

SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS

RODOLFO ALBÁN GUEVARA
COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS –CAJ–

Resumen: Este artículo constituye una reflexión sobre los niveles de participación de la sociedad civil en la guarda y protección colectiva de la democracia en las Américas en el complejo contexto del derecho internacional contemporáneo, como sistema inacabado, insuficiente, y en gran medida dependiente de las relaciones de poder entre los sujetos que interactúan en torno a él, apreciaciones que son más severas en lo relativo a la OEA, la cual muestra todavía serias contradicciones entre su realidad y su deber ser.

Palabras clave: América, democracia, sociedad civil, participación democrática, defensa de la democracia, sistema interamericano, Comisión Andina de Juristas –CAJ–, exclusión social.

El autor: Coordinador del Área de democracia y participación ciudadana de la Comisión Andina de Juristas –CAJ–. Documento preparado para focal-Canadá, en el marco de la reunión sesión de trabajo estratégica *El Papel de la Sociedad Civil en la Promoción y la Defensa de la Democracia en las Américas*, Ottawa, Canadá, 28 de febrero de 2006. [alban@cajpe.org.pe].

Recibido: 2 de febrero de 2009, evaluado: 25 de marzo de 2009, aceptado: 31 de marzo de 2009.

CIVIL SOCIETY IN THE PROMOTION AND PROTECTION OF DEMOCRACY IN THE AMERICAS

Abstract: This article constitutes a reflection on the levels of participation of the civil society in the guard and collective protection of the democracy in the Americas in the complex context of the Juridical international System, like unfinished system, insufficient, and greatly submissive to the relations of power between the subjects that act in the political international scene, appreciations which they are more severe with respect to the OEA, which still shows to serious contradictions between its reality and his to have to be.

Keywords: America, democracy, civil society, democratic participation, defense of democracy, inter-American system, Comisión Andina de Juristas –CAJ–.

The author: Coordinator from Democracy and Citizenship Participation Area of Comisión Andina de Juristas –CAJ–. [alban@cajpe.org.pe]

Received: February 2, 2009, evaluated: March 25, 2009, accepted: March 31, 2009.

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, el derecho internacional contemporáneo se presenta 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” (PASTOR RIDUEJO, 2003). 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 reconocen 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*.

El mismo Secretario General de la OEA, MIGUEL INSULZA ha señalado:

... la OEA ha contribuido a la reafirmación de los principios y valores esenciales de esta comunidad hemisférica, pero ello no es suficiente para una entidad que, por su carácter político, está obligada a avanzar en la realización práctica de estos valores comunes, a través de políticas públicas que tengan un resultado positivo y tangible para la gente. Estas políticas públicas constituyen la base de nuestra cooperación¹.

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 más esa soberanía y el poder que esta les otorga disminuye debido a la tensión dialéctica con principios emergentes como la protección de los derechos humanos y la defensa colectiva de la democracia².

I. 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.

En general, el hemisferio americano ha sufrido diversas transformaciones en cuanto al campo jurídico y político de protección de la democracia. 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. En ese sentido, es importante recordar la Declaración de Viena de 1993 que se refiere expresamente a la necesidad de apoyar internacionalmente la promoción y el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo humano y los derechos humanos y, en particular, la

¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Discurso de JOSÉ MIGUEL INSULZA, Secretario General de la Organización de Estados Americanos. Sesión Inaugural del Trigésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, 5 de junio de 2005. Fort Lauderdale, Estados Unidos, en [www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0104].

² Respecto a la idea de tensión dialéctica entre los principios de protección de los derechos humanos y soberanía de los Estados, ver: CARRILLO SALCEDO (2001).

necesidad de fortalecer las instituciones nacionales democráticas, la legislación nacional, la asistencia electoral, la educación en derechos humanos y la participación ciudadana (párr. 34).

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. Así, las primeras preocupaciones frente a la protección de las democracias se pueden encontrar en el siglo XIX con las propuestas de PEDRO FÉLIX ACUÑA (1837) y JUAN BAUTISTA ALBERDI (1853). Ambos personajes propusieron, en su momento, la necesidad de crear foros internacionales destinados a cautelar la democracia en América Latina (SIKKINK, 1997, p. 713).

Sin embargo, no podemos decir que en los orígenes del Sistema Interamericano la democracia fuera un elemento central. Desde la Primera Conferencia Panamericana de 1889-1890 (antecedente remoto pero directo del Sistema Interamericano), los Estados americanos demostraron su interés por elaborar directrices que aseguraran su convivencia (FIGUEROA PLÁ, 2002, p. 5). Sin embargo, la protección de la democracia todavía no aparecía como fin prioritario.

