

Foro de la Sociedad Civil
en preparación de la
XXXIII Asamblea General de la OEA

© 2004, FLACSO-Chile
Inscripción N° 137.777. Santiago de Chile.
ISBN 956-205-185-4

Derechos de edición reservados para todos los países por
Santiago de Chile.

© FLACSO-CHILE
Editado por FLACSO-Chile.
Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Santiago de Chile.
Teléfonos: (562) 2900 200 - Fax: (562) 2900 270
Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl
www.flacso.cl

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o
electrónicos, incluidas las fotocopias,
sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Diseño y Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación: Claudia Gutiérrez y Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Versión: CD y en www.flacso.cl

321.4 FLACSO-Chile; Organización de los Estados Americanos
Foro de la Sociedad Civil en preparación de la XXXIII
Asamblea General de la OEA. Santiago, Chile: FLACSO, 2004.
293 p. Serie Libros FLACSO.

GOBERNABILIDAD / SOCIEDAD CIVIL / AMENAZAS A LA GOBERNABILIDAD / DERECHOS HUMANOS / CONFERENCIA / INTEGRACION SOCIAL / DESARROLLO ECONOMICO / DESARROLLO SOCIAL / SEGURIDAD REGIONAL / AMERICA LATINA / CARIBE

Impreso en Chile / Printed in Chile

*Foro de la Sociedad Civil
en preparación de la
XXXIII Asamblea General
de la OEA*



Organización de los Estados Americanos
Unidad para la Promoción de la Democracia
Secretaría de Cumbres de las Américas

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
CAPÍTULO 1	
Sociedad Civil y Gobernabilidad: Foro de la Sociedad Civil en preparación de la Asamblea General de la OEA. Informe del Encuentro	13
CAPÍTULO 2	
Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina. FLACSO-Chile	23
CAPÍTULO 3	
Gobernabilidad Democrática en las Américas. Unidad para la Promoción de la Democracia. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos	113
CAPÍTULO 4	
Visiones del Centro Carter. Carter Center	137
CAPÍTULO 5	
Sociedad Civil y Gobernabilidad: algunas ideas para el debate. Iván Zamora	151
CAPÍTULO 6	
Sociedad Civil y Gobernabilidad: perspectiva andina. Franklin Rodrigo Fernández Ortiz	155

CAPÍTULO 7	
Estrategia de seguimiento de la Sociedad Civil a la Cumbre de Québec y apoyo a su implementación. Andrea Sanhueza	171
CAPÍTULO 8	
Civil Society Participation in the Inter-American System: The Case of the Organization of American States. Laurie Cole	183
CAPÍTULO 9	
Record de la región muestra retrocesos en derechos humanos y fragilidad democrática. José Miguel Vivanco	207
CAPÍTULO 10	
Encuesta Latinobarómetro 2002.	213
ANEXO 1	
Instituciones participantes	231
ANEXO 2	
Programa	235
ANEXO 3	
Cuestionarios	237

RESUMEN

Esta publicación presenta los resultados del encuentro “Sociedad civil y gobernabilidad. Foro de la sociedad civil en preparación de la XXXIII Asamblea General de la OEA”, organizado por FLACSO-Chile en conjunto con la Secretaría General de la OEA (Unidad para la Promoción de la Democracia y la Secretaría Ejecutiva de Cumbres), que tuvo lugar el 7 de junio de 2003 en la sede de FLACSO-Chile. Este foro de consulta, que reunió a más de 50 organizaciones de la sociedad civil del hemisferio, tuvo como propósito evaluar los desafíos que enfrenta la región en materias de gobernabilidad, incluyendo tres temas sustanciales: fortalecimiento político institucional, desarrollo económico y social, e integración social. Por otra parte, esta reunión es parte de un proceso por el cual las organizaciones de la sociedad civil participan más activamente en las actividades de la Organización de Estados Americanos.

ABSTRACT

This publication presents the results of the meeting “Civil Society and Governability. Civil Society Forum in the context of the XXXIII OAS General Assembly”, organized by FLACSO-Chile in coordination with the OAS Secretary General (UPD-Summit of the Americas Secretariat), that took place in June 7, 2003. The purpose of this consultation process –that gathered more than 50 civil society organizations– was to evaluate the major challenges that faces the region regarding governability issues; including three mayor dimensions: political and institutional strengthening, economic and social development, and social inclusion. Furthermore, this meeting is part of an integral process of civil society inclusion into the activities of the Organization of American States.

PRESENTACIÓN

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta América Latina es cómo alcanzar un sistema democrático estable, con participación y un alto grado de concertación y sustentación política. La gobernabilidad es un tópico crucial para la región a inicios de siglo. Ese fue el tema central en la Reunión del Grupo de Río, donde se suscribió el Consenso de Cuzco y de la Trigésimo Tercera Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Santiago de Chile, 8-10 de junio de 2003.

En el marco de este último evento, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), en conjunto con la Secretaría General de la OEA, organizó el encuentro “Sociedad civil y gobernabilidad. Foro de la sociedad civil en preparación de la Asamblea General de la OEA”, que tuvo lugar en la sede de FLACSO-Chile el 7 de junio. Este foro de consulta, que reunió a más de 50 organizaciones de la sociedad civil de las Américas, tuvo como propósito evaluar los desafíos que enfrenta la región en materias de gobernabilidad; así como analizar las formas de vinculación entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos frente al contexto de crisis de representatividad en la región. Por otra parte, esta reunión es parte de un proceso por el cual las organizaciones de la sociedad civil participan de los principales debates sobre los temas referidos a la estabilidad política, económica, social y cultural en las Américas.

Las recomendaciones emanadas de este foro de consulta fueron presentadas en el diálogo informal de representantes de la sociedad civil con jefes de delegación, cancilleres y el Secretario General de la OEA, que inició la trigésimo tercera versión de la Asamblea General. Esta fue la primera ocasión en que los representantes de los estados miembros de la OEA se reúnen oficialmente con la sociedad civil para debatir e intercambiar opiniones relativas a temas críticos para los países del hemisferio.

El primer capítulo de esta publicación recoge las principales recomendaciones emanadas de este encuentro y las grupa en tres ejes: gobernabilidad y derechos humanos; en ámbito político-institucional; seguimiento de acuerdos multilaterales y la participación de la sociedad civil. La segunda parte, incluye el informe de gobernabilidad elaborado por FLACSO-Chile, el que da cuenta de las principales vulnerabilidades y amenazas que enfrentan los países latinoamericanos a nivel político, social y económico. En la tercera sección, se incorpora el informe elaborado por la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, en el cual se evalúa el contexto de gobernabilidad en el sistema interamericano. Los capítulos siguientes incluyen las contribuciones de organizaciones de la sociedad y centros de investigación académicas frente al tema de la gobernabilidad democrática en las Américas. Agradecemos los aportes del Centro Carter; la Asociación Chilena de organismos no gubernamentales (ACCIÓN); el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración (CEEILA-Bolivia); la Corporación PARTICIPA-Chile; FOCAL-Canadá; Human Rights Watch; y el Latinobarómetro. Finalmente, se incluye un listado completo de los participantes y el programa de trabajo de la reunión, así como las respuestas a un cuestionario sobre gobernabilidad que contestaron más de quince organizaciones de la sociedad civil del hemisferio.

Agradecemos a todos y cada uno de los autores y miembros de la sociedad civil que ha aportado con sus visiones a esta publicación que busca contribuir a establecer nuevos consensos en materia de gobernabilidad democrática en el hemisferio. La colaboración de la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y la Secretaría Ejecutiva de Cumbres, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, fueron fundamentales para el éxito de este encuentro. También y en forma especial, agradecemos el trabajo efectuado por el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO-Chile, en la labor de coordinación y seguimiento de esta reunión.

Francisco Rojas Aravena
Director FLACSO-Chile

CAPÍTULO 1

Sociedad Civil y Gobernabilidad: Foro de la Sociedad civil en preparación de la Asamblea General de la OEA Informe del Encuentro¹

Este documento presenta los resultados del encuentro “Sociedad civil y gobernabilidad: foro de la Sociedad Civil en preparación de la Asamblea General de la OEA”, organizado por FLACSO-Chile en conjunto con la Secretaría General de la OEA (Unidad para la Promoción de la Democracia y la Oficina de Cumbres) y en coordinación con CEJIL, PARTICIPA, HUMAN RIGHTS WATCH, Universidad Diego Portales, y el International Human Rights Law. Este se realizó en la sede de FLACSO-Chile el día sábado 7 de junio del 2003.

Esta reunión es parte de un proceso por el cual las organizaciones de la sociedad civil se hacen partícipes de los principales debates sobre temas referidos a la estabilidad política, social, económica en las Américas. Las organizaciones de la Sociedad civil han realizado en la última década un esfuerzo sostenido por incorporar visiones y perspectivas constructivas en los más diversos temas. Particular importancia posee el tema de la promoción y defensa de los derechos humanos, así como, de la democracia.

Las organizaciones de la Sociedad Civil en las Américas son muy diversas. Poseen distintos focos de interés, realizan actividades de promoción con énfasis en distintas causas, no obstante, todas impulsan y promueven la realización de un aporte efectivo que posibilite avanzar en la consolidación democrática y en el desarrollo de nuestras sociedades y pueblos. Este ha sido un esfuerzo continuo, con altos y bajos que permite hoy día reforzar un espíritu constructivo de diálogo con los gobiernos de la región. En el caso chileno, permítanme destacar lo

1. Documento presentado por el director de FLACSO-Chile, Francisco Rojas Aravena, al Diálogo Informal entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Cancilleres de las Américas. En conformidad con el artículo 10 de la Asamblea General y de la resolución CP/RES.759 (1217/99) y CP/RES.840 (1361/03).

que la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, María Soledad Alvear, ha denominado, junto con el Presidente Ricardo Lagos, como el impulso de una “diplomacia ciudadana”. Es decir, una diplomacia que se nutre del conjunto de las organizaciones de la sociedad y promueve en el ámbito multilateral iniciativas y medidas de cooperación y colaboración.

Esta reunión permitió una revisión importante sobre los principales temas que dicen relación con la gobernabilidad. También tuvimos la oportunidad de escuchar y dialogar con el Secretario General de la OEA, así como recibir opiniones desde el mundo político sobre los temas de la crisis de representatividad de las organizaciones políticas.

Si pudiera expresar en una sola frase lo discutido, podría señalar que la gobernabilidad conlleva una visión multidimensional. Ello significa que su abordaje es complejo y que inciden múltiples factores internacionales y locales. En muchas de nuestras sociedades los factores globales sobredeterminan las opciones, dado que generan vulnerabilidades que con los recursos propios no somos capaces de resolver. En otros casos, dimensiones locales que no son atendidas se transforman crecientemente en problemas internacionales. El caso de los desplazados por conflictos internos lo ejemplifica vivamente.

En esta perspectiva multidimensional 3 aspectos aparecieron como cruciales:

1. La necesidad de reforzar la institucionalidad democrática.
2. Superar la debilidad económica estructural en muchos casos.
3. Establecer políticas de inclusión social.

Sobre estos tres ejes, los derechos humanos y la democracia son elementos transversales. Así también, si se ubica a la persona en el centro del sistema la gobernabilidad democrática, desde el estado de derecho a la seguridad internacional, adquiere nuevas y significativas dimensiones.

El esfuerzo realizado por alrededor de 100 personas provenientes de 17 países de las Américas que participan en el encuentro, se expresa en un conjunto de recomendaciones que estamos seguros contribuirán al debate tanto de esta Asamblea General como en la prosecución de los principales temas que dicen relación con la gobernabilidad democrática.

El conjunto de recomendaciones se sustenta en algunos principios que fueron reafirmados de manera esencial:

1. El respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del Estado de Derecho como bases esenciales de la democracia.
2. El desarrollo de una agenda de probidad y transparencia que monitoree desde las actividades de las organizaciones internacionales, como la OEA, a los Estados y a sus instituciones nacionales, incluidos los partidos políticos.
3. El desarrollo económico y la superación de la pobreza con una perspectiva de equidad son fundamentales.
4. La paz y la seguridad internacional en las Américas constituye un valor esencial que debemos preservar.

En este marco se establecieron recomendaciones en torno cuatro ejes. En cada uno de ellos se proponen recomendaciones específicas; las cuales se incluyen en este documento.

En el ámbito de *governabilidad y derechos humanos* se elaboraron propuestas relacionadas con:

- Fortalecimiento del sistema interamericano (con mayor participación de la sociedad civil).
- El mejoramiento de las condiciones de funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (mayor financiamiento y un adecuado sistema de elección de los jueces).
- El trabajo en Convenciones específicas que protejan a grupos minoritarios (indígena, racismo, mujer y niños).

En el ámbito *político institucional* se hicieron propuestas vinculadas a:

- Financiamiento de partidos (auditorías, sanciones).
- Reforma electoral (estudiar efecto en representatividad).
- Democratización interna de partidos.
- Acceso a la información (Capacitación asistencia técnica).
- Fortalecimiento de la transparencia y probidad pública (rendición de cuentas).

En el ámbito de los mandatos de la OEA y Cumbre de las Américas sobre gobernabilidad, democracia y derechos humanos se hicieron propuestas relacionadas con:

- La vinculación del sistema Interamericano con la sociedad civil.
- El monitoreo del cumplimiento de metas.

- El carácter vinculante de los mandatos.
- La ampliación de mecanismos de participación.
Por último, sobre algunos temas generales las propuestas fueron:
- Necesidad de apoyar la propuesta de la OEA sobre un mayor financiamiento institucional.
- Protección del medio ambiente.
- Libertad de conciencia y libertad de expresión.
Despenalización del desacato y otras formas de restricción.
- Protección de los migrantes y refugiados.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

En esta sección se incluyen las recomendaciones de los tres grupos de trabajo que se conformaron en la reunión, las que posteriormente fueron examinadas en el plenario por el conjunto de los asistentes al *Foro de la Sociedad Civil en Preparación de la XXXIII Asamblea General de la OEA*.

1. PARTIDOS POLÍTICOS, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROBIIDAD ADMINISTRATIVA

Las organizaciones de la sociedad civil, valoramos el esfuerzo de abrir esta asamblea en un ánimo participativo y constructivo, mediante diálogo abierto y oportuno.

Como sociedad civil organizada queremos contribuir y poner a disposición de la OEA nuestras capacidades, *expertise* y voluntad para avanzar en una construcción colectiva de gobernabilidad en la región.

Concretamos nuestra colaboración mediante la formulación de tres puntos estratégicos en orden de prioridad:

1.1. Fortalecimiento de partidos políticos

a) *Financiamiento*

- Obligatoriedad en la rendición de cuentas en forma periódica, especificando el origen, monto y uso. A través de un sistema de cuentas registradas y con la designación de un responsable legal de la ejecución de estos recursos en cada partido político.
- Incorporar en el plan de acción de la próxima Cumbre de las Américas, a realizarse en México, un compromiso profundo por parte de

los estados miembros a desarrollar sistemas comprensivos para regular el financiamiento de campañas políticas y partidos políticos.

b) *Reforma electoral*

- Que la Unidad para la Promoción de la Democracia, en conjunto con el Foro Interamericano de Partidos Políticos, realicen un estudio sobre los sistemas electorales y su impacto en los problemas de representatividad y costo del ejercicio electoral. En un plazo que no supere el 2005.

c) *Promover el carácter democrático de los partidos políticos mediante*

- Que la OEA, a través del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos ayude en la promoción y fortalecimiento de la democratización interna de los partidos políticos, mejorar su relación con los medios de comunicación y mecanismos de participación ciudadana que los vincule efectivamente con las demandas de la sociedad.

1.2. Acceso a la información

- a) Exigencia en la implementación de leyes de Derecho a la Información en los diversos países, con medidas que incluyen: obligación de facilitar acceso en la información, con la excepción de seguridad nacional y privacidad de las personas, derecho de apelación, sanciones al no cumplimiento, capacitación a funcionarios públicos para materializar la entrega de información.
- b) Comenzando el 2004, la OEA implemente mecanismos de asistencia técnica, con el fin de poner en práctica sistemas de acceso a la información.

1.3. Fortalecimiento de la transparencia y probidad pública

- a) Que la OEA fomente en los estados, la generación de legislación para promover la probidad pública y el buen actuar tanto de los funcionarios como de su personal de planta en pro del bien común y desarrollo de la sociedad. Estas iniciativas se pueden materializar a través de los códigos penales señalando y describiendo aquellas conductas que configuren delitos públicos y fuertes sanciones con el animo de resguardar los intereses de los ciudadanos.

1.4. Financiamiento de la OEA

- a) Para asegurar el cumplimiento de estas recomendaciones, sugerimos a los estados miembros incrementar su aporte financiero actual al menos en una cifra equivalente a la solicitada por la secretaría general, a partir del año presupuestario 2004.

2. AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MANDATOS DE LA OEA Y DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS SOBRE GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El seguimiento de los acuerdos es una herramienta útil para el mejoramiento de los temas en cada país. De ahí que:

- a) Los acuerdos ayudan a establecer relaciones de colaboración entre gobiernos y sociedad civil.
- b) Es importante que el diálogo multilateral continúe a nivel nacional. Ello requiere una mayor inversión en mecanismos de seguimiento de la sociedad a los acuerdos a nivel nacional.
- c) La sociedad civil organizada colabora a impulsar agendas compartidas.
- d) Las recomendaciones formuladas implican responsabilidades compartidas.

Respecto a los acuerdos se recomienda:

- a) Que éstos estén asociados a metas. Esto implica la posibilidad de construir indicadores para su monitoreo y seguimiento.
- b) Que se les otorgue un carácter vinculante, pues ello obliga a los gobiernos a su cumplimiento.

Respecto de los mecanismos institucionales de participación de sociedad civil se recomienda:

- a) Ampliar el mecanismo de participación de la Sociedad Civil institucionalizado en el GRIC. En este sentido, es necesario además, optimizar el calendario de reuniones para facilitar la participación de la Sociedad Civil.
- b) En particular sobre la agenda del ALCA, es necesario ampliar el mecanismo de participación desde el ámbito empresarial ya existente, hacia la sociedad civil en su conjunto.

- c) Hacer públicos los informes gubernamentales.
- d) Considerar informes autónomos de la sociedad civil respecto del cumplimiento de los acuerdos.

Respecto del sistema OEA

- a) Que la OEA facilite la comprensión de sí misma hacia la sociedad civil. Es decir, que facilite la información de los mecanismos y procedimientos a través de los cuales funciona de forma clara y comprensible.
- b) Identificar y difundir las diversas iniciativas de seguimiento de la sociedad civil a los acuerdos multilaterales.
- c) Que se apoye y recurra a los mecanismos informales y redes orgánicas articuladas de información de la sociedad civil para una mayor difusión e interacción respecto de temas. Al respecto se sugiere que contacte puntos focales de la sociedad civil para facilitar la relación con gobiernos.
- d) Utilizar las herramientas que ofrece la tecnología de la información para generar mayores espacios de comunicación e interacción
- e) Que considere las experticias temáticas de las OSCs, con lo cual contribuirá a apoyar su fortalecimiento.

3. GOBERNABILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

3.1. Fortalecimiento del sistema interamericano

Considerando que la gobernabilidad democrática debe estar basada en los principios de la Carta Democrática Interamericana y resaltar la garantía y respeto efectivo de los derechos humanos, entendiéndolos en sentido amplio.

Tomando en cuenta que la Cumbre de las Américas de Québec incluyó como punto de la agenda de los estados el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos.

Teniendo presente, que la Convención Interamericana contra el Terrorismo incluyó el respeto y garantía de derechos humanos como referente obligado para la implementación de las medidas contra el terrorismo.

Las organizaciones reconocemos el importante rol que ha desempeñado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en espe-

cial la secretaria ejecutiva en la construcción de la gobernabilidad democrática en la región como en los casos de Argentina y Perú.

En ese sentido debe ser prioritario para los estados poner todos sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del Sistema Interamericano de derechos humanos a través de algunas medidas concretas como las siguientes:

- a) Se establezca un mecanismo, en las elecciones de jueces de la Corte y miembros de la Comisión, en el que se garantice transparencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil. Para este efecto, que a través de la instancia competente y previo a la elección de jueces y comisionados, se institucionalice una audiencia pública que asegure la presentación de los candidatos en cuanto a sus planteamientos, idoneidad, experiencia y compromiso con la protección de los derechos humanos.
- b) Se garantice por los estados, el incremento del doble del presupuesto actual del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (Comisión y Corte), en el plazo máximo de dos años.
- c) La Asamblea General deberá disponer las medidas necesarias para evitar el recorte presupuestario que actualmente se ha dispuesto para el sistema interamericano de proyección de los derechos humanos en un 20%. Esas medidas deben conducir a la restitución del porcentaje recortado del presupuesto y a la ampliación del mismo.
- d) En general los estados deben propender a que el presupuesto del sistema interamericano sea aumentado progresivamente, de acuerdo a las necesidades operativas principalmente derivadas de la reforma a sus reglamentos.
- e) Los estados deben implementar en el plazo máximo de un año, un mecanismo eficaz y expedito que garantice el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos.
- f) Los estados han expresado continua y persistentemente su preocupación por el respeto y garantía de los defensores de derechos humanos en la región como actor importante en la democracia. Ese interés debe avanzar hacia el apoyo decidido y eficaz de la unidad de defensores de derechos humanos que se creó en la secretaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de cara a la creación de la Relataría sobre la materia.
- g) Los estados deben fortalecer el apoyo a la secretaria ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por ser el órgano del sistema que funciona de manera permanente y ante quien los usuarios del sistema acuden para demandar de manera inmediata la protección.

- h) Apoyar la ratificación de los instrumentos regionales de protección de derechos humanos por todos los estados de la OEA.
- i) Que los estados renueven el mandato del Grupo de Trabajo para la reelaboración del proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con lo que se asegure la plena y amplia participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de elaboración y adopción del proyecto de declaración; efectuar una sesión especial del Grupo de Trabajo para realizar una lectura global, antes de comenzar el proceso de negociación.
- j) Se avance en la iniciativa de elaboración del proyecto de Convención Americana contra el Racismo.

3.2. Otros temas sobre los cuales los estados deben prestar atención

- a) Que en la próxima Conferencia Sobre Seguridad Hemisférica, a celebrarse en el mes de octubre en México, los mecanismos que establezcan los estados para enfrentar este problema garanticen la vigencia, respeto y garantía de los derechos humanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.
- b) Que los estados adopten procedimientos y mecanismos para garantizar los derechos de los solicitantes de asilo, de refugio, refugiados y migrantes, de conformidad con los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Igualmente que fortalezcan la cooperación de los Estados miembros para que faciliten el retorno y reasentamiento voluntario, y que mantengan abiertas sus puertas a las víctimas de persecución. Asimismo, que se adhiera a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.
- c) Que los estados presten especial atención a la garantía y respeto de los derechos al medio ambiente y recursos naturales
- d) Que los estados presten atención al tema de discriminación de grupos en situación de vulnerabilidad tales como indígenas, afros descendientes, mujeres y niños, entre otros.
- e) Para garantizar la igualdad en la participación y goce de los derechos humanos, los estados deben garantizar la libertad de conciencia y promover la secularización de sus órganos.
- f) Que se inicie el proceso de negociación de un instrumento hemisférico vinculante que garantice el derecho al acceso a la información y participación en la toma de decisiones garantizando la participación de la sociedad civil en el mismo, en consonancia con

el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana. Para este efecto se anexa el documento de recomendaciones sobre las actividades en la OEA y sobre cuestiones de interés hemisférico, elaborado por el Grupo Participación en las Américas.

- g) Que los estados garanticen la protección y garantía de los derechos humanos en las situaciones de emergencias. De conformidad con los instrumentos regionales de protección de los derechos humanos y mecanismos eficaces para su protección como el habeas corpus.

CAPÍTULO 2

Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina¹

FLACSO-Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe evalúa las principales amenazas a la gobernabilidad democrática a las que se ven enfrentados los países latinoamericanos en la actualidad. Se parte de la base que las opciones de gobernabilidad democrática dependen de la combinación de tres dimensiones: fortalecimiento político-institucional, desarrollo económico-social e integración social.

El informe evalúa en forma sistemática las principales vulnerabilidades en América Latina y se entregan recomendaciones de políticas.

ABSTRACT

This report analyzes the major threats to democratic governability in current Latin America. It assumes that democratic governability depends on the combination of three dimensions: political and institutional strengthening, economic and social development, and social inclusion. The report evaluates in a systematic way the main vulnerabilities in Latin America, providing policy recommendations regarding those weaknesses.

1. Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil con ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA. Documento elaborado por el equipo de FLACSO-Chile, bajo la coordinación de Claudio Fuentes S. Santiago de Chile, 7 de junio, 2003.

INTRODUCCIÓN

Las opciones de gobernabilidad democrática en el hemisferio dependen de una combinación virtuosa que considera tres dimensiones: el fortalecimiento político-institucional, el desarrollo económico-social y la integración o inclusión social. La primera, se vincula a la capacidad de un Estado democrático de atender efectivamente las demandas sociales, el control efectivo del territorio, el monopolio de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas, así como controlar procesos administrativos diversos.

El desarrollo económico-social se relaciona con la capacidad de los estados nacionales de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población. Finalmente, la integración social se refiere al fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción y establecimiento de las condiciones necesarias para el respeto del derecho de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación y/o exclusión en una sociedad.

Así, la gobernabilidad democrática se transforma en un desafío multidimensional que involucra el desarrollo de un conjunto simultáneo de políticas en torno a los tres ámbitos mencionados anteriormente.

En este informe se analizan las principales vulnerabilidades o amenazas que enfrentan los países latinoamericanos en términos de gobernabilidad democrática. En este sentido, las nuevas condiciones internacionales vinculadas a procesos de globalización e integración a mercados mundiales hacen de América Latina una región particularmente vulnerable. Esto último genera una serie de obstáculos –y con ello desafíos– para garantizar la gobernabilidad de los países de la región. Por otra parte, se advierten todavía serias deficiencias a nivel interno en cuanto a la capacidad institucional de los estados para responder a demandas sociales, una debilidad de los sistemas democráticos, y la persistencia de problemas de pobreza y exclusión social.

Con la excepción de la amenaza del narcotráfico, las principales vulnerabilidades detectadas en la región se refieren a problemas internos, incluyendo aspectos institucionales, económico-sociales, y de integración social. En este marco, el informe se estructura de acuerdo a las siguientes dimensiones:

- Vulnerabilidades político-institucionales
- Vulnerabilidades económico-sociales
- Vulnerabilidades relacionadas con la integración social
- Vulnerabilidades en el tema de la seguridad interna y externa

La primera parte da cuenta de los factores que afectan a la gobernabilidad en el nuevo contexto internacional. Posteriormente, se analiza el concepto de gobernabilidad democrática y se proponen tres dimensiones para evaluar las condiciones de gobernabilidad. La tercera sección entrega un diagnóstico de las vulnerabilidades en el hemisferio, concentrándose en los países latinoamericanos. Finalmente, se exponen las principales conclusiones en esta materia, junto a las recomendaciones de políticas nacionales y regionales para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el hemisferio.

PRIMERA PARTE

UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE

El tema de la gobernabilidad ha estado presente en el hemisferio por décadas. Esto ha ocurrido, por una parte, porque la casi totalidad de los países latinoamericanos se han visto envueltos en el pasado en serias crisis institucionales, perdiendo la capacidad, en ocasiones, de formular políticas de estado que respondan a las demandas ciudadanas. Por otra parte, en la mayoría de los países del hemisferio no se han generado las condiciones para producir un desarrollo económico y social sostenible.

Adicionalmente, la estructura del sistema internacional también ha incidido en la inestabilidad de los países latinoamericanos. La desigualdad de poder económico y militar entre Estados Unidos y el resto del hemisferio ciertamente repercute en las relaciones interamericanas. Durante la guerra fría, los países del hemisferio se vieron envueltos en mayor o menor medida, en una confrontación de poder bipolar donde la gobernabilidad quedaba determinada –en parte– por la pertenencia a uno de los dos ejes.

El fin del conflicto Este-Oeste hizo resurgir las esperanzas de establecer un nuevo tipo de relación entre los países del hemisferio. El restablecimiento de la democracia y las iniciativas de libre comercio bi y multilateral hicieron pensar que se podría avanzar en una agenda de cooperación destinada a favorecer el bienestar social y consolidar la democracia. No obstante aquel promisorio escenario, en muchos países de la región la consolidación de la democracia y el ansiado incremento del bienestar económico no se han producido, producto de importantes factores externos e internos que analizaremos en profundidad en este informe.

*Más elecciones
no ha significado
mejores democracias*

Si bien ha aumentado el número de países en los que se realizan elecciones y renovación periódica de autoridades -democracias electorales- en la mayoría de los casos aún persisten serias deficiencias en cuanto al respeto de otros derechos

esenciales al sistema democrático como son: la libertad de asociación, libertad de expresión, protección de la integridad física de las personas, etc. Sólo durante los años noventa se produjeron más de 20 situaciones de crisis institucional en América Latina. Mientras en la región se dan procesos electorales regulares, ello no ha significado un incremento en la calidad de la democracia.

Desde el punto de vista del bienestar económico, los índices de desarrollo humano para la región muestran que la pobreza no ha disminuido significativamente en los últimos diez años, y se ha producido un estancamiento en los índices de marginalidad.

Pero si la debilidad de nuestros sistemas democráticos y las dificultades para generar un desarrollo sostenible son dos constantes en América Latina, existen tres elementos nuevos en la región que contribuyen a incrementar la incertidumbre y, por ende, han afectado la

Globalización, reforma
estructural de la economía e
individualización son nuevos
factores que afectan la
governabilidad

governabilidad; ellos son el proceso de globalización, las transformaciones estructurales de la economía, y el proceso de individualización.

Globalización. En los últimos cincuenta años se ha observado una progresiva aceleración del desarrollo científico tecnológico lo que ha incidido de manera notable tanto en los procesos productivos –a través de economías a escala– como en la vida diaria de las personas. Primero, se ha producido una acelerada integración de mercados financieros nacionales a nivel global. Segundo, la reducción de los costos de transporte y comunicación han estimulado la división del trabajo entre los países que poseen ventajas comparativas en cuanto a capital y trabajo. Tercero, la revolución de las comunicaciones ha producido una “contracción del espacio” (PNUD 2000) en la que se advierte un creciente acceso a información sobre lo que ocurre en otros lugares del mundo.

La globalización como fenómeno social, político y económico nos ha hecho más conscientes de una simple realidad: la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad. Problemas como el recalen-

tamiento de la tierra, el narcotráfico, pandemias, deforestación, contaminación ambiental nos han acompañado por décadas y en algunos casos siglos. Sin embargo, hoy existe mayor conciencia respecto de los efectos que ha tenido, por ejemplo, el daño que se ha producido en el medio ambiente global como resultado de los modelos de desarrollo productivos aplicados en el pasado o respecto del impacto que tiene la deforestación de un determinado país en el ecosistema global.

Mientras el proceso de globalización brinda grandes oportunidades a la cooperación internacional, aquella mayor interdependencia también tiene efectos indirectos en la gobernabilidad en los países en desarrollo.

“Observamos que la situación internacional incide en la gobernabilidad de muchos países de la región”
Grupo de Río. Consenso de Cusco,
Mayo, 2003

Primero, la mayor dependencia de los mercados globales hace que las economías en vías de desarrollo se vean más afectadas en momentos de recesión y crisis económica internacional. Una contracción mundial tiene un efecto mucho mayor en aquellos

países donde no existen los recursos para atender problemas sociales como desempleo, pobreza y desigualdad. Así, el costo social de una crisis económica global es mayor en países no desarrollados que en los que sí lo son.

Segundo, una mayor interdependencia genera la necesidad de resolver conflictos globales en forma multilateral, lo que implica tratar de consensuar una multiplicidad de actores que tienen intereses diversos. Sin embargo, las capacidades, los recursos de poder, los intereses, las oportunidades, y los ritmos para la inserción de los países al sistema internacional son muy diferentes.

Hasta el momento, las negociaciones sobre medio ambiente y comercio a escala global han fracasado o simplemente han sido menos que óptimas. En estas negociaciones han existido claras diferencias de interés entre los países desarrollados y los que no lo son y en las capacidades de los países desarrollados de imponer una agenda y un ritmo de negociaciones multilaterales. Aquello ha dificultado la acción colectiva y el logro de acuerdos internacionales que beneficien al conjunto de la humanidad. En un mundo donde existe una brecha muy fuerte entre países desarrollados y no desarrollados, la diferencia de intereses y capacidades entre los actores internacionales es tal, que se corre el

riesgo que siempre se encuentre una solución menos que óptima a los problemas globales.

La reforma estructural de la economía. El modelo de desarrollo económico latinoamericano en los últimos veinte años ha producido una importante transformación en las relaciones económicas y sociales. El nuevo modelo de desarrollo involucra los siguientes componentes: (a) el Estado tiene un papel menor como agente o motor del desarrollo productivo nacional; (b) en contraposición, la iniciativa privada es percibida como la principal fuerza promotora del desarrollo; (c) la libertad de mercado juega un papel central en la asignación de recursos; (d) el Estado cumple un papel subsidiario en áreas donde el sector privado no tiene interés, capacidades o no puede invertir.

Con mayor o menor énfasis, la casi totalidad de los países de América Latina han implementado reformas que apuntan en ese sentido. Ello ha incidido en una reestructuración de las economías internas y en la relación entre nuestros países y el mundo. Los cambios se han traducido en: (a) apertura de los mercados internos al exterior vía la reducción de tasas arancelarias, (b) reducción del rol del Estado en el control de la economía interna, (c) establecimiento de controles más efectivos sobre el gasto fiscal con el propósito de evitar déficits fiscales permanentes, e (d) incentivos al ahorro e inversión. Respecto del último punto en muchos países de la región los incentivos a la inversión han incluido una flexibilización de las regulaciones laborales, reducción de impuestos para inversionistas y empresas, y modernización de los sistemas administrativos para facilitar la acción de los privados.

