiles. Además, la dimensión “simbólica” es el elemento que legitima el impulso de una iniciativa de este tipo lo que, en el caso de las OSC, ha conducido al replanteamiento de la noción de representación de intereses. La sociedad civil

muchas veces es atacada por lo poco notorio de su vínculo con un grupo social. Es por eso que debe centrarse en la construcción del referente social de su actividad.

Atenta a esta necesidad de generar un proceso de acción colectiva, la Comisión Andina de Juristas (en adelante, CAJ) viene impulsando la Red Andina Democrática (RAD), integrada por expertos independientes y OSC de la región andina, cuya misión principal es servir de plataforma para un sistema de vigilancia, movilización y respuesta oportuna ante posibles crisis democráticas.

Para la RAD, la preocupación por los posibles quiebres democráticos en un estado debe dejar de ser un asunto exclusivo de las autoridades y la sociedad civil de aquel país donde sucede. Por el contrario, se considera que el trabajo cooperativo en el ámbito internacional permite que una demanda frente a alteraciones del orden democrático se convierta un tema de agenda en los órganos de la OEA. Al mismo tiempo, se confía en que el trabajo cooperativo permita un mejor análisis de las situaciones contrarias a la democracia y facilite identificar acciones internas y/o internacionales (entre organizaciones de la región) para contribuir al cese de toda situación que ponga en riesgo la vigencia del orden democrático.

El principal instrumento de la RAD es su Sistema de Alertas Tempranas, que ha integrado los sistemas de información de la CAJ con la actividad vigilante y la evaluación técnica de sus miembros, con el propósito de generar una reacción oportuna que pueda prevenir, atenuar o solucionar una crisis democrática. Estas comunicaciones, dirigidas a las autoridades estatales e internacionales, se caracterizan por tener un determinado grado de preocupación sobre una situación que representa una posible crisis democrática, y por unos referentes aproximados, pero

precisos y concisos, sobre la localización de tal situación.

Las alertas se logran gracias a un proceso riguroso de recepción, verificación, análisis, valoración, clasificación, comunicación y seguimiento de los hechos, en el cual participan todo un equipo operativo e institucional de la CAJ, así como los miembros de la RAD, quienes brindan insumos para la labor de seguimiento y evaluación. En tal sentido, el Sistema de Alertas Tempranas cuenta con una estructura básica²:

- (a) Un sub-sistema de información, que observa las democracias andinas y realiza seguimiento de hechos que podrían constituirse en una vulneración de la Carta Democrática.
- (b) Un sistema de comunicación, que permite comunicar a los estados y a la OEA sobre posibles riesgos de una situación contraria a la Carta Democrática.
- (c) Un sistema de respuesta, que analiza y califica la gravedad de una situación a partir de indicadores y que incide por una intervención de la OEA, y que puede apoyar en las tareas de prevención o solución.

Para identificar la gravedad y características de una violación a la democracia, el Sistema de Alertas Tempranas ha generado una clasificación sobre la base de los criterios que la Carta Democrática ha establecido para la intervención de los estados en crisis democráticas. En ese sentido, las Alertas de Tercer Grado implican una vulneración de algún principio reconocido en la Carta Democrática; mientras que las Alertas de Segundo Grado se emiten cuando existe una amenaza o situación inminente que pone en riesgo el proceso político institucional democrático; y las alertas de Primer Grado, son publicadas cuando exista riesgo de que se produzca una ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional.

² Para mayor detalle, visitar:
<http://www.cajpe.org.pe/Nuevoddhh/SAD-RAD.ppt>

Si bien la RAD y su sistema de alertas es un proceso en formación que está en búsqueda de consolidarse, ha demostrado su efectividad al alertar la crisis democrática ecuatoriana al alertar en diciembre del 2005 sobre la destitución de los miembros de la Corte Suprema y sus efectos en el proceso político e institucional ecuatoriano. En todo caso, la RAD puede ser un modelo de intervención en otras regiones donde las OSC quisieran asumir de manera conjunta la tareas de incidir en la protección colectiva de la democracia.