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–³ 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”; así como 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” (resaltado nuestro). Gracias a estos avances es que la democracia se convirtió en un elemento clave en la formación de la OEA y para 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

³ Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca. Adoptado en Río de Janeiro el 9 de febrero de 1947. Entró en vigor el 13 de agosto de 1948.

en muchos casos no resulta ser vinculante, demuestra que los Estados americanos han comprendido que la paz y la 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, arts. 3.º, 9.º y 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).

Como podemos notar, la Carta de la OEA estableció desde siempre la democracia representativa como principio que la Organización pero también los propios Estados tienen que proteger. Y es que

[e]l interés y el compromiso de defender colectivamente la vigencia de la democracia en los Estados miembros, es un interés y un compromiso con la paz y la seguridad regional. Lo que se busca fundamentalmente es la seguridad y la paz democrática, o dicho de otra manera, la seguridad y la paz que alientan y proveen la vigencia de valores y prácticas democráticas en los vecinos de la comunidad democrática hemisférica. La democracia genera confianza mutua. Sus libertades y sus mecanismos de chequeos y balances institucionales, tienden a propiciar soluciones pacíficas a las controversias y diferendos internacionales" (PERINA, 2001, p. 10).

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 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 de 1996), con resultados dispares en cada ocasión. Sin embargo, no aplicó aquella resolución en los casos de Venezuela (golpe de Estado de 1992) y Ecuador (destitución de ABDALÁ BUCARAM en 1997 y derrocamiento de JAMIL MAHUAD en el año 2000) (AGUILAR CARDOSO, pp. 11 a 15).

En el caso haitiano, tal vez el que más resalta por el largo proceso, "durante tres años, los Ministros de Relaciones Exteriores se re-

unieron cinco veces en el marco de la OEA para analizar la situación de Haití y ratificar la condena al golpe de Estado, así como para aumentar paulatinamente las presiones contra el gobierno *de facto*" (PERINA, 2001, p. 6). Sin embargo, la carencia de medidas coercitivas en el Sistema Interamericano motivó que el asunto fuera llevado al seno de las Naciones Unidas, cuya Carta sí establece dicho tipo de medidas en el supuesto de amenaza o alteración de la paz o la seguridad internacionales.

El caso peruano de 1992 también evidenció otras incongruencias. Si bien, en junio de 1992, la intervención de la OEA, junto con la preocupación demostrada por otros Estados y organismos multilaterales, obligó a Alberto FUJIMORI a convocar elecciones, el Sistema Interamericano demostró sus limitaciones en el aspecto preventivo y de detección de nuevas formas de irrupción del orden constitucional. En ese sentido, si bien existen mecanismos que permiten *instrumentalizar* el Sistema Interamericano para promover y consolidar la democracia representativa en la región y, de esta manera, dar una respuesta a la problemática de la protección de la democracia a nivel correctivo (CANCADO TRINDADE, 2001; p. 151), la práctica internacional ha demostrado la insuficiencia de estos mecanismos en cuanto a la prevención de quiebres democráticos.

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 podrían 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.

Esta afirmación se corroboró en la práctica. 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 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* definido⁴. 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 “injerencia” 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 de que aun 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 de que observen o intervengan en una situación de crisis democráticas, o de que denuncien cuando esta intervención no se produzca o sea irrazonablemente tardía.

⁴ Quizás el mejor ejemplo de las nuevas formas de rupturas constitucionales puede encontrarse en el discurso de JIMMY CARTER ante la Cátedra de las Américas. Al respecto, ver: (CARTER, 2005).

II. 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. Este proceso que ha derivado en la intervención de la sociedad civil en la esfera internacional ha implicado una situación de emergencia en las organizaciones internacionales “cuya razón y naturaleza no emanan estrictamente de intereses nacionales, sino que sustentan motivaciones y objetivos globales” (RABOTNIKOF, 2002, p. 47).

Esta participación no ha permanecido 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 toma de decisiones, lo que implica que surja un espacio “privado” en lo público (RABOTNIKOF, 2002, pp. 49 y 50).

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. Fue necesario un proceso de *aggiornamento* mediante reformas internas para responder a la dinámica de representación de la sociedad civil conducida a través de *redes de defensa* (redes que suelen ir más allá del cambio político, para defender e instigar cambios en las bases institucionales y en los valores básicos de las interacciones internacionales) (RABOTNIKOF, 2002, p. 50).