Varios factores hacían necesaria una reestructuración: intolerables déficits fiscales, serios problemas de gestión administrativa de las empresas del estado en algunos países, e incapacidad de algunos estados para trasladar los beneficios económicos obtenidos a los sectores más postergados de la sociedad.

Sin embargo, la reestructuración económica también ha afectado de forma indirecta la gobernabilidad de nuestros países. Primero, la tendencia general hacia la reducción de recursos del Estado que dominó gran parte de la década de los ochenta y noventa han afectado principalmente a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Segundo, la generación de condiciones para la inversión externa en países en desarrollo ha hecho que muchos gobiernos hayan optado por flexibilizar las condiciones de trabajo, incrementado la precariedad de las condiciones laborales. Finalmente, la carencia de recursos para implementar políticas sociales de largo plazo extienden la brecha interna entre aque-

llos pocos sectores sociales que pueden acceder a los beneficios del modelo en forma privada, y aquellos grandes sectores que, o no pueden acceder, o bien, tienen acceso a beneficios sociales de mala calidad.

En un contexto de mayor segmentación social, precariedad laboral, y de un Estado debilitado y muchas veces poco eficiente para brindar beneficios públicos de buena calidad, las posibilidades de crisis internas se incrementan significativamente. Aquella constatación ha hecho que las agencias internacionales hayan –hasta cierto punto– moderado su inicial impulso transformador, incluyendo una nueva agenda social en los últimos cinco años que pone acento en el rol del Estado como un actor central en la resolución de problemas agudos de pobreza, exclusión social y desigualdad.

Individualización. La individualización responde –en parte– a los dos procesos anteriores. Esta se entiende como la conquista de la autonomía por parte del individuo (Lechner 1997; Giddens 1997; PNUD 2000). Se trata de un complejo proceso histórico mediante el cual los individuos se reconocen como sujetos de derechos y como entes autónomos capaces de autorealizarse a partir de sus propios trabajos y logros. La inserción de las mujeres en el mundo laboral, el cambio de preferencias en la población acentuando logros individuales sobre preocupaciones sociales, y el cambio en la estructura y composición de la familia reflejan esta nueva realidad.

La individualización tiene distintas facetas. Por una parte, ella advierte de una oportunidad para la autorealización personal otorgando mayor libertad a las personas. Por otra parte, esta individualización tiende a restringir las relaciones a un entorno más reducido, perdiéndose el sentido de lo social. Las conquistas individuales tienden a privilegiarse por sobre la búsqueda de soluciones colectivas para problemas que afectan a un conjunto.

Finalmente, el cambio en la subjetividad de las personas establece una nueva relación entre dichos individuos y otros actores institucionales (partidos políticos, Estado). Si bien los individuos siguen manifestando preocupación en problemas de interés público, ellos no ven que los partidos políticos e incluso el propio Estado representen sus intereses, ni que respondan a sus demandas y necesidades personales. Se produce así una crisis de representatividad de las instituciones.

Así, las formas de canalizar las demandas sociales se transforman y pasan a depender no de partidos políticos tradicionales, sino que de representantes particulares con los cuales la ciudadanía se identifica, o bien en relaciones más clientelares con instituciones que ofrecen beneficios inmediatos (O'Donnell 1996).

En suma, el actual contexto hemisférico coloca serios desafíos a los gobiernos latinoamericanos porque además de las debilidades de los sistemas políticos, a los problemas de pobreza y exclusión social se suman nuevos fenómenos -globalización, reforma estructural, individualización- que presentan oportunidades pero también riesgos para la gobernabilidad democrática.

SEGUNDA PARTE

CONCEPTUALIZACIÓN: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Existen dos dimensiones no excluyentes del concepto gobernabilidad: gobernabilidad como eficiencia institucional y gobernabilidad como articulación de intereses sociales (Tomassini 1992; Sojo 1995; CEPAL 2002).

- *Gobernabilidad como eficiencia institucional*

Una aproximación común al concepto de gobernabilidad se vincula con la capacidad que tiene un Estado de atender y resolver demandas sociales. En este enfoque se coloca énfasis en las capacidades institucionales de la

Existen dos formas de entender gobernabilidad: como eficiencia institucional y como articulación de intereses

maquinaria gubernamental para formular y llevar a cabo sus políticas². Así esta definición se limita básicamente a cuestiones de eficiencia, transparencia, y responsabilidad del Estado (Tomassini 1992).

Un Estado es “gobernable” cuando cumple con ciertos requisitos o capacidades mínimas tales como: el control efectivo del territorio, el control del monopolio de la fuerza, la formulación e implementación de políticas económicas, el mantenimiento de disciplina fiscal, la capacidad de recaudación impositiva, y el control efectivo de procesos administrativos diversos.

Al otro lado de la medalla, un gobierno se hace “ingobernable” cuando pierde la capacidad de alcanzar los objetivos mencionados en forma eficaz. Desde esta perspectiva, la prevención de crisis de

2. El concepto fue introducido en 1975 por Samuel Huntington, Michel Crozier, y Jo Ji Watanuk I, en el trabajo de la comisión trilateral en el que se enfatiza que la gobernabilidad se vincula con el desbalance entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado (CEPAL, 2002).

governabilidad estaría dada por adecuadas reformas que hicieran al Estado un eficiente distribuidor de beneficios públicos y, de acuerdo a algunos autores, por el control de las demandas sociales.

- *Governabilidad como articulación de intereses sociales*

Una definición más amplia considera al conjunto de intereses sociales. A juicio del PNUD, se entiende por gobernabilidad el “conjunto de mecanismos, procesos, y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (PNUD 1997). En esta conceptualización se apunta a la noción de ¿Cómo vivir y actuar juntos?, considerando una trama de elementos políticos, económicos, sociales, de identidad y subjetividad que en su conjunto marcan un vínculo social.

Esta definición incluye la primera dimensión –de eficiencia institucional– pero va más allá, pues alude a la forma en que en una sociedad se articula y media las diferencias y, por lo tanto, requiere observar las condiciones que prevalecen en su interior y que permiten la articulación de intereses y resolución de conflictos.

Bajo esta premisa, la gobernabilidad implica una serie de condiciones necesarias (Tomassini 1992, 1998). Ellas se refieren a: (a) la eficiencia del Estado para atender demandas sociales, (b) las condiciones políticas para articular intereses y mediar diferencias, y (c) las condiciones sociales que permiten la expresión de los intereses sociales. Dado que el Estado opera dentro de un marco social determinado, se requiere observar cómo y hasta qué punto el contexto social y político está condicionando o haciendo posible que un sistema sea gobernable.

En otros términos, esta conceptualización asume que una nación se torna ingobernable cuando los mecanismos e instituciones encarga-

Governabilidad no sólo se refiere a un ejercicio eficiente del gobierno, sino también a las condiciones políticas y sociales necesarias para que aquella función pueda ejercerse

das de articular intereses y mediar las diferencias entre los actores fallan. Ello puede deberse a que el Estado no está atendiendo a las demandas, a que el sistema político y las instituciones que lo sustentan no son capaces de ex-

presar intereses diversos, o bien porque no se dan las condiciones sociales. Si existen amplios sectores postergados en sus demandas, si ade-

más las instituciones políticas no son capaces de representar a la ciudadanía, y si el Estado no brinda beneficios sociales en forma efectiva, se incrementa la vulnerabilidad del sistema político y con ello la gobernabilidad de un país está en riesgo.

Países con altos niveles de pobreza, con constantes situaciones de exclusión social, con sistemas políticos débiles, y con estados ineficaces para responder a las necesidades de la población tienen mayores posibilidades de enfrentar crisis de gobernabilidad.

La definición de gobernabilidad como articulación de intereses es relevante por dos motivos. Primero, al colocarse un énfasis en las condiciones necesarias se amplía el universo de políticas posibles que busquen prevenir crisis de gobernabilidad. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho, y la relación de ellos con el sistema político. Segundo, una visión más amplia del concepto de gobernabilidad nos obliga a pensar en soluciones de largo plazo en donde un conjunto integral de reformas permitirá incrementar los niveles de gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos en la región.

CONDICIONES PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

De esta forma, las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una ecuación que considera el desarrollo político-institucional, el desarrollo económico y social, y la integración de la población:

La gobernabilidad está condicionada por:

- *Desarrollo político-institucional.* El Estado es capaz de atender las demandas sociales. Las autoridades legítimamente electas ejercen el control efectivo del territorio, mantienen el monopolio de la fuerza, formulan y son capaces de implementar políticas sociales y económicas, recaudan impuestos, y controlan efectivamente procesos administrativos diversos. Las instituciones del Estado garantizan y promueven el cumplimiento del Estado de derecho.
- *Desarrollo económico y social.* El Estado-nación es capaz de generar un mínimo grado de desarrollo económico y social que asegura la satisfacción de necesidades básicas de la población.
- *Integración social.* El fortalecimiento del Estado de Derecho implica que se generan condiciones básicas para el respeto a los derechos humanos y

para la integración o inclusión de la ciudadanía al sistema democrático. Se promueven las condiciones necesarias para el respeto de los derechos de las minorías, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la superación de todas las formas de discriminación.

En otros términos, la gobernabilidad se torna realidad cuando aquellas tres condiciones se dan simultáneamente. La gobernabilidad es un concepto esencialmente multidimensional y que alude al conjunto de condiciones mencionadas.

El carácter multidimensional de este concepto es muy relevante dado que para garantizar la gobernabilidad se requiere desarrollar un conjunto simultáneo de políticas en el ámbito de la integración social, el desarrollo económico y el desarrollo político-institucional.

Avanzar en una sola dimensión no garantiza una situación de gobernabilidad permanente. El caso de Argentina es emblemático. Durante gran parte del siglo XX Ar-

El concepto de gobernabilidad es esencialmente multidimensional

gentina disfrutó de uno de los más altos niveles de desarrollo económico de la región y, sin embargo, dicho país experimentó crisis institucionales re-

currentes durante el siglo. El desarrollo institucional del Estado y la debilidad de un sistema político que excluía a grandes sectores de la pobreza fueron factores centrales en la inestabilidad de dicho país. De esta forma, se requieren acciones simultáneas para garantizar una situación de gobernabilidad.

En síntesis, existe un contexto de incertidumbre en América Latina donde, dada la experiencia de crisis recurrentes y debido a la emergencia de nuevos fenómenos globales, es probable que se repitan crisis de gobernabilidad tal como ha venido ocurriendo durante la última década. Democracias frágiles y poco institucionalizadas tienden a ser una de las principales características de la región. En este marco, las condiciones de gobernabilidad están dadas por los siguientes factores:

- La existencia de un contexto internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos,
- El desarrollo de un conjunto integrado de políticas en el plano político, económico, y social destinadas a:
 - fortalecer el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.
 - promover la subordinación de las fuerzas armadas y de orden al poder civil y su no ingerencia en asuntos político-contingentes.

- hacer del Estado una instancia eficiente, transparente y responsable.
- garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- promover la integración de los sectores excluidos de la sociedad, la igualdad de género y una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias.
- Ampliar y promover la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

América Latina es una región vulnerable, sujeta a problemas de gobernabilidad por un conjunto de circunstancias políticas, económicas y sociales que se examinarán a continuación. Si bien, se han hecho esfuerzos multilaterales, gubernamentales, y de la sociedad civil para atender aquellas vulnerabilidades, todavía existe un largo camino que recorrer.

TERCERA PARTE

DIAGNÓSTICO DE LAS VULNERABILIDADES EN EL HEMISFERIO

En este apartado damos cuenta de las principales amenazas a la gobernabilidad en América Latina. Definimos cuatro áreas fundamentales en las que se podrían evidenciar amenazas a la gobernabilidad:

- Vulnerabilidades político-institucionales.
- Vulnerabilidades económico-sociales.
- Vulnerabilidades relacionadas con la integración social.
- Vulnerabilidades a la seguridad interna y externa.

1. Vulnerabilidades político-institucionales: democracias débiles

Las democracias de América Latina tienden a ser débiles. Con contadas excepciones, se observan en general serias deficiencias político-institucionales en los países de la región. Ello se manifiesta con la recurrencia de crisis, la indebida intervención de las fuerzas armadas en asuntos de política doméstica en algunos países, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y violencia institucionalizada. Como resultado de lo anterior, no es extraño observar un alto nivel de desconfianza hacia los partidos políticos y la crisis de representatividad de los mismos.

a) *Recurrencia de crisis*

La carencia de una tradición democrática fuerte y la debilidad de las instituciones son una de las características más comunes de los países latinoamericanos. Esto sumado a la inestabilidad económica y social que analizaremos más adelante, generan un escenario proclive para la recurrencia de crisis político-institucionales. Así, pese a que la tercera ola democratizadora de comienzos de los noventa que abrió una ventana de oportunidades para la consolidación democrática, muchos países se han visto afectados por serias crisis políticas que tienden a resolverse fuera de esquemas democráticos (Tabla 1). Observamos que desde 1990 a la fecha las elites políticas y/o militares han recurrido a la amenaza militar para interrumpir el proceso democrático. Los casos más emblemáticos de la década pasada fueron Paraguay, Haití y Perú. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos focos de tensión en Argentina y Venezuela.

b) *Democracias de baja densidad*

El retorno de la democracia en muchos de los países de la región, abrió grandes esperanzas en términos de la protección de los derechos políticos y las libertades civiles largamente reprimidos. No obstante, transcurridos más de una década de procesos de transición democrática, se observa que de un universo de 21 países de América Latina, sólo en la mitad de ellos existe pleno respeto de los derechos políticos, considerando el derecho a sufragio, la alternancia en el poder, el derecho a emitir un voto secreto y libre de presiones, entre otros derechos políticos. El gráfico 1 muestra que desde 1988 a la fecha un promedio de diez países se les considera plenamente democráticos desde el punto de vista de los derechos políticos.

Aún más grave es el hecho que del universo de 21 países sólo en 6 países de la región existe un pleno respeto a las libertades civiles incluyendo el derecho a asociación, el respeto por la libertad de expresión, libertad de asociación colectiva, la protección de la integridad de las personas respecto de abusos de poder por parte de la autoridad, etc. Desde 1988 y hasta la fecha no observamos grandes cambios en la tendencia vinculada al respeto de libertades civiles.

Aquella brecha entre la mayor cantidad de países donde se respetan plenamente los derechos políticos y aquellos donde se respetan plenamente las libertades civiles habla de una situación en donde se

Tabla 1
Crisis político-institucionales en América Latina 1990-2004

País/año	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
Argentina															
Belice															
Bolivia															
Brasil															
Chile															
Colombia															
Costa Rica															
Cuba															
Ecuador															
El Salvador															
Guatemala															
Haití															
Honduras															
México															
Nicaragua															
Panamá															
Paraguay															
Perú															
Surinam															
Uruguay															
Venezuela															

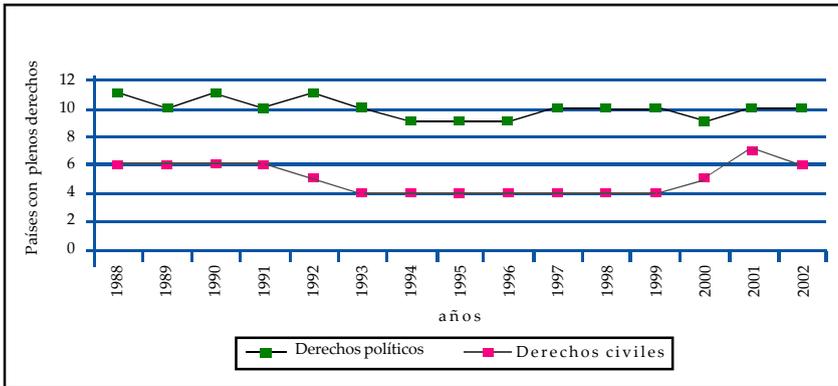
Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile sobre la base de informes de prensa.

consolidan democracias electorales y donde la profundización democrática está pendiente. Es decir, los ciudadanos y ciudadanas son capaces de votar y elegir a sus representantes pero existe una menor protección de otros derechos esenciales en un sistema democrático.

c) *La Corrupción incrementa la vulnerabilidad político-institucional*

Uno de los factores que más incide en la debilidad de los sistemas democráticos es la persistencia de la corrupción. El concepto corrupción se refiere al uso de recursos públicos con fines privados. Aquel uso puede darse a partir del beneficio personal que obtienen los funcionarios públicos al controlar ciertos recursos públicos, o bien, cuando un

Gráfico N°1
Derechos políticos y civiles en América Latina



Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile en base a Freedom House.

funcionario público obtiene recursos por parte de privados que quieren obtener ventajas en decisiones y/o instancias de carácter público.

Transparencia internacional mide cada año la percepción de elites sobre la situación de corrupción en diversos países del mundo. Aunque dicho indicador enfatiza principalmente la segunda dimensión de la corrupción, el usufructo que se obtiene de la relación pública/privada, los datos correspondientes a la región son evidentes (Tabla 2). Allí se observa que sólo Chile, Costa Rica y Uruguay son percibidos como los países donde existen bajos y/o medianos niveles de corrupción. En el resto de los países de la región se observan niveles altos.

Dos elementos contribuyen al mantenimiento de altos niveles de corrupción:

- *Debilidad institucional.* El primer problema es la debilidad institucional de los estados para sancionar el fenómeno de la corrupción. Débiles sistemas de control dentro del Estado, y sistemas de justicia poco independientes, altamente burocráticos, e ineficientes han contribuido a mantener esta situación. Existe un gran número de reformas que se están implementando en la región para mejorar los sistemas de justicia, aunque los resultados de esas reformas sólo se verán en el largo plazo. Adicionalmente, América Latina es la región más desigual del mundo y en donde históricamente han existido altos niveles de concentración de poder económico. Al existir instituciones débiles y pocos mecanis-

mos de control, existen más posibilidades para que aquellos sectores poderosos incidan en las políticas públicas y en la política en general.

- *Débiles mecanismos de control social.* Un tercer factor que contribuye a la corrupción es la debilidad de los mecanismos de control social. Por ejemplo, en varios países de América Latina se observa una alta concentración de medios, lo que bajo ciertas circunstancias, puede reducir las opciones de ejercer un control efectivo sobre las políticas públicas³. Por otra parte, la generalización de prácticas de co-optación política en algunos países de la región crean una compleja red de relaciones de clientelismo social e institucional debilitando aún más la capacidad de la ciudadanía de responder ante abusos (Schedler, Diamond y Plattner 1999).

Las reformas institucionales son necesarias pero no suficientes para terminar con la corrupción. No sólo se requiere generar mecanismos legales para controlar y penalizar la corrupción, se precisan además: (a) regular la relación entre Estado, política y dinero, bajo los criterios de transparencia, igualdad de oportunidades y responsabilidad, y (b) robustecer el rol de sociedad civil en el control de la política pública.

d) *Violencia institucionalizada*

Otro de los problemas vigentes en algunos de los países de la región es el grado de violencia por parte de los organismos de seguridad interna en el control de la seguridad pública ciudadana. Según el último informe de Human Rights Watch (2003), en la mayoría de los países latinoamericanos se presentan casos de violencia policial. Brasil, Colombia, y Guatemala constituyen casos donde la violencia institucionalizada ha sido una constante a lo largo de la última década. Sin embargo, en forma más reciente, los casos más violentos se han presentado en Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Venezuela. La inestabilidad política y las crisis sociales y económicas son los factores que transversalmente unen a estos eventos.

Los casos de Venezuela y Argentina son los más significativos, producto de estallidos sociales, protestas y disturbios callejeros. Un acontecimiento reciente e inquietante en Venezuela se vincula con la aparición en algunos estados de escuadrones de la muerte ligados a la policía. En el caso argentino, esto se suma a la violencia policial contra los periodistas.

3. En el caso de Chile, existe una alta concentración de medios en pocas manos privadas, fundamentalmente de oposición. Sin embargo, la prensa ha tenido un rol significativo en develar casos de corrupción dentro del aparato estatal.

Tabla 2
Índice de Percepción de la Corrupción

	2000	2001	2002
10 baja corrupción			
8			
7	Chi	Chi	Chi
6 mediana corrupción	C. Rica	Urg C. Rica	Urg C. Rica
5	Per		
4	Bra, Sal	Bra, Per	Bra, Per
-4		Col	
3 alta corrupción	Arg Col, Méx	Arg, Sal, Méx, Pan	Col, Sal, Méx, R.Dom
2	Bol, Ecu, Ven	Gua, Rep.Dom, Ven	Arg, Pan Gua, Hon, Nic, Ven
1		Hon, Nic Bol, Ecu	Bol, Ecu, Hai Par

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile a partir de los informes de Transparencia Internacional

La recurrencia de abusos de poder por parte de las fuerzas de seguridad en la región tiene diversas explicaciones. Sin embargo, existen cuatro factores que simultáneamente explican dicho comportamiento:

- Débil control legal de las fuerzas de seguridad. Las autoridades civiles en varios países tienen serias limitaciones legales para controlar los procedimientos internos de la policía y para sancionar el abuso de poder por parte de aquellas fuerzas de seguridad. En general, los congresos en América Latina tienen pocos o ningún poder para supervisar el funcionamiento de las fuerzas policiales.
- Débil control civil de las fuerzas de seguridad. Dado que el mantenimiento del orden público también es un objetivo de gobierno, en algunas ocasiones son las autoridades civiles las que usan a las fuerzas de orden para controlar protestas sociales.
- Fuerzas de seguridad mal remuneradas. En general, las fuerzas de seguridad están mal remuneradas, lo que genera incentivos para que los oficiales y suboficiales se involucren en actividades ilícitas.

- Carenza de educación en derechos humanos. Otro de los problemas relevantes en varios países de la región es la carencia de programas de derechos humanos para suboficiales, así como mecanismos de actualización para oficiales superiores. Programas que entrenen a la fuerza en técnicas para la resolución negociada de conflictos sociales son imprescindibles.

A modo de ejemplo de la magnitud del problema, el Gráfico 2 muestra una comparación de civiles y policías muertos en enfrentamientos en el Gran Buenos Aires de Argentina de acuerdo al Centro de Estudios y Sociales (CELS).

e) *Crisis de representatividad*

El anterior panorama sumado al mal desempeño de los líderes políticos, ya sea por corrupción o la mala gestión económica y política, ha mermado la confianza ciudadana en los partidos políticos. La iglesia y la televisión aparecen en las encuestas en América Latina como los actores sociales en que los ciudadanos y ciudadanas más confían (Gráfico 3). Los partidos políticos son los actores sociales que generan menos confianza por parte de la ciudadanía.

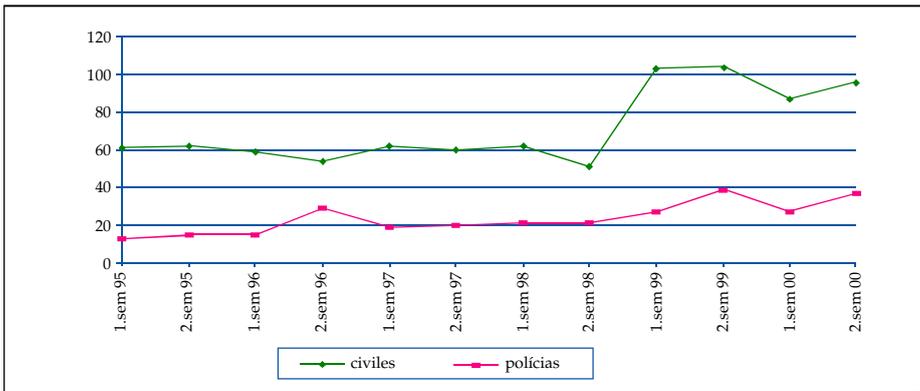
2. Vulnerabilidades económico-sociales

Bajas tasas de crecimiento y mayor vulnerabilidad frente a las turbulencias de la economía internacional, incremento de la deuda externa, altas tasas de desempleo, generan un cuadro de incertidumbre económica. Adicionalmente, desde el punto de vista social se observa un incremento en los niveles de pobreza, estancamiento en materia de marginalidad social, aumento de la brecha entre ricos y pobres, y países con bajos niveles de gasto en materia social.

a. *Crecimiento económico y vulnerabilidad*

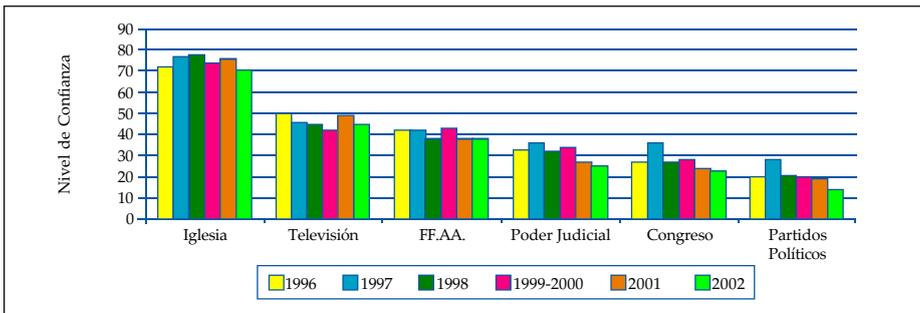
El crecimiento económico de la región en los últimos doce años ha sido inestable. Si bien, a comienzos de la década se experimentó momentos de gran dinamismo y crecimiento, las diversas crisis internacionales y la forma en que los gobiernos enfrentaron épocas de prosperidad, afectaron en forma brusca el desempeño de las economías de la región.

Gráfico N° 2
 Civiles y policías muertos en enfrentamientos en
 Gran Buenos Aires



Fuente: Centro de Estudios legales y Sociales, Informe de Derechos Humanos Argentina, 2001.

Gráfico N° 3
 Nivel de confianza en América Latina



Fuente: Informe Latinobarómetro 2002. Muestra basada en 17 países.

En 1994, la crisis mexicana y su efecto tequila produjeron una caída del PIB de 4 puntos. Por su parte, la crisis asiática de 1997 tuvo efectos similares provocando un nuevo retroceso del crecimiento.

A diferencia de la inestabilidad experimentada en la década del noventa, que afectó sólo a algunos países seleccionados, la crisis de los últimos tres años ha tenido efectos negativos en todas las economías

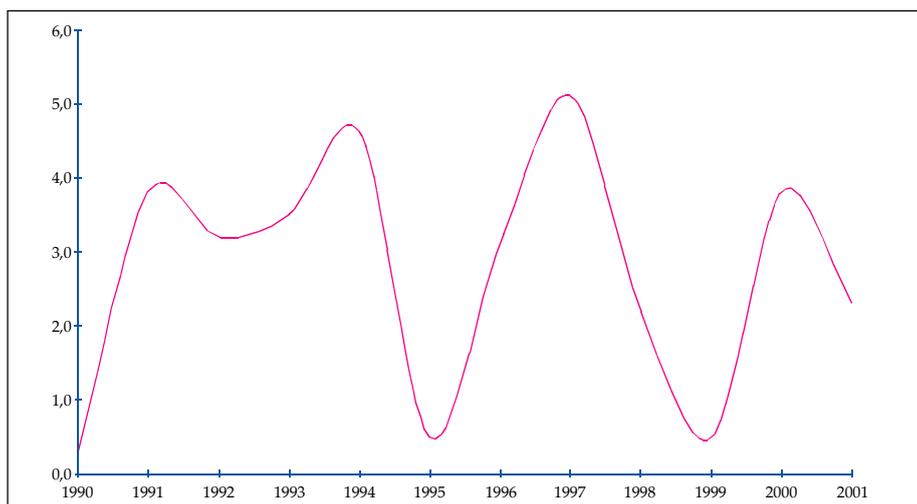
del hemisferio, reflejándose en una contracción del crecimiento en toda la región. La vulnerabilidad se expresa en las escasas herramientas fiscales con las que cuentan los gobiernos para hacer frente a las crisis y las repercusiones directas que tienen los menores niveles de crecimiento en el gasto social. Si bien se espera una recuperación del crecimiento, este año se cumplirán 5 años de contracción económica.

b. *Aumento sostenido de la deuda externa*

Durante la década de los noventa, la deuda externa bruta desembolsada creció rápidamente hasta 1999, momento que se observa una estabilización y reducción del promedio regional. Entre 1993 y el año 2002, la región ha visto incrementado el endeudamiento en un 37%. Desde 1999, año que se rompió la tendencia anterior, la deuda ha decrecido lentamente en un 5% (Gráfico 5).

Si bien Argentina tiene un comportamiento similar al promedio regional, hasta el año pasado había experimentado un aumento de un 84% de su deuda con respecto a 1993. Las políticas macroeconómicas de las dos administraciones de Menem contribuyeron a crear un con-

Gráfico N° 4
América Latina y el Caribe
Producto Interno Bruto (1990-2001)



Fuente: CEPAL. Informes Económicos para América Latina, varios años.

texto que profundizó la crisis, situando a Argentina como el país con mayor nivel de endeudamiento.

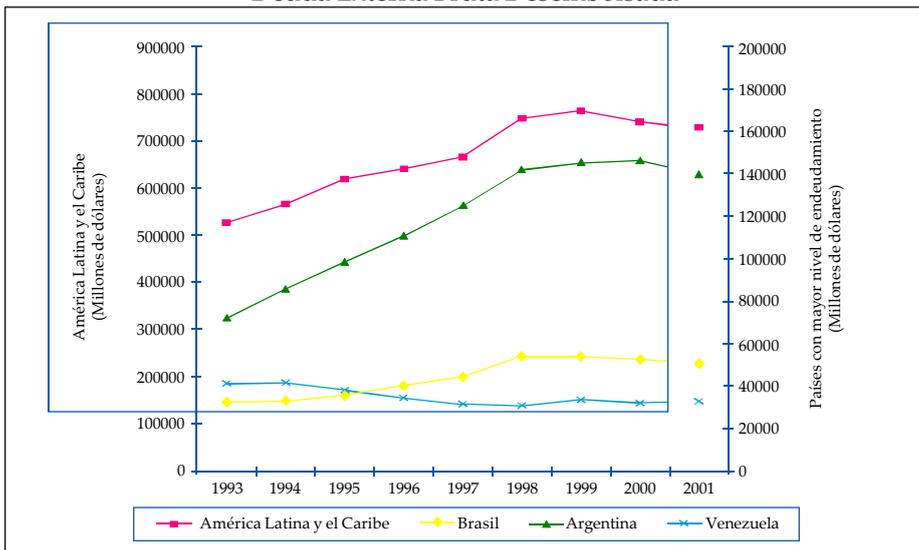
Brasil y Venezuela, ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente con más alto nivel de endeudamiento del hemisferio. En el caso de Venezuela la deuda ha sufrido un modesto pero constante decrecimiento en todo el período, mientras que Brasil presenta niveles similares al comportamiento de la región durante la década.

La inestabilidad de la región y la baja en los índices de confianza han encarecido los préstamos e intereses derivados de la venta de bonos y préstamos internacionales. El elevado nivel de endeudamiento provoca altos índices de vulnerabilidad económica en la medida que existe desconfianza en las agencias internacionales sobre las viabilidades de pago de dicha deuda.

c. *Desempleo en aumento*

Como resultado de la inestabilidad económica y la contracción del crecimiento, los índices de desempleo aumentaron en forma sostenida, aunque moderada durante todo el período. Mientas a comienzos de 1993 el

Gráfico N° 5
América Latina y el Caribe:
Deuda Externa Bruta Desembolsada



Fuente: CEPAL.

promedio regional alcanzaba el 6,6% de la población, hacia el año 2002 esta cifra se elevó a 9,1% como promedio ponderado (Gráfico 6).

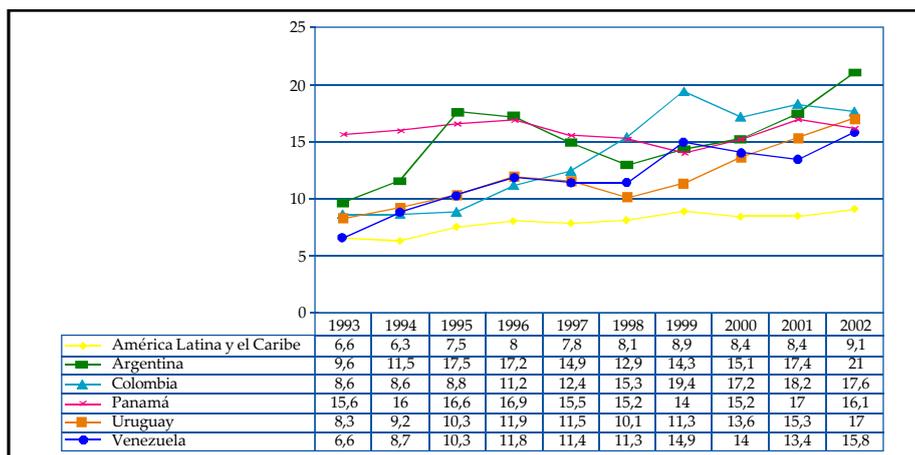
Los países que presentan mayores índices de desempleo en la actualidad son Argentina, Colombia, Uruguay, Paraguay y Venezuela, con cifras que superan el 17%. En el caso argentino, ello se vio reflejado en un crecimiento de los niveles de desempleo en más de 11 puntos con respecto al año 1993, llegando a observarse una tasa de desempleo superior al 20% en el año 2002. La baja en la producción e inversión externa afectó directamente el mercado del trabajo elevando el desempleo urbano a la cifra más alta de la región.