Es preciso terminar señalando que así como el Sistema Interamericano, las OSC necesitan generar capacidades respecto a la protección de la democracia. En general, se trata de un ámbito de acción relativamente poco explorado, donde la originalidad y el ingenio tienen cabida. Por tanto, queda en las OSC el seguir descubriendo los mejores caminos para lograr respuestas oportunas del Sistema Interamericano.

Barreras políticas, institucionales de capacidad que frenan el accionar de la sociedad civil

La Sociedad Civil como sujeto protagónico de la defensa colectiva de la democracia tiene algunas limitaciones en su acción, especialmente porque la democracia no ha significado hasta ahora “toma de conciencia” sobre el papel de las instituciones como auténticos “contrapoderes”. La Sociedad Civil (ONGs, prensa, sindicatos, gremios empresariales, etc.), ha carecido de fuerza suficiente para propiciar mecanismos de prevención o de recuperación frente a rupturas democráticas.

▪ **Escasa difusión de la Carta Democrática:** Con el escaso empoderamiento de la Sociedad Civil para hacer valer la Carta Democrática hay obstáculos que deben vencerse. Uno de ellos es la escasa difusión de la Carta entre las instituciones y la poca disposición de los estados y la misma sociedad civil para internalizar en los ciudadanos una cultura democrática. Sobre todo las ONGs y los medios de comunicación, por sus funciones esenciales y el poder que representan, debieran encargarse de difundir los principios de la Carta entre los ciudadanos.

▪ **Organización de la Sociedad Civil:** La Sociedad Civil en América Latina ha sido débil en organización e interacción constante con el estado. La formación de consorcios de ONGs para la ejecución de proyectos específicos ha contribuido a contrapesar en alguna medida el poder del estado. Este ha sido un avance, pero

no es suficiente. Hace falta redes sociales permanentes cuya dinámica tenga como eje el monitoreo, vigilancia y protección de la democracia y del trabajo por vigencia irrestricta de los derechos humanos.

La sociedad civil tiene que ser más organizada de que ha sido. La sociedad civil debería ser una red extensa y descentralizada de instituciones y ciudadanos contrarrestando el poder de los gobernantes. Optamos por llamarla “sociedad civil restringida”. Muchos sectores ciudadanos no perciben incentivo alguno para reunirse en torno a acciones colectivas, simplemente porque se consideran a priori excluidos, desprovistos de una ciudadanía real.

La Sociedad Civil (...), ha carecido de fuerza suficiente para propiciar mecanismos de prevención o de recuperación frente a rupturas democráticas

- **Exclusión y falta de espacios de participación:** Así, el otro límite de la sociedad civil es la escasez de canales orgánicos de participación ciudadana en las tareas cívicas y de defensa de la democracia. Estas limitaciones se pueden explicar por sus orígenes históricos. En las repúblicas latinoamericanas la fuerza del caudillaje revolucionario militar desplazó la dinámica de la sociedad civil. La vida civil organizada estaba dividida en estamentos sociales. Este dominio fue ejercido limitando la capacidad organizativa de la población, a través de un estado que excluyó de la vida política a las grandes mayorías sociales y fue controlado por un grupo social bastante reducido. No existió la ciudadanía, cuya situación se repite en la mayoría de los países del hemisferio, todos de raíz indo hispana.

...es necesario crear redes institucionales (...) en defensa de la democracia a través de acciones coordinadas y conjuntas

La exclusión social de las mayorías durante gran parte de la vida republicana en la región y el monopolio de una minoría constituyó el rasgo central del estado cuyo funcionamiento se apoyó en la violencia y no en los consensos. Las dictaduras militares o civiles respaldaron o toleraron este esquema de dominación y exclusión, herencia y rezago de la colonia.

Con los procesos de democratización de los 80, empieza una demanda de incremento de la participación y el interés de la sociedad en su conjunto por expresarse políticamente. Los partidos dejaron de ser los únicos referentes y van ganando espacios las instituciones civiles, muchas de ellas asociaciones privadas sin fines de lucro, que sin tener una representatividad formal asumen muchas de las tareas que los partidos políticos no fueron capaces de asumir. Así, la Sociedad Civil, se convierte en interlocutor social, compitiendo o compartiendo esos espacios con los partidos políticos. Desde entonces se

asume que la Sociedad Civil, replicando a las organizaciones políticas, tienen funciones procesales. Estas se refieren a la articulación y agregación de demandas³.