A pesar de los avances en el Sistema Internacional para permitir la participación de la sociedad civil, nuevamente los problemas de asimetrías de poder y las actuaciones de los sujetos debilitan las posibilidades que la sociedad civil tiene para impulsar sus agendas a este nivel. De vez en cuando, es notorio que la participación de la sociedad civil es aprovechada por algunos Estados para lograr legitimar sus agendas particulares (problema, por cierto, que no se reduce a las relaciones internacionales sino también a los propios ámbitos internos). En otras tantas oportunidades, la asimetría de poder entre los Estados y la sociedad civil origina que los espacios para la participación de la sociedad civil sean restringidos o que, aun existiendo estos, se restrinja la participación de determinados actores de la sociedad civil. En estas circunstancias, la voluntad de los Estados predomina.

Estos inconvenientes se han presentado en el Sistema Interamericano. Por ejemplo, algunos estudios han constatado las restricciones que la participación de la sociedad civil sufrió en la preparación y durante la Segunda Cumbre de Santiago (1998), en comparación con la Primera Cumbre de Miami (1994) (COLE, 2003). Asimismo, más de una organización ha sufrido el veto de un Estado en su intento de ingresar al "Registro de organizaciones de la sociedad civil ante la OEA". Afortunadamente, esta actitud de los Estados no ha sido uniforme, y ello ha permitido que la participación de la sociedad civil sea cada vez mayor. Al respecto, debe reconocerse el impulso que Canadá ha dado a la inclusión de la sociedad civil en el trabajo del Sistema Interamericano.

Posiciones de Estados como Canadá, procesos como la democratización extendida a toda la región, las incongruencias o los efectos nocivos de algunas intervenciones de las organizaciones internacionales en su legitimidad frente a los pueblos, entre otros factores, han obligado a que la OEA se reestructure internamente. De esta manera,

la adopción de mecanismos de participación de la sociedad civil en sus actividades ha sido posible. En un comienzo, esta participación fue informal (no regulada). Hoy, la sociedad civil cuenta con mecanismos y espacios formales probablemente insuficientes debido a los factores ya señalados: la soberanía estatal, la resistencia a la sociedad civil y a su participación internacional, la dependencia de los niveles de participación a la voluntad de los Estados miembros, etc. Empero, su existencia refleja también que el proceso de inclusión es dinámico y que aún no ha encontrado fin.

III. SOCIEDAD CIVIL Y 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 sino en 1971 que se realizó un primer intento por sistematizar las relaciones de cooperación entre la OEA y los “organismos nacionales e internacionales” (TOCHE, 1999). Es con la Cumbre de Miami (1994) que el tema recibe 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 durabilidad⁵. Esta declaración, con avances y retrocesos, desencadenó la creación de un conjunto de mecanismos, los cuales hoy pueden ser aprovechados por la sociedad para impulsar los intereses globales que defienden, incluyendo el fortalecimiento y la protección de la democracia. Este proceso probablemente alcanzó su hito más importante con la Declaración de Québec (2001) (COLE, 2003, p. 8).

Los espacios para la participación de la sociedad civil pueden delimitarse de la siguiente manera⁶: a) Participación en el proceso de las

⁵ Cumbre de las Américas – Sistema de información. *Participación de la sociedad civil*, en: [www.summit-americas.org/esp-2002/sociedad-civil.htm].

⁶ Al respecto, cfr: C. P./Res. 759 “Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”; C. P./Res. 840

Cumbres 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”, ii) Solicitar una invitación especial, o iii) Adoptar un acuerdo de cooperación con la OEA.

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 las 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 las Cumbres –GRIC–, entre otras posibilidades.

Empero, como ya comentamos, 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. Según la Declaración de Nuevo León los Estados alentarán “la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres de las Américas, para lo cual nos proponemos institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado”.

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 caracte-

“Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”; y, C. P./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”.

rísticas (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.

Respecto a la participación en las actividades de la OEA, podemos señalar que estamos ante procedimientos regulados, aunque no del todo satisfactorios. 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, no 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 a las reuniones del Consejo); participar en las reuniones en reuniones públicas (Asamblea General, Consejo Permanente y otros) y cerradas (del Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI–)⁷; 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 con 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

⁷ Las reuniones de los órganos de la OEA pueden ser de tres tipos: públicas, cerradas y privadas. La sociedad civil puede participar normalmente en las reuniones públicas y, con la autorización respectiva, en las cerradas. Sin embargo, las reuniones privadas únicamente permiten la participación de los Estados miembros.