La dependencia de las economías a las crisis internacionales se demuestra directamente en los niveles de desocupación de la región. Durante los últimos tres años tuvo efectos directos en la mayoría de los países. Sólo Chile, Ecuador y Panamá han experimentado leves mejoras. Se espera que en los próximos años la reactivación económica establezca los niveles y revierta la tendencia al alza.

d. Mejora marginal del desarrollo humano

Si en términos de desarrollo económico existen oscilaciones en su crecimiento que hacen más vulnerable a la región, aquello ha afectado directamente los índices de desarrollo humano. En la región se la

Gráfico N° 6
América Latina y el Caribe: Desempleo Urbano
(Tasas anuales medias, países escogidos)



Fuente: CEPAL.

producido una mejora marginal en cuanto al desarrollo social. El índice elaborado por Naciones Unidas sitúa a la mayoría de los países de la región en el grupo de países con un desarrollo humano medio (Tabla 3). Si bien, el grueso de los países ha subido en sus indicadores, sólo 6 de ellos alcanzan cifras para ser incluidos entre los países con índice de desarrollo alto (Barbados, Argentina, Chile, Uruguay, Bahamas, Costa Rica).

El índice de desarrollo humano considera la esperanza de vida al nacer, el índice de escolaridad y el crecimiento del PIB per cápita. La Tabla 3 muestra que dichos índices observan una mejora marginal entre 1990 y el año 2000.

Si bien los datos en el tiempo no son comparables (producto de las distintas metodologías utilizadas cada año), se debe destacar que todos los países de la región demuestran una tendencia al alza, aunque dichos incrementos no son sustantivos. Los países con menor variación en cuando a este índice son Venezuela, Nicaragua, Honduras, Jamaica y Paraguay.

e. *Incremento de la pobreza y desigualdad*

En relación a 1980, la pobreza en América Latina se ha incrementado en cerca de 3 puntos porcentuales, desde un 40 a un 43 por ciento en el año 2001. En términos de la marginalidad social, los niveles del año 2001 son exactamente iguales a los de 1980 (Gráfico 7).

Durante la década de los ochenta la fuerte crisis económica provocó un rápido aumento del número de pobres y un crecimiento sostenido en los índices de desigualdad en el ingreso. La década de los noventa se caracterizó por una tendencia a la reducción de los niveles de pobreza hasta mediados de los noventa y un sostenido incremento de ella después de 1997.

Si bien el porcentaje de pobres disminuyó durante los noventa, en términos absolutos se produjo un incremento de la misma. Hacia 1999, más de 200 millones de personas estaban viviendo

Hoy los niveles de pobreza son mayores a los que existían en 1980

en una situación de pobreza en la región. En síntesis, la expansión económica del período 1990-1997 en gran parte de la región no permitió garantizar una reducción efectiva de los niveles de pobreza y hoy, América Latina observa niveles de pobreza mayores a los que predominaban en 1980.

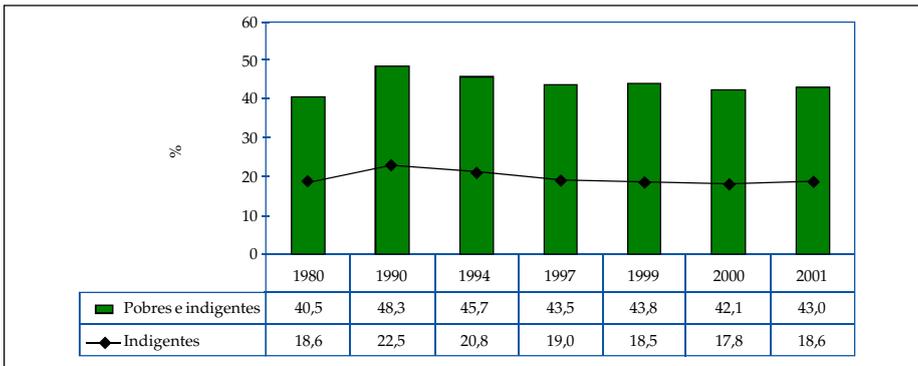
Tabla 3
Evolución del Índice de Desarrollo Humano e
Índice de Variación Inter-períodos

DESARROLLO HUMANO ALTO	1990	1995	2000	VARIACIÓN 1990-95	VARIACIÓN 1995-00
Barbados	0.871		
Argentina	0.808	0.830	0.844	0.022	0.014
Chile	0.782	0.811	0.831	0.029	0.02
Uruguay	0.801	0.815	0.831	0.014	0.016
Bahamas	0.822	0.816	0.826	-0.006	0.01
Costa Rica	0.787	0.805	0.820	0.018	0.015
DESARROLLO HUMANO MEDIO					
México	0.761	0.774	0.796	0.013	0.022
Cuba	0.795		
Panamá	0.747	0.770	0.787	0.023	0.017
Belice	0.750	0.772	0.784	0.022	0.012
Dominica	0.779		
Colombia	0.724	0.750	0.772	0.026	0.022
Venezuela	0.757	0.766	0.770	0.009	0.004
Brasil	0.713	0.737	0.757	0.024	0.02
Perú	0.704	0.730	0.747	0.026	0.017
Jamaica	0.720	0.736	0.742	0.016	0.006
Paraguay	0.717	0.735	0.740	0.018	0.005
Ecuador	0.705	0.719	0.732	0.014	0.013
República Dominicana	0.677	0.698	0.727	0.021	0.029
Guyana	0.680	0.703	0.708	0.023	0.005
El Salvador	0.644	0.682	0.706	0.038	0.024
Bolivia	0.597	0.630	0.653	0.033	0.023
Honduras	0.615	0.628	0.638	0.013	0.01
Nicaragua	0.592	0.615	0.635	0.023	0.02
Guatemala	0.579	0.609	0.631	0.03	0.022
DESARROLLO HUMANO BAJO					
Haití	0.447	0.457	0.471	0.01	0.014

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

A pesar que los niveles de pobreza regional demuestran una tendencia a la baja en la última década, varios países de América del Sur se sitúan por sobre el promedio regional o experimentan incrementos. El caso de Argentina es el más dramático. Durante los tres últimos años en observación, el porcentaje de su población que ha caído bajo la línea de pobreza ha aumentado más de 10 puntos, situándose en cifras por sobre el 30%. La indigencia, en el mismo período, ha alcanzado a un 10.2% de la población, que corresponde a un aumento de 5 puntos en sólo tres años.

Gráfico N° 7
América Latina: Evolución de la pobreza e indigencia
1980-2001



Fuente: CEPAL.

Los países de América del Sur con mayor vulnerabilidad social producto de sus altos niveles de pobreza son Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Gráfico 8). En Ecuador y Bolivia el índice de pobreza llega al 60%. En caso centroamericano, se observa que los índices son muy superiores a la media de América Latina. Los países más vulnerables en dicha región son Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador con niveles de pobreza superiores al 60%.

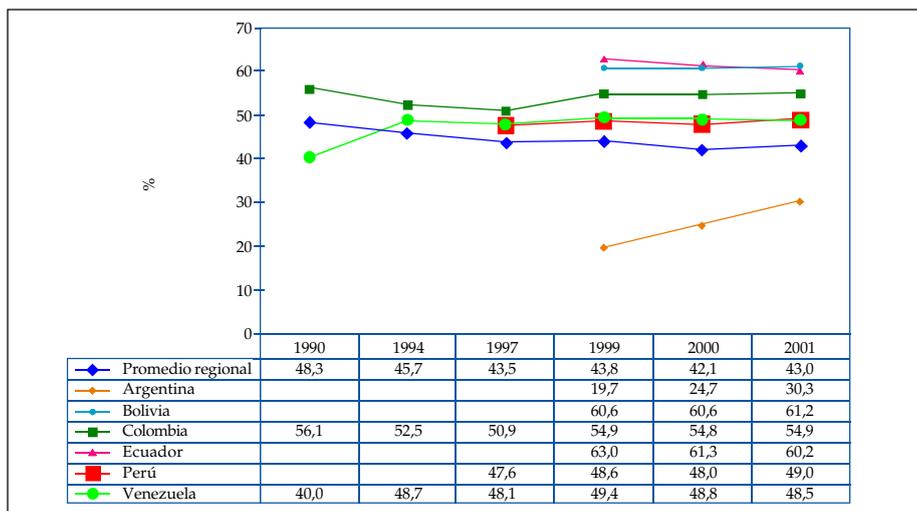
f. *Aumento en la desigualdad social*

La desigualdad en la distribución del ingreso sigue caracterizando a la región. Durante los últimos 10 años ésta no sólo se ha mantenido en niveles altos sino que ha aumentado de manera preocupante.

Mientras en promedio, el 10% más rico de los hogares percibe más del 30% del ingreso total, el 40% más pobre sólo se queda con el 10% del ingreso. A nivel mundial, la distribución del ingreso en la región es la más desigual del planeta. Brasil, Chile y Colombia son los países con mayores niveles de desigualdad del ingreso. En aquellos países el 10% más rico recibe por sobre el 40% del ingreso total.

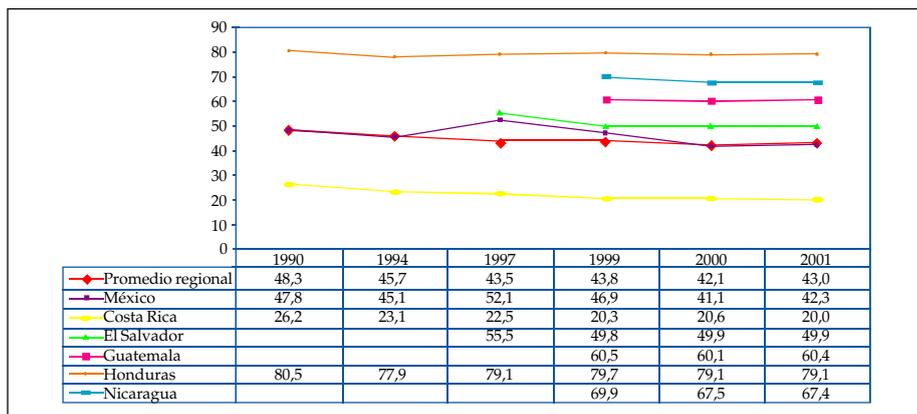
En términos generales, el 20% de la población más rica, recibe un sueldo 23 veces mayor al del quintil más pobre, alcanzando en algunos casos, como Bolivia, 50 veces más.

Gráfico N° 8
América del Sur: Evolución de la pobreza
(países seleccionados)



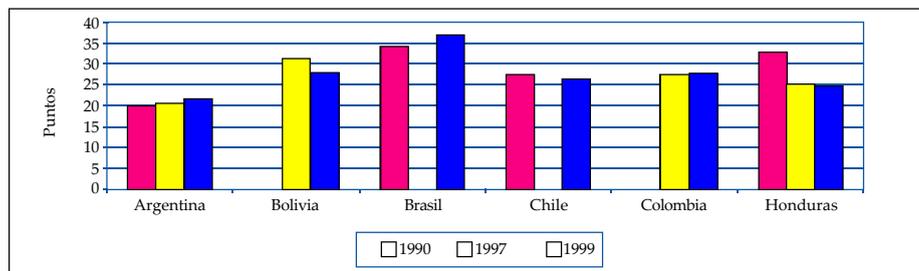
Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina. 2001-2002.

Gráfico N° 9
México y América Central: Evolución de la Pobreza
(países seleccionados)



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina. 2001-2002.

Gráfico N° 10
Diferencial de distribución de ingresos
entre el 10% más rico y el 40% más pobre



Fuente: CEPAL.

Tabla 4
Distribución del ingreso, Participación del ingreso total del 40% más pobre

	1990	1997	1999
Argentina	14.9	14.9	15.4
Bolivia	12.1	9.4	9.2
Brasil	9.5		10.1
Chile	13.2	13.1	13.8
Colombia		12.5	12.3
Honduras	10.1	12.6	11.8

Tabla 5
Distribución del ingreso, Participación del ingreso total del 10% más rico

	1990	1997	1999
Argentina	34.8	35.8	37.0
Bolivia	38.2	40.7	37.2
Brasil	43.9		47.1
Chile	40.7	40.2	40.3
Colombia		40.1	40.1
Honduras	43.1	37.7	36.5

Fuente: CEPAL.

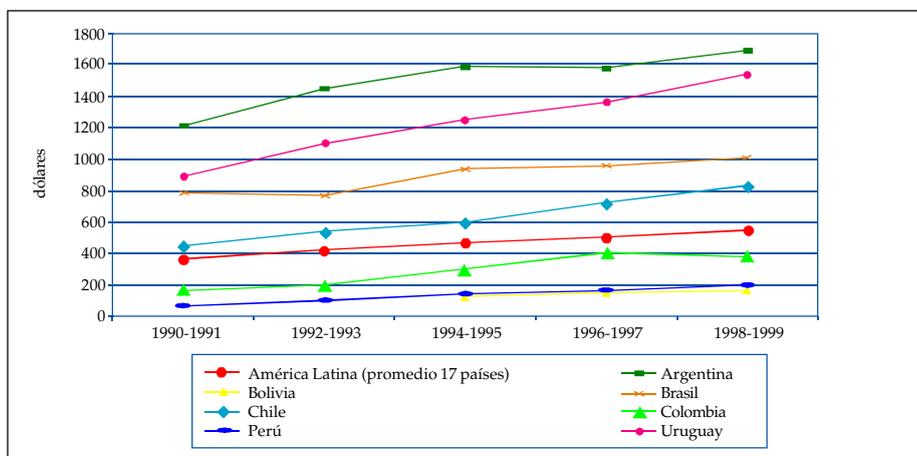
g. *Gasto público social y pobreza*

El gasto público en el área social ha experimentado un aumento sostenido en los últimos 10 años. Mientras a comienzos de los años 90 el promedio regional se situaba en los US\$ 360 per cápita, hacia fines de

la década alcanzaban los US\$ 540 per cápita, lo que se traduce en un incremento del 50%. El aumento del gasto se explica por la mejora económica que vivieron la mayoría de los países hasta mediados de los años 1990s, aún como por el cambio en las políticas gubernamentales con prioridades en el gasto social. Sin embargo, todavía es bajo si se le comparan con el gasto social en países desarrollados.

En América del Sur, la mayoría de los países se ubican por sobre el promedio latinoamericano, destacando el caso argentino y uruguayo con cifras por sobre los US\$ 1000 por habitante. En el otro extremo, Perú y Bolivia presentan un bajo gasto en materia social. A pesar de lo anterior, los países con bajo gasto o moderado crecieron en la última década a un ritmo mucho mayor que los países con gasto más importante, alcanzando un promedio de crecimiento de casi un 100% (Gráfico 11).

Gráfico N° 11
América del Sur: gasto público social per cápita
(países seleccionados)



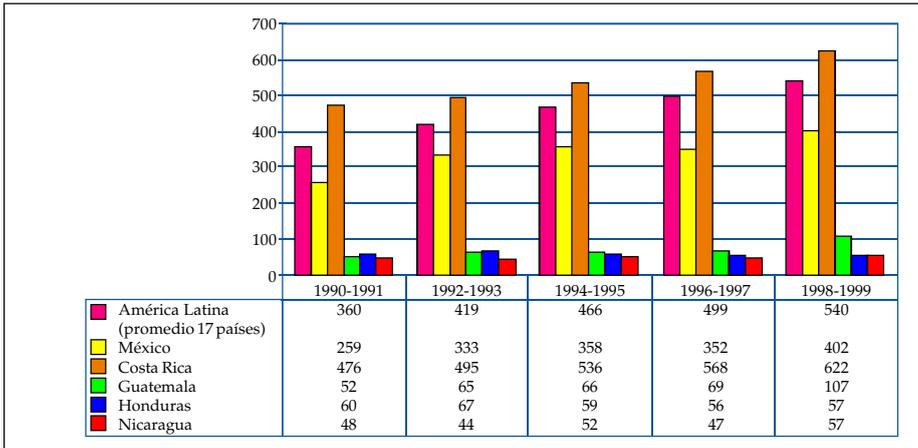
Fuente: CEPAL.

En la subregión de México y América Central el mayor índice de gasto social lo tiene Costa Rica con un crecimiento sostenido en todo el período. Honduras, al contrario de lo sucedido en la región, ha bajado su gasto social en forma sostenida durante toda la década, incluso en el último tramo, considerando el aumento de los costos de vida del país.

En el resto de la región, el gasto presenta un aumento sostenido. Por tratarse de países de pobreza extrema y poca inversión en el área social, los aumentos experimentados en el último período correspon-

den en algunos casos a más de un 100% respecto del gasto social de 1990. Tal es el caso de Guatemala.

Gráfico N° 12
México y Centro América: Gasto público social per cápita



Fuente: CEPAL.

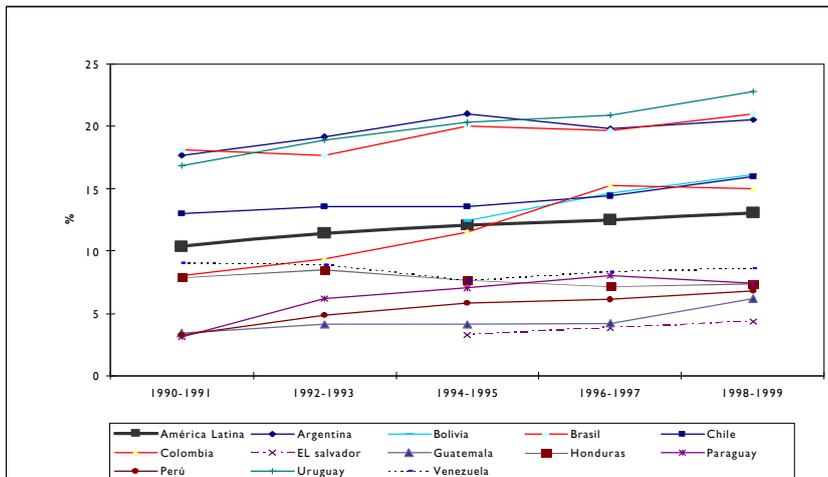
h. *Gasto social como porcentaje del producto interno bruto*

El aumento del gasto social en la región, como porcentaje del Producto Interno Bruto ha crecido en forma sostenida. Hacia finales de la década el promedio se situó en el 13%. Expresado en esta forma, el aumento del gasto demuestra una priorización política por parte de los gobiernos de la región en dedicar los ingresos fiscales al gasto social (Gráfico 13).

A pesar del aumento sostenido, este sigue siendo insuficiente, dado que en términos comparados América Latina sigue gastando un nivel bajo de recursos en áreas de desarrollo social. Por ejemplo, los 10 países de la región con mayor nivel de gasto per cápita en salud se ubican muy por debajo de los 10 países con mayor Índice de Desarrollo Humano (Gráfico 14). Argentina, país con el más alto nivel de gasto en salud de la región, destina US\$ 650 per cápita, muy por debajo de los US\$ 1704 de Finlandia, país que se ubica en la posición número 10 del Informe.

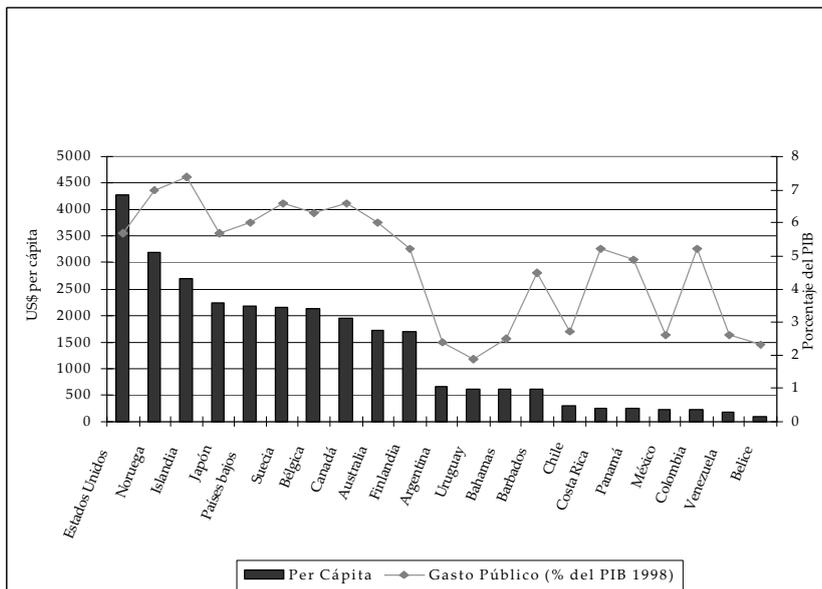
El gasto, medido en términos del esfuerzo fiscal, tiende a acortar la brecha con los países más desarrollados, sin embargo, sólo tres países de la región destinan más del 5% del PIB al sector salud (Costa Rica, Panamá y Colombia), mientras que la mayoría de la muestra se ubica entre 2 y 3 puntos porcentuales.

Gráfico N° 13
América Latina: Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL.

Gráfico N° 14
Países del mundo con mayor gasto en salud v/s 10 países con mayor gasto en América Latina



Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002.

3. Integración social y vulnerabilidad

El mantenimiento de altos niveles de pobreza en la región unido a la debilidad de las instituciones democráticas afecta seriamente la integración social de sectores tradicionalmente excluidos y que sufren altos niveles de discriminación. Los sectores particularmente vulnerables en América Latina corresponden a los grupos étnicos, mujeres, jóvenes e inmigrantes. En esta sección mostraremos algunos ejemplos de aquella exclusión.

a. El caso de los jóvenes y mujeres en los indicadores sociales y económicos

En la totalidad de los países de la región, las tasas de desempleo son significativamente más altas entre la población juvenil. Más aún, si comparamos las tasas de desempleo dentro del rango de edad de entre 15 a 24 años (Tabla 6), vemos que las mujeres muestran significativamente más altos niveles de desempleo.

Tabla 6
Desempleo juvenil y femenino 1999
Edad 15-24 años

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	CR	Ecu	Sal	Gua	Hon	Méx	Nic	Pan	Par	R.D.	Uru	Ven
Mujeres	26	19	26	24	42	15	34	11	3	10	6	24	35	18	38	33	27
Hombres	23	13	18	20	32	15	20	16	6	7	8	19	29	17	20	22	16
Nacional	15	7	11	10	12	6	9	7	3	5	3	14	13	10	17	11	15

Fuente: CEPAL 2000.

La misma tendencia se advierte cuando comparamos los niveles de ingreso por sexo (Tabla 7). Las mujeres tienen un nivel salarial significativamente menor que el ingreso de los hombres en la totalidad de los países de la región. En México, Bolivia, y Brasil las mujeres tienden a recibir un 40% menos de ingreso que los hombres. Cuando se compara la cifra de acuerdo al nivel educativo, vemos que en varios países aquella diferencia tiende a acrecentarse en vez de disminuir, siendo los casos más evidentes Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, y Paraguay.

Tabla 7
Ingreso medio laboral comparado con el de los hombres
según número de años de instrucción (en porcentajes)
zonas urbanas 1999

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	C.R.	Ecu	Sal	Hon	Méx	Nic	Pan	Par	Uru	Ven
0-3 años	64	63	58	71	66	49	63	73	60	72	68	57	62	61	71
13 y más	51	66	56	54	70	68	60	71	66	47	53	71	66	56	66
Total	65	63	64	66	75	70	67	75	60	57	65	83	71	67	74

Fuente: CEPAL 2000.

b. *Inmigración: discriminación y vulnerabilidad*

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) estima un incremento en el número absoluto de migrantes a nivel mundial, alcanzando en el 2000 un total de 175 millones de migrantes (incluidos refugiados e indocumentados), lo que representa alrededor del 3% de la población mundial. De acuerdo a estimaciones, esta cifra irá en aumento durante el siglo XXI. En América Latina y el Caribe se calcula en 20 millones el número de personas que vive fuera de su país de nacimiento, lo que representa el 13% de todos los inmigrantes internacionales⁴. De ellos la gran mayoría se dirige a Estados Unidos, y en menor proporción a otros países desarrollados (Japón, Canadá, España, Italia, entre otros). Existe a su vez un movimiento intrarregional de carácter más bien histórico, asociado con los movimientos fronterizos.

En Estados Unidos, de acuerdo a la encuesta continua de Población (Census Bureau 2000), se calcula en 14.5 millones los inmigrantes provenientes de América Latina y el Caribe (correspondiente a la mitad de todos los inmigrantes que llegan a ese país). Por otra parte la población latina (incluidos inmigrantes y latinos nacidos en Estados Unidos) corresponde al 13% de la población estadounidense, lo que significa que son la primera minoría de ese país.

Pese a que los movimientos migratorios regionales son bastantes heterogéneos entre si, podemos identificar algunos elementos centrales:

- Incremento de la migración hacia Estados Unidos, con una fuerte hegemonía de la migración mexicana.

4. Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas. Documento preparado por Miguel Villa y Jorge Martínez, CEPAL 2002.

Tabla 8
Estados Unidos: Inmigrantes admitidos provenientes de países
seleccionados de América Latina y el Caribe
1971-1998 (en miles)

País origen	1971-1980	1981-1990	1991-1994	1995-1998
México	640	1656	1400	531
Caribe	741	872	437	385
Cuba	265	145	48	89
Haití	56	138	81	60
Jamaica	138	208	72	67
Rep. Dominicana	148	252	180	120
Otros Caribe	134	129	56	49
América Central	135	469	267	156
El Salvador	35	214	117	62
Otros América Central	100	255	150	94
América del Sur	297	461	237	206
Argentina	30	27	14	9
Colombia	78	123	54	50
Ecuador	50	56	31	29
Otros América del Sur	139	255	138	118
Total Región	1 813	3 458	2 341	1 278

Fuente: Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS), 1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Washington D.C. Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En: Informe CEPAL 2002. Globalización y Desarrollo. Capítulo 8: La Migración internacional y la globalización.

- Alto nivel de movilidad interna en el Caribe (corresponde casi a la mitad de los movimientos migratorios internacionales). Costa Rica es uno de los principales destinos.
- En América del Sur, Argentina y Venezuela dejan de ser los grandes centros de atracción y se diversifican los destinos, dirigidos principalmente hacia países europeos, Estados Unidos, Canadá, Japón. Países como Chile comienzan a atraer incipientemente un número de inmigrantes.
- Un caso particularmente grave es Colombia. Se estima que la cantidad de desplazados oscila entre 600 mil y 2 millones de personas. El impacto del desplazamiento recae en mujeres, niños y adolescentes⁵.

5. Ponencia presentada en la Conferencia hemisférica sobre Migración Internacional. Migraciones, vulnerabilidad y Políticas Públicas. Juan Miguel Petit, relator especial sobre tráfico de niños, prostitución y pornografía infantil de Alto Comisionado para los DDHH de las Naciones Unidas. CEPAL, 2002.

Los movimientos migratorios presentan una serie de desafíos que requieren el accionar conjunto de los estados y organismos internacionales. Algunos de los problemas que deben centrar el interés son:

Tráfico y trata de personas

De acuerdo al FPNU (2000)⁶ 4 millones de mujeres son vendidas cada año con algún fin de prostitución, esclavitud y/o matrimonio. 2 millones de niños son introducidos en el comercio sexual. Se estima entre 700 y 2 millones las personas que son víctimas de la trata en el hemisferio. Las principales víctimas son mujeres, niños y personas de escasos recursos. El tráfico y la trata de personas genera ganancias a nivel global solamente superados por el tráfico de armas y de drogas. Los avances en las comunicaciones y la globalización tienen una contrapartida en la extensión y diversificación en la violación de los derechos humanos de las víctimas de trata y tráfico.

Ilegalidad y vulnerabilidad

La demanda por mano de obra dispuesta a realizar trabajos de menor calificación así como las desigualdades entre las economías del mundo, generan una presión permanente sobre los movimientos migratorios. Las medidas adoptadas por los Estados en busca de controlar y frenar el ingreso de inmigrantes ha tenido como consecuencia el incremento en la migración ilegal, a manos de mafias organizadas, que ponen en peligro la vida de todos quienes deben recurrir a mecanismos irregulares para el ingreso.

La flexibilización laboral, por otra parte, conlleva el incremento de formas irregulares de contratación, lo que se traduce en una masa de trabajadores desprovistos de los instrumentos que aseguren sus derechos como trabajadores.

A nivel internacional se cuentan con instrumentos que permiten asegurar la protección de los migrantes (Tabla 9), sin embargo los países calificados como receptores de la migración aún no ratifican estos instrumentos (Tabla 10).

6. Para mayor información ver www.unfpa.org

Tabla 9
Instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos de los migrantes

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto internacional de Derechos civiles y políticos.
- Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención derechos del niño y protocolo sobre derechos del niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil, utilización de niños en pornografía.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.
- Convenio sobre trabajo forzoso u obligatorio.
- Convenio sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil y acción inmediata para su eliminación.
- Convención sobre la esclavitud.
- Protocolo para modificar convención sobre esclavitud.
- Convenio sobre abolición de trabajo forzoso.
- Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada internacional y su protocolo sobre trata y tráfico de inmigrantes.

Fuente: Documento preparado por Gabriela Rodríguez, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes. Conferencia hemisférica sobre migración internacional: Derechos humanos y trata de personas en América.

Tabla 10
Ratificación la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares

Países que ratificaron la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares

Azerbaián	Ghana
Belice	Guinea
Bolivia	México
Bosnia - Herzegovina	Marruecos
Cabo Verde	Senegal
Colombia	Seychelles
Ecuador	Sri Lanka
Egipto	Tayikistán
El Salvador	Uganda
Filipinas	Uruguay
Guatemala	

Fuente: The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. www.december18.net

Exclusión, marginalidad y discriminación

Uno de los problemas que enfrentan los inmigrantes provenientes de países pobres y que llegan a las grandes ciudades y núcleos urbanos, es la discriminación social y cultural de las que son objeto. El incremento de actitudes xenófobas así como el endurecimiento de las políticas migratorias (que se han vuelto más restrictivas después del 11 de septiembre del 2001), generan un escenario problemático en el que deberán desarrollarse las migraciones en el futuro. Se observan serias dificultades para una real integración económica, política y social por parte de estos grupos.

Esta situación no es propia sólo de los países industrializados. Los casos de bolivianos en Argentina, guatemaltecos en México, dominicanos en Costa Rica y peruanos en Chile, por mencionar algunos ejemplos, ponen de relieve la marginalidad y exclusión de la que son objeto los inmigrantes. En el caso de Chile el Censo del 2002 arroja una cifra cercana a los 40 mil inmigrantes provenientes del Perú. La mayoría de ellos se emplea en trabajos de baja calificación (servicio doméstico, construcción y comercio ambulante) y deben enfrentar una actitud desfavorable por parte de los chilenos. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Opinión Pública, realizada por FLACSO el 2001, el 70.7% de los encuestados señaló estar de acuerdo con la frase “los inmigrantes deben adaptarse a la cultura chilena”. Por otra parte el 68.6% señaló estar de acuerdo con la afirmación “Los inmigrantes nos quitan los puestos de trabajo”⁷.

c. Pueblos indígenas y multiculturalidad

Históricamente en América Latina, las demandas de los pueblos indígenas han sido postergadas por los gobiernos. En la última década destaca el movimiento indígena en Chiapas (México), Ecuador y Bolivia que, en algunos casos, han presionado fuertemente a los gobiernos en torno a sus requerimientos. En casos como Chile, donde pese a no existir reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, se evidencia un conflicto permanente y de intensidad variable.

A lo largo de la región estos conflictos enfrentan al menos a tres actores. Por una parte, las comunidades indígenas, por otra los Esta-

7. Percepciones y Actitudes de las y los Chilenos a Principios del siglo XXI. Encuesta Nacional de Opinión Pública. FLACSO-Chile 2003.

dos, y finalmente las empresas nacionales e internacionales que presionan sobre los recursos naturales en tierras indígenas. Si bien estos conflictos presentan características particulares en los distintos países y contextos, existen ciertos elementos comunes a todos ellos. Al respecto es posible mencionar los siguientes:

- Demandas largamente postergadas.
- La creciente presión por las tierras y recursos naturales ancestralmente utilizados por los pueblos indígenas
- Un incremento de la expectativas de participación en el juego democrático por parte de las comunidades y pueblos indígenas.
- La mayor sensibilidad frente a la realidad de dichos pueblos por parte de la comunidad mundial.
- La mayor vinculación con organizaciones de la sociedad civil (ecologistas, gremios, campesinos).

En este contexto, los estados americanos deben asumir el desafío que significa recoger esas demandas y velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales sobre reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

d. *Tecnologías e integración social: La brecha digital*

Internet y el uso de tecnologías de la información ha sido considerado como un instrumento para la integración social. Sin embargo, la principal amenaza que plantea Internet es proporcional a las oportunidades que se le asignan en los distintos planos. Es decir, la exclusión digital se suma a las exclusiones económicas, políticas y culturales que la preceden. Para que Internet pueda ser una herramienta eficaz para la inclusión al servicio del desarrollo y de la calidad de vida, su uso debe estar al alcance de todos. Esta inequidad en el acceso es precisamente lo que hoy se conoce en el mundo como “brecha o fractura digital”, y tiene dos dimensiones claras de aplicación: una entre países y otra intra países.

La brecha entre países es categórica en señalar la gran concentración global que hay, por ejemplo, en la creación de tecnologías. Un 66% de las licencias y royalties tecnológicos en el mundo van a Estados Unidos y Japón. El 79% de los usuarios de Internet viven en países de la OECD, Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (PNUD, 2001).