Pese a ello, como se ha afirmado antes, es necesario crear redes institucionales y que las ONGs, los gremios empresariales y sindicales, los medios de comunicación y demás instituciones privadas operen (sin que esto signifique una invitación al corporativismo) en defensa de la democracia a través de acciones coordinadas y conjuntas.

Lineamientos para superar estas barreras

En América Latina, como se ha señalado, ha prevalecido el hábito de la desorganización en el ámbito de la ciudadanía y cuando se ha producido algún tipo de movilización institucional o ciudadana en defensa de la democracia, ha sido débil, coyuntural o como una reacción espontánea, a veces con algo de impacto, pero sin la suficiente fuerza para crear liderazgos alternativos o sostenerse en el tiempo. Además, muchas veces se ha asociado a campañas de la oposición política.

Existen algunos lineamientos que se pueden seguir para incidir en la construcción de una Sociedad Civil sólida y proactiva en la defensa de la democracia:

- Es necesario crear canales de participación y una cultura de diálogo. Se propone políticas educativas de formación y fomento de la participación ciudadana en todas las instancias de la vida cotidiana (hogar, escuela, barrio, etc.) Una sociedad participativa es capaz, por sí misma, de impulsar acciones más o menos organizadas y concertadas para proteger la democracia, cuando ésta corre riesgos o para exigir el retorno de ella cuando se han dado procesos de quiebre político.

³ Para mayor detalle ver: HUNTINGTON, S.

- Promoción de construcción de redes sociales defensoras de la democracia en el ámbito interno con orientación a interactuar con redes de otros países. Es posible dar simiente a estas redes a partir de la organización de grandes foros sociales en la región, que sirvan de plataforma para la unidad de criterios y líneas de acción. Esta proyección es más viable en el ámbito de las ONGs que de alguna manera trabajan el tema “Democracia” y “Derechos Humanos”. Incluir en el proyecto de unidad a líderes sociales y personajes prominentes de los países, especialmente intelectuales.
- Fomento de vínculos entre la ciudadanía organizada y las instituciones de la sociedad civil. Este proceso de nivel interno debe servir para hacer partícipes a las poblaciones (generalmente desorganizadas) de los proyectos de defensa de la democracia.
- Difusión de la Carta Democrática en el ámbito de la ciudadanía y organizaciones de la Sociedad Civil para que ésta sea un referente sustantivo y procesal para la acción conjunta de las instituciones y personas. Se debe promover mecanismos para que la sociedad organizada active procesos de defensa colectiva de la democracia.

Estamos en una etapa donde la necesidad supera a los medios que existen para aplicarla. De un lado, las sociedades americanas necesitan de actores, mecanismos e instituciones que garanticen procesos democráticos legítimos y duraderos. De otro lado, el Sistema Interamericano y las OSC aún están en camino de aprender cómo garantizar tal meta.

En ambos casos, las contradicciones e insuficiencias saltan a la vista. Sin embargo, lo más importante es que los cambios, las transformaciones y las mutaciones son

posibles. El Derecho Internacional es dinámico, como es la sociedad civil y sus estrategias. Es necesario, por tanto, combinar la paciencia y tolerancia con la inventiva y el trabajo. Debe entenderse que los cambios no pueden ser instantáneos y que, para que se produzcan, se necesita que algún agente los impulse.

Así, la mejora de los mecanismos de participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA y el impulso desde la primera de acciones colectivas oportunas tomarán algo de tiempo pero seguramente, como en el caso de los derechos humanos, llegará el tiempo en que la democracia y sus instituciones contarán con márgenes de protección más adecuados que los actuales.

Anexo 1

a) Participación en el Proceso de las Cumbres de las Américas

En el caso de las Cumbres de las Américas, las posibilidades de participación pueden ser de distinta gama. En ese sentido las organizaciones participan en foros preparativos, de seguimiento e implementación de los procesos de Cumbres; la presentación de propuestas y recomendaciones; el establecimiento de redes estratégicas para el intercambio y retroalimentación informativa; y, participación en sesiones especiales durante las reuniones del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), entre otras posibilidades.