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 respecto de 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.

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, se recibirá una identificación de “invitado especial” para poder 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, pues deberá contar con un probado interés en las materias a tratarse en la reunión.

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, si desean 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 maneja el área temática de interés y presentar una propuesta con objetivos y establecer el tipo de acuerdo que se desee suscribir (ya 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 prepara un acuerdo con la asistencia del Departamento de Servicios Legales para buscar la autorización del Secretario General y su firma⁸.

⁸ SECRETARÍA DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS

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.

Cada mecanismo, con sus beneficios y dificultades, brinda 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 (p. ej., preventiva) 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 democrático⁹. 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 deben aprovechar todos los espacios que el sistema brinda. En especial, deben centrar su atención 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 pueden gozar para solicitar una intervención o, pensando realistamente, para que la OEA preste atención al problema. Estos espacios son:

AMERICANOS (2005). *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, pp. 26 y 27.

⁹ Respecto a la Carta Democrática Interamericana, sus conceptos y elementos esenciales y mecanismos de protección de la democracia cfr. AYALA, C. y NIKKEN, P. (2006). *Defensa colectiva de la democracia: definiciones y mecanismos*. Lima: Comisión Andina de Juristas – Centro Carter, 124 p.

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

De inmediato puede constatar que estos mecanismos dependen o están conectados con una reunión u otra actividad de los órganos de la OEA, mismas 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 se 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.º y 4.º 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 Interamericano¹⁰.

En ese sentido, cuando las OSC encuentren 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. Como es obvio, 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.

De manera paralela, 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 par-

¹⁰ “Artículo 3.º. 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.º. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los 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”.

ticipación 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.

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, e incorporar 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 denunciadores son organizaciones y no individuos).

IV. 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, participar en la identificación, la evaluación y la toma de decisiones cuando la democracia está en peligro” (MUJICA, 2003, p. 121). Sin embargo, la

inexistencia de estos marcos en la Carta Democrática no puede detener la actividad de las osc al respecto.

Además de buscar 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 a 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 condiciones de eficacia para lograrlo. Esas condiciones de “éxito” implican la generación de tres dimensiones: i) una 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, la creación de referentes sociales o el uso simbólico de las características comunes que integre o identifique al grupo); y, iii) una dimensión “organizativa” (capaz de movilizar recursos humanos –fondos, logística– para 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 América. 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 estas 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 indepen-

dientes 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, a la vez, 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 grado determinado 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 participa 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 básica¹¹:

a. Un subsistema de información, que observa las democracias andinas y realiza seguimiento a hechos que podrían constituirse en una vulneración de la Carta Democrática.

b. Un sistema de comunicación, que permite comunicar a los Estados y la OEA sobre posibles riesgos de una situación contraria a la Carta Democrática.

¹¹ [<http://www.cajpe.org.pe/Nuevoddhh/SAD-RAD.ppt>].

c. Un sistema de respuesta, que analiza y califica la gravedad de una situación a partir de indicadores, que incide en 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 inminente situación que pone en riesgo el proceso político institucional democrático; y las alertas de primer grado son publicadas cuando existe riesgo de que se produzca una ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional.

Si bien la RAD y su sistema de alertas es un proceso en formación que está en búsqueda de consolidarse, ha demostrado su efectividad en la crisis democrática ecuatoriana, al alertar en diciembre de 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 tarea de incidir en la protección colectiva de la democracia.

Es preciso terminarse 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.

V. BARRERAS POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y DE CAPACIDAD QUE FRENAN EL ACCIONAR DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil como sujeto protagónico de la defensa de la democracia tiene algunas limitaciones en su acción, en especial porque la democracia no ha significado hasta ahora “toma de conciencia” sobre el papel de las instituciones como auténticos “contrapoderes” (JOUVENEL, 1998). Pese a todo lo referido con anterioridad, la socie-

dad civil (las ONG, la prensa, los sindicatos, los gremios empresariales, etc.) tradicionalmente ha carecido de fuerza suficiente para propiciar mecanismos de prevención o de recuperación frente a rupturas democráticas. Ha sido un factor, pero no necesariamente determinante de quiebre de las dictaduras. Estas se derrumbaron, por lo general, frente a expectativas económicas mayoritarias irresueltas, no por convicciones democráticas masivas que generaran una reacción inmediata a los golpes de Estado.