A nivel mundial el porcentaje de usuarios es de aproximadamente un 12%, mientras que en América Latina el promedio es de un 5%. Las referencias a nivel de países nos señalan una gran disparidad. Mientras que en países como Canadá, Estados Unidos y Suecia más del 50% de la población accede a Internet, en países de la región como Colombia, Venezuela, Brasil y México lo hace aproximadamente un 5%. En Argentina, Perú y Uruguay el porcentaje de usuarios no supera el 12% (International Telecommunication Union, 2002). Respecto a la generación de contenidos, surgen otras brechas y exclusiones. Es relevante el hecho de que gran parte de los contenidos en la red están en inglés (PNUD, 2001).

Por su parte, la segunda dimensión de la exclusión dice relación con distintos tipos de discriminación en el uso y el acceso entre distintos grupos dentro de un país. La más obvia, y al mismo tiempo la más dramática, es la socio-económica, en particular en la medida en que empieza a consagrar lo que en Europa se denomina la “sociedad de dos velocidades”: una para ricos y otra para pobres. Con todo, ésta no es la única ya que existen otras como la brecha entre lo urbano y lo rural, la brecha generacional, de género y de raza. El hecho de que quienes acceden a Internet son principalmente hombres, urbanos, jóvenes, blancos y angloparlantes es significativo. En Estados Unidos, por ejemplo, las minorías de negros y latinos acceden menos a Internet, a pesar de que poseen dispositivos públicos y gratuitos proporcionados por el Estado. Esto reafirma la idea del efecto acumulativo de la exclusión y la tecnología o Internet no es una varita mágica al respecto. Se superpone a las dimensiones tradicionales de la exclusión, esto es, ingresos, educación y redes de apoyo o capital social.

Independientemente de las perspectivas señaladas, constatamos que la exclusión en el acceso a Internet se suma y superpone a las otras exclusiones entre países y dentro de cada país.

4. Vulnerabilidades a la seguridad

a. *Conflictos interestatales*

La baja incidencia de conflictos interestatales durante toda la década configura a América Latina como la región más pacífica del mundo (Tabla 11). Los enfrentamientos y tensiones entre estados tienden a ser limitadas y de corta duración. En general, dichos conflictos se desencadenan por reclamaciones territoriales de algún Estado. El conflicto más

grave durante la década de los noventa fue el de Perú-Ecuador (1995) que se tradujo en enfrentamientos entre ambos ejércitos. La intervención multilateral ayudó a reducir las tensiones entre ambos países.

b. *Conflictos limítrofes pendientes*

La existencia de conflictos limítrofes en toda la región es hoy día una situación acotada y no revierte una preocupación inminente para la seguridad (Tabla 12). Históricamente, las reclamaciones de tipo territorial se han resuelto en forma bilateral o por la asistencia de árbitros que dimiten el conflicto. La situación más vulnerable la constituye Colombia, por las características de su conflicto interno y la expansión de la guerrilla precisamente en áreas sujetas a disputa territorial. Sin embargo, no es de esperar una escalada de enfrentamientos que signifiquen la aparición de los conflictos interestatales en el hemisferio.

c. *Conflictos a la seguridad de carácter transnacional*

El narcotráfico, el crimen organizado incluyendo el lavado de dinero y el terrorismo constituyen amenazas transnacionales a la gobernabilidad. En esta sección consideramos brevemente aquellas amenazas.

Narcotráfico: Un problema multilateral

El narcotráfico constituye un problema multilateral por dos razones. Primero, el narcotráfico se vincula a una relación de oferta y demanda y hoy mientras gran parte de la oferta se encuentra en la región andina, la demanda se encuentra en Estados Unidos y Europa. En segundo lugar, las políticas que se implementan en un país tienen efectos inmediatos en otros. Así por ejemplo, las reducciones en las plantaciones de coca en Perú y Bolivia en el período 1990-1995 generaron presiones para un incremento sustantivo en la producción de coca en Colombia a partir de, precisamente, 1995 (Tabla 13). Asimismo, las políticas de erradicación no parecen tener un efecto directo en la reducción del cultivo de Coca (Tabla 14).

América Latina: Cuadro de conflictos inter-estatales 1990-2000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina													
Bahamas													
Barbados													
Belice			ElSal					Gua		Gua	Gua	Gua	
Bolivia													
Brasil			Ven			Ven		Ven					
Canadá													
Chile													
Colombia			Hon		Ven			Hon Ven					
Costa Rica							EE.UU.	Nic	Nic		Nic		
Cuba*													
Dominica													
R. Dominic.			EE.UU.					Haití					
Ecuador		Per		Per	Per	Per			Per				
El Salvador			Bel Hon				Nic	Hon			Hon Nic	Hon	
Grenada													
Guatemala								Bel		Bel	Bel	Bel	
Guyana										Ven			
Haití		EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.			R. D.					
Honduras		Nic	Col ElSal			Nic	Nic	Col ElSal Nic	Nic	Nic	ElSal Nic	ElSal Nic	
Jamaica													
México													
Nicaragua		Hon				Hon	ElSal Hon	C.R. Hon	C.R. ElSal Hon	Hon	C.R. ElSal Hon	Hon	
Panamá	EE.UU.										C.R.		
Paraguay													
Perú		Ecu		Ecu	Ecu	Ecu			Ecu				
EE.UU.	Pan	Hai	R.D. Hai	Hai	Hai		Cub						
Uruguay													
Venezuela			Bra		Col	Bra		Bra Col		Guy			

Fuente: FLACSO-Chile.

Cuba, por resolución de la octava reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1962 fue excluida de participar en la OEA.

Enfrentamientos  Guerra  Tensión e incidentes 

Tabla N° 12
Conflictos limítrofes pendientes

	Colombia	Costa Rica	Belice	El Salvador	Guatemala	Guyana	Honduras	Nicaragua
Costa Rica								
Belice								
El Salvador								
Guatemala			Región de Petén					
Honduras								Golfo de Fonseca
Nicaragua	Archipiélago de San Andrés*	Río San Juan						
Venezuela	Golfo de Venezuela					Río Esequibo		

Fuente: Base de datos FLACSO-Chile.

- (*) Sobre este mismo territorio la disputa entre Colombia y Honduras fue solucionada.
- Hay reclamaciones de Bolivia a Chile respecto a su mediterraneidad resultado de la guerra del Pacífico y Perú ha solicitado a Chile que se reestudie el límite marítimo entre ambos.

Tabla 13
Cosecha Estimada de Coca 1990-2002 (hectáreas)

	Colombia	Perú	Bolivia
1990	41,000	121,300	50.300
1991	38,472	120,800	47.900
1992	38,059	129,100	45.500
1993	39.700	108.800	47.200
1994	44.700	108.600	48.100
1995	50.900	115.300	48.600
1996	67.200	94.400	48.100
1997	79.500	68.800	45.800
1998	101.800	51.000	38.000
1999	122.500	38.700	21.800
2000	136.200	34.100	14.600
2001	s.i.	34.000	19.900*
2002	s.i.	36.000	24.400

Fuente: Departamento de Estado. Informe sobre tráfico de Drogas y Lavado de Dinero en el mundo. 2001. Departamento de Estado. Reportes de control de narcótico. 1996, 1998, 2002

*Primeros seis meses.

Colombia: Un complejo escenario subregional

En el caso de Colombia se da un complejo escenario dado que combina narcotráfico, guerrillas, tráfico de armas, devastación ecológica, violencia institucional, y un interés particular de Estados Unidos por el tráfico de drogas destinado a este último país. El Gráfico 15 muestra la escalada de violencia en el período 1999-2002.

No cabe duda que el problema de Colombia es uno de los principales conflictos de seguridad en el hemisferio y debiera considerarse como una de las principales amenazas a la gobernabilidad, dado que tiene efectos desestabilizadores no sólo en Colombia, sino que también en el conjunto de la región Andina.

En relación al tráfico de drogas en particular, y el conflicto de Colombia en general se puede sostener que:

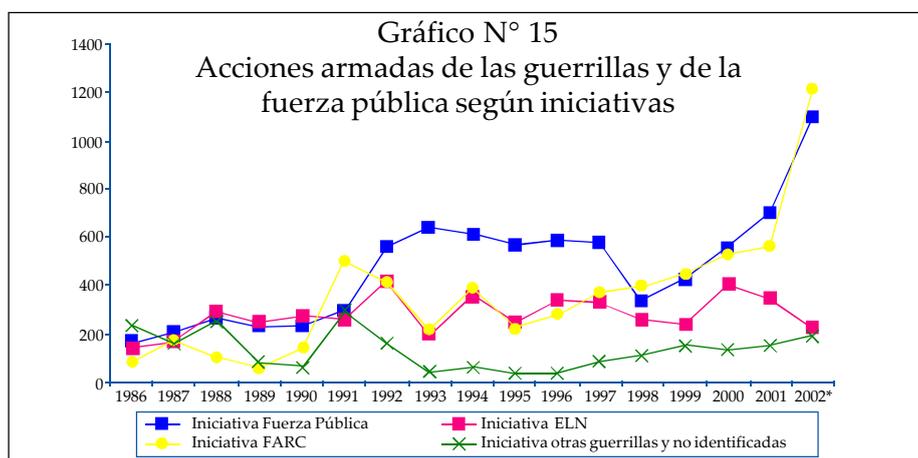
- Es el principal conflicto de seguridad en estos momentos por la tendencia hacia la militarización del conflicto y las repercusiones subregionales.

Tabla 14
Crecimiento en Cultivo de Coca (CC) v/s
Crecimiento en Erradicación (CE)
Porcentaje de crecimiento en relación al año anterior

	Bolivia		Perú		Colombia	
	CC	CE	CC	CE	CC	CE
1994	-0,8	-55,8	-0.1	0,0	22,5	519,0
1995	10,0	419,0	6.1	0,0	20,3	78,0
1996	2,8	36,7	-17.1	1259,0	22,0	-36,0
1997	-5,0	-6,4	-24.4	174,0	35,0	239,0
1998	-6,0	65,4	-18.6	126,0	21,8	0,0
1999	-21,8	46,3	-10.7	76,3	38,0	126,0
2000	-42,6	-55,0	-23.4	-55,0	10,5	8,6
2001			-5.7	-37,0		

Fuente: Cuadro elaborado por FLACSO-Chile en base a los datos entregados por el Informe del Departamento de Estado. Informe sobre tráfico de Drogas y Lavado de Dinero en el mundo. 2001.

- Se trata de un conflicto esencialmente multilateral y por lo tanto requiere de la concertación de países (incluyendo a Estados Unidos, Rusia, y la Unión Europea) para su resolución.
- Tiene repercusiones en distintos ámbitos de la vida social, económica, y política de los países de la región incluyendo el tema de los desplazados, el acceso y uso de recursos naturales, el daño al medio ambiente, las violaciones a los derechos humanos, el efecto en el crecimiento económico y la inestabilidad política, entre otros.



Lavado de Dinero

El lavado de dinero se define como la conducta o los actos que tienen el fin, en todo o en parte, de encubrir o disfrazar la naturaleza, ubicación, fuente, propiedad o control de una suma de dinero, para eludir un requisito de información de transacciones dispuestas por la ley estatal o federal. En definitiva, el lavado se utiliza para ocultar que el dinero ha sido adquirido por medios ilegales.

Es el medio por el cual los traficantes de drogas, terroristas, comerciantes ilegales en armas, funcionarios públicos corruptos pueden operar y ampliar sus actividades ilícitas. Actualmente el alcance internacional del delito va en aumento y los aspectos financieros de éste son más complejos debido al rápido avance de la tecnología y la mundialización de la industria de los servicios financieros. Acorde a organismos internacionales, el lavado de dinero mueve recursos equivalentes del 2 al 5 por ciento del PIB global. Sólo en México, se estiman cantidades por unos 25 mil millones de dólares (2002).

En 2002, El Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo aprobó la donación de 1.230.000 dólares para ayudar a ocho países de América Latina en la lucha contra el lavado de dinero. Los recursos del FOMIN, un fondo autónomo administrado por el BID, apoyarán los esfuerzos de los países beneficiarios por crear o fortalecer Unidades de Inteligencia Financiera dedicadas la detección y análisis de transacciones sospechosas que podrían ser operaciones de lavado de dinero. El programa apoyado por FOMIN será llevado a cabo por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos. Los beneficiarios serán las Unidades de Inteligencia Financiera de lucha contra el lavado de dinero de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Los recursos financiarán asistencia técnica para mejorar los marcos legales y para el desarrollo institucional, la capacitación de personal y la tecnología de comunicaciones.

El lavado de dinero es una fuente importante de vulnerabilidad particularmente porque se vincula a actividades ilegales, contribuye a fortalecer redes de ilegalidad a nivel nacional, y tiene un impacto corrosivo en las instituciones del Estado, particularmente en el sistema judicial.

Terrorismo

De acuerdo a fuentes internacionales, entre 1976 y 1987, hubo 7.000 incidentes terroristas en el mundo con un saldo de 6.000 muertos. Esta

cifra cambió drásticamente el 11 de septiembre de 2001 con el atentado a Nueva York y Washington, donde murieron cerca de 3.500 personas (Rojas 2003).

Datos más recientes para América Latina y El Caribe señalan que entre 1990 y 1995 ese produjeron un total de 782 incidentes. En estos se reportaba un número de bajas que ascendía a 975. En el mismo período los incidentes terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558. El Informe del Coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado, indica que en el año 2000 se incrementaron en un 8% los incidentes, respecto del año anterior. Estos alcanzaron la cifra de 423 atentados, de los cuales la mitad tuvieron como blanco a objetivos o ciudadanos estadounidenses. Asia fue la región que acumuló el mayor número de incidentes, 281. En África se produjeron 73, en América Latina y el Medio Oriente, 19 en cada una de las subregiones, y 12 atentados en la región euroasiática.

A nivel latinoamericano es importante señalar que el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda política regional. Las formas de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos, el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. Argentina sufrió dos graves atentados en contra de la Embajada de Israel y contra la Asociación de Entidades Judías. En Perú, con un alto costo para la democracia se eliminó una de las expresiones más violentas de terrorismo, Sendero Luminoso. No obstante, se han producido recientes incidentes, como el efectuado a pocos días de la vista del Presidente Bush a Lima en marzo del 2000. El caso de la triple frontera ha sido consignado como un foco terrorista. Sin embargo, hasta la fecha no hay datos específicos que permitan comprobar que acciones efectivas originadas allí se ligen al denominado terrorismo global.

La medida más importante en las Américas en relación a este tema, ha sido la Convención Interamericana contra el Terrorismo, adoptada el 3 de junio de 2002. El objetivo de la Convención es prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Para ello los Estados parte se comprometen a adoptar una serie de medidas específicas y a fortalecer la cooperación ente ellos. Un aspecto importante está ligado a las medidas vinculadas a su financiamiento. Esta Convención refuerza la arquitectura institucional y el marco jurídico para su combate en las Américas. Esta se ha transformado en el principal instrumento de coordinación establecido post 11 de septiembre.

d. *Conflictos a la seguridad interna. Delincuencia y tráfico de armas*

Otro de los problemas que enfrenta la región es la delincuencia y la violencia social. De acuerdo a estudios comparativos, los países latinoamericanos muestran una tendencia sostenida hacia el crecimiento de la criminalidad, con una de las tasas más altas de homicidios y secuestros en el mundo. Esta situación es particularmente evidente en Centroamérica, con altas tasas de muertes violentas en la mayor parte de los países de esta región- con la excepción de Costa Rica. En ciudad de Guatemala y en San Salvador se registran tasas de homicidio cercanas a 100 por cada 100.000 habitantes. Por otra parte, las encuestas de victimización indican que en la mayoría de países centroamericanos la delincuencia afecta a más del 20% de la población.

El fenómeno de la delincuencia se vincula a una compleja combinación de factores que incluyen, entre otros:

- Altos niveles de pobreza en la población.
- Un sistema de justicia que no rehabilita a aquellos que delinquen.
- Falta de oportunidades para aquellos sectores de la población en situación de “riesgo social”: principalmente jóvenes pobres.
- Un sistema de organización de la policía que históricamente se ha orientado hacia el control del orden social más que a la planificación de la prevención del delito.
- Escasos recursos para generar una planificación urbana que integre a los ciudadanos en un medio ambiente amigable.
- Amplio acceso a armas por parte de los que delinquen.

Tráfico de armas livianas: un problema multilateral

En este informe destacaremos uno de los elementos mencionados. El tráfico de armas livianas es quizás uno de los factores que más ha contribuido al incremento de la violencia social en la región. El aumento de la delincuencia se vincula –en parte– con el aumento del crimen organizado y los fuertes vínculos de este último con el narcotráfico y de las actividades derivadas del mismo. En este sentido, el narcotráfico ha estimulado un conjunto de actividades ilícitas tales como el tráfico de armas de fuego y el lavado de dinero, todo lo cual ha derivado en la constitución de estructuras delictivas cuyos métodos tienden a ser más violentos y sofisticados. Por ejemplo, en Nicaragua, una circulación importante de armas ilegales y el incremento del tráfico de droga, han promovido el comercio de trueque de armas por drogas.

Centroamérica es una de las regiones que presenta un mayor número de armas ligeras, con más de 1 millón y medio de armas legales e ilegales. Esto último como producto de la incidencia de las guerras civiles, además de un aumento de la criminalidad (Tabla 15 y 16).

Existen escasas estadísticas confiables para los países de América del Sur, aún cuando se observa un aumento del tráfico de armas pequeñas hacia Brasil y un aumento de la producción en este país. En este sentido, algunos estudios muestran un aumento en el tráfico de armas pequeñas desde Argentina hacia Brasil.

Tabla 15
Armas de Fuego Legales en Centro América, 2000

País	Armas de Fuego registradas legalmente	Licencias para porte de armas
Costa Rica	43,241	53,857
El Salvador	170,00	143,126
Guatemala	147,581	125,982
Honduras	N/A	27,500
Nicaragua	52,390	44,089
Panamá	96,614	N/A
Total	509,826	394,554

Tabla 16
Estimación de Armas Civiles y Militares en Centro América

Legalmente registradas	537,326
Ilegales	805,989
Stock de Policía y Militares	152,839
Stock de empresas de seguridad privada	93,324
Total	1,589,478

Fuente: Spray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America, Small Arms Survey, Occasional Paper N°5, Octubre 2002.

Para resolver el tráfico de armas livianas se requiere de la concertación internacional dado que los principales productores y exportadores de armas pequeñas a nivel mundial son China, la Federación Rusa y Estados Unidos. Este último país es el mayor abastecedor de armas pequeñas a los países en desarrollo, con ventas promedio de 7.6 billones de dólares al año y más de 300 compañías productoras. La Federación Rusa efectúa ventas cercanas a los 3.8 billones de dólares anuales y China llega a 970 millones. Por otra parte, 10 países se pueden calificar como productores intermedios, entre ellos: Austria, Bélgi-

ca, Brasil, Francia, Alemania, Israel, Italia, España, Suiza y el Reino Unido. Brasil es el principal productor de armas pequeñas de los países en desarrollo y exporta principalmente al mercado estadounidense.

Debido al alcance mundial de este tema, la fabricación y tráfico ilícito de armas pequeñas requiere de acciones a nivel multilateral y un fuerte énfasis en iniciativas e instituciones regionales que aborden este problema. En este sentido, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y otros materiales relacionados (1997) de la comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), así como diversas iniciativas regionales de Centroamérica y Sudamérica, proporcionan puntos de partida útiles para llegar a avanzar en la resolución de este conflicto.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El contexto mundial sumado a las particularidades del desarrollo histórico de América Latina la hacen una región vulnerable. Las condiciones internacionales predominantes desde mediados de la década de los ochenta han hecho que las economías de los países en desarrollo pasen a verse afectadas en mayor grado por las convulsiones a nivel global. Desde el punto de vista interno, se observan deficiencias en cuanto a la capacidad de los estados para responder a las demandas sociales y debilidades en la consolidación de los sistemas democráticos. Muy pocos países han establecido democracias donde existe un pleno respeto por los derechos civiles de las personas.

Las opciones de gobernabilidad democrática dependen de una combinación multidimensional que involucra a) el fortalecimiento político-institucional, es decir, la capacidad del Estado de atender efectivamente a las demandas sociales; b) el desarrollo económico y social, y la integración social, que implica la apertura de oportunidades para la participación de sectores excluidos de la sociedad.

CONDICIONES PARA LA GOBERNABILIDAD

De esta manera, podemos establecer que las condiciones necesarias para garantizar la gobernabilidad involucran:

- a) La existencia de un contexto internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos.

- b) El desarrollo de un conjunto integrado de políticas en el plano político, económico, y social destinadas a:
- fortalecer el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
 - promover la subordinación de las fuerzas armadas y de orden al poder civil y su no ingerencia en asuntos político-contingentes.
 - hacer del Estado una instancia eficiente, transparente y responsable.
 - garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
 - promover la integración de los sectores excluidos de la sociedad, la igualdad de género y una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias.
 - Ampliar y promover la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

Vulnerabilidades en América Latina

Al sintetizar las principales vulnerabilidades en la región (1990-2002), podemos señalar las siguientes:

a) *Político-institucionales*

- a. Fragilidad de los sistemas democráticos para resolver crisis institucionales
- b. Democracias de baja intensidad. Sistemas políticos donde existe una escasa protección de los derechos civiles.
- c. Sistemas políticos con altos niveles de corrupción.
- d. Estados donde el uso de la fuerza no está suficientemente controlado por la autoridad civil.

b) *Económicas*

- a. Dependencia de las economías frente a las turbulencias de la economía internacional.
- b. Fuerte incremento de la deuda externa.
- c. Altas tasas de desempleo.

c) *Sociales*

- a. Marginal incremento de los índices de desarrollo humano.
- b. Incremento de los niveles de pobreza.
- c. Estancamiento en materia de marginalidad social.
- d. Aumento de la brecha entre ricos y pobres.
- e. Bajos niveles de gasto estatal en materia social.

d) *Integración social*

- a. Persistencia de sectores excluidos y altos niveles de discriminación, incluyendo a jóvenes, mujeres, y pueblos indígenas.
- b. Marginalidad y discriminación de inmigrantes y desplazados. Escasas políticas gubernamentales para incluir estos sectores dentro de la sociedad.
- c. El desarrollo tecnológico como fuente de integración social no se ha materializado en la sociedad debido a que reproduce los patrones de desigualdad existentes.

e) *Conflictos de seguridad transnacional*

- a. Narcotráfico, lavado de dinero, crimen organizado y terrorismo.
- b. La particular naturaleza del conflicto colombiano lo coloca como una situación que requiere la concertación multilateral.

f) *Conflictos de seguridad interna*

- a. Incremento en los niveles de violencia social producto de una combinación de factores estructurales y debilidades institucionales incluyendo al sistema de justicia y tráfico ilegal de armas.

Recomendaciones

La actual coyuntura hemisférica hace imprescindible un tratamiento multidimensional para garantizar la estabilidad democrática. Para ello, recomendamos:

- Agenda de Transparencia. Que los estados del hemisferio establezcan una agenda de reformas institucionales que coloque el acento en la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de actores no estatales en el control y diseño de políticas públicas. Instaurar la probidad como elemento esencial de la gestión gubernamental.
- Agenda para la superación de la pobreza. Que los estados del hemisferio en conjunto con las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial) establezcan una agenda focalizada para reducir la pobreza y la marginalidad social en América Latina.
- Hacia una Nueva Carta Hemisférica. Los países del hemisferio requieren establecer una carta de seguridad democrática que colo-

que el acento en la seguridad de las personas, entendiendo éste como un concepto más amplio que el uso de la fuerza armada.

- El compromiso ciudadano. Los países del hemisferio requieren establecer mecanismos a nivel nacional y multilateral para la inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Aquello implica fortalecer mecanismos de transparencia y traspaso de información de un sector a otro.
- La revaloración de la política. Los gobiernos del hemisferio deben estimular reformas institucionales para reducir los costos de la política y transparentar la relación entre dinero y gestión pública, y generar mecanismos institucionales efectivos para la inclusión de nuevos sectores dentro de los sistemas políticos. Ello para incrementar los niveles de confianza ciudadana en los partidos políticos.
- Coordinación Inter-agencias. Se requiere avanzar en la coordinación de agencias multilaterales dentro y fuera de la OEA para responder concertada y eficientemente a los objetivos para los cuales fueron creadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BATCHELOR, PETER, KRAUSE, KEITH, *Small arms survey 2002: country the human cost*, Oxford, 2002.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2001-2002*, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.
- CEPAL, *Panorama América Latina 2001*, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2001.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2002.
- CONTRERAS, CARLOS, *Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- ENCUESTA NACIONAL DE OPINIÓN PÚBLICA, "Percepciones y Actitudes de las y los Chilenos a Principios del siglo XXI", FLACSO-Chile, 2003.
- GODNICK, WILLIAM, *La Organización de Estados Americanos y La Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos de 2001: Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*, Documento de Trabajo, 2002.
- GODNICK, WILLIAM, MUGGAH, ROBERT Y WASZINK, CAMILLA, "Stray Bullets: The impact of small arms misuse in Central America", *Small Arms Survey*, occasional paper N° 5, october, 2002.
- GUZMÁN, VIRGINIA, *Gobernabilidad democrática y género: una articulación posible*, Documento de Trabajo, CEPAL, 2002.
- LECHNER, NORBERT, *Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo*, conferencia magistral, FLACSO, Buenos Aires, 1997.
- MARTÍNEZ, JORGE, VILLA, MIGUEL, *Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas*, Documento de Trabajo, CEPAL, 2002.
- PETIT, JUAN MIGUEL, *Ponencia presentada en la Conferencia hemisférica sobre Migración Internacional. Migraciones, vulnerabilidad y Políticas Públicas*, relator especial sobre tráfico de niños, prostitución y pornografía infantil del Alto Comisionado para los DDHH de las Naciones Unidas. CEPAL, 2002
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.
- PNUD, *Informe Desarrollo Humano: más sociedad para gobernar el futuro*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.

- RODRÍGUEZ, GABRIELA, Relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos humanos de los migrantes, Conferencia hemisférica sobre migración internacional: Derechos humanos y trata de personas en América.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, "Respuestas latinoamericanas al terrorismo global", en Rojas Aravena, Francisco (editor), Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y El Caribe, FLACSO, Santiago, 2003.
- SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS (INS), "Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service", Washington D.C. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 1998, en Informe Globalización y Desarrollo, Capítulo 8: La Migración internacional y la globalización, CEPAL, 2002.
- SOJO, CARLOS, Gobernabilidad en Centro América: la sociedad después del ajuste, FLACSO, San José, 1995.
- The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, en www.december18.net
- TOMASSINI, LUCIANO, Estado, gobernabilidad y desarrollo, CINDE, Santiago, 1992.
- UNESCO, Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz, FLACSO, Santiago, 2002.

ANEXOS

CUMBRE GRUPO DE RÍO 2003. CONSENSO DEL CUSCO

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, reunidos en la ciudad del Cusco los días 23 y 24 de mayo del 2003, en ocasión de la XVII Cumbre del Grupo de Río;

Conscientes de los desafíos derivados de la situación regional e internacional producida desde nuestra última Cumbre, reafirmamos nuestra decisión de afrontar resueltamente estos retos y de encararlos coordinadamente a través de acciones concretas en beneficio directo de nuestros pueblos;

Renovamos nuestra convicción en la vigencia de los principios compartidos y de los consensos adoptados que constituyen el acervo histórico de nuestro Mecanismo, que se ha venido fortaleciendo progresivamente desde la Declaración de Río de 1986;

En el ámbito regional latinoamericano y del Caribe, constatamos que el aumento y agudización de la pobreza, agravada por un nuevo período de estancamiento económico prolongado, constituye una amenaza fundamental a la gobernabilidad democrática, con el consiguiente deterioro de la estabilidad de sus instituciones y de la paz social. Esta situación afecta particularmente a los grupos más vulnerables de la sociedad, impidiendo la plena utilización de su potencial productivo;

En ese sentido, identificamos como tarea central del Grupo de Río el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la creación de consensos internos que permitan consolidar el orden institucional democrático y enfrentar las vulnerabilidades que confronta la región. Para ello, hemos dado un tratamiento especial a dos ejes temáticos de particular relevancia como son, por un lado, el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y, por el otro, el establecimiento de mecanismos financieros innovadores destinados a afianzar la gobernabilidad democrática y contribuir a la superación de la pobreza;

Igualmente, estimamos indispensable reforzar la capacidad de iniciativa del Grupo de Río en apoyo del sistema multilateral para la paz, la seguridad y el desarrollo basado en el estricto cumplimiento del derecho internacional y el apego a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;

Adoptamos, consecuentemente, el presente Consenso, que constituye una agenda estratégica para la acción del Grupo de Río, elaborada

a partir de una reflexión sobre América Latina y el Caribe desde una perspectiva propia. Este enfoque ha de intensificar el proceso de consulta y concertación del Grupo de Río, tanto sobre los problemas que confronta la región como sobre la forma de proyectar mejor nuestra participación conjunta en el sistema internacional.

AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA ACCIÓN DEL GRUPO DE RÍO

- Superación de la Pobreza y la Exclusión
 1. Asignamos un carácter prioritario a la superación de la pobreza y en particular de la pobreza extrema, a través de un conjunto de iniciativas como las acordadas en la Declaración de la Cumbre del Milenio, la Agenda 21 y en las Cumbres de Monterrey y Johannesburgo; acciones que contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los sectores más afectados, de modo que puedan integrarse plenamente a la sociedad y aportar todo su potencial productivo al esfuerzo del desarrollo.
 2. Reconocemos que cualquier esfuerzo para la reducción efectiva de la pobreza y el combate a la desnutrición y al hambre, que constituye su manifestación más dramática, debe comenzar por la infancia. En tal sentido, nos comprometemos a impulsar el cumplimiento de las metas de la Declaración y Plan de Acción para la Infancia, “Un mundo apropiado para los niños”, adoptados por las Naciones Unidas y promovidos por la UNICEF.
 3. Reafirmamos nuestro propósito de asegurar una incorporación plena de la mujer en todos los ámbitos del quehacer de nuestros países y en igualdad de oportunidades así como el compromiso con la garantía de sus derechos, la no discriminación y la erradicación de todas las formas de violencia en su contra, para lo cual seguiremos fomentando la inclusión de la perspectiva de género en nuestras políticas de desarrollo y ampliaremos los programas y proyectos que den especial énfasis a aquellas pertenecientes a grupos humanos especialmente desfavorecidos.
 4. Conscientes de que diversas condiciones influyen en el progresivo aumento de la migración en nuestros países, reafirmamos la importancia de abordar este fenómeno con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo. En este sentido, destacamos la importancia de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para asegurar la plena protección de los derechos

humanos y laborales de los migrantes y sus familias; promover programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social; así como combatir el tráfico ilícito de personas que afecta particularmente a niños, niñas y mujeres.

5. Consideramos que estos objetivos deben ser alcanzados a través de un conjunto de acciones que incluyan, a nivel interno, políticas macro y microeconómicas sostenibles y la buena gestión de los recursos públicos y, a nivel externo, una mayor apertura en los mercados internacionales de modo que acciones paralelas en estos ámbitos generen crecimiento, aumento del empleo, una mejor distribución del ingreso, reducción de las vulnerabilidades externas y un estímulo permanente a las inversiones productivas. Igualmente necesaria debe ser la adopción de políticas sociales focalizadas en la superación de la pobreza y la exclusión, así como de medidas destinadas a la promoción de estrategias educacionales y científico-tecnológicas que aseguren elementos de competitividad, garanticen su acceso a las personas con menores recursos y permitan nuestra progresiva incorporación a la Sociedad de la Información.
6. Incentivamos el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil las cuales, a fin de promover la institucionalidad democrática, deben desarrollar sus actividades con criterios de transparencia financiera y rendición de cuentas.

Directrices:

- i) Con el propósito de avanzar en la lucha contra la pobreza, el hambre y la exclusión, determinar la creación de un Grupo de Trabajo de nivel técnico para analizar en un plazo no mayor de seis meses el documento “Matriz de Buenas Prácticas para el Fortalecimiento Familiar y la Lucha contra la Pobreza”, elaborado por Costa Rica y a partir de ese intercambio de experiencias, que incluya la evaluación de sus resultados, definir áreas y acciones conjuntas prioritarias, elementos para una Agenda Social del Grupo de Río;
- ii) Decidir, en seguimiento de la Declaración de Bávaro, intensificar el fluido intercambio de información y consulta que la región está llevando a cabo en Ginebra dentro del proceso preparatorio de la Cumbre sobre la Sociedad de la Información, a través de la Secretaría Pro Tempore, para examinar posibilidades de acción conjunta a fin de fortalecer la más amplia contribución de la región en esta materia. El Presidente del Perú, en su calidad de Presidente del

Grupo de Río, expresará los puntos de vista comunes del Grupo en la Cumbre a realizarse en Diciembre 2003 en Ginebra con miras a fortalecer nuestra presencia en este proceso continuo.