Empero las dificultades se presentan en la poca formalización de estos espacios, debido a la inexistencia de obligaciones para el Estado anfitrión o los órganos del Sistema Interamericano en implementar estos mecanismos (a lo más, se puede encontrar en algunas declaraciones de las Cumbres un mandato general al Secretario General para coordinar la participación de la sociedad civil en las Cumbres). Este hecho sujeta la participación de la sociedad a la voluntad estatal, que hasta el momento ha sido progresivamente garantista de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, los estados reconocieron la necesidad de procurar un carácter sistemático para esta participación.

Este compromiso es saludable y de necesaria implementación pues de esta manera podrían evitarse complicaciones que frecuentemente se suscitan respecto a la participación de las OSC. Por ejemplo, la discrecionalidad en la creación de espacios de encuentro y sus características (el encuentro con los Ministros de Relaciones Exteriores se caracteriza por la falta de diálogo y su brevedad), la poca claridad sobre los procesos de acreditación y la elección de interlocutores, etc.

b) Participación en las actividades de la OEA

Respecto a la participación en las actividades de la OEA, podemos señalar que estamos ante procedimientos regulados, aunque no del todo satisfactorios.

i) En primer lugar, las OSC pueden presentarse ante la OEA para solicitar su incorporación en el **Registro de organizaciones de la sociedad civil**. La incorporación en este Registro genera una serie de obligaciones para los órganos de la OEA, de tal manera que no se trata de un instrumento de control y selección de organizaciones, sino que es un mecanismo de acreditación para obtener ciertos beneficios que únicamente una organización registrada tiene. Empero, debe reconocerse que este mecanismo también somete a las OSC a una evaluación que termina siendo política pues implica la participación del Consejo Permanente y, en consecuencia, de los Estados Miembros, lo que puede generar vetos no razonables, basados en objetivos políticos de un Estado.

La organización registrada puede recibir y exigir información (acceder a borradores de resoluciones de la Asamblea General, obtener documentos con antelación de las reuniones del Consejo); participar en las reuniones públicas (Asamblea General, Consejo Permanente y otros) y cerradas (del Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI); opinar por medios de documentos escritos (ante el Consejo Permanente y el CIDI) y preparar declaraciones; finalmente, también solicitar el apoyo económico del “Fondo Específico para Financiar la Participación de las OSC en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas”.

Si bien las prerrogativas relacionadas a la participación en reuniones públicas también son disfrutadas por las organizaciones no inscritas, lo cierto es que en la mayoría de los

casos el proceso de acreditación es menos riguroso y brinda un estatus distinto para la organización que se registra. Asimismo, las organizaciones registradas gozan del derecho a recibir y exigir información y presentar observaciones y declaraciones, lo que formalmente no pueden exigir las organizaciones no registradas.

Pese a los avances, los beneficios del Registro aún presentan algunas incongruencias que pueden ser fácilmente subsanadas. Por ejemplo, el procedimiento de acreditación para participar de las reuniones de la Asamblea General es totalmente autónomo a la condición de organización registrada, con lo cual toda organización (registrada o no) debe solicitar la categoría de "Invitado Especial" para cada Asamblea General que desee atender.

ii) El segundo mecanismo de participación es la "invitación especial" a una reunión, conferencia especial o reunión de carácter ministerial. Para tal fin, debe presentarse una solicitud de participación para el ingreso a una reunión o conferencia especial. De aprobarse la solicitud por el Consejo Permanente, recibirá una identificación de "invitado especial" para que pueda ingresar a dicha reunión. Es importante tener en cuenta que cada órgano político, organismo especializado y comité de la OEA establece características específicas para la participación de la

sociedad civil en sus actividades, por lo que no siempre cualquier organización podrá participar, sino que deberá contar con un probado interés en las materias a tratarse en la reunión.

iii) Una tercera posibilidad que tienen las OSC es suscribir un Acuerdo de Cooperación con la OEA para participar o contribuir con ayuda técnica, administrativa, o financiera a la Secretaría General o bien deseen diseñar, financiar, o ejecutar proyectos por parte de la Secretaría General, pueden entrar en acuerdos de cooperación con la misma.