Sin duda, con relación al relativamente escaso empoderamiento de la sociedad civil para hacer valer la Carta Democrática Interamericana –CDI– hay obstáculos que deben vencerse. Uno de ellos es la escasa difusión de la CDI 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 ONG y los medios de comunicación, por sus funciones esenciales y el poder que representan, debieran encargarse de transmitir la CDI entre los ciudadanos.

Es necesario precisar que la sociedad civil es la vida institucionalizada y organizada. Es la organización de la libertad y por tanto debería operar en función de la defensa de este derecho fundamental. Es el campo de acción de la libertad individual y de las iniciativas privadas. Según VÍCTOR MIGUEL PÉREZ DÍAZ (1966, p. 97), “la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de actores e instituciones de carácter económico, político, social y cultural, en relación compleja, de articulación y de ambivalencia, con el Estado”.

En nuestro concepto, el Estado viene a ser –dentro de la dicotomía Estado-sociedad civil– el conjunto de órganos que ejercen el poder coercitivo en un sistema social destinado a crear o preservar el orden a través de normas formales. Esta distinción entre sociedad civil y Estado fue planteada por THOMAS PAINE (1969) en Estados Unidos. Es necesario separar los conceptos, pues la sociedad civil debe actuar dialécticamente frente al Estado, vigilante y en contraposición a él cuando fuera necesario. Asumir la sociedad civil como un componente inserto dentro del Estado dificulta esta posición.

Lamentablemente, la sociedad civil en América Latina ha carecido a la vez de organicidad y de interacción constante con el Estado. La formación de consorcios de ONG para la ejecución de proyectos específicos ha contribuido a hacer de contrapeso en alguna medida al poder

del Estado, ha sido un avance, pero no es suficiente. Hacen falta redes sociales permanentes cuya dinámica tenga como eje la protección de la democracia y de la vigencia de los derechos humanos. No es que la sociedad civil tenga como función la defensa del sistema político, pero dada la experiencia histórica regional, podrían crearse mecanismos de activación de procesos de acción conjunta en situaciones de crisis. Los procesos autoritarios, después de todo, afectan a la sociedad en su conjunto y amenazan la estabilidad de todas las instituciones.

La sociedad civil, por la relatividad de su fuerza en la región, no ha producido, sin embargo, instituciones fuertes y normas informales capaces de impactar en las normas que produce el Estado. Ella sólo genera un orden espontáneo a través de la creación de relaciones sociales y de la dinámica de entes privados sin mayor articulación que la concepción y ejecución de proyectos y objetivos propios.

El problema inicial es que, si bien existe una sociedad civil, ésta es sesgada y parcializada, muy pequeña con relación a lo que podría ser, esto es, una red extensa y descentralizada de instituciones y ciudadanos para contrarrestar el poder de los gobernantes. Optamos así por llamarla “sociedad civil restringida”. Decía PARETO (1927) que los grupos y la sociedad deben evaluarse en función del último de sus miembros: la sociedad sólo es funcional y válida cuando la “persona menos importante” que la integra siente que la sociedad es funcional, es decir, percibe algún beneficio por el hecho de pertenecer al grupo¹². Ello no ocurre, y muchos sectores no perciben incentivo alguno para reunirse en torno a acciones colectivas, simplemente porque se consideran a priori excluidos, desprovistos de una ciudadanía real.

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, o más bien la fragilidad de la sociedad civil, se explican 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. FLORES GALINDO, en Perú, por ejemplo, añade a esta situación el dominio paralizante de la oligar-

¹² Este tema es estudiado con minuciosidad por RONALD COASE en “El problema de los costos sociales”. *Diario de Economía y Derecho*, 3, 1960.

quía. 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 (FLORES GALINDO, 1981). No existió la ciudadanía, situación que se replica en la mayoría de países del hemisferio, todos de raíz indio-hispana.

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.

La sociedad civil estaba integrada en su cúspide por los grupos minoritarios, capaces de participar en la dirección económica y en el impulso del mercado, capaces de organizarse y de tener un mínimo de acceso y participación en la conducción del Estado. Las mayorías, si bien formaban parte de la sociedad civil, permanecieron excluidas, sin propiedad ni ciudadanía efectiva y sin capacidad de movilización orgánica, simplemente no formaban parte de la institucionalidad.