- iii) Solicitar a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la realización de un estudio sobre los criterios de buena gestión y transparencia para la creación de un registro internacional de organizaciones de la sociedad civil, que permita facilitar su acceso a recursos de cooperación en la labor complementaria que realizan en apoyo a la gobernabilidad democrática como gestores para el desarrollo.
- Paz y seguridad en el escenario internacional emergente
7. Reconociendo el papel del Grupo de Río en la promoción y fomento de la paz en la región desde sus orígenes, consideramos que, frente a la inestable situación internacional, resulta indispensable que el Grupo de Río despliegue su capacidad de articulación a fin de influir en el fortalecimiento de un sistema multilateral basado en el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, especialmente para lograr por medios pacíficos el arreglo de controversias.
 8. Para ello, estimamos indispensable que el sistema internacional cuente con mecanismos que mejoren la transparencia y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones de sus órganos, en particular del Consejo de Seguridad con el fin de hacerlo más democrático. En este contexto, se deben reactivar las iniciativas para reformar y actualizar el sistema de Naciones Unidas, en especial en materia de seguridad colectiva. Se requiere reafirmar el papel y la legitimidad del Consejo de Seguridad como el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, por lo que debe ser reestructurado a fin de asegurar un mejor equilibrio y representatividad.
 9. Respecto al ámbito hemisférico, acordamos que en la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, a realizarse en México en octubre próximo, la declaración política haga un reconocimiento explícito al enfoque multidimensional de la seguridad, derivado de la diversidad que caracteriza a los países de la región y consolide una arquitectura flexible de seguridad, basada en la cooperación y en el tratamiento común y renovado de este concepto, acogiendo todas las preocupaciones y amenazas a la seguridad como igualmente válidas, teniendo en cuenta la importancia diferenciada que ellas revisten para

cada uno de nuestros Estados. En este marco, reafirmamos la necesidad de seguir profundizando las medidas de fomento de la confianza y la cooperación en el ámbito de la defensa, entre otras, las cuales contribuyen a fortalecer la seguridad regional y aumentan la transparencia tanto en las relaciones bilaterales como subregionales y regionales.

10. Consideramos que las nuevas amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, el problema mundial de las drogas y los delitos conexos, el crimen transnacional organizado, el tráfico ilícito de armas, la delincuencia común que afecta la seguridad ciudadana, las amenazas a la salud pública internacional, en particular el VIH/SIDA y el SRAS, los desastres naturales, el tránsito de desechos tóxicos y de material radiactivo por nuestras aguas, entre otras, y en especial sus efectos en América Latina y el Caribe, deben ser enfrentadas integralmente mediante una cooperación internacional eficaz, articulada y solidaria, a través de las organizaciones competentes y basada en el respeto a la soberanía de los Estados y al derecho internacional.

En este sentido, reiteramos nuestra más enérgica condena al terrorismo que representa una amenaza para la paz y la seguridad, a la efectiva vigencia de los derechos de todas las personas y a la estabilidad democrática. Igualmente, recalcamos la necesidad de continuar combatiendo el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados, particularmente en su conexión con actividades terroristas. Asimismo, destacamos que la lucha contra el terrorismo debe realizarse en un marco de pleno respeto al derecho internacional y a los derechos humanos.

Directrices:

- i) Encargar a nuestros representantes permanentes ante Naciones Unidas que examinen formas de fortalecer el sistema multilateral de Naciones Unidas y que se esfuercen por coordinar posiciones en el Grupo Abierto de Trabajo de la Asamblea General sobre Reforma del Consejo de Seguridad.
- ii) Disponer que en el marco de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas se examine la evolución de este proceso.
- iii) Asegurar que los países del Grupo de Río participen activamente en los trabajos preparatorios que se realizan en la Organización de los Estados Americanos (OEA) para el tratamiento común y renovado de la seguridad en el hemisferio, cuya culminación tendrá

lugar en la Conferencia Especial sobre Seguridad a realizarse en México, en octubre próximo.

- iv) Fortalecer, en cumplimiento de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cooperación de nuestras autoridades en la lucha contra el terrorismo y su conexión con las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas, a la vez que intensificar el intercambio de información para prevenir actos de terrorismo y reprimir su financiación.

- Gobernabilidad Democrática: Defensa y Consolidación de la Democracia

a) *Fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho*

11. Reafirmamos el compromiso que, desde su origen, el Grupo de Río mantiene con la consolidación y fortalecimiento de la democracia, con el ejercicio de sus valores, con la defensa de sus instituciones y con el respeto y la promoción de los derechos humanos. Constatamos con satisfacción que nuestros países experimentan el proceso de democratización más extenso y profundo de su historia. Nunca antes la región tuvo tantos regímenes democráticamente electos ni tantas transiciones democráticas sucesivas de gobiernos.
12. Recordamos que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. A fin de consolidar la institucionalidad democrática, nuestros países necesitan incluir a los sectores más pobres de la población en los beneficios de la gestión económica y, en consecuencia, fortalecer la cohesión social y la gobernabilidad. Por ello, atender estas necesidades y solucionar los problemas de exclusión constituyen una prioridad y una responsabilidad de nuestros gobiernos, a la que debe contribuir el sistema internacional mediante medidas tales como la apertura comercial a los productos de la región y un creciente flujo de inversiones hacia la misma.
13. Reconocemos que sólo los gobiernos democráticos con adecuados niveles de gobernabilidad están en condiciones de atender plenamente las legítimas demandas de nuestros pueblos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz e imparcial, la vigencia de los derechos humanos y el establecimiento de consensos nacionales, asegurarán un mayor grado de eficacia en la gobernabilidad democrática. En este marco, renovamos nuestro firme compromiso con la vigencia y plena aplicación

de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para promover el desarrollo y fortalecimiento de la democracia representativa y la participación ciudadana.

b) *Democracia y Partidos Políticos*

14. El proceso de consolidación de la democracia en la región nos exige avanzar en la construcción de sistemas políticos más eficientes. En ese sentido, nos proponemos continuar con una efectiva reforma del Estado que mejore la calidad y transparencia de la gestión pública, fortalezca la legitimidad de sus instituciones y garantice el respeto a los derechos humanos. La reforma del Estado debe también promover la participación ciudadana, favorecer la educación para la democracia y la ciudadanía, combatir la corrupción y la impunidad y conducir a la renovación y fortalecimiento de los poderes públicos, en particular del poder judicial. Todo ello debe estar enmarcado en una concepción de interculturalidad.
15. El sistema de partidos y los partidos y movimientos o agrupaciones políticas tiene un papel central en la democracia. Por ello, es necesario fortalecerlos partiendo de la premisa de que no hay democracia sin partidos ni partidos sin democracia, con el entendido de que las organizaciones sociales y populares constituyen factores esenciales de la participación democrática en el marco de la Constitución de cada uno de los países. Sobre estas bases, nos comprometemos a desplegar nuestros mayores esfuerzos, y cuando sea posible de manera concertada, para:
 - a) Profundizar los espacios para el desarrollo de diálogos entre los partidos, movimientos o agrupaciones políticas y entre éstos y la sociedad civil organizada.
 - b) Es necesario, también, desarrollar el carácter participativo de la democracia, en el marco de los respectivos ordenamientos constitucionales, como un elemento esencial del pluralismo. El carácter participativo de la democracia permite, adicionalmente, mejorar su representatividad.
 - c) Promover legislaciones partidarias y electorales destinadas a asegurar el compromiso de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas con la institucionalidad democrática, incentivando al mismo tiempo la participación electoral.
 - d) Asegurar la autonomía de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas respecto a los poderes económicos, mediante nor-

- mas que promuevan la equidad en las contiendas electorales, en particular el acceso equitativo a los medios de comunicación.
- e) Fomentar la transparencia financiera de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, como condición fundamental de la ética pública y de la lucha contra la corrupción.
 - f) Fomentar sistemas políticos inclusivos, propiciando, a través de las instancias nacionales competentes, el financiamiento público de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y de las campañas electorales, así como limitaciones al gasto electoral.
 - g) Promover el fortalecimiento de la democracia interna en los partidos y movimientos o agrupaciones políticas, en particular en la selección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.
 - h) Fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la eliminación de toda forma de discriminación, así como propiciar el interés de la juventud en la política, entendida ésta como una libre y necesaria opción ciudadana para intervenir en los asuntos públicos.
 - i) Apoyar programas de formación política y preparación de líderes, particularmente para mujeres, jóvenes, grupos étnicos y poblaciones marginadas, en el marco del robustecimiento de la educación para la democracia y la ciudadanía en todos los niveles de la vida social y, en especial, desde la escuela.
 - j) Destacar la importancia de fortalecer la democracia a través del ejercicio de la libertad de información, mediante un periodismo ético y de responsabilidad social. Reforzar, al mismo tiempo, el derecho de información y el derecho de réplica para todos los partidos y movimientos o agrupaciones políticas.
- c) *Mecanismos Financieros Innovadores para fortalecer la Gobernabilidad Democrática*
16. Ratificamos la necesidad de establecer mecanismos financieros innovadores destinados a fortalecer la gobernabilidad democrática y hacer frente a la pobreza, a través de la captación de nuevos recursos que tengan por destino la inversión productiva y la generación de empleo digno, permitiendo así atender las legítimas demandas sociales de nuestras poblaciones.
 17. Consideramos que tales mecanismos deben orientarse a incrementar los recursos, a ampliar el uso de los recursos disponibles y a diversificar las opciones de política financiera con el objeto de

mejorar directamente el nivel de vida de la población, a través de propuestas tales como la creación de un fideicomiso regional para promover proyectos de inversión privada para el desarrollo de obras de infraestructura pública, la creación de autoridades regionales de inversión en infraestructura que tengan impacto social y el establecimiento de un fondo humanitario internacional, entre otras.

18. Consideramos indispensable que las diversas propuestas de mecanismos financieros innovadores presentadas por los países miembros y por organismos internacionales, sean analizadas en profundidad en los niveles técnicos correspondientes a la brevedad.

Directrices:

- i) Invitar al Parlamento Latinoamericano y a los parlamentos subregionales a desarrollar y consolidar instancias de cooperación permanente entre los partidos políticos y organizaciones políticas de los países miembros del Grupo de Río, en colaboración con organizaciones comprometidas con el desarrollo de la institucionalidad democrática y el fortalecimiento de los partidos.
- ii) Sugerir a los referidos foros parlamentarios que analicen la convocatoria a una conferencia de representantes de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y representantes de organizaciones de la sociedad civil existentes en los países del Grupo de Río, para que identifiquen fórmulas que propicien su fortalecimiento y contribución a la institucionalidad democrática de nuestra región.
- iii) Solicitar al Parlamento Latinoamericano que pueda informar a la próxima Cumbre del Grupo de Río el resultado de estos esfuerzos.
- iv) Instruir a los Ministros de Finanzas para que convoquen a un grupo de expertos gubernamentales de alto nivel que, con el concurso de los organismos regionales e internacionales pertinentes, analice las propuestas presentadas y las que se formulen, para que dentro de un plazo de tres meses determine la viabilidad de cada propuesta, así como las acciones a seguir, e informe a los Ministros de Finanzas a fin de que adopten una decisión con miras a su negociación, de ser el caso, en las instancias internacionales apropiadas.

- Revalorización de la variable del desarrollo y promoción de un sistema de comercio internacional libre y equitativo
19. Observamos con preocupación que en muchos de nuestros países se registra un incremento de la vulnerabilidad externa, producto de la inestabilidad de los flujos financieros y su impacto sobre el nivel de inversiones y crecimiento económico, la cual se ve agravada por el creciente peso del servicio de la deuda externa sobre nuestras economías. Ello ha aumentado las asimetrías en la distribución de recursos y en la capacidad de creación de tecnología, lo que profundiza la exclusión en que se encuentra una parte significativa de la población de los países de la región. También percibimos un inquietante aumento del proteccionismo comercial, particularmente por parte de las naciones más industrializadas, y la disminución de la cooperación internacional, en un contexto de desaceleración económica mundial y de marginamiento a los países de renta media.
 20. En esta compleja situación, afirmamos que la región deberá propender para que los temas del combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad, sean tratados en forma integral y equilibrada.
 21. Para enfrentar nuestras vulnerabilidades, nos comprometemos a propiciar posiciones concertadas en los foros comerciales y financieros internacionales. Debemos identificar coincidencias o áreas de convergencia en relación con las negociaciones comerciales en marcha con miras a garantizar que éstas se centren en el acceso efectivo al mercado, que permitan el desarrollo de políticas para el incremento de nuestras producciones con valor agregado y refuercen de manera recíproca los canales subregionales, hemisféricos y mundiales, tomando en cuenta las necesidades especiales de las economías pequeñas y vulnerables y las de los países en desarrollo sin litoral marítimo.
 22. Reafirmamos nuestro compromiso de dar cumplimiento integral al Programa de Doha para el Desarrollo, acordado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio y subrayamos la importancia que los resultados de la ronda de negociaciones comerciales en curso contemplen especialmente la reversión de las prácticas proteccionistas, que retrasan el crecimiento y el desarrollo, mediante la aclaración y mejora de las reglas del sistema multilateral de comercio y la aplicación clara y concreta del trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, particularmente los países menos adelantados. En este sentido, destacamos que la liberalización del comercio de productos agrícolas conjunta-

mente con la eliminación de los subsidios y ayudas internas a la producción y exportación de dichos productos, es un elemento esencial para el desarrollo, y una condición necesaria para obtener resultados en las demás áreas de negociación. Asimismo, formulamos un llamado a lograr una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio y a que todos los miembros de la OMC en el más breve plazo posible, den cumplimiento integral a la Declaración Ministerial de Doha relativa al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la Salud Pública. Igualmente, hacemos un llamado a lograr avances concretos en el tema de las “Cuestiones y Preocupaciones relativas a la Aplicación”.

23. Reiteramos el compromiso para que el proceso de negociaciones en curso sobre la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alcance resultados equitativos y equilibrados teniendo en cuenta los intereses de los países del Grupo de Río. Con el fin de discutir a fondo las implicaciones del ALCA sobre los países del Grupo de Río, acordamos realizar una Reunión Especial del Grupo, en el marco de la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas.
24. Instamos a que la cooperación internacional, como complemento a los esfuerzos nacionales para lograr el desarrollo sostenible esté orientada a generar capacidades institucionales, infraestructura, cadenas de producción y formación de recursos humanos que permitan hacer del crecimiento económico un proceso social que promueva la inclusión, especialmente de los sectores más pobres y vulnerables de la población. Dicha cooperación deberá tomar en cuenta la diversidad de situaciones de nuestros países e incorporar los indicadores sociales locales en la definición de programas de cooperación internacional.
25. Asimismo, instamos a los organismos financieros internacionales a que continúen explorando mecanismos económicos y financieros, flexibles y ágiles, que permitan incrementar y poner a disposición de forma oportuna los recursos necesarios para impulsar el desarrollo económico y social de nuestros países, en particular la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, entre otros.
26. Coincidimos en que el impulso al proceso de integración latinoamericana debe incluir la efectiva integración geográfica de la región, a través de la creación de la infraestructura física necesaria y la convergencia entre los diversos procesos de integración

subregionales, con el propósito de lograr una mayor dinámica del comercio intrarregional que ayude a superar los actuales niveles de desarrollo de los países de la región y permita a ésta enfrentar de mejor forma los desafíos que presenta la globalización.

Directrices:

- i) Crear un Grupo de Reflexión de Alto Nivel con el encargo de proponer, a partir del examen del actual proceso de globalización, iniciativas que aproximen las visiones de Davos y de Porto Alegre, poniendo énfasis en el desarrollo sostenible, el combate a la pobreza, su superación y la reducción de la exclusión social. Esas propuestas se incluirán en un informe a ser presentado dentro de un plazo de diez meses para consideración de los Coordinadores Nacionales y de los Jefes de Estado y de Gobierno en la próxima Cumbre del Grupo de Río.
- Identidad Cultural y Relacionamiento Externo
27. Expresamos nuestra convicción de que la región debe afianzar permanentemente su rica herencia ancestral, fundamento de su compartida identidad basada en la diversidad cultural y étnica, para mejor definir patrones de inserción internacional sustentados en nuestros propios intereses. La definición de tales patrones ha de permitir proyectarnos en la escena internacional para influir en la creación de un orden internacional basado no sólo en valores políticos, económicos y comerciales sino también en la integridad cultural de los pueblos que representamos.
 28. Enfatizamos la importancia que reviste la preservación y la revitalización del rico patrimonio inmaterial de nuestros pueblos, en la reafirmación de sus respectivas identidades culturales y en el desarrollo de la región. En este sentido, nos comprometemos a impulsar la culminación del proceso de negociaciones que conduzca a la adopción de una Convención de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
 29. El Grupo de Río ha impulsado por más de una década un ambicioso diálogo con la Unión Europea, al que otorgamos especial relevancia en cuanto ha permitido avanzar en múltiples vinculaciones en los planos político, económico, comercial, cultural y de cooperación. Estas relaciones se han concretado a nivel regional, subregional y bilateral. En el plano político se ha identificado una amplia agenda de diálogo

para ser desarrollada entre nuestras regiones en diversos foros y mecanismos. En los ámbitos económico, comercial y de cooperación se han celebrado y se continúan impulsando importantes acuerdos de asociación que incluyen tratados de libre comercio. Consideramos asimismo que debemos afianzar nuestros vínculos culturales, que enriquecen recíprocamente los lazos entre las naciones latinoamericanas y las de la Unión Europea.

30. Valoramos igualmente las reuniones que regularmente mantiene el Grupo de Río con otros países y grupos de países y que han contribuido al fortalecimiento del diálogo y el acercamiento en asuntos centrales de la agenda internacional.
31. Resaltamos la necesidad de que en las Naciones Unidas, el Grupo de Río se constituya en la voz concertada de sus miembros en importantes temas de la agenda de la organización mundial, potenciando el papel de nuestro Mecanismo como principal interlocutor regional.

Directrices:

- i) Trabajar conjuntamente para alcanzar los objetivos de la III Cumbre ALC-UE, a realizarse en México en el año 2004, en la que se buscará fortalecer el diálogo político birregional; profundizar el conocimiento entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea; lograr resultados concretos en materia de cooperación entre ambas regiones; impulsar la negociación y conclusión de los acuerdos en curso entre la Unión Europea y las diversas subregiones de América Latina y el Caribe, incluyendo los acuerdos con MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica; e incrementar las posibilidades de comercio e inversión entre ambas regiones.
- ii) Disponer que la prioridad que otorgamos a los temas de esta Agenda Estratégica se refleje adecuadamente en el diálogo que el Grupo de Río mantiene regularmente con otros países y grupos de países.
- iii) Encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores de la troika que exploren la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de diálogo con otros países y grupos de países, a fin de ampliar la proyección externa del Grupo de Río.

Los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política expresamos nuestro agradecimiento al doctor Alejandro Toledo, Presidente del Perú, y al pueblo peruano, en especial al del Cusco, por la cálida hospitalidad que hemos recibido

y por la excelente organización que permitió el éxito de esta Cumbre. Por ello acordamos que el presente documento sea conocido como el “Consenso del Cusco”, rubricándolo en la fortaleza inca de Sacsayhuaman. Agradecemos, asimismo, al Gobierno de la República Federativa del Brasil por reiterar la invitación a celebrar en ese país, en el año 2004, la XVIII Cumbre del Grupo de Río.

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 2001. DECLARACIÓN DE QUÉBEC

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reunidos en la ciudad de Québec en nuestra Tercera Cumbre, renovamos nuestro compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos. Hemos adoptado un Plan de Acción para fortalecer la democracia representativa, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.* Buscamos crear mayor prosperidad e incrementar las oportunidades económicas y, al mismo tiempo, fomentar la justicia social y desarrollar el potencial humano.

Reiteramos nuestro firme compromiso y adhesión a los principios y propósitos de las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Nuestras ricas y variadas tradiciones ofrecen oportunidades inigualables para el crecimiento, para compartir experiencias y conocimientos y para crear una familia hemisférica sobre la base de un orden internacional más justo y democrático. Debemos enfrentar los retos inherentes a las diferencias de tamaño y de niveles de desarrollo social, económico e institucional en nuestros países y en nuestra región.

Hemos avanzado en la implementación de los compromisos colectivos asumidos en Miami en 1994 y profundizados en Santiago en 1998. Reconocemos la necesidad de continuar enfrentando las vulnerabilidades de nuestros procesos de desarrollo y de aumentar la seguridad humana. Estamos conscientes de que aún queda mucho por lograr para que el proceso de Cumbres de las Américas sea relevante en la vida cotidiana de nuestros pueblos y contribuya a su bienestar.

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nues-

tra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.

Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.*

Nuestro compromiso de asegurar el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales se basa en principios y en convicciones compartidos. Apoyamos el fortalecimiento y perfeccionamiento de la eficacia del sistema interamericano de derechos humanos, que incluye la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Encomendamos a la XXXI Asamblea General de la OEA que considere un adecuado incremento de los recursos para las actividades de la Comisión y de la Corte, para perfeccionar los mecanismos de derechos humanos y para promover la observancia de las recomendaciones de la Comisión y el cumplimiento de las sentencias de la Corte.

Reafirmamos nuestro compromiso de mantener la paz y la seguridad a través de la utilización eficaz de los medios hemisféricos previstos para la solución pacífica de las controversias y la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. En este sentido, apoyamos y elogiamos los esfuerzos de la OEA. Reiteramos nuestra plena adhesión a los principios que obligan a los Estados a abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, de acuerdo con el derecho internacional. Conforme a los principios del derecho internacional humanitario, condenamos enérgicamente los ataques contra la población civil. Tomaremos toda medida posible para asegurar que los niños y niñas de nuestros países no participen en conflictos armados y condenamos la utilización de niños y niñas por fuerzas irregulares. Reafirmamos que la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles

* Venezuela reserva su posición.

legalmente constituidas de nuestros países, y el respeto al Estado de Derecho por parte de todas las instituciones nacionales y sectores de la sociedad, son fundamentales para la democracia. Haremos esfuerzos para limitar los gastos militares manteniendo una capacidad que corresponda a nuestras legítimas necesidades de seguridad y promoveremos una mayor transparencia en la adquisición de armamento.

Reiteramos nuestro compromiso de combatir las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad de nuestras sociedades. Entre estas amenazas destacan, principalmente, el problema mundial de la droga y delitos conexos, el tráfico ilícito y el uso criminal de las armas de fuego, el creciente peligro que representa el crimen organizado, así como el problema general de la violencia en nuestras sociedades. Reconociendo que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, amenaza los intereses vitales de nuestro hemisferio, reforzaremos nuestra lucha contra la corrupción. Reconocemos, asimismo, la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad humana en el Hemisferio.

Renovamos nuestro compromiso con la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio basada en los principios de responsabilidad compartida, en un enfoque integral y equilibrado y en la cooperación multilateral. Acogemos con beneplácito el desarrollo del Mecanismo de Evaluación Multilateral, y reiteramos nuestro compromiso para hacer de este mecanismo, único en el mundo, uno de los pilares centrales en una cooperación hemisférica eficaz para la lucha contra todos los factores que constituyen el problema mundial de la droga. Expresamos nuestro apoyo a los programas eficaces de desarrollo alternativo orientados a la erradicación de los cultivos ilícitos, y realizaremos esfuerzos para facilitar el acceso a los mercados de los productos derivados de estos programas.

Reconocemos que otra grave amenaza a la seguridad de nuestra población es el VIH/SIDA. Estamos unidos en la determinación de adoptar estrategias multisectoriales y mejorar nuestra cooperación para combatir esta enfermedad y sus consecuencias.

Reafirmamos la importancia de la independencia del poder judicial y nuestra determinación de asegurar el acceso equitativo a la justicia y garantizar su administración oportuna e imparcial. Nos comprometemos a incrementar la transparencia en la gestión pública.

Las economías abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de las inversiones, la formación de capitales, la estabilidad financiera, políticas públicas adecuadas, el acceso a la tecnología y el

desarrollo y capacitación de los recursos humanos, son claves para reducir la pobreza y la inequidad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible. Trabajaremos con todos los sectores de la sociedad civil y las organizaciones internacionales para asegurar que las actividades económicas contribuyan al desarrollo sostenible de nuestras sociedades.

Acogemos el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo ALCA. Tal como se acordó en la Cumbre de Miami, el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. La decisión de hacer público el borrador preliminar del Acuerdo ALCA es una muestra clara de nuestro compromiso colectivo con la transparencia y con una comunicación creciente y sostenida con la sociedad civil.

Instruimos a nuestros Ministros que aseguren que las negociaciones del Acuerdo ALCA concluyan, a más tardar, en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, y no más allá de diciembre de 2005.* Esto será un elemento clave para generar el crecimiento económico y la prosperidad en el Hemisferio, y contribuirá al logro de los amplios objetivos de la Cumbre. El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único. Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes.

Reconocemos el desafío que presenta la gestión ambiental en el Hemisferio. Comprometemos a nuestros gobiernos a fortalecer la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales con miras a asegurar un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en virtud de su interdependencia y refuerzo mutuo. Nuestra meta es alcanzar el desarrollo sostenible en todo el Hemisferio.

Promoveremos el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento,

adoptada en 1998. Consideraremos la ratificación o adhesión a las convenciones fundamentales de la OIT, según corresponda. A fin de avanzar en nuestro compromiso de crear mayores oportunidades de empleo, incrementar las capacidades de los trabajadores y mejorar las condiciones laborales en todo el Hemisferio, reconocemos la necesidad de considerar, en los foros hemisféricos e internacionales pertinentes, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo. Instruimos a la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo que continúe considerando los temas relacionados con la globalización que afectan al empleo y al trabajo.

Reconociendo la importancia de la energía como una de las bases fundamentales para el desarrollo económico, la prosperidad de la región y el mejoramiento de la calidad de vida, nos comprometemos a desarrollar iniciativas de energía renovable y a profundizar la integración energética, perfeccionando los marcos regulatorios y su aplicación, y promoviendo los principios del desarrollo sostenible.

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema. Nos comprometemos a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo, especialmente la reducción en un 50% para el año 2015 de la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema.

Nos comprometemos a impulsar programas para mejorar la agricultura y la vida rural y promover la agro-industria como contribución esencial a la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo integral.

Nos comprometemos a fortalecer la cooperación hemisférica y las capacidades nacionales para desarrollar un enfoque más integrado en el manejo de desastres naturales. Continuaremos implementando políticas que mejoren nuestra capacidad para prevenir, mitigar y atender las consecuencias de los desastres naturales. Acordamos estudiar medidas que faciliten el acceso oportuno a recursos financieros para atender las necesidades de emergencia.

Reconocemos las contribuciones económicas y culturales que aportan los migrantes a las sociedades de destino y a sus comunidades de origen. Nos comprometemos a asegurar tratamiento digno y humano, con protección legal adecuada, defensa de los derechos humanos y condiciones de trabajo seguras y saludables para los migrantes. Fortaleceremos mecanismos de cooperación hemisféricos para atender las legí-

timas necesidades de los migrantes y adoptar medidas eficaces en contra del tráfico de seres humanos.

El progreso hacia sociedades más democráticas, economías en crecimiento y la equidad social, depende de una ciudadanía educada y de una fuerza laboral capacitada. Hemos acordado una serie de políticas para mejorar el acceso a una educación de calidad a través de la capacitación de los docentes, la educación de los valores cívicos y el uso de las tecnologías de la información tanto en nuestras aulas como en la evaluación del progreso para el logro de estos objetivos. Mejores políticas educativas y mayores inversiones en nuestros sistemas educativos contribuirán a reducir las desigualdades de ingresos y a cerrar la brecha digital en nuestro Hemisferio.

Nuestros esfuerzos colectivos hemisféricos serán más eficaces con el uso innovador de las tecnologías de la información y de las comunicaciones con el fin de conectar a nuestros gobiernos y a nuestros pueblos y para compartir conocimientos e ideas. Nuestra declaración, Conectando las Américas, resalta esta convicción.

Destacamos que la buena salud y el acceso equitativo a la atención médica, a los servicios de salud y a medicinas a costos accesibles son de importancia vital para el desarrollo humano y el logro de nuestros objetivos políticos, económicos y sociales.

Reafirmamos nuestro compromiso de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo aquellos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, los discapacitados o los que requieren protección especial. Nos comprometemos a erradicar todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en nuestras sociedades, así como a promover la equidad de género y a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida política, económica, social y cultural de nuestros países.

Nos esforzaremos para asegurar que los resultados del Cónclave Indígena de las Américas celebrado en Guatemala y de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en Ottawa, se recojan en la implementación de la Declaración de la Cumbre de las Américas y su Plan de Acción. Apoyamos los esfuerzos encaminados a la pronta y exitosa conclusión de las negociaciones del Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual promoverá y protegerá sus derechos y libertades fundamentales.

Consideramos que la diversidad cultural que caracteriza a nuestra región es fuente de gran riqueza para nuestras sociedades. El respeto y la

valoración de nuestra diversidad deben ser un factor de cohesión que fortalezca el tejido social e impulse el desarrollo de nuestras naciones.

La responsabilidad principal de la coordinación e implementación del Plan de Acción anexo reside en nuestros gobiernos. Las reuniones ministeriales están produciendo resultados significativos en apoyo a los mandatos de las Cumbres. Proseguiremos el desarrollo continuo de esta cooperación.

Valoramos el apoyo activo de la Organización de los Estados Americanos y sus organismos especializados, particularmente la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Instituto Interamericano del Niño, así como del Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco Mundial. Hacemos un llamado a estas instituciones y a otras organizaciones regionales e internacionales a que establezcan una mayor coordinación para el apoyo a la implementación y al seguimiento del Plan de Acción de esta Cumbre.

La OEA desempeña un papel central en la implementación de las decisiones de las Cumbres de las Américas. Instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en la próxima Asamblea General, avancen y profundicen el proceso de reformas en la OEA, respaldado por recursos adecuados, con el fin de mejorar su funcionamiento y permitir que la Organización implemente mejor los mandatos de las Cumbres.

Recibimos con beneplácito y valoramos las contribuciones de la sociedad civil, incluidas las de las organizaciones empresariales y sindicales, al Plan de Acción. Afirmamos que la apertura y transparencia son vitales para el fortalecimiento de la concientización pública y la legitimidad de nuestras tareas. Hacemos un llamado a todos los ciudadanos de las Américas a que contribuyan al proceso de las Cumbres. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, hemos decidido aceptar el ofrecimiento del Gobierno de la República Argentina para ser la sede de la Cuarta Cumbre de las Américas.

Las Cumbres de las Américas existen para servir a la gente. Debemos desarrollar soluciones eficaces, prácticas y solidarias para resolver los problemas que enfrentan nuestras sociedades. No tememos a la globalización ni estamos cegados por su brillo. Estamos unidos en nuestra determinación de dejar a las generaciones futuras un Hemisferio democrático y próspero, más justo y generoso; un Hemisferio donde nadie sea relegado. Estamos comprometidos para hacer de éste el siglo de las Américas.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(Aprobada en la primera sesión plenaria de la OEA,
celebrada el 11 de septiembre de 2001 en Perú)

La Asamblea General,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

RECONOCIENDO los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Québec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Québec;

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

CONSIDERANDO que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

RECONOCIENDO que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia;

RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que

los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

TENIENDO PRESENTE que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Québec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

RECONOCIENDO que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

La democracia y el sistema interamericano

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

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 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.

Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

III

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

Artículo 15

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

IV

Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática

Artículo 17

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Québec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas,

incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desa-

rollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

VI

Promoción de la cultura democrática

Artículo 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

(Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 5 de junio de 1991 en Chile)

LA ASAMBLEA GENERAL**CONSIDERANDO:**

Que el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Que según lo establece la Carta, uno de los propósitos fundamentales de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;

Que es preciso observar el debido respeto a las políticas de cada uno de los Estados miembros en materia de reconciliación de Estados y gobiernos;

Que teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el Hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y

Que subsisten en la región serios problemas políticos, sociales y económicos que pueden amenazar la estabilidad de los gobiernos democráticos,

RESUELVE:

1. Instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.
2. Expresar que la reunión ad hoc de ministros de relaciones exteriores o el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General tenga por objeto analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional.
3. Encomendar al Consejo Permanente que elabore un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional, e informe a la Asamblea General en su vigésimo segundo período ordinario de sesiones.

RATIFICACIÓN DE TRATADOS

Otros Tratados de la Organización de Estados Americanos:

I. Convención Inter Americana contra la Corrupción. 1996.

II. Convención Inter Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José, Costa Rica. 1969.

III. Convención Inter Americana para prevenir y sancionar la Tortura. 1985.

IV. Convención Inter Americana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. 1992.

V. Convención Inter Americana sobre Extradición. 1981.

VI. Convención Inter Americana para facilitar la asistencia en caso de Desastres. 1991.

<i>Países del Caribe</i>	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.
Antigua y Barbuda						
Bahamas	X					
Barbados		X				
Belice		X				
Cuba						
Dominica		X				
República Dominicana	X	X	X			
Grenada	X	X		X		
Guyana	X					
Haití		X				
Jamaica	X	X				
Montserrat						
San Cristóbal y Nevis						
Santa Lucía						
San Vincent y Granadinas						
Suriname		X	X			
Trinidad y Tobago			X			
<i>Centroamérica</i>						
Costa Rica	X	X	X		X	
El Salvador	X	X	X			
Guatemala	X	X	X			
Honduras	X	X				
Nicaragua		X		X		
Panamá		X	X	X	X	X
<i>Comunidad Andina</i>						
Colombia	X	X	X			
Ecuador	X	X	X	X	X	
Perú		X	X	X		X
Venezuela		X	X	X	X	
<i>MERCOSUR</i>						
Argentina	X	X	X			
Brasil		X	X	X		
Bolivia	X	X				
Chile	X	X	X			
Paraguay		X	X			
Uruguay		X	X			X
<i>Otros Países</i>						
Canadá	X			X		
Estados Unidos				X		
México	X	X	X			

Control de Armas, Minas Antipersonales y Terrorismo

I. Tratado para la proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe. Tratado de TLATELOLCO.

II. Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonales y sobre su destrucción. Convención de OTTAWA.

III. Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estas tengan trascendencia internacional.