Para firmar estos Convenios, la OEA solicita identificar el departamento u oficina de la Secretaría General que maneje el área temática de interés y presentar una propuesta con objetivos y establecer el tipo de acuerdo que desee suscribir (así sea general o específico). Si después de ser remitidos todos los documentos se llega a un acuerdo preliminar entre la Secretaría General y la organización, se preparará un acuerdo con la asistencia del Departamento de Servicios Legales para buscar la autorización del Secretario General y su firma. La dificultad de estos acuerdos es que implican el manejo de recursos económicos y el personal suficiente para implementar correctamente las obligaciones y estipulaciones correspondientes. Este límite resulta razonable por ser acuerdos de cooperación mutua.

Fuentes

- AGUILAR CARDOSO**, Luis Enrique. “La protección internacional de la democracia en el sistema interamericano: algunas propuestas de reforma de la carta democrática interamericana. Comisión Andina de Juristas. Documento de Trabajo interno; p. 11-15. En: http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/Carta_Democrática_Curso.doc
- AYALA**, Carlos y Pedro **NIKKEN**. Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos. Lima: Comisión Andina de Juristas – Centro Carter, enero de 2006; 124p.
- CARRILLO SALCEDO**, Juan Antonio. Soberanía de los estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo. Madrid: Tecnos, 2001; 2da. Ed.; p.****
- CARTER**, Jimmy. “Las promesas y peligros de la Democracia”, palabras de inauguración de la Cátedra de las Américas. Washington, DC; 25 de enero de 2005. En: http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/Carter.doc .
- COASE**, RONALD en “El problema de los costos sociales”. Diario de Economía y Derecho, 3, 1960.
- COLE**, Laurie. Participación de la sociedad civil en el sistema interamericano: la organización de los Estados Americanos. En: Serie Seguimiento a las Cumbres de las Américas. FOCAL, julio 2003; N° 2.
- CUMBRE DE LAS AMERICAS – SISTEMA DE INFORMACIÓN**. Participación de la sociedad civil. En: <http://www.summit-americas.org/esp-2002/sociedad-civil.htm>
- FLORES GALINDO**, Alberto. Apogeo y Crisis de la República Aristocrática. Rikchay. Lima, 1981
- FRIEDMANN**, Reinhard. Perspectivas de la consolidación de la democracia. En: Democracia y Sociedad Civil. Fundación Naumann. Bogotá, 1994.
- HUNTINTONG**, S. Will more countries become democratic? In: Political Science Quarterly. 99. p.193-218. 1984.
- JOUVENEL**, Bertrand de: Sobre el poder, Unión Editorial, Madrid 1998.
- MUJICA**, Pedro. Los Ciudadanos y la Carta Democrática de la OEA. En: Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y Evaluación. Ponencias del Foro “Estado, sociedad civil y democracia en las América, a un año de la Carta Democrática Interamericana”. Lima: Transparencia, 2003; p.121.
- OEA** CP/Res. 759 “Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”; CP/Res. 840 “Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”; y, CP/Res. 864 “Fondo Específico para Financiar la Participación de las OSC en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas”.
- PARETO**, Vilfredo. Manual de Economía Política. Giard. De. 1927. París.

PASTOR RIDUEJO, José Antonio. Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales, Madrid: Tecnos, 2003; 9ª edición, p.****

SECRETARÍA DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en el Proceso de Cumbres de las Américas. Washington, D.C., 2005; p.26-27.

TOCHE, Eduardo. OEA busca destino. En:
www.desco.org.pe/publicaciones/QH/gh154/gh154et1.doc

Acerca del Autor

Rodolfo Albán Guevara es Coordinador del Área de Democracia y Participación Ciudadana de la Comisión Andina de Juristas (CAJ).

**Este documento ha sido traducido al inglés bajo el título “Civil Society and the Protection of Democracy in the Americas” (FOCAL, mayo de 2006, ISBN: 1-894992-37-7).*

Fecha de Publicación: Mayo de 2006

ISBN: 1-894992-40-7

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento (www.focal.ca).



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

1, rue Nicholas Street,
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario
K1N 7B7 Canada
Tel/Tél : (613) 562-0005
Fax/Télé : (613) 562-2525
E-mail/Courriel : focal@focal.ca
www.focal.ca