Con los procesos de democratización, en especial a partir de los años 80, empieza una demanda de incremento de la participación y el interés de la sociedad en su conjunto por expresarse políticamente. Los partidos dejan 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 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, tiene funciones procesales (FRIEDMANN, 1994). Estas se refieren a la articulación y agregación de demandas (HUNTINTONG, 1984, pp.193 a 218).

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

con la participación de amplios sectores ciudadanos, ningún personaje con vocación autoritaria podría capturar el poder al margen del marco constitucional. El límite de la desarticulación, cuando no de la apatía, juega en contra de ese proceso.

LINEAMIENTOS PARA SUPERAR ESTAS BARRERAS

Es verdad que los foros sociales mundiales suelen reunir al movimiento ciudadano y a la sociedad civil del planeta, pero de por sí no constituyen el espacio de una red de instituciones vigilantes; además, los temas que se suelen priorizar son el de lucha contra la pobreza y el de la antiglobalización.

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 puede 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 proponen 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. La vocación autoritaria de algunos gobernantes debe encontrar un contrapeso en el espíritu democrático y participativo de los ciudadanos y la sociedad civil.

– Se debe promocionar la construcción de redes sociales promotoras 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 ONG 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 CDI 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 deben promover mecanismos para que la sociedad organizada active procesos de defensa colectiva de la democracia. Lamentablemente, la CDI no ha sido publicitada ni propuesta entre los ciudadanos. La prensa no ha prestado atención a este documento y, por tanto, no ha servido como agente informador. Es casi seguro que la gran mayoría de personas en América Latina desconoce no sólo el texto de la CDI sino también su existencia. Esto es grave, porque son los ciudadanos y las instituciones quienes debieran ejercer presión sobre sus propios Estados y sobre la comunidad internacional para que la CDI se cumpla y tenga efectiva vigencia.

– Los ciudadanos permanecen inactivos y desorganizados cuando de defender la democracia se trata. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil deben considerar como uno de sus primeros objetivos la formación de canales de coordinación con la ciudadanía.

VI. EXPERIENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Las experiencias exitosas no han sido siempre por los canales regulares sino ejerciendo algún grado de presión y violencia sobre gobiernos o actores violentos y cerrados en su enfoque.

Es justo mencionar que una de las experiencias más exitosas de coordinación de la sociedad civil a favor del sistema democrático (contra un grupo subversivo y no contra el Estado) fue la de Puno (Perú) en la década de los 80. Mientras otros departamentos del país en la Sierra Central eran capturados por Sendero Luminoso, este grupo subver-

sivo terrorista encontró en el altiplano peruano un bastión de reacción importante, y no en el ejército sino en las propias comunidades que se organizaron junto a la Iglesia, las organizaciones populares, los medios de comunicación del sur andino y, en general, casi todas las organizaciones de base.

Esta experiencia debiera servir de modelo ante supuestos distintos, cuando irrumpen fuerzas dentro del propio Estado para vulnerar los principios democráticos de la sociedad. Los mismos principios de acción de la experiencia mencionada pueden aplicarse a otros ámbitos, incluso cuando se trata de combatir dictaduras o irrupciones autoritarias, cuando no violaciones a los principios que sustentan la democracia representativa.

En el caso de Puno, bajo el contexto de la acción de la sociedad civil surgen muchas ONG que se acoplan al trabajo desarrollado por las pequeñas comunidades locales y sus organizaciones. Empiezan a sumarse a la resistencia contra Sendero Luminoso programas de educación popular y promoción del desarrollo. La respuesta social impidió que Puno sufriera la misma suerte de Ayacucho, que careció de una organización y de voluntad en otras instancias para resistir orgánicamente al fenómeno de la violencia¹³.

En otro ámbito y en diferente circunstancia, merece mención la experiencia exitosa del año 2000 en Perú. En ella, la sociedad civil peruana, esto es, diversas ONG, unidas a grupos estudiantiles universitarios, marcharon en protesta y realizaron diversas campañas (p. ej., movilizaciones y lavado de bandera) para presionar la salida del gobernante autoritario, ALBERTO FUJIMORI. Con la participación de varios segmentos sociales se pudo realizar la llamada "Marcha de los 4 Suyos"¹⁴. En realidad, más que el liderazgo de ALEJANDRO TOLEDO, lo que contó fue la irrupción de las masas.

Lo más digno de resaltar entonces fue la mesa de diálogo promovida por la OEA¹⁵ para resolver la crisis surgida luego de la instalación

¹³ Informe Final. Comisión de la Verdad y la Reconciliación, Lima, 2003.