IV. Convención Interamericana contra el terrorismo. 2002 * sólo firma.

<i>Países del Caribe</i>	I	II	III	IV.*
Antigua y Barbuda	X	X		X
Bahamas	X	X		X
Barbados	X	X		X
Belice	X	X		X
Cuba		X		
Dominica	X	X		
República Dominicana	X	X	X	X
Grenada	X	X	X	X
Guyana	X	X		X
Haití	X	X		X
Jamaica	X	X		X
Montserrat				
San Cristóbal y Nevis	X	X		X
Santa Lucía	X	X		X
San Vicente y Granadinas	X	X		X
Suriname	X	X		X
Trinidad y Tobago	X	X		X
<i>Centroamérica</i>				
Costa Rica	X	X	X	X
El Salvador	X	X	X	X
Guatemala	X	X	X	X
Honduras	X	X		X
Nicaragua	X	X	X	X
Panamá	X	X	X	X
<i>Países Andinos</i>				
Colombia	X	X	X	X
Ecuador	X	X		X
Perú	X	X	X	X
Venezuela	X	X	X	X
<i>MERCOSUR</i>				
Argentina	X	X		X
Brasil	X	X	X	X
Bolivia	X	X	X	X
Chile	X	X		X
Paraguay	X	X		X
Uruguay	X	X	X	X
<i>Otros Países</i>				
Canadá		X		
Estados Unidos*	X		X	X
México	X	X	X	X

* Ratifica solo los protocolos adicionales I y II.

Convenios y Tratados relacionados con Seguridad Hemisférica de los cuales la OEA es depositaria.

I. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).

II. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

III. Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.

IV. Convención Interamericana sobre transparencia en la adquisición de armas convencionales.

<i>Países del Caribe</i>	I.	II.	III.	IV.
Antigua and Barbuda				
Bahamas		X	X	
Barbados				
Belize			X	
Cuba		X		
Dominica				
República Dominicana	X	X		
Grenada			X	
Guyana				
Haití	X	X		
Jamaica				
Montserrat				
San Cristóbal y Nevis				
Santa Lucía				
San Vicente y Granadinas				
Suriname				
Trinidad y Tobago		X		
<i>Centroamérica</i>				
Costa Rica	X	X	X	
El Salvador	X	X	X	X
Guatemala		X		X
Honduras	X	X		
Nicaragua		X	X	
Panamá	X	X	X	
<i>Comunidad Andina</i>				
Colombia	X	X		
Ecuador		X	X	X
Perú	X	X	X	
Venezuela		X	X	
<i>MERCOSUR</i>				
Argentina		X	X	
Brasil	X	X	X	
Bolivia			X	X
Chile	X	X		
Paraguay	X	X	X	X
Uruguay	X	X	X	X
<i>Otros Países</i>				
Canadá				X
Estados Unidos	X	X		
México	X	X	X	

CAPÍTULO 3

Gobernabilidad Democrática en las Américas¹

Unidad para la Promoción de la Democracia Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos

INTRODUCCIÓN

La aparición del concepto de gobernabilidad data de la década del setenta. En 1975, en el informe titulado “La gobernabilidad de las democracias”² presentado a la Comisión Trilateral, los científicos sociales Huntington, Watanaki y Crozier, dictaminaron que gran parte de los problemas que afectaban las democracias en el mundo desarrollado se debían a un desfase entre las enormes y crecientes demandas de los ciudadanos frente a unas limitadas capacidades de respuesta de los estados. El informe analizaba comparativamente el desempeño democrático en Estados Unidos, Europa y Japón y su mensaje central puede resumirse de la siguiente manera, de acuerdo con el ex Presidente chileno Eduardo Frei:

“El diagnóstico y la conclusión, más o menos explícitos, del informe, fueron particularmente inquietantes: la crisis se debe a un exceso de democracia y, por consiguiente, hay que reducir los espacios susceptibles de ser democratizados, en tanto que los grupos de intereses deben necesaria y voluntariamente limitarse en sus propias reivindicaciones”³.

1. Documento elaborado por la UPD en respuesta a la solicitud de la Subcomisión de Temario y Procedimientos “Gobernabilidad democrática en las Américas”, por intermedio de la Secretaría del Consejo Permanente y luego de consultas directas con la Misión Permanente de Chile ante la OEA. Las posiciones expresadas en este documento no constituyen posición oficial de la Secretaría General de la Organización, ni de los cuerpos políticos de la misma. Trigésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones. OEA/Ser.P. 8 al 10 de junio de 2003. AG/doc. 4155/03 add. 4. Santiago, Chile. 28 mayo 2003.

2. Crozier, M. Huntington, S.P. y Watanaki, J. *The crisis of democracy. Report on Governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York, University Press, 1975. Al final de este documento se incorpora un anexo bibliográfico sobre el tema de Gobernabilidad (Anexo 1) y un anexo de recursos de Internet (Anexo 2).

3. Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. *Gobernabilidad democrática*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997. página 52.

En sus inicios, es claro que el concepto de gobernabilidad riñó con el de democracia, pues mientras la democracia buscaba una mayor participación, la gobernabilidad obligaba a reducir las presiones ciudadanas sobre el Estado. La evolución del concepto tomó fuerza al coincidir con la mayor parte de los diagnósticos que desde el punto de vista económico fueron la base del proceso de Reforma de los Estados que se inició en la década del ochenta.

La reforma de los Estados impulsada en los ochenta buscaba reducir la intervención del Estado en el proceso económico y generar más espacios y posibilidades para el sector privado. En el nuevo modelo, la responsabilidad principal con respecto al desarrollo económico recae en el sector privado. Las políticas que acompañaron todo este proceso de reformas se conocieron mundialmente como “Consenso de Washington”⁴. Lo que interesa destacar aquí es la coincidencia de las perspectivas en torno a una menor intervención estatal y una mayor presencia del sector privado para facilitar el desarrollo y la gobernabilidad entendida en los términos del citado informe de la Comisión Trilateral.

Desde entonces, el concepto de gobernabilidad ha evolucionado y ha sido objeto de un debate todavía vigente sobre el significado y las implicaciones del término⁵. Para facilitar la discusión vamos a usar como punto de partida una definición mínima de gobernabilidad, así, se concibe la gobernabilidad como la dinámica existente entre los actores políticos y el conjunto de instituciones y procedimientos que rigen una sociedad⁶. Los actores políticos incluyen básicamente al Estado, los partidos políticos y la sociedad civil; las instituciones y los procedimientos, por su parte, se conciben en forma amplia como las entidades y normas formales e informales que condicionan el comportamiento de individuos, grupos y organizaciones dentro de una sociedad. Esta interrelación

4. Existen infinidad de análisis sobre el llamado Consenso de Washington. El más reciente análisis desde una perspectiva ortodoxa puede ser encontrado en Kuczynski, Pedro Pablo and John Williamson (ed), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington 2003.

5. Ver al respecto, por ejemplo, Hewitt de Alcántara, Cynthia. “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”. En <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>; igualmente, ver Vinicius de Carvalho Araujo, “A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre sim e com o conjunto da reforma do Estado e do seu Aparelho”. Este último artículo aborda la compleja discusión entre los términos gobernabilidad y gobernanza.

6. Dada la complejidad del tema, no queremos detenernos en todas las aristas que involucra el concepto de gobernabilidad; En el anexo 3 se han incluido las definiciones usadas por varios organismos multilaterales como una contribución a la comprensión del término y de sus implicaciones.

está mediada tanto por la cultura política existente, como por el tipo de recursos y estrategias que utilizan los actores. En este sentido, puede decirse que existen mayores niveles de gobernabilidad cuando los actores aceptan y actúan en el marco de las instituciones y procedimientos, y asumen la utilización de sus recursos políticos con respeto a ese marco normativo-institucional. La gobernabilidad, de acuerdo con esta definición, es un concepto dinámico que permite captar el cambio y la evolución política de la sociedad. La ingobernabilidad, por el contrario, se presenta cuando los actores políticos actúan por fuera de la institucionalidad vigente, o cuando el marco institucional existente resulta incapaz para atender sus demandas.

Algunos autores hablan de crisis de gobernabilidad cuando se presenta alguna o varias de las siguientes situaciones: incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción, débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos, de la emergencia de nuevos actores estratégicos, del cambio estratégico de actores poderosos que replantean las fórmulas, o de la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden⁷.

La principal implicación de esta definición, es que la institucionalidad condiciona el tipo de gobernabilidad que es posible y deseable construir. En el corto plazo, los sistemas autoritarios pueden resultar eficaces para la gobernabilidad, pero en el mediano y largo plazo las democracias son superiores al poder integrar de modo más eficaz los procesos de cambio de las sociedades. La democracia, al permitir la expresión y canalización de las demandas, y al proveer mecanismos de ajuste institucional consigue que las dinámicas sociales se encaucen sin necesidad de derivar en situaciones violentas, que son la mayor muestra de ingobernabilidad. Por lo tanto, al hablar de una gobernabilidad sostenible, sólo se puede hablar de una gobernabilidad democrática.

Tanto en su teoría como en su práctica, las preocupaciones por la gobernabilidad han evolucionado y originado un sinnúmero de iniciativas políticas y de cooperación multilateral. *Un elemento central para un emprender iniciativas futuras sería realizar la evaluación de dichos esfuerzos y de su impacto*⁸. En todo caso, vale la pena señalar aquí que no

7. Prats, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". Documento de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. www.iadb.org/etica.

8. Vale la pena, por ejemplo, ver la Declaración de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno conocida como "Declaración de Viña del Mar" que en su primera parte se ocupa de los temas de gobernabilidad democrática. Dicha Cumbre tuvo lugar en Santiago y Viña del Mar, 7 al 11 de noviembre de 1996.

existen modelos universales de gobernabilidad, y que la misma solo se construye a partir de un esfuerzo deliberado y autónomo de las sociedades, en el marco de su realidad nacional.

Al mismo tiempo, el análisis de los desafíos actuales de la gobernabilidad se debe enmarcar en las nuevas condiciones internacionales. Los Estados han visto reducida su capacidad de gobierno debido a la necesidad de adaptarse a las reglas de juego impuestas por la globalización. La gobernabilidad hoy está condicionada por la necesidad de insertarse en los mercados internacionales y enviar señales adecuadas a los inversionistas. Esta influencia de la globalización se observa de modo más directo en los procesos económicos, pero afecta también los procesos políticos, sociales y culturales⁹. La globalización es un hecho histórico, de cuyo no es bueno ni malo, sus efectos dependerán del modo en que la misma se conduzca. *Es importante resaltar en este punto que debería profundizarse en el examen de los impactos que la globalización tiene en términos de la capacidad de gobernabilidad democrática de los Estados del Hemisferio.*

EL CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Muchos países del sistema interamericano han enfrentado un doble desafío en el recorrido de la transformación de sus estados, pues han tenido que lograr el propósito de modernizar sus estructuras económicas al mismo tiempo que vivían un proceso de transición hacia la democracia y/o hacia la independencia de poderes coloniales. No resulta fácil describir los cambios realizados en los estados del Hemisferio al amparo de estos procesos. En forma breve y esquemática puede decirse que los mismos han abarcado transformaciones sociales, económicas y políticas. Las primeras dos se mencionarán brevemente y luego se tratará de profundizar en los aspectos políticos.

En el aspecto económico, se ha avanzado hacia economías de mercado. Esto ha implicado facilitar la actuación de los actores privados para que el mercado sirva como principal mecanismo de asignación de bienes y servicios. Muchos esfuerzos se han hecho para lograr economías sanas y ambientes macroeconómicos favorables al crecimiento.

9. Ver al respecto. CEPAL. *Globalization and development*. Twenty-ninth session. Brasilia, Brazil. 6-10 May 2002. Ver especialmente capítulos 1 y 2.

Asimismo, se han realizado importantes avances en el ámbito internacional y regional para concretar los procesos de integración comercial. Sin duda alguna, el más importante y ambicioso reto que se ha trazado el sistema interamericano es la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dicha Área busca convertirse en la herramienta principal para el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los habitantes de la región. Vale la pena, para los efectos de este documento, llamar la atención sobre el hecho de que hasta ahora se ha puesto poca atención sobre la dinámica que pueda existir entre la gobernabilidad democrática y los procesos de integración económica. *Para atender dicho desafío se recomienda empezar a hacer un análisis de los posibles efectos que los procesos de integración económica generan sobre la gobernabilidad democrática en los países de la región y viceversa, los efectos que esta última tiene para los procesos de integración económica.* En todo caso, en relación con el proceso económico de la región, se puede afirmar que se han realizado importantes esfuerzos, pero existen aún muchos desafíos para encontrar la senda del crecimiento sostenido.

En términos sociales, si bien los Estados han buscado garantizar las condiciones de vida básicas para los ciudadanos y han realizado ajustes en sus estructuras administrativas para entregar servicios básicos de modo más eficiente, en muchos casos los mismos han sido insuficientes. Existe una gran deuda social y millones de ciudadanos viven en condiciones de pobreza. Gran parte de los esfuerzos para combatir la pobreza se han realizado desde el punto de vista administrativo. Así, las reformas se han concentrado en mejorar la capacidad del Estado para entregar eficientemente bienes y servicios. Este enfoque ha demostrado ser incompleto, y hoy en día se abre paso un mayor consenso sobre la necesidad de acompañar las políticas económicas con las estructuras políticas como elementos fundamentales para asegurar la superación de la pobreza y la desigualdad en la región. *Una recomendación importante en este sentido sería la de investigar con mayor profundidad y con enfoques novedosos las relaciones entre la pobreza, la desigualdad y la gobernabilidad.* En todo caso, uno de los grandes retos de las democracias en el Hemisferio es resolver los problemas de las condiciones de pobreza en las cuales viven más de la mitad de los habitantes de la región, realidad que está afectando la legitimidad misma de los sistemas democráticos ante la ciudadanía y por lo tanto constituye una amenaza para su vigencia y consolidación.

Finalmente, en relación con los aspectos políticos, hay que resaltar que los Estados se han esforzado por modernizar sus estructuras

institucionales. Este proceso ha involucrado reformas constitucionales para dejar atrás los vestigios autoritarios y/o coloniales y construir Estados modernos, con mayores y mejores niveles de respeto y compromiso con los derechos humanos, una más nítida separación de poderes, y con sistemas electorales competitivos y transparentes, entre otros. Podría decirse que en términos de su estructura institucional, las democracias del Hemisferio son democracias debidamente constituidas. Sin embargo, subsisten muchas fallas en el funcionamiento de dichas instituciones. Podría señalarse entonces que los problemas de la democracia hoy no son relativos a la falta de instituciones, sino a su incapacidad para producir soluciones y para relacionarse adecuadamente con los actores políticos, es decir, los problemas de la democracia hoy son problemas de gobernabilidad. Por lo tanto, para seguir consolidando y reafirmando la democracia en el Hemisferio, resulta necesario ocuparse de los actuales problemas de gobernabilidad, tal como lo planteó el Canciller de Chile, María Soledad Alvear:

“Hoy el gran reto que enfrenta el Hemisferio es avanzar en el diseño y puesta en marcha de una Agenda de Gobernabilidad Democrática de las Américas, que permita encontrar los caminos que conduzcan a una consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”¹⁰.

EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

En la medida que los procesos relacionados con la globalización se han vuelto cada vez más importantes, las organizaciones internacionales de todo tipo han adquirido mayor relevancia. La Organización de los Estados Americanos (OEA), en particular, ha venido desempeñando un creciente papel en apoyar la gobernabilidad hemisférica buscando cumplir a cabalidad con la tarea de llenar los vacíos generados por las dificultades de los Estados individualmente considerados para atender asuntos cuyas características desbordan las fronteras de los mismos.

En términos de los propósitos establecidos en la Carta de la OEA, como son el afianzamiento de la paz y la seguridad, la promoción y consolidación de la democracia representativa y la erradicación de la pobreza crítica, puede decirse que los mismos constituyen el trípode de la gobernabilidad en el Hemisferio. En la persecución de dicho mar-

10. Palabras de la Excelentísima señora María Soledad Alvear, Ministra de Relaciones Exteriores de Chile sobre el tema “Gobernabilidad democrática en las Américas”, en la sesión del Consejo Permanente celebrada el 30 de abril de 2003. AG/doc. 4155/03. 7 de mayo de 2003.

co de gobernabilidad hemisférica, la Organización ha sido exitosa en su evolución reciente en términos de iniciar un proceso importante de revisión y análisis de los desafíos actuales para asegurar la paz y la seguridad del Continente en aras de perfeccionar sus instrumentos en ese sentido. Asimismo, la OEA ha trabajado permanentemente en fortalecer su marco de acción y sus capacidades para promover y consolidar la democracia representativa, y ha actuado decisivamente para defender, preservar y mejorar la democracia en la región en estas últimas dos décadas¹¹. El aspecto en el cual se ha logrado menos, y definitivamente se ha contado con menos instrumentos, es en términos de incidir de manera significativa sobre el tema de la erradicación de la pobreza crítica.

En términos de la paz, el Hemisferio goza hoy de una situación de relativa tranquilidad, pues con notables excepciones no existen conflictos violentos en la región. Luego de décadas difíciles, se ha avanzado exitosamente en la superación de la mayor parte de los conflictos interestatales, así como los internos, que han sido históricamente los principales causantes de mayor daño a la población, subsistiendo solamente un caso de confrontación armada interna en el Hemisferio. Asimismo, las nuevas amenazas a la seguridad han venido siendo abordadas con nuevas e importantes herramientas. La Declaración de Bridgetown¹² ha constituido un importante paso adelante al trazar un esquema multidimensional para abordar los problemas de seguridad en el Hemisferio.

En términos de erradicación de la pobreza, como se señaló anteriormente, subsiste una gran deuda social en el Hemisferio. Se suele señalar que el principal impedimento para atender adecuadamente esta demanda ha sido el escaso nivel de crecimiento sostenido de la región. Esta falta de crecimiento se explica, a su vez, en algunos casos, como resultado de factores relacionados tanto con el nuevo orden económico internacional como con la inadecuación de los modelos de desarrollo implementados. Sin embargo, es necesario resaltar que el crecimiento económico per se no conduce a la propagación del bienestar. Como se señaló en la declaración del Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación: "El crecimiento económico es una condición fundamental pero

11. Ver al respecto, Tickner, Arlene B. (comp.) *Sistema interamericano y democracia. Antecedentes históricos y tendencias futuras*. CEI-Uniandes-OEA. Bogotá, 2000. Y especialmente allí, Perina, Rubén, "El régimen democrático interamericano: El papel de la OEA".p. 311-376.

12. Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. AG/DEC 27 (XXXII-O/02).

no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social”¹³. Adicionalmente, gran parte del malestar ciudadano no tiene que ver sólo con la incapacidad de resolver sus demandas básicas, sino con la percepción de que los beneficios del desarrollo no son equitativamente distribuidos. Esto es ratificado por los niveles de concentración de riqueza de la región y la mala distribución del ingreso al interior de las sociedades. Es decir, el problema no es sólo de pobreza, sino de desigualdad, y ambas contribuyen a generar demandas que afectan la gobernabilidad.

La creciente preocupación sobre estos temas hace previsible que la Organización de los Estados Americanos empiece a trabajar más decididamente en los mismos hacia el futuro. *En este aspecto, vale la pena preguntarse cómo resolver el desafío que implica encontrar la mejor manera para que la Organización se involucre más en este tema, de acuerdo con sus propias características y tomando en cuenta sus propias limitaciones, así como la forma de ligar efectivamente la gobernabilidad con el combate a la pobreza.* Las interrelaciones entre gobernabilidad y pobreza son de doble vía, pues no sólo se trata de que la pobreza genera problemas de gobernabilidad, sino que una mejor gobernabilidad resulta necesaria y altamente efectiva para combatir la pobreza. En palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, “La buena gobernabilidad es tal vez el factor más importante en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo”¹⁴.

El tercer aspecto, relacionado con la promoción y consolidación de la democracia representativa puede reivindicarse como el mayor éxito de la Organización, ya que se ha construido y puesto en práctica una importante estructura institucional para la preservación y mejoramiento de la misma, cuya manifestación más importante y reciente es la aprobación de la Carta Democrática Interamericana.

En las dos últimas décadas el Hemisferio ha transitado de una región donde predominaban los regímenes autoritarios a una donde todos los países, con la excepción de uno, cuentan con regímenes democráticos. Sin embargo, este logro no debe hacer olvidar las enormes y complejas circunstancias que aquejan el funcionamiento democrático

13. Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación. Declaración de los Ministros y Jefes de Delegación reunidos en Washington D.C. para definir las políticas de la Organización de los Estados Americanos en materia de desarrollo social. Adoptado mediante Resolución AG/RES 1512 (XXVII-O/97).

14. United Nations Development Program. *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*. New York: Oxford University Press. 2002. p.51.

hoy en día. Entre ellas, la más importante es la crisis de legitimidad que afecta sus más importantes instituciones de representación como son, por ejemplo, los partidos políticos y los parlamentos. Baste señalar, para respaldar esta afirmación, que los datos proporcionados por la firma encuestadora *Latinobarómetro* muestran constantemente a ambas instituciones con los más bajos indicadores de confianza ciudadana¹⁵. El promedio de credibilidad de los partidos, comparados con otras instituciones para el período 1996-2001 es el último, con sólo 22%, mientras que los parlamentos se ubican penúltimos con 28%. Las razones de esta crisis de confianza en las instituciones representativas son variadas y van más allá de lo meramente operativo o técnico.

Se puede afirmar que el desencanto con las instituciones representativas recae mucho en factores como sus relaciones con las nuevas formas de organización social, el grado de transparencia de sus actuaciones, y su capacidad de atender eficazmente los requerimientos de sociedades en cambio. En este sentido, resulta necesario resaltar que la corrupción es considerada como uno de los factores más críticos en la credibilidad de las instituciones políticas.

Por lo tanto, y tal como señalamos arriba, abordar los problemas relacionados con las instituciones representativas va más allá de los aspectos meramente técnicos y tiene que ver principalmente con sus configuraciones políticas. Por ejemplo, cuando se habla del fortalecimiento parlamentario no basta con atender aspectos relativos con la administración de los mismos, el mejoramiento de la técnica legislativa o la dotación de elementos como computadores o equipos electrónicos de votación, resulta necesario también –y sobre todo– atender las funciones políticas de los congresos tales como su capacidad de representación, de control político, y de negociar entre distintos intereses y construir acuerdos. Solo si se atienden los elementos políticos y administrativos podrá conseguirse una transformación que conduzca a aumentar la legitimidad de los mismos¹⁶.

Finalmente, es necesario tener en cuenta en el análisis de las dificultades de las instituciones representativas, los temas relacionados con la ineficacia general del Estado para producir soluciones y entregar los

15. Ver al respecto, Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez and Andrés Allamand Zavala. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002. Especialmente capítulo 2.

16. Ver al respecto, Rodríguez, Ronny (comp.) *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República*. Dominicana. Unidad para la Promoción de la Democracia. IIDH/Capel. San José de Costa Rica. 1999.

bienes y servicios que los ciudadanos necesitan y reclaman. La falta de eficacia estatal genera efectos que cada vez resultan menos ajenos a los diferentes actores políticos que son responsables de la administración del Estado y por esta vía afecta también la percepción que los ciudadanos tienen de la misma democracia. Sumado a esta ineficacia esta también el problema de la falta de responsabilidad, política y en muchas ocasiones también jurídica, de las instituciones y sus responsables. No sólo se percibe un mal uso de los recursos, por corrupción o ineficiencia, sino que no se observan consecuencias de ello. Se trata de la noción de la ausencia o debilidad de estructuras y/o cultura de rendición de cuentas, lo cual es hoy motivo de cada vez mayor atención por parte de académicos e instituciones de cooperación¹⁷. Estos problemas se han acentuado con los avances tecnológicos y la creciente capacidad ciudadana para evaluar la gestión de sus gobernantes, en palabras del Secretario General de la Organización:

“En la medida en que nuestras democracias han logrado mejores niveles de educación y el acceso al sistema educativo ha dejado de ser exclusivo de unas élites, y que a su vez los medios de comunicación se han universalizado a través de la televisión, la radio e Internet, los ciudadanos perciben las falencias de las instituciones públicas que cumplen funciones o servicios públicos como fallas atribuibles al sistema democrático”¹⁸.

Como consecuencia de la crisis de credibilidad de las instituciones representativas, la democracia como sistema también se encuentra cuestionada. Solamente si se asumen con mayor atención los problemas relacionados con la representatividad democrática se podrá superar esta crisis de legitimidad en que vive la región. *Fortalecer su enfoque sobre el tema de las instituciones representativas podría ser un importante paso de la Organización de los Estados Americanos en sus esfuerzos por defender, consolidar y profundizar la democracia representativa en la región.* Esta ha sido una solicitud reiterada por los propios actores políticos que han manifestado en diversas reuniones del Foro Interamericano sobre Parti-

17. Ver al respecto, Shugart, Matthew Soberg, Erika Moreno and Brian F. Crisp, “The accountability deficit in Latin America”, documento preparado para la Conferencia “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8-9, 2000. Igualmente, Lederman, Daniel, Norman Loayza y Rodrigo Reis Soares, “Accountability and corruption. Political institutions matter”. World Bank, University of Chicago, 2001.

18. Gaviria, César. “El reto de las democracias.” *Revista Cambio.com.* 9 sept. 2002. <http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=98&ids=1&ida=3746>.

dos Políticos, la necesidad de un compromiso mayor de las organizaciones multilaterales en torno a los partidos como protagonistas sin los cuales la democracia no es posible¹⁹.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Como se señaló anteriormente, la concepción original de gobernabilidad no necesariamente fortalecía los procesos democráticos. Esta idea ha cambiado, básicamente por el reconocimiento de que en términos de sostenibilidad, las democracias son superiores a otros tipos de gobierno, dado que ellas garantizan unas reglas de juego más legítimas y estables e inclusive más eficientes, en el largo plazo. En este sentido, la reconceptualización de la gobernabilidad se ha concentrado en garantizar que no sólo el Estado sea eficaz, sino que lo haga en el marco de los parámetros democráticos, tanto en términos las instituciones y procedimientos (elecciones, partidos, congresos) como en términos de las instituciones que ella encarna (tolerancia, pluralismo, respeto por los derechos humanos). Así, los puntos centrales de acción en pro de la gobernabilidad democrática buscarían ubicar sus ejes de acción en tres líneas: mejorar la función de representación y la capacidad de agregación de intereses de los actores políticos, fortalecer la capacidad de las instituciones para ofrecer respuestas que atiendan y resuelvan las demandas generadas, e inculcar de manera más decisiva en la clase política, en las instituciones y en la sociedad en general, los valores y las prácticas democráticas.

La gran paradoja del actual momento del desarrollo es que existe un gran reconocimiento sobre la importancia de las instituciones, y de hecho muchos autores señalan que este fue el elemento olvidado en el llamado Consenso de Washington. Sin embargo, los análisis y propuestas de reforma institucional frecuentemente mencionan, pero no desarrollan los aspectos relacionados con las instituciones de la democracia representativa²⁰. Los tópicos cubiertos en las consideraciones de reforma institucional y desarrollados con propuestas de acción abarcan las instituciones financieras, los mercados de capitales, las instituciones educativas, judiciales y la administración pública. El menor enfoque sobre las instituciones políti-

19. Ver al respecto el Balance de conclusiones y recomendaciones de la I Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos realizada en Miami en diciembre de 2001 y de la II Reunión, realizada en Vancouver en diciembre de 2002. www.upd.oas.org/fiapp.

20. Ver por ejemplo, Perry, Guillermo y Shahid Javed Burki. *Más allá del consenso de Washington. La hora de la Reforma institucional*. Banco Mundial, Washington, 1998.

cas lleva a que no sólo no se consideren los partidos políticos y parlamentos, sino que en los análisis del funcionamiento de las otras instituciones tampoco se menciona como la actividad política afecta el desempeño de las mismas. *En este sentido, valdría la pena que se fortaleciera el análisis y la comprensión sobre el papel de los partidos políticos en los procesos de reforma en la región.* Especialmente, dado el hecho de que se abre paso la idea de que dichos procesos han resultado insuficientes, bien sea porque se considere que después de las reformas de primera y segunda generación debe venir una tercera generación destinada a mejorar el funcionamiento de las instituciones políticas, o bien porque se considere que sin una adecuada integración de los factores políticos es imposible que funcionen las reformas de primera o segunda generación.

Sin embargo, los problemas de gobernabilidad relacionados con el sistema político no se agotan en las dificultades asociadas con las instituciones representativas. El desafío de integrar los ciudadanos al proceso democrático también pasa por el fortalecimiento de la sociedad civil y la apertura de mayores espacios para el diálogo con ella. El tema de las relaciones entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos, constituye uno de los tópicos más complejos de la gobernabilidad en el Hemisferio. Por sociedad civil entendemos aquí todas las manifestaciones organizadas de los ciudadanos para influir el proceso político; incorporamos allí desde los movimientos sociales hasta las organizaciones no gubernamentales pasando por las cámaras de comercio y los grupos de presión.

Hasta ahora la muestra más consistente de apertura hacia la sociedad civil organizada ha sido su inclusión en discusiones y deliberaciones acerca del diseño y aplicación de políticas públicas específicas, tanto en el ámbito local como nacional. Al mismo tiempo, hay un creciente reconocimiento del importante papel de dichas organizaciones para facilitar la construcción de consensos básicos para la gobernabilidad, para la generación de esquemas sostenibles de desarrollo y para impulsar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los responsables de la gestión pública. La asunción de dichos esfuerzos por parte de las organizaciones sociales debería resultar complementaria y no sustitutiva de las acciones que en este mismo sentido desarrollan los partidos políticos. *Por lo tanto, la Organización podría considerar promover de manera más consistente, la creación y/o fortalecimiento de los espacios y mecanismos que permitan a la sociedad civil organizada afinar su papel en cuanto socios en la tarea de consolidar la gobernabilidad democrática.* En este contexto, el involucramiento de la sociedad civil abarcaría desde participar en la formulación de políticas públicas y esque-

mas sostenibles de desarrollo, pasando por contribuir a la construcción de consensos básicos y llegando a fiscalizar, evaluar e informar sobre el desempeño de las entidades públicas.

En el contexto actual de la región, las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas han generado un conjunto nuevo de actores, desplazado viejos protagonistas y sobre todo reajustado las relaciones de poder de los diferentes grupos al interior de la sociedad. Estos elementos hacen que los marcos institucionales en ocasiones resulten inapropiados para manejar los conflictos o que los nuevos actores no valoren o desconozcan dichos marcos institucionales. Por ello, uno de los mayores desafíos políticos para la gobernabilidad continúa siendo la adecuada agregación y representación de intereses y el manejo de conflictos en sociedades dinámicas y crecientemente heterogéneas. En este sentido, vale la pena mencionar las recientes experiencias de diálogo político que se han tenido en varios países de la región, y que han permitido ventilar las demandas de la sociedad, buscar los consensos mínimos necesarios para asegurar la gobernabilidad y avanzar en cuestiones fundamentales de interés colectivo. *Como consecuencia de ello, valdría la pena considerar el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo en los países del sistema interamericano como un instrumento fundamental para la gobernabilidad democrática en el Hemisferio.*

Finalmente, como parte del panorama institucional, la credibilidad de las democracias se deteriora de manera especial cuando los organismos del Estado no son capaces de asegurar el respeto y plena vigencia de los derechos humanos; el acceso equitativo y eficiente a la justicia; y la seguridad ciudadana y el orden público. Este es el problema de asegurar la eficacia del Estado en sus funciones básicas. Analíticamente, sin embargo, vale la pena separar los problemas relativos a la ineficacia institucional de aquellos relacionados con las deficiencias del sistema político o con la falta de voluntad política, pues son estos últimos los que han sido subestimados, pero que afectan de modo directo la gobernabilidad democrática.

CONSIDERACIONES FINALES

Para abordar los desafíos de gobernabilidad a las democracias de la región es importante mejorar la eficacia de los esfuerzos que desarrollan en forma complementaria los Estados y la Organización de los Estados Americanos.

En la acción del sistema interamericano, se cuenta con mandatos y estructuras operativas para realizarlos. En términos de mandatos, los más importantes para avanzar en la gobernabilidad democrática son los provenientes de los varios Planes de Acción de las Cumbres de las Américas y los artículos pertinentes de la Carta Democrática Interamericana. En términos de sus estructuras operativas, la Organización cuenta con sus cuerpos políticos y con la Secretaría General de la Organización. Todo esto en función de apoyar los esfuerzos de los propios Estados que son al mismo tiempo los mandatarios y los receptores de la acción del Sistema.

Para seguir avanzando en procura de mayores niveles de gobernabilidad democrática en el marco del sistema interamericano es necesario fortalecer los mecanismos de discusión que permiten que los mandatos sigan reflejando las prioridades políticas de los Estados y las sociedades del Hemisferio; aumentar la capacidad de acompañar e implementar los mandatos; y avanzar hacia esquemas autónomamente diseñados para que cada Estado traduzca del mejor modo posible los mandatos a sus propias condiciones. Esta resultaría una vía útil para mejorar la calidad de las democracias en la región.

Es importante tener en cuenta que existen ya diferentes ejemplos de esquemas y parámetros de seguimiento sobre gobernabilidad, la mayor parte de ellos ligados al desarrollo institucional. En particular, vale la pena destacar que el Banco Mundial ha construido un índice comparativo de gobernabilidad que sirve para medir el desempeño institucional de los Países²¹. La importancia de dicho indicador es cada vez mayor, dado que el mismo ha sido oficialmente adoptado, luego de la Conferencia de Monterrey como instrumento de medición para el acceso a los recursos de la nueva Cuenta del Milenio. En otras palabras, la existencia y construcción de dicho índice ha pasado de ser un asunto de relevancia académica para convertirse en un elemento clave en la cooperación al desarrollo en el contexto actual.