¹⁴ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. Perú 2000: un triunfo sin democracia. Varios. Lima, 2000.

¹⁵ En la Cumbre Presidencial de Québec del 2000 se encargó a la OEA propiciar una mesa de diálogo entre el Gobierno y la oposición. La sociedad civil debía tener un papel de vigía de los acuerdos.

de un gobierno surgido por fraude electoral; en ella participaron representantes del gobierno y de la oposición democrática, así como, en calidad de “observadores”, representantes de la sociedad civil. Concretamente, el gobierno fue representado por el presidente del Consejo de Ministros, ALBERTO BUSTAMANTE, y por parlamentarios oficialistas. Por el lado de los partidos de oposición se encontraban el APRA, Somos Perú, Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Unidad Nacional y Perú Posible. La sociedad civil que hacía de fiel de la balanza y de observadora de los diálogos y acuerdos estuvo representada por la Iglesia, la Defensoría del Pueblo, la CONFIEP (gremio empresarial), la CGTP (confederación sindical) y la Coordinadora de Derechos Humanos (GARCÍA-SAYÁN, 2002).

Hubo muchas reuniones en las que el embajador EDUARDO LA TORRE, en representación de la OEA, tuvo que lidiar con mucha paciencia entre las posiciones contrapuestas del gobierno y la oposición. Aun así, se llevaron a cabo acuerdos políticos importantes para enrumbar a Perú hacia la democracia. Esto evitó un estallido de violencia social. La mesa de diálogo perdió su objetivo después de la renuncia de FUJIMORI.

Conviene señalar que la mesa permitió que se dieran pasos fundamentales para avanzar en la democratización del país y acabar con la dictadura de FUJIMORI.

En el caso de Bolivia, la sociedad civil participó organizadamente en procesos de diálogo con el gobierno de Carlos Mesa para solucionar la pobreza. El entonces presidente logró reunir a representantes de campesinos, empresarios privados, obreros, organizaciones vecinales y de la Iglesia Católica, en el comienzo de un proceso en el que se pudo haber llegado a un consenso que hubiese evitado mayor violencia y la renuncia misma del gobernante. Lamentablemente la presión popular fue mayor e intransigente en torno a un único enfoque del proceso económico, social y político. Esta experiencia, por ejemplo, podría considerarse como fallida por el desenlace de los acontecimientos políticos. Sin embargo, resultaba positivo el intento de lograr acuerdos de gobernabilidad y desarrollo.

En Ecuador, la sociedad civil no ha estado ausente. Se produjeron antes de la destitución de LUCIO GUTIÉRREZ como Presidente, diversas movilizaciones promovidas por las organizaciones de la sociedad civil que se autoconvocaron para protestar colectivamente. Esto da cuen-

ta de que actores y organismos de la sociedad civil participan cada vez con mayor presencia en los procesos de integración de instituciones como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo, y en procesos como el de la reforma política.

En Venezuela, HUGO CHÁVEZ puso fin a cuatro décadas de democracia con partidos tradicionales. Pero intentó concentrar poderes cuasi dictatoriales. Por cuestiones de legalidad y legitimidad popular, se mantiene en el poder.

El embrión de la sociedad civil que se está desarrollando ha dado muestras de reacción. Aún faltan, sobre todo, redes que conecten acciones conjuntas. Carece la misma de liderazgo claro y no ofrece aún un discurso prodemocrático que pueda distinguirse. Opera por reflejo, pero incluso así es una fuerza que existe y que debiera explotarse a través de mecanismos formales destinados a una defensa colectiva internacional de la democracia en los países del hemisferio. La sociedad civil, bajo determinadas condiciones previas, debiera convertirse en un actor denunciante de los procesos de resquebrajamiento democrático ante la comunidad internacional.

Respecto de la participación de la sociedad civil, como instituciones y personas organizadas y en interacción, éstas no pueden actuar solas, requieren alianzas estratégicas con los partidos políticos. Lo cual permite trasladar las demandas desde la sociedad civil a la sociedad política, y dar un espacio de legitimidad a las acciones privadas en defensa de la democracia.

De igual manera, y este es un tema fundamental, es necesario que las acciones, la construcción de redes y la preparación de instituciones y ciudadanos para la defensa de la democracia tengan un soporte financiero. El papel de los donantes es vital si es que se quiere impacto y efectividad, así como actividades sostenidas en el tiempo.