El índice de Gobernabilidad del Banco Mundial se compone de seis indicadores, denominados: voz y rendición de cuentas, inestabilidad y violencia política, eficiencia gubernamental, marco regulatorio, firmeza del Estado de derecho y control de la corrupción. Los índices son construidos a partir de los indicadores y mediciones de diferentes entidades (servicios comerciales de estimación de riesgo, organis-

21. Ver Kauffman, Daniel, Aart Kray and Pablo Zoido-Lobatón. "Governance Matters II: Updated indicators for 2000/2001". The World Bank, Stanford University. 2002. Research Paper.

mos multilaterales, fundaciones de investigación y otras organizaciones no gubernamentales). Valdría la pena analizar mejor las implicaciones de dicho índice tanto en su metodología como en los efectos sobre los esfuerzos de desarrollo institucional de los países. *Valdría entonces la pena, analizar mejor las implicaciones de dicho índice tanto en su metodología como en los efectos sobre los esfuerzos de desarrollo institucional de los países.*

En la nueva concepción del desarrollo la gobernabilidad se ha convertido en el factor más importante para lograr avances en los ámbitos económicos y sociales. En este nuevo esquema, derivado de los acuerdos logrados en la Cumbre del Milenio, se enfatiza la importancia del mejor funcionamiento de las instituciones democráticas como elemento central para la eficacia de los esfuerzos destinados a promover el crecimiento y la equidad. Este nuevo consenso internacional refleja tanto las exigencias de eficacia por parte de los ciudadanos, como los resultados de los análisis sobre el eficiente uso de los recursos de cooperación.

El sistema interamericano ha dado ya los primeros pasos para integrarse a esta nueva dinámica que relaciona íntimamente gobernabilidad, democracia, desarrollo y lucha contra la pobreza. La propuesta presentada por la señora Canciller de Chile, María Soledad Alvear, en su presentación ante el Consejo Permanente de la Organización, en el sentido de promover una Agenda de Gobernabilidad Democrática de las Américas resulta muy sugestiva como herramienta que permita enfrentar esta nueva etapa en la vida del Hemisferio.

Dicha Agenda de Gobernabilidad Democrática no significa necesariamente que la Organización aborde un conjunto nuevo de tareas o tópicos ya que varios de los desafíos relacionados con la gobernabilidad democrática están siendo abordados actualmente, en mayores o menores grados. Lo que dicha Agenda puede implicar es, posiblemente, ayudar a reordenar las prioridades, profundizar el trabajo en algunas áreas y sobre todo, trabajar en las interrelaciones de los retos que toman lugar en la vida real (entre democracia, pobreza, globalización, etc). Una Agenda de Gobernabilidad Democrática puede ser extremadamente útil para ayudar a la Organización y sus Estados Miembros a articular mejor, en términos conceptuales y operativos, elementos fundamentales de la agenda interamericana que hasta ahora han sido tratados de manera aislada o en forma vertical. Esperamos que las reflexiones contenidas en este documento sirvan para alimentar esta discusión y apoyen los esfuerzos de los Estados Miembros para responder a los desafíos futuros de la región.

ANEXO 1

BASIC BIBLIOGRAPHY ON GOVERNANCE

BIBLIOGRAFIA BÁSICA SOBRE GOVERNABILIDAD

Textos

- ACHARD, DIEGO Y MANUEL FLORES. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- AI CAMP, RODERIC, ed. *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*. Wilmington: Scholarly Resources Inc., 1996.
- ALBALA-BERTRAND, LUIS, comp. *Democratic culture and governance: Latin America on the threshold of the third millennium*. Buenos Aires: UNESCO, Hispamerica, 1992.
- ALCÁNTARA, MANUEL. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ARBÓS, JAVIER Y SALVADOR GINER. *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Closas-Orcoyen, S.L., 1996.
- ARNSON, CYNTHIA, ed. *The crisis of democratic governance in the Andes*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 2001.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *La gobernabilidad y sus exigencias: Informe anual sobre la región andina, 2003*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Ecuador: Un problema de gobernabilidad*. Ecuador: CORDES y PNUD, 1996.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Threats to Democracy: Prevention and Response: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*. New York: Council on Foreign Relations, 2003.
- CROZIER, M., S.P HUNTINGTON. Y J. WATANKI. *The crisis of democracy. Report on Governability of democracies to the trilateral Commission*. New York: University Press, 1975.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. AND MICHAEL SHIFTER, eds. *Constructing democratic governance in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. AND ABRAHAM F. LOWENTHAL, eds. *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

- FAÚNDEZ, JULIO, MARY E. FOOTER AND JOSEPH J. NORTON, eds. *Governance, development and globalization: a tribute to Lawrence Tshuma*. London: Blackstone Press, 2000.
- FILMUS, DANIEL, comp. *Los noventa: Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999.
- FOX, GREGORY H. AND BRAD R. ROTH, eds. *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- HERMAN, ROBERT G. AND THEODORE J. PICCONE, eds. *Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*. USA, Democracy Coalition Project, 2002.
- HILLMAN, RICHARD S., JOHN A. PEELER AND ELSA CARDOZO DA SILVA. *Democracy and human rights in Latin America*. Westport: Praeger, 2002.
- HURTADO, OSVALDO. *Gobernabilidad, democracia y pobreza*. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, JULIO, ANTONIO CAMOU Y NOEMÍ LUJÁN PONCE (coordinadores). *Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Editorial Plaza y Valdés, 2000.
- LINZ, JUAN JOSÉ. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza, 1987.
- MARCH, JAMES G. AND JOHAN P. OLSEN. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- MAINWARING, SCOTT AND MATTHEW SOBERG SHUGART, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, SCOTT AND TIMOTHY SCULLY. *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995. (Traducción castellana: Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, 1996).
- PAYNE, J. MARK, DANIEL ZOVATTO G., FERNANDO CARRILLO FLÓREZ AND ANDRÉS ALLAMAND ZAVALA. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.
- QUAILE HILL, KIM AND KENNETH R. MLADENKA. *Democratic Governance in American States and Cities*. Belmont: Wadsworth Publishing Co., 1995.
- REINICKE, WOLFGANG H., ed. *Critical Choices: The United Nations, Networks and the Future of Global Governance*. Ottawa, ON: International Development Research Centre, 2000.

- ROETT, RIORDAN AND GUADALUPE PAZ, eds. *Latin America in a Changing Global Environment*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2003.
- RUIZ-TAGLE, EDUARDO. *Gobernabilidad Democrática*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.
- SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ M. Y MARYSE ROBERT, eds. *Hacia el Libre Comercio en las Américas*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2001.
- SMITH, GORDON AND MOISÉS NAÍM. *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*. Ottawa, ON: International Development Research Centre, 2000.
- THOMAS, CLIVE S., ed. *Political Parties and Interest Groups: shaping democratic governance*. Boulder : L. Rienner Publishers, 2001.
- TICKNER, ARLENE B., comp. *sistema interamericano y Democracia: Antecedentes Históricos y Tendencias Futuras*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Ediciones Uniandes, Organización de Estados Americanos, 2000.
- TULCHIN, JOSEPH S. AND AMELIA BROWN, eds. *Democratic Governance and Social Inequality*. Boulder: L. Rienner Publishers, 2002.

Artículos

- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL. *Los Retos Políticos de la Gobernabilidad Democrática en América Latina*. 16 abril 2003. <http://www.tau.ac.il/eial/VIII_1/saez.htm>.
- BARRAZA, BEATRIZ. "Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID". *Programa Salvadoreño de Investigación Sobre Desarrollo y Medio Ambiente*. N° 13, Septiembre-Octubre 1995.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. "Capítulo 1: El legado de los años noventa". *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*.
- COPPEDGE, MICHAEL. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Síntesis*, N° 22, 1994, pp. 61-88.
- DE CARVALHO ARAUJO, VINICIUS. "Ä conceituacao de gobernabilidade e governanca, da sua relacao entre si e com o conjunto". 13 mayo 2003. <http://www.iigov.org/dhial/?p=41_05>
- EICHENBERGER, REINER AND BRUNO S. FREY. "Democratic Governance for a Globalized World". KYKLOS, Vol. 55, 2002.
- FLISFISCH, ANGEL. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión". *Revista Mexicana de Sociología*. N° 3, 1989.
- GAVIRIA, CÉSAR. "El reto de las democracias". *Revista Cambio.com*. 9 sept. 2002. <<http://www.cambio.com.co/web/interior.php?idp=98&ids=1&ida=3746>>.

- HEWITT DE ALCÁNTARA, CYNTHIA. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad". Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. <<http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>>.
- HOLMES, M., S. KNACK, N. MANNING, R. MESSICK AND J. RINNE. "Governance and Poverty Reduction". Draft for Comments, April 20, 2000.
- HUBERT HUMPHREY INSTITUTE. "Workshop Description and Purpose". *Workshop on Globalization and Democratic Governance*. Minneapolis: University of Minnesota, June 13 and 14, 2000.
- KAUFMANN, DANIEL. "Replanteando Gobernabilidad: Las Lecciones Em-píricas Desafían a los Convencionalismos". Instituto del Banco Mundial, Borrador Preliminar. Febrero 2003.
- KAUFMANN, DANIEL AND AART KRAAY. "Governance and Growth: Casualty which way? – Evidence for the World, in brief". World Bank, February 2003.
- MITCHELL, ROBERT E. *How to Link Democratic Governance With Economic Growth*. 22 April 2003. <http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_9/mitchell2.html>.
- PRATS, JOAN. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. <<http://www.iadb.org/etica>>.
- SANTISO, CARLOS. "Towards Democratic Governance: The Contribution of the Multilateral Development Banks in Latin America". *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers, 2000.
- SHUGART, MATTHEW S., ERIKA MORENO, AND BRIAN F. CRISP. "The Accountability Deficit in Latin America". 20 April 2000.
- THE WORLD BANK GROUP. "Indicators of Governance and Institutional Quality". 29 April 2003. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm>>.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. "Reconceptualising Governance: Discussion paper 2". New York, January 1997.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world*. New York: Oxford University Press. 2002.

ANEXO 2

INTERNET RESOURCES ON GOVERNANCE

RECURSOS DE INTERNET SOBRE GOVERNABILIDAD

THE WORLD BANK GROUP

Official Website: <http://www.worldbank.org/>

On Governance: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

THE BRITISH COUNCIL

Official Website: <http://www.britishcouncil.org/>

On Governance: <http://www.britishcouncil.org/governance/>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM

Official Website: <http://www.undp.org/>

On Governance: <http://www.undp.org/governance/>

ASIAN DEVELOPMENT BANK

Official Website: <http://www.adb.org/>

On Governance: <http://www.adb.org/Governance/default.asp>

THE UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

Official Website: <http://www.usaid.gov/>

On Governance: <http://www.usaid.gov/democracy/>

THE NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY

Official Website: <http://www.ned.org/>

WORLD HEALTH ORGANIZATION

Official Website: <http://www.who.int/en/>

On Governance: <http://www.who.int/governance/en/>

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Official Website: <http://www.imf.org>

On Governance: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Official Website: <http://www.ndi.org/>

On Governance: <http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp>

JOURNAL OF DEMOCRACY

Official Website: <http://www.journalofdemocracy.org/>

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

Official Website: www.oas.org

On Governance: www.upd.oas.org

THE UNITED NATIONS ORGANIZATION

Official Website: www.un.org

On Governance: http://www.un.org/partners/civil_society/m-gov.htm

EL INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA

Official Website: <http://www.iigov.org/>

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

Official Website: <http://www.caf.com/>

On Governance: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=0&pageMs=4088>

AMNESTY INTERNATIONAL

Official Website: <http://www.amnesty.org>

Freedom House

Official Website: <http://www.freedomhouse.org>

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU)

Official Website: <http://www.ipu.org>

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA)

Official Website: <http://www.idea.int>

WORLD AUDIT

Official Website: <http://www.worldaudit.org>

CARTER CENTER

Official Website: <http://www.cartercenter.org>

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Official Website: <http://wwics.si.edu/>

ANEXO 3

PERSPECTIVAS GLOBALES SOBRE LA GOBERNABILIDAD²²

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

La gobernabilidad es el ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para dirigir los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende mecanismos, procesos e instituciones, por los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones legales y median sus diferencias.

(<http://magnet.undp.org/policy/default.htm>)

Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico

Gobernabilidad denota el uso de autoridad política y el ejercicio de control en una sociedad en relación con el manejo de sus recursos para el desarrollo social y económico. Esta definición amplia comprende el papel de las autoridades públicas en establecer un ambiente en el cual operadores económicos funcionan y en determinar la distribución de beneficios así como la relación entre el gobernante y los gobernados.

(<http://www.oecd.org/dac/>)

Comisión sobre la Gobernabilidad Global

La gobernabilidad es la suma de las muchas maneras en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses contrarios y diversos pueden ser acomodados y la acción cooperativa puede ser desarrollada. Esto incluye instituciones y regímenes formales con el poder de imponer obediencia, así como arreglos informales que la gente y las instituciones han aceptado o han percibido que existen en su propio interés.

(<http://www.cgg.ch/welcome.html>)

22. Tomado de Holmes, M., S. Knack, N. Manning, R. Messick and J. Rinne. "Governance and Poverty Reduction." Draft for Comments, April 20, 2000.

Banco Mundial

Como se describió en 1994 en el reporte *Gobernabilidad: La Experiencia del Banco Mundial*, “El buen gobierno se caracteriza por la elaboración predecible, abierta y bien informada de políticas (es decir, procesos transparentes); una burocracia imbuida de ética profesional; un brazo ejecutivo de gobierno responsable por sus acciones; una sociedad civil fuerte participando en asuntos públicos; y todos actuando bajo el imperio de la ley”.

(<http://www.worldbank.org/publicsector/overview.htm>)

Banco Asiático de Desarrollo

La gobernabilidad tiene que ver con el ambiente institucional en el cual los ciudadanos interactúan entre ellos mismos y con agencias y oficiales del gobierno. La capacidad de este ambiente institucional es importante para el desarrollo porque ayuda a determinar el impacto logrado por las políticas económicas adoptadas por el gobierno. Esta capacidad, por lo tanto, y la calidad de gobierno que refleja, es una preocupación válida.

(<http://www.adb.org/Work/Policies/governance/gov-policies.pdf>)

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

La gobernabilidad se debe basar en el apoyo de mercados y empresas privadas en vez de planes y directrices. Una clave para explicar evaluaciones diferentes de la gobernabilidad a través de la región radica en el grado en el cual un estado es sujeto de “captura” –o influencia indebida– de intereses espurios.

(http://www.ebrd.com/english/PUBLIC/transition/Exesum_281099.html)

Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco ha buscado reforzar la conexión entre la buena gobernabilidad y la estabilidad política, la cual depende de condiciones socioeconómicas domésticas, la fuerza de las instituciones democráticas y los aportes ciudadanos en el proceso de elaboración de decisiones públicas. La estabilidad también requiere un sistema legal efectivo y seguro, un ma-

nejo eficaz de fondos públicos, responsabilidad del gobierno y equidad social.

(<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1998/eng/e998l.htm>)

Unión Europea

En el contexto de un ambiente político e institucional que se basa en los derechos humanos, los principios democráticos, y el estado de derecho, la buena gobernabilidad es el manejo transparente y responsable de recursos humanos, naturales, económicos y financieros para el desarrollo equitativo y sostenible. Comprende procesos claros de elaboración de decisiones al nivel de autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables, la primacía de la ley en el manejo y la distribución de recursos, y la creación de capacidad para diseñar e implementar políticas que buscan prevenir y combatir la corrupción.

(<http://www.europa.eu.int/>)

CAPÍTULO 4

Visiones del Centro Carter¹

Carter Center

PREFACIO

La disminución de apoyo a las instituciones democráticas, tales como partidos políticos y legislaturas, que fuera registrada por Latinobarómetro en diversas encuestas, llevó a los Presidentes y Primeros Ministros reunidos en la Cumbre de las Américas realizada en Québec en abril de 2001, a comprometerse con una acción en favor de una mayor profundización de la democracia. El Centro Carter, y su Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de la Américas, se dedicaron a apoyar la democracia en todos los países de la región a través de programas con tres enfoques: (1) el fortalecimiento e implementación de la Carta Democrática Interamericana, (2) el desarrollo de leyes y sistemas para acceso a la información, y (3) la reforma de sistemas para financiar las campañas y partidos políticos.

Estos temas reflejan el profundo compromiso que el Centro Carter tiene con el principio de “accountability”, que no tiene una traducción adecuada en español pero que ahora es comprendido por todos los ciudadanos en países donde luchan por expandir su democracia. “Accountability” puede ser vertical, incluyendo el proceso de votación y el papel investigativo de los medios, y también horizontal, incluyendo la rendición de cuentas a las agencias de control y la interdependen-

1. Position paper presentado para el Foro de la Sociedad Civil en preparación de la Asamblea General de la OEA, organizado por FLACSO-Chile. Este documento fue firmado por Jimmy Carter, Ex-Presidente de los Estados Unidos; John Compton, Ex-Primer Ministro de St. Lucia; Leonel Fernández, Ex-Presidente de la República Dominicana; Eduardo Frei, Ex-Presidente de Chile; Osvaldo Hurtado, Ex-Presidente de Ecuador; Luis Alberto Lacalle, Ex-Presidente de Uruguay; Carlos Roberto Reina, Ex-Presidente de Honduras; Miguel Angel Rodríguez, Ex-Presidente de Costa Rica; Lloyd Sandiford, Ex-Primer Ministro de Barbados; y, Cristina Chamorro, representando a Violeta Chamorro, Ex-Presidente de Nicaragua.

cia de funciones de los poderes del estado. “Accountability” implica la anticorrupción y transparencia, y significa una democracia en manos de sus ciudadanos quienes pueden expresar sus aspiraciones y sueños comunales. En otras palabras, “accountability” es la medicina para la enfermedad de alienación y desencanto que sufren nuestros países, y puede restaurar la confianza pública en las instituciones políticas, estableciendo legitimidad para sistemas democráticos y asegurando la gobernabilidad para el futuro, aún en países pobres que no van a superar sus problemas económicos de la noche a la mañana.

El Centro Carter recomienda que las Organizaciones de la Sociedad Civil en su presentación al Secretario General y a los distinguidos representantes de los Estados Miembros reunidos en la Asamblea General en este histórico momento, hagan énfasis en el concepto de “accountability” y recomienden específicamente el fortalecimiento de la Carta Democrática y el desarrollo de sistemas comprensivos para el acceso a la información con adecuadas protecciones para la privacidad y la seguridad, que son dos asuntos vigentes desde la agenda de Québec.

Además, queremos sugerir que la sociedad civil presente como nuevo elemento para la consideración de los Estados Miembros el desarrollo de sistemas democráticos para el financiamiento de campañas políticas y partidos políticos.

Considerando la introducción del nuevo tema, este “position paper” lo va a tomar como enfoque con la esperanza de que las ONGs puedan entender mejor la importancia del problema y las posibilidades para solucionarlo.

En el Centro Carter, sabemos que hay un cierto descontento con todo lo relacionado con las elecciones que no ha resuelto de por sí la pobreza ni los problemas sociales de nuestros países. Sabemos que hay escepticismo sobre las posibilidades de desvincular el dinero y la política, y es cierto que los políticos, quienes se beneficiaron del sistema existente para financiar sus campañas van a resistirse a un cambio. No obstante, es precisamente por estas razones que la sociedad civil tiene una mayor responsabilidad de “hablar la verdad al poder”, para identificar el vínculo entre el dinero y la política y entre el financiamiento de campañas y las prioridades políticas de los gobiernos, como un asunto central de la problemática que enfrentamos en las Américas.

Existen razones prácticas por las cuales los Estados Miembros deberían adoptar el asunto e incluirlo en su agenda de gobierno para las conclusiones de su Asamblea General esta semana y para la agenda de la Cumbre en México. Es un problema común desde Canadá y los

EE.UU. hasta Chile y Brasil, y sus líderes pueden plantear soluciones conjuntas a través de las Cumbres con referencia a principios comunes que este “position paper” va a describir, y que ya están endosados por 10 presidentes, ex presidentes y primeros ministros de la región. Reconocer el problema puede fortalecer los partidos políticos, el cual es un elemento central de la agenda de esta Asamblea General, y puede comenzar a implementar el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana firmada el 11 de septiembre del 2001, que promete prestar atención a sistemas de financiamiento político. Este es un tema novedoso que puede señalar el progreso si aparece en la agenda, y para tratarlo se requiere de honestidad y autocrítica que van a aumentar la credibilidad de los políticos que se dediquen a solucionarlo.

ENFOQUE EN EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El Programa de las Américas del Centro Carter realizó una consulta sobre la dirección que debería tomar una agenda de acción para la canasta sobre democracia de la Cumbre de Québec y, en general, sobre normas regionales emergentes referentes a la democracia. A partir de las conferencias realizadas por el Centro Carter sobre Transparencia en las Américas (1999) y Desafíos para la democracia en las Américas (2000), la visibilidad de la corrupción y el neopopulismo surgieron como problemas regionales emergentes. Allí, se propusieron recomendaciones para el fortalecimiento de la democracia, muchas de las cuales fueron adoptadas en la Cumbre de Québec y en la reunión de la Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo un mes más tarde. Entre las recomendaciones adoptadas se encuentran las siguientes: que sólo las democracias sean invitadas a participar en el Área de libre comercio de las Américas; y que la definición de interrupción irregular de un gobierno democrático sea ampliada de manera tal que incluya no solo los golpes de estado como causantes posibles, sino también las elecciones no democráticas o el incumplimiento en la división de poderes.

El Centro Carter colaboró en la redacción del texto preliminar de la Carta Democrática a través del proceso consultivo realizado entre ONGs a continuación de la Cumbre de Québec. La Carta Democrática amplía la definición de gobierno democrático que va más allá de los procesos electorales en sí; además la Carta señala la manera en que la Organización de los Estados Americanos (OEA) debe responder ante las interrupciones o alteraciones de procesos democráticos. La Carta consi-

dera que un sistema plural de partidos y organizaciones, así como la transparencia en la gestión de gobierno, son elementos esenciales que deben cumplir las democracias representativas, de ello dependerá la futura participación diplomática en la región.

Uno de los elementos de la Carta exhortaba primordialmente a prestar atención inmediata a temas relacionados con la financiación de campañas a fin de revertir la erosión de la confianza pública en las instituciones democráticas de la región. El Artículo 5 de la Carta establece que "se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades".

A fin de cumplir con aquel mandato, el Centro Carter organizó la conferencia titulada Financiando la Democracia en las Américas en la que reunió a los mejores analistas políticos, especialistas en temas de la sociedad civil y líderes partidarios de la región para intercambiar ideas sobre el problema del financiamiento de la política. La conferencia fue una continuación del trabajo realizado por la OEA con posterioridad a la Cumbre, así como del trabajo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y de Transparencia Internacional, entre otras instituciones que se ocupan de las crecientes preocupaciones regionales sobre la financiación de campañas y partidos políticos. Las actividades realizadas con anterioridad por dichas instituciones colaboradoras incluyeron:

- Un encuentro de académicos y expertos organizado por el Instituto Federal Electoral de México en el que se analizó el problema de la financiación de campañas en el mundo entero. El evento tuvo lugar en la Ciudad de México en junio de 2001.
- La OEA, en colaboración con su oficina de seguimiento de la Cumbre, organizó en diciembre de 2001, un encuentro en Miami para tratar la debilidad de los partidos políticos. Como resultado de dicha reunión, se creó un Foro interamericano sobre partidos políticos.
- El Foro llevó a cabo actividades de fortalecimiento partidario así como estudios para comprender la manera en que se financian los partidos políticos. La primera de dichas actividades fue una reunión realizada en Santiago de Chile con organizaciones internacionales tales como la internacional demócrata cristiana, la internacional socialista y la internacional liberal, entre otras organizaciones con base en Europa y que están vinculadas con filiales de similar corte

ideológico en Latinoamérica. Estas organizaciones financian algunas actividades educacionales y de fortalecimiento de partidos políticos latinoamericanos.

- En octubre de 2002, la OEA en conjunto con IDEA internacional, reunió a una docena de académicos en San José de Costa Rica a fin de diseñar un estudio sobre la legislación vigente y la práctica de financiación de campañas en el hemisferio occidental; dicho estudio incluiría a 34 países del hemisferio.
- En diciembre de 2002, Transparencia Internacional organizó una reunión de trabajo en Buenos Aires, Argentina en la que participaron organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas que fiscalizan gastos de campañas en un esfuerzo por lograr que los candidatos y los partidos rindan cuentas de dichos gastos.
- Finalmente, la OEA celebró el segundo encuentro anual del Foro Interamericano sobre partidos políticos en Vancouver, Canadá, entre el 4 y el 6 de diciembre de 2002.

Esta serie de eventos reflejan un creciente interés por el tema del financiamiento de campañas y partidos políticos y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática del hemisferio. El Centro Carter brindó su apoyo a las diversas organizaciones a lo largo de esta serie de encuentros y fomentó la participación activa de sus miembros tanto en las reuniones como en los períodos preparatorios entre las mismas.

Como continuación de los esfuerzos realizados, el Centro Carter, en cooperación con la Organización de los Estados Americanos, celebró la conferencia titulada *Financiando la Democracia en las Américas* entre el 17 y el 19 de marzo de 2003. La unidad para la promoción de la democracia de la OEA brindó asesoramiento sobre las temáticas a tratar por los grupos de trabajo y sobre la lista de participantes, además colaboró en la redacción de los documentos con información de contexto. El Secretario General, César Gaviria aceptó co-presidir la conferencia y fue quien realizó los comentarios inaugurales. Un grupo de personas talentosas hizo un espacio en sus abultadas agendas para poder participar de la conferencia, y algunos incluso prepararon disertaciones y comentarios para discutir en las sesiones plenarias. El vicepresidente de Bolivia, Carlos Mesa; el Ministro del Interior chileno José Miguel Insulza; y el miembro del Congreso de los EEUU, Christopher Shays, líder de la reforma de la ley sobre financiamiento de campañas en los EEUU, ofrecieron comentarios vertidos en la cena inaugural. En los grupos de trabajo, el consenso no se dio siempre con facilidad, e incluso en algunos

casos no se dio en absoluto, pero cada participante insistió en discutir el tema hasta que surgieran recomendaciones viables.

Diez miembros del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas aportaron la conferencia con su liderazgo. El Consejo está formado por 35 jefes de estado presentes y pasados, los cuales prestan asesoramiento y además participan de los esfuerzos del Centro Carter por respaldar la democracia en la región y mejorar las relaciones interamericanas. Mientras estuvieron al frente de sus respectivos países, tuvieron que enfrentar decisiones difíciles, similares a las que deben enfrentar los mandatarios actuales; además trabajaron para avanzar por vías democráticas una agenda política determinada, a pesar de las profundas dificultades económicas y sociales. Es por ello, que sus recomendaciones son tomadas seriamente como propuestas prácticas para la ciudadanía, los estados y el sistema internacional. Las recomendaciones sobre políticas incluyen propuestas estratégicas, sugerencias sobre buena práctica y también herramientas para solucionar determinadas situaciones, que si bien han dado resultado en un país determinado, podrían ser de utilidad también para otros países. La presencia de los ex jefes de estado prestó visibilidad a las problemáticas que se trataron y además sirvió para inspirar confianza en la capacidad de la región para hacerle frente a estos temas a través de la acción conjunta.

Una de las fortalezas del Centro Carter es la de compartir información proveniente de variados sectores y de diversos países de la región, integrando información proveniente del Caribe, Canadá y los Estados Unidos con información de América Latina. En la conferencia se reseñaron los variados sistemas de financiación de campañas y partidos políticos que operan en el hemisferio y se los relacionó con el uso de los medios de comunicación y con los costos de campaña así como con la "retribución" que demandan los contribuyentes cuando, finalizada la campaña demandan favores de los políticos electos. Las sesiones plenarios y los comentarios centrales trataron las consideraciones más amplias que subyacen a esta temática; entre ellas, la cuestión de los principios y valores que se ponen en juego en los distintos sistemas de financiación de campañas y partidos existentes así como las limitaciones impuestas sobre las políticas a seguir a causa de la pobreza y el subdesarrollo. En los grupos de trabajo, los participantes se arremangaron para trabajar en el intercambio de experiencias y pensar posibles soluciones a los problemas. Los grupos de trabajo profundizaron en derredor a cuatro temáticas: el papel de los medios de comunicación; los sistemas de financiamiento públicos, privados y mixtos; la divulgación

de información sobre los donativos de campaña y gastos incurridos como una necesidad para implementar límites a donativos y gastos; y por último, el cumplimiento de dichas normas, incluso en países en los que el estado de derecho es débil.

El esfuerzo del Centro Carter sirvió para complementar y profundizar los esfuerzos ya realizados por la OEA y otros grupos que trabajan en temas de financiación de la política en el hemisferio occidental. Comenzamos por incluir a dos grupos de participantes que han estado ausentes de este tipo de discusiones hasta ahora, éstos son el sector privado y los medios de comunicación. Ambos grupos son frecuentemente considerados como parte del problema del aumento permanente de los costos de campaña y de la política de interés. Sin embargo, sería dificultoso implementar soluciones sin la cooperación de dichos grupos, además es importante comprender las presiones y los incentivos que los mueven a operar de determinada manera.

El Centro Carter aportó el valor agregado de reunir los subtemas en los que se especializan algunos de nuestros colegas: los esfuerzos de la OEA en el fortalecimiento partidario, los estudios realizados por IDEA sobre legislación existente en materia de financiación y la manera en que se refleja en la práctica; y, el desarrollo de herramientas de monitoreo para la sociedad civil por parte de TI. Quisimos que la conferencia fuera una oportunidad para evaluar el progreso logrado hasta el presente y asegurarnos que los esfuerzos de las organizaciones implicadas sean sinérgicos.

Es importante destacar también que la conferencia ofreció una verificación real por parte de los ex mandatarios sobre qué tipo de recomendaciones serían factibles y políticamente viables. Aunque sabemos que todavía hay mucho por aprender sobre la dinámica de la financiación de campañas y partidos, los participantes se abocaron a un esfuerzo inicial por proponer recomendaciones basándose en lo que hemos aprendido hasta el momento, y ayudaron a distinguir tres niveles de respuesta con los que concordamos: un nivel internacional, otro gubernamental y un nivel de la sociedad civil.

El Centro también aprovechó esta oportunidad para dar a conocer nuevas investigaciones sobre el tema, es por eso que presentó varios informes durante la conferencia. El Centro invitó a USAID a presentar *Money and Politics*, un informe de próxima publicación sobre la divulgación de información de campaña. A fin de estudiar la conexión entre el financiamiento de las campañas y los medios de comunicación, el Centro, en cooperación con Duke University editó una nueva versión en español de *La Televisión y las Elecciones* que se ocupa de

temas tales como la gratuidad del tiempo televisivo, la propaganda paga, los debates entre candidatos y las normas que regulan el uso de los medios durante las campañas.

Al finalizar el evento, el Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas brindó una conferencia de prensa en la que se presentó una declaración final que expresaba el consenso respecto de principios que deberían seguirse a lo largo del hemisferio a fin de desarrollar leyes, regulaciones y prácticas sobre la financiación de campañas y partidos políticos. Es de notar que diez ex presidentes de países tan disímiles como Chile, Honduras, Colombia, Estados Unidos y Santa Lucía reconocieron problemas comunes y arribaron a principios comunes para tratar una problemática tan compleja.

HACIA PRINCIPIOS COMUNES PARA INFORMAR EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas del Centro Carter, un grupo de 35 líderes, diez de los cuales participaron en la conferencia, y otro de los cuales envió a un representante ofrecieron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

La política es importante para mejorar las vidas de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática, y necesitan dinero para funcionar. Lamentablemente, la política se ha convertido en una actividad desprestigiada para muchas personas, en gran parte debido a numerosas prácticas incorrectas al financiar campañas y escándalos de corrupción. La confianza en instituciones democráticas está decreciendo. Nosotros tenemos que revertir esta percepción; tenemos que invertir en la capacidad de nuestros partidos políticos para informar y alentar a los ciudadanos, en vez de gastar millones en anuncios de campañas negativas. Debemos alentar la participación de todos los ciudadanos, no sólo de los más ricos o de los que esperan favores especiales. Debemos encontrar formas de restaurar la confianza en las instituciones democráticas al asegurar elecciones y un gobierno competitivos, justos y limpios.

El hemisferio está progresando, pero no al ritmo necesario ni con la energía esperada. Los mandatos de la Reunión Cumbre de las Américas de Québec llevaron a la creación de un Foro Interamericano sobre Partidos Políticos para abordar estos temas y, a través de ese Foro, la OEA ha comenzado una campaña para catalogar la legislación y práctica existen-

tes. Grupos de vigilancia de ciudadanos están supervisando los gastos de campañas con la intención de responsabilizar a sus líderes. Estamos preparados para tratar la próxima etapa de la regularización, monitoreo y cumplimiento de los estándares de financiamiento político para reducir la corrupción, promover la participación de los ciudadanos y mejorar la legitimidad política de nuestras instituciones democráticas.

No existe una fórmula única sobre financiación política que resolverá permanentemente los problemas para todos los países. De hecho, la lucha para mejorar el proceso democrático es continua y requiere la participación activa de toda la sociedad civil. Basados en el trabajo realizado por el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, International IDEA, Transparencia Internacional, USAID y otros organismos, nosotros hemos identificado un conjunto de Principios para el Financiamiento político. Instamos a nuestros gobiernos a que adopten estos principios, y a nuestros ciudadanos a que vigilen atentamente para garantizar que estos principios sean implementados.