A MODO DE CONCLUSIÓN, Y ALGUNAS RECOMENDACIONES

Estamos en una etapa donde la necesidad supera los medios que existen para aplacarla. 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 lo es la sociedad civil y sus estrategias. Es necesario, por tanto, combinar la paciencia y la 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 momento en que la democracia y sus instituciones contarán con márgenes de protección más adecuados que los actuales.

La sociedad civil, por su base social y su interacción con la ciudadanía, se ofrece como un mecanismo de presión sobre los Estados en defensa de la democracia. Sin embargo, es necesario incidir en su fortalecimiento así como en la construcción de redes que permitan un trabajo conjunto.

No existe un conocimiento de la Carta Democrática Interamericana en el ámbito de la ciudadanía e incluso dentro de las organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, se debe trabajar en tareas de difusión a esos niveles para que dicho documento sirva de eje para campañas concertadas en defensa no sólo de las democracias amenazadas o resquebrajadas por imposiciones autoritarias, sino también de los contenidos de la Carta, especialmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La sociedad civil debe tener como una de sus tareas más urgentes la promoción de la participación ciudadana y motivar a amplios sectores sociales para expresar opinión y movilizarse cuando la democracia esté en riesgo o haya sido vulnerada. Una sociedad en la que la participación es, más que una regla, una vocación ciudadana, representa un mayor contrapeso a las propuestas autoritarias.

Fortalecer espacios desde sociedad civil que permitan el monitoreo, análisis, vigilancia y acción frente a los riesgos que afectan la democracia.

REFERENCIAS

- AGUILAR CARDOSO, L. "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 [www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/Carta Democrática_Curso.doc].
- AYALA, C. y NIKKEN P. (2006). *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*, Lima: Comisión Andina de Juristas - Centro Carter.
- CANCADO TRINDADE, A. (2001). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Edit. Jurídica.
- CARRILLO SALCEDO, J. (2001). *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, 2.^a ed. Madrid: Tecnos.
- CARTER, J. (2005). "Las promesas y peligros de la Democracia", palabras de inauguración de la Cátedra de las Américas, Washington, 25 de enero, en [www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/Carter.doc].
- COLE, L. (2003). "Participación de la sociedad civil en el sistema interamericano: la organización de los Estados Americanos", en *Serie Seguimiento a las Cumbres de las Américas*, 2. FOCAL.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final*. Lima.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (2000). *Peru 2000: un triunfo sin democracia*. Lima.
- Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (1947). "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", adoptado en Río de Janeiro el 9 de febrero de 1947. Entró en vigor el 13 de agosto de 1948.
- Cumbre de las Américas - Sistema de Información. *Participación de la sociedad civil*, en [www.summit-americas.org/esp-2002/sociedad-civil.htm].
- Cumbre de las Américas, Secretaría. Organización de los Estados Americanos. (2005). *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.
- FLORES GALINDO, A. (1981). *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Lima: Rikchay.
- FRIEDMANN, R. (1994). "Perspectivas de la consolidación de la democracia", en *Democracia y sociedad civil*. Bogotá: Fundación Naumann.
- GARCÍA-SAYÁN, D. (2002). *Una nueva política exterior peruana*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- RABOTNIKOF, N. (2002). "Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación", en PANFICHI, A (coord). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINTONG, S. (1984). "Will more countries become democratic?" en *Political Science Quarterly*. 99.
- JOUVENEL, B. (1998). *Sobre el poder*. Madrid: Unión Editorial.
- MUJICA, P. (2003). "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.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2005). Discurso de JOSÉ MIGUEL INSULZA, Secretario General de la OEA. Sesión Inaugural del 35.º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, 5 de junio. Fort Lauderdale, Estados Unidos, en [www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0104].
- PAINE, T. (1969). *Escritos*. New York: New American Library.
- PARETO, V. (1927). *Manual de economía política*. París: Giard.
- PASTOR RIDUEJO, J. (2003). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, 9.ª ed. Madrid: Tecnos.
- PÉREZ DÍAZ, M. (1966). *El retorno de la sociedad civil*, Madrid: Tecnos.
- PERINA, R. (2001). *El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA*, en [www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/6_perina.pdf].
- SIKKINK, K. (1997). "Reconceptualizing sovereignty in the Americas: historical precursors and current practices. (International law in the Americas: rethinking national sovereignty in age of regional integration)". *Houston Journal of International Law*, 3, vol 19.
- TOCHE, E. *OEA busca destino*, en [www.desco.org.pe/publicaciones/QH/qh154et1.doc].