Recomendamos firmemente el desarrollo de una cultura política democrática, el compromiso moral y normas éticas que brindarán un entorno conducente a la aplicación de estas medidas.

Principios Para El Financiamiento Político

Las normas sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas diferirán para cada contexto nacional, pero todas ellas deberán alentar los siguientes principios básicos:

Principios

- Promover partidos políticos más fuertes, responsables y representativos: En sus funciones de representación y participación, los partidos políticos necesitan tener acceso a recursos apropiados para funcionar eficaz y éticamente.
- Garantizar una competencia electoral eficaz: Los partidos y candidatos deben tener una oportunidad equitativa de comunicar sus ideas en las campañas; el acceso a los medios de comunicación y recursos adecuados es fundamental. Se deben abordar las ventajas injustas de la titularidad de un cargo público, y se debe prohibir el uso de recursos del estado que no sean puestos a disposición de todos los candidatos en las campañas electorales.
- Promover la igualdad política y la participación de los ciudadanos: Los ciudadanos, ricos o pobres, deben tener una igualdad de oportunidades para participar en el proceso político y apoyar a los candida-

tos o partidos de su elección. Las contribuciones financieras son una forma legítima de respaldo. Se deben compensar las desigualdades vinculadas con el género, raza, origen étnico o poblaciones marginales. El principio de una persona, un voto debe ser preservado.

- Preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia: Se debe dar facultades a los votantes para que tomen decisiones como ciudadanos autónomos e informados, libres de coerción, intimidación o seducción de beneficios económicos, e informados sobre los recursos y apoyo para candidatos y partidos.
- Mejorar la responsabilidad y eliminar la corrupción: Los funcionarios públicos elegidos deben representar a sus constituyentes en su conjunto, y no depender financieramente de unos pocos de ellos. No se debe utilizar las donaciones para comprar el acceso a políticos o funcionarios públicos, favores personales (contratos, exenciones impositivas, etc.) ni favores políticos.
- Consolidar el estado de derecho y la capacidad de hacer cumplir las normas: Se debe garantizar una justicia oportuna y terminar con la impunidad en los abusos de financiamiento político. El cumplimiento de las leyes y regulaciones financieras políticas requiere la existencia de autoridades de control independientes y un sistema eficaz de sanciones para terminar con la impunidad.

Reconocemos que cada país tiene un punto de partida distinto, pero todos los países se deben mover a un ritmo apropiado para lograr los siguientes objetivos y herramientas, derivados de estos principios.

Objetivos y herramientas

- Invertir en la naturaleza democrática de los partidos, en vez de campañas largas o negativas. Se deben reducir las presiones de la recolección de fondos mediante el control de los factores que incrementan los costos de las campañas. Las medidas podrían incluir limitar los gastos; hacer campañas más cortas; ofrecer un acceso equitativo a los medios de comunicación, incluso tiempo gratuito en los medios para los candidatos durante las horas pico de audiencia; prohibir o restringir la publicidad política pagada; promover la financiación pública; eliminar anuncios difamatorios, y adoptar y aplicar prohibiciones contra la compra de votos.
- Mejorar la transparencia y reducir la influencia del dinero al solicitar la divulgación de las donaciones y gastos. Se debe requerir a los

partidos y candidatos que divulguen públicamente las donaciones detalladas que excedan ciertos montos y sus orígenes, incluso las contribuciones en especie, antes y después de las elecciones para que se pueda determinar la influencia indebida del donante. Los partidos y candidatos deben hacer regularmente informes públicos de gastos detallados auditados, incluso gastos en especie, y todos los fondos deben ser canalizados a través de cuentas bancarias identificadas, administradas por individuos especificados que puedan ser hechos responsables. Se debe requerir a los medios de comunicación que divulguen las tarifas publicitarias estándares y que reporten descuentos como donaciones políticas, y que mantengan tarifas publicitarias que no excedan las tarifas comerciales generalmente utilizadas. Se debe prohibir las contribuciones de fuentes extranjeras, salvo para los ciudadanos que viven en el extranjero, si lo permitiera la legislación nacional. Las campañas y candidatos deben rechazar donaciones del crimen organizado o narcotráfico.

- Promover la equidad, participación y competencia. Se recomiendan sistemas de financiación mixtos con un componente público significativo. Se debe proveer fondos públicos como un sustituto de las donaciones privadas o como un complemento de las mismas en todas las etapas del proceso electoral y político. La financiación pública para las actividades continuas del partido y las campañas debe ser asignada por una mezcla de normas proporcionales y subsidios fijos para todos los partidos que alcancen umbrales razonables. Se debe limitar las grandes donaciones de personas; se debe promover las pequeñas donaciones que el ciudadano promedio pueda pagar, quizás ofreciendo créditos fiscales; y se debe crear normas voluntarias para los medios de comunicación para una cobertura equilibrada de los mismos.
- Las instituciones responsables de hacer cumplir las normas deben brindar tanto incentivos como sanciones. Las entidades de control, ya sean organismos de gestión electoral o judiciales, deben ser independientes, no partidarias, y deben estar provistas de suficientes recursos humanos y financieros y suficiente autoridad para hacer cumplir las leyes del país. De otro modo, ninguna de las otras medidas sugeridas en este documento será eficaz. Se debe crear la capacidad de hacer cumplir las normas para un monitoreo, investigación y enjuiciamiento eficaces, e incluir facultades para hacer citaciones, proteger a informantes y acceder a cuentas bancarias. Las sanciones deben incluir acciones reparadoras, multas, enjuiciamiento penal y denegación de ejercer una función pública y/o el acceso futuro a la financiación pública.

MEDIDAS DE APOYO

Al mejorar la financiación de las democracias, los grupos de ciudadanos y organizaciones internacionales cumplen un rol importante al ayudar a lograr estos principios. Recomendamos lo siguiente:

Roles de las Organizaciones Internacionales

1. El Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA, otras organizaciones internacionales, bancos multilaterales y universidades deben auspiciar la investigación para ayudarnos a comprender mejor los factores contribuyentes de los costos de campañas, la eficacia de herramientas potenciales para controlar estos costos, y el impacto de nueva tecnología como el Internet y la programación de televisión directa. Por ejemplo, existe una información conflictiva con respecto a si los costos de campañas aumentan con respecto al PBI, y con cuanta rapidez, y cuáles pueden ser las causas: los costos publicitarios de televisión y radio al modernizar las campañas; sistemas de tributación; política de auspicios y compra de votos en las campañas más tradicionales; la democratización interna de los partidos; longitud de la campaña y la naturaleza del sistema electoral.
2. Los gobiernos del hemisferio deben adoptar los Principios sobre Financiamiento político en la próxima Reunión Cumbre de las Américas, como una medida concreta para implementar el Artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana.
3. Las organizaciones no gubernamentales como el Centro Carter y Transparencia Internacional deben trabajar en colaboración con organizaciones multilaterales como Internacional IDEA para desarrollar un conjunto de estándares y marcos de referencia para evaluar el progreso en la implementación de estos principios.
4. La OEA y otras organizaciones activas en la región deben ofrecer asistencia a los estados miembro para que apliquen los Principios adoptados, por ejemplo, en la forma de las mejores prácticas y leyes modelo, y asesoramiento del Relator Especial para la Libertad de expresión de la OEA y otras entidades.
5. Las fundaciones partidarias internacionales y otras organizaciones deben continuar suministrando capacitación y educación a los miembros de los partidos y trabajadores electorales, pero sólo de modo compatible con las leyes nacionales.

6. Los gobiernos deben cooperar para contribuir a investigar y determinar el origen del dinero internacional de donaciones políticas ilegales a través de paraísos fiscales costa fuera (off-shore), lavado de dinero y crimen organizado, y cooperar los unos con los otros para llevar a juicio a los infractores. La ayuda internacional para la capacitación y la formación de capacidades para investigar y determinar el origen del dinero ilícito es necesaria. Los gobiernos deben codificar estos tipos de cooperación en acuerdos internacionales. Los gobiernos también deben enmendar la legislación sobre lavado de dinero para que establezca la divulgación de cada transacción en efectivo que exceda un monto específico.
7. Los acuerdos internacionales como la Convención contra el Soborno de OCDE y la Convención Interamericana contra la Corrupción deben incluir corolarios o protocolos adicionales que prohíban el soborno de partidos políticos y candidatos, así como las donaciones extranjeras cuando son ilegales en la legislación nacional.
8. Las misiones de observadores electorales internacionales deben incorporar el financiamiento político como un elemento que deberá ser monitoreado.
9. Las instituciones de préstamo multilaterales deben incluir el financiamiento político como un elemento dentro de sus programas para promover el estado de derecho y contra la corrupción. Las organizaciones bilaterales y multilaterales deben expandir las iniciativas para ayudar a los organismos de gestión electoral, partidos políticos, contribuyentes de campañas y observadores electorales, a cumplir con las leyes de financiación política.

Roles de la Sociedad civil y Partidos políticos

1. Las empresas deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para divulgar donaciones cuando aún no existan leyes que así lo establezcan, o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima.
2. Los partidos políticos y candidatos deben adoptar voluntariamente códigos de conducta para hacer una divulgación completa de las donaciones y gastos cuando aún no existan leyes que así lo establezcan, o hacer una divulgación más completa cuando las leyes sólo requieren una divulgación mínima. Las organizaciones de la sociedad civil pueden alentar estos códigos.

3. Los medios de comunicación deben adoptar voluntariamente un código de ética y principios que garanticen un tratamiento equitativo a los partidos y candidatos en campañas electorales.
4. Las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación deben cumplir roles independientes y fundamentales en el monitoreo de normas de financiamiento de campañas y publicitar las infracciones, incluso supervisar los gastos y la cobertura de campañas por los medios de comunicación, generar información y alentar el debate público.
5. Los grupos de vigilancia deben explorar el potencial para utilizar leyes de acceso a la información para solicitar datos sobre donaciones y gastos de partidos políticos y corporaciones, y garantizar la transparencia en el uso de recursos del estado.
6. Para que los medios de comunicación puedan respaldar el cumplimiento de las leyes, exponer la corrupción y lograr una transparencia, se deben enmendar las leyes de difamación para que observen los principios establecidos en el caso New York Times contra Sullivan, se deben abrogar las leyes sobre desacato, y las agresiones cometidas contra periodistas o el homicidio de los mismos se deben investigar inmediatamente y llevar a juicio en todo el alcance permitido por la ley.

CAPÍTULO 5 Sociedad Civil y Gobernabilidad: algunas ideas para el debate

Iván Zamora¹

PRESENTACIÓN

En primer lugar quiero agradecer en nombre de la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales, ACCION, la posibilidad de participar del foro de la sociedad civil en preparación de la Asamblea General de la OEA.

Si me permiten me tomaré algunos minutos para explicar qué es ACCION: es la asociación de ONGs, más importante en nuestro país, agrupa a 66 ONGs, con más de 4000 profesionales, técnicos y promotores, que trabajan en temas tan diversos como: pobreza, exclusión social, derechos humanos, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, desempleo, medio ambiente, fomento de la microempresa, responsabilidad social empresarial. Estamos presente en todo Chile, trabajando tanto en el ámbito urbano como rural.

He preparado algunas reflexiones respecto a un tema que consideramos sustantivo en la perspectiva de tener una sociedad que contenga en sus cimientos la participación de la sociedad civil, no como un instrumento "acomodable", "utilitario", "coyuntural", sino más bien como una condición fundamental que debe "impregnar", "inundar", "aromatizar" el desarrollo de nuestro país... imaginamos un país que "fomenta", "garantiza", "cuida", "respetar", "premia" y estimula la participación de la ciudadanía.

Dado el tiempo destacaré tres aspectos que a mi juicio, se constituyen en temas relevantes de abordar para profundizar y democratizar la democracia.

1. Secretario Nacional de la Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales, ACCION. Director Ejecutivo de la ONG de Promoción y Apoyo a la Infancia, PAICABI.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO DISCURSO OFICIAL DE GOBERNABILIDAD

Con el retorno al sistema “democrático” en 1990, existía el supuesto de que nuestro país viviría un verdadero proceso de tránsito y apertura hacia la sociedad civil, en la reconstrucción de la vida democrática, sin embargo, como lo señala el informe del consejo ciudadano para el desarrollo de la sociedad civil “se impulsó la democratización institucional, pero no se logró reconstruir los lazos entre Estado y sociedad. Por el contrario se desactivó el movimiento social”, aplicando una política en los gobiernos de la concertación, de participación: “parcelada”, “acotada”, “consultiva”, “mutilada”, situación que termino por socavar el acumulado en participación y organización social logrados durante la dictadura militar... ese gran capital social existente, dejó de serlo iniciados los 90. Sin duda, que esta situación ha debilitado el valor de la democracia, acrecentado por la polarización de las desigualdades, un fuerte debilitamiento de la sociabilidad, una fragmentación social significativa, documentada en abundancia en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Frente a este escenario postulamos la necesidad de reafirmar que la participación de la sociedad civil es garantía de gobernabilidad, decimos “a mayor diversidad y espacios para la participación con capacidad de incidencia política real, más sustantiva y profunda será la gobernabilidad”.

EL PROYECTO PAÍS, UNA TAREA DE POCOS, EXCLUSIÓN DE MUCHOS: UNA AMENAZA A LA GOBERNABILIDAD

Desde el retorno a la democracia, los gobiernos de la concertación han privilegiado una alianza, otros llaman co-gobierno, con el gran empresariado... están presentes en todas partes, opinan en temas políticos-coyunturales, se apuraron en sacar pasajes a Londres, cuando Pinochet estaba detenido, amenazan permanentemente con aumento del desempleo si se asoma la posibilidad de aumentar impuestos, etc... en cambio a la sociedad civil se le marginó dejándola ausente en la toma decisiones, reduciéndola a ejecutar políticas diseñadas desde el aparato central gubernamental y a participar en cuanta mesa de trabajo había, que en lo sustantivo aportaban muy poco al desarrollo de la participación desde la perspectiva de incidir verdaderamente en los asuntos de interés público.

Creemos que un Estado que gobierna con pequeños grupos de poder, y que por lo tanto buscan más bien su reproducción y per-

duración en la conducción del país, afecta y daña significativamente la gobernabilidad, creemos que la gobernabilidad se garantiza con la participación de una sociedad civil fuerte, en donde los empresarios y otros grupos de presión forman parte de la diversidad de actores que construyen país, pero de ninguna manera pueden pretender ser los únicos portadores de las verdades y soluciones, la gobernabilidad se garantizará cuando cada uno de los ciudadanos de nuestros países se sientan parte, actor y socialmente responsable de su desarrollo.

LA PRIVATIZACIÓN DE LA PÚBLICO: A PRIVATIZAR A PRIVATIZAR LOS BIENES PÚBLICOS, QUE PRONTO SE VAN ACABAR

Dice Sergio Marras: “Los gobiernos latinoamericanos podrían convertirse en las próximas décadas en simples guardaespaldas dedicados a cuidar los intereses de grupos mundiales”, en el caso chileno, en un tiempo más tendremos que pagar a algún concesionario por respirar, a otro por tomar el sol en una playa, por supuesto privatizada... Existe la creencia instalada por el modelo neoliberal, que todo es privatizable y que es el mercado el amo y señor de las cosas bien hechas y rentables, que a los ciudadanos hay que garantizar su libertad de consumir, consumir y seguir consumiendo... creemos que una sociedad privatizada es una sociedad altamente fragmentada, individualista, es una sociedad desapegada de sus propios vecinos, es una sociedad desvinculada de la construcción de ciudadanía, una sociedad privatizada es una sociedad desinteresada en la gobernabilidad... apostamos que lo público sea cada día más público, apostamos a desprivatizar la política, porque, que duda cabe, que la gran mayoría de los políticos en América Latina, cada vez más privilegian las relaciones con los empresarios, que con los propios ciudadanos, claro si a la vuelta de algunos años hay nuevas elecciones y como dicen por ahí “por plata baila el mono”... en este escenario de amenaza clara a la gobernabilidad, creemos que es vital densificar la sociedad civil, ampliar las organizaciones de ciudadanos preocupados de los problemas de interés público, generar mecanismos de control ciudadano de lo público y también de lo privado, porque lo privado se nutre de lo público, debemos transparentar lo que hoy se muestra visible, pero también desentrañar lo invisible, lo que se llama el poder detrás del poder.

A MODO DE CONCLUSIÓN: UN CUENTO PARA QUE NO NOS CUENTEN MAS CUENTOS

Había una vez, un pequeño pueblo llamado Latinoamérica, sus habitantes eran llamados latinoamericanos, yo no entendía nada, porque estaban tan separados, porque los chilenos no querían a los peruanos a los argentinos y bolivianos...mi padre un día me explicó y me dijo: hijo, yo cuando era joven soñaba con viajar por todas partes y en todas partes me recibían como un hermano latinoamericano, pero de pequeño me enseñaron en la escuela que era importante para nuestro país tener más fronteras, ser más que los otros...hasta llegamos a ser "jaguares" ...yo también soñé le dijo a mi Papá con una América Latina para los Latinoamericanos y no para los empresarios, una América Latina para los ciudadanos y no para los corsarios...

CAPÍTULO 6

Sociedad Civil y Gobernabilidad: perspectiva andina

Franklin Rodrigo Fernández Ortiz¹

INTRODUCCIÓN

La democracia en la región andina luego de los procesos de transición, enfrenta riesgos que impiden una consolidación final. Uno de estos riesgos es la acumulación de demandas sociales insatisfechas. Este riesgo ha pretendido ser regulado a través de la teoría de la gobernabilidad y participación ciudadana desde el nivel nacional y subregional.

Sin embargo, todavía no se ha logrado satisfacer las demandas activas de participación que la sociedad civil organizada exige y por eso nos exponemos a la probabilidad del resurgimiento de fundamentalismos, populismos o neo autoritarismos en la región.

Una crítica frecuente que se le hace a los procesos de integración en su etapa actual es su acentuado enfoque comercial y su limitado alcance social. Los acuerdos comerciales suelen ser vistos como reuniones de burócratas, con poca comunicación hacia las organizaciones sociales que en último término resultan ser justamente los sectores más interesados y comprometidos.

Cuando nos enfocamos en la región andina nos encontramos con una panorama de inestabilidad institucional, ingobernabilidad y crisis en la acción colectiva bastante preocupante y severa entre los actores políticos y sociales. La participación ciudadana en la Comunidad Andina de Naciones es, sin duda, uno de los aspectos más débiles. Sin embargo, institucionalmente se es consciente que ésta es una condición necesaria para garantizar su consolidación y viabilizar su avance hacia etapas más complejas.

No obstante la mención continua y retórica que se hace a nivel nacional y subregional de la necesaria participación de la sociedad civil

1. Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA) - Bolivia.

organizada, ésta ha tenido una participación tangencial en los procesos de integración, no se siente parte directa de él, lo desconoce esencialmente y por ello no se ha desarrollado un compromiso adecuado y fuerte con su destino.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es enfatizar la potencialidad de la sociedad civil como medio para mejorar las condiciones de gobernabilidad de las democracias andinas y de esta manera crear sentido de pertenencia y compromiso con la integración andina.

DEFINICIONES MÍNIMAS

En los últimos años, la categoría de “integración”, “sociedad civil”, “organizaciones de la sociedad civil” y “governabilidad”, se han convertido en un punto de referencia obligado de los más diversos discursos teóricos y políticos. Hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas políticos y sociales, en que no se recurra con frecuencia a su uso. Es por eso que partimos realizando una definición básica, pero necesaria de estos tres conceptos y sus principales características para de esta manera abordar luego la dimensión social de los procesos de integración en el marco de la región andina.

“La integración, en su forma más simple, es el resultado de un proceso de cooperación orientado por los estados y protagonizado por los empresarios y otros actores de la sociedad civil mediante el cual dos o más economías, de manera recíproca, buscan la liberalización del comercio, las inversiones y otros temas relacionados con el objeto de mejorar los niveles de bienestar de las poblaciones implicadas”².

Respecto a la categoría de sociedad civil existen muchas definiciones, pero siguiendo a Larry Diamond entenderemos como “un campo de la vida social organizada, que se autogenera, se autoapoya, es autónoma del estado y se encuentra cohesionada por un orden legal o grupo de normas. Es distinta a la sociedad pues involucra ciudadanos que actúan colectivamente en las esferas públicas para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, conseguir objetivos comunes, demandar al estado acciones específicas y exigir responsabilidades de los empleados públicos”.

2. Franco, Andrés, *Globalización e integración: las acciones de la sociedad civil colombiana*, en *Globalización e integración económica: efectos sociales en Colombia*, Franco, Andrés & Seegers, Hubert (editores), Bogotá-Colombia, 1999, p. 226.

Entonces la sociedad civil entra como la supuesta contraparte del Estado (y la actual connotación de éste en el Mercado); es decir, la forma agrupada en la que los gobernados hacen manifiesto el poder que la democracia moderna le concede.

“Su dimensión es pública y por eso difiere de la familia en tanto que ésta actúa en el campo de lo privado; difiere de la empresa privada, en tanto que ésta pone énfasis en el lucro; difiere del Estado y del gobierno, en tanto que éstos son los principales interlocutores; y de la sociedad en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados”³. Debe quedar claro que la sociedad civil no es una simple categoría residual, ni sinónimo de “sociedad” o de algo que no es el Estado o el sistema político formal.

Sus principales características son: “Los actores de la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal institucionalizado para preservar su autonomía y libertad de acción; no sólo restringe el poder del Estado sino que legitima la autoridad estatal cuando ésta se basa en las reglas de la ley; tiene que ver con fines públicos antes que privados y se relaciona con el Estado; implica pluralismo y diversidad; y es imparcial, lo que significa que ningún grupo en la sociedad civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad”⁴.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), “buscan del Estado concesiones, beneficios, cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromiso; tratan de cambiar la naturaleza del Estado y si bien tienen como finalidad el bien público, no pretenden alcanzar el poder estatal para el grupo per se; buscan monopolizar un espacio funcional o político en la sociedad, sosteniendo que representa la única vía legítima; contradice la naturaleza pluralista y orientada al mercado de la sociedad civil; es parcial, diferentes grupos representan diferentes intereses; y no sólo buscan la reforma o transformación de las instituciones de gobierno, sino generar procesos de desarrollo económico y producir cambios en el ejercicio de la ciudadanía: buscan mejorar la convivencia política, social y cultural”.

La sociedad civil organizada entonces abarca las organizaciones populares de pobladores, campesinos, obreros, estudiantes, gremios, movimientos de los derechos humanos, sindicatos, los organismos no gubernamentales, (ONGs), trabajadores manuales e intelectuales, orga-

3. *El papel de la sociedad civil*, recuperado el 2 de junio de 2003, disponible en http://rds.org.hn/docs/listas/sociedad_civil/docs/sociedad_civil.html

4. Diamond, Larry, “Towards Democratic Consolidation”, en *Journal of Democracy*, No. 3, Julio 1994, p. 5.

nizaciones territoriales de base, empresarios, las iglesias y grupos ambientales, étnicos, femeninos, infantiles, etc.”⁵.

Finalmente, es preciso señalar que las funciones democráticas de la sociedad civil son: “proveer las bases para la limitación del poder estatal, así como del control del Estado por la sociedad; estimular la participación política, incrementando la eficacia política y adiestrando a los ciudadanos democráticos; crear otros canales distintos a los partidos políticos, para la articulación, agregación y representación de intereses; generar un amplio rango de intereses que pueden separar, y mitigar así, las principales polaridades del conflicto político; reclutar y entrenar a nuevos líderes políticos; y difundir una información considerable, ayudando así a los ciudadanos en el logro y defensa colectivos de sus intereses y valores”⁶.

Por otra parte, gobernabilidad significa “crear consenso u obtener el consentimiento a aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses (...) en este contexto, debe ser entendida como la habilidad del Estado para gobernar democráticamente y para obtener obediencia voluntaria de sus ciudadanos”⁷.

PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En un estudio realizado por varios intelectuales de distintas instituciones del hemisferio que sirvió de texto base para la última declaración del Grupo de Río, se identificó las causas por las que se produjo la desafección frente a los partidos, la actividad política y el funcionamiento del sistema democrático.

El estudio concluyó que “Esta insatisfacción se explica por varios factores: (a) los insuficientes resultados económicos y sociales de los regímenes democráticos; (b) la crisis y el desprestigio del Estado mismo; (c) la carencia de una sólida cultura democrática; (d) el efecto de los casos de corrupción de políticos; (e) las dificultades en la relación

5. Diamond, Larry, “Towards...” Ibidem.

6. Tomado de Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio de 1994, pp. 4-17. Traducción de Reyna Carretero y César Cansino.

7. Hewitt A., Cynthia, *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, recuperado el 2 de junio, disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics/rics155/alcantarasp.html>

entre los partidos políticos y el resto de la sociedad civil; (f) la subordinación de la actividad política a los poderes fácticos de origen nacional y transnacional; (g) el incremento de la violencia política y no política; y (h) en algunos países, las dificultades de las relaciones de las Fuerzas Armadas con la institucionalidad democrática”⁸.

Son sobre todo los países andinos que se encuentran con verdaderas crisis de gobernabilidad por el desprestigio y deterioro institucional del Parlamento y los partidos políticos. Para la percepción de la mayoría de la población de estos países, el modelo neoliberal aplicado acentuó el descontento generalizado que podría derivar en involuciones de tipo autoritario. “(...) el contexto político de la integración regional está dado por el proceso de (re)democratización más amplio y duradero de nuestra historia, el que a su vez se encuentra –en el plano específicamente político y con diferencias y peculiaridades en cada país– en momentos de crisis, fatiga o inflexión que plantean una creciente preocupación respecto a los riesgos de involuciones autoritarias que provienen no de los clásicos actores del pasado militarista sino de actores y/o situaciones de la propia debilidad de la democracia y/o de la erosión de su calidad”⁹.

Los partidos políticos ya no son la mejor correa de transmisión entre la Sociedad Civil y el Estado por el “enorme divorcio entre gobernantes y gobernados, la carencia de liderazgo de los partidos políticos que perdieron su fundamentación ideológica y programática”¹⁰.

Aquí las organizaciones de la sociedad civil entran en la siguiente disyuntiva: “o permanecen impasibles esperando a ver qué pasa, dándole espacio a los proyectos populistas que hoy acechan en los países andinos, o actúan como constructores de más ciudadanía responsable y democrática”¹¹.

Son ahora las organizaciones de la sociedad civil los actores claves para el fortalecimiento y consolidación del régimen democrático por-

8. VV.AA., *El Papel de los Partidos Políticos en el Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática*, documento coordinado por IDEA Internacional por encargo de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, 23 de abril, 2003.

9. Aranibar Quiroga, Antonio, *El contexto político de la Integración Regional*, Corporación Andina de Fomento, Mimeo, 2003.

10. Murillo Castaño, Gabriel y MEJIA, Juliana, “*Hacia una Definición Operacional de la Sociedad Civil*”, en Documentos Ocasionales No. 41, del Centro de Estudios Internacionales, CEI, de la Universidad de los Andes. Bogotá, enero-marzo de 1996.

11. Murillo Castaño, Gabriel, “La organización de la sociedad civil: ¿Una alternativa respecto a los partidos políticos?”, recuperado el 30 de mayo de 2003, disponible en http://www.iigov.org/documentos/?p=1_00

que canalizan y dan fluidez a las aspiraciones y demandas de la sociedad. La institucionalidad de las organizaciones de la sociedad civil garantiza la participación ciudadana en asuntos de interés públicos y los cambios sociales con gobernabilidad. Esto, claramente, supone la superación de la concepción autoritaria de la política que postula posibilidad del cambio social solo por la acción de los partidos o del Estado.

PARTICIPACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN

La región latinoamericana en la década de los 90 estableció mayores vínculos entre sí, ampliando los grupos subregionales existentes o forjando nuevos acuerdos comerciales con sus vecinos. De esta manera, “el Pacto Andino deviene en Comunidad Andina; en Centroamérica, con la consolidación de la paz, se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que incorpora a Panamá; los países del Cono Sur crean el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) al cual se asocian posteriormente Bolivia y Chile; la Comunidad del Caribe (CARICOM) se amplía con la incorporación de Haití y Surinam; el Grupo de los Tres extiende a otros ámbitos sus esquemas comerciales y se firman una serie de acuerdos bilaterales entre un conjunto de países donde los principales protagonistas son Chile y México. También se iniciaron negociaciones encaminadas a crear un área de libre comercio en el hemisferio y se buscó mayor vinculación comercial con Europa y Asia”¹².

Al mismo tiempo, mientras en algunos países de América Latina se dan significativos avances en materia de consolidación de las prácticas e instituciones democráticas (mejoramiento en la calidad de los procesos electorales, respeto a los derechos humanos y surgimiento de aparatos judiciales independientes, sólidos y rigurosos), en otros, hay claros síntomas de democracias debilitadas y frágiles que son motivo de preocupación: “débil control de los civiles sobre el aparato militar, creciente presidencialismo con el consecuente debilitamiento de las otras ramas del poder, violación de los derechos humanos, concentración de los medios de comunicación y de los aparatos culturales en manos de unos pocos, débil institucionalidad política, disgregación de la socie-

12. Podestá, Bruno, *Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur*, en Participación de la sociedad civil en los procesos de integración, Seminario ALOP/CEFIR/CLAEH, Montevideo, 1998, recuperado en 2 de junio de 2003, disponible en <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/globalizacion2.html>

dad civil y preocupante aumento de los niveles de pobreza y de los desequilibrios económicos. Todo esto sin contar con la presencia de actores armados y de fuerzas que, como el narcotráfico, han demostrado su fuerte poder desestabilizador¹³. En este segundo grupo sobresalen los países de la región andina.

En este marco, en Latinoamérica el interés por la sociedad civil aparece ligado a cuatro importantes eventos: La lucha contra el autoritarismo militar, la revisión del papel del Estado, el descrédito de los partidos políticos y de los movimientos sociales revolucionarios y el surgimiento de una cultura de participación ciudadana¹⁴.

La sociedad civil siente la necesidad de participar en los procesos de integración sobre todo por que éstos son efectuados mayoritariamente por elementos del sector privado y porque el propósito del libre comercio regional y subregional muchas veces no cuenta en el ámbito nacional con una amplia base política y social de apoyo en muchos países.

Para sortear esta dificultad se requiere incorporar "(...)otros estamentos del poder ciudadano, distintos al empresariado, que aspiren ser oídos sobre otros temas que están vinculados a la integración como el laboral, el medio ambiente, las instituciones académicas, las etnias indígenas y grupos minoritarios. De manera que los esfuerzos para lograr el respaldo de los diversos sectores de la sociedad civil serán importantes para ampliar y profundizar los acuerdos subregionales, para concretar un acuerdo hemisférico y para dar sostenibilidad a todos ellos. Estos serán tanto más duraderos en la medida que den cabida a la participación de la ciudadanía"¹⁵.

La referencia europea es un buen ejemplo para tener en cuenta. La sociedad civil dispone en la Unión Europea de diversos mecanismos institucionales que recogen sus preocupaciones y que participan en el proceso decisorio, lo que hace que prevalezca generalmente un clima de armonía que asegura el cumplimiento de las disposiciones comunitarias. Las instancias decisorias de los procesos de integración, así como la sociedad civil de los países andinos, deberían actuar concertadamente para alcanzar similares propósitos.

13. Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo(CODEPU), *Globalización, gobernabilidad y democracia por una sociedad justa y sustentable*, recuperado el 31 de mayo de 2003, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/3.html>

14. Hengstenberg, Peter, Kohut, Karl, Günther, Maihold (eds), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad.*, FES/Nueva Sociedad, Caracas 1999, p. 457 - 464.

15. Podestá, Bruno, *"Integración económica..."* Op. Cit.

Los compromisos que se asumen en las etapas superiores de integración –como en la unión aduanera o el mercado común– exigen un mayor protagonismo de la ciudadanía. “Pero no es dable esperar que la participación se fortifique si la población en su conjunto no percibe al proceso de integración como pertinente y de relevancia directa para sus vidas. Similarmente, es poco probable que el proceso de integración responda a las necesidades de las mayorías si éstas no asumen un rol protagónico en su conducción”¹⁶. Por eso, participación ciudadana e integración para el bienestar de la población son condiciones mutuamente condicionantes.

A continuación examinaremos brevemente los mecanismos de participación ciudadana existentes al interior de la Comunidad Andina de Naciones.

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

La proyección social es una variable por lo general ausente en la fase inicial de los mecanismos de integración existentes en el hemisferio. El Convenio de Cartagena, si bien no escapó a esta constante, dio cabida a que se suscribieran pocos años después de su ratificación cuatro convenios de orientación sociocultural. “El primero de ellos es: el Convenio Andrés Bello, relativo a educación y suscrito en 1970, fue seguido por el Convenio Hipólito Unánue (salud), el Convenio Simón Rodríguez dedicado a los asuntos sociolaborales que está en pleno proceso de adquirir un nuevo diseño y el Convenio Celestino Muti (laboral). Con la excepción del Convenio Andrés Bello, los convenios sociales de la Comunidad no funcionaron satisfactoriamente durante las primeras dos décadas de la CAN. Se puede decir que a la fecha sólo el Convenio Andrés Bello y el Convenio Hipólito Unánue están operando conforme a sus objetivos básicos, luego de que se decidiera fortalecer, diversificar y ampliar el ámbito geográfico de sus actividades, en tanto que el Convenio Simón Rodríguez está siendo actualizado”¹⁷. Si bien la dimensión social se incorpora tardíamente como objetivo específico del esfuerzo integrador, logrando promover una verdadera intervención ciudadana en el esfuerzo de integración.

16. Pareja, Francisco, *La sociedad en el proceso de integración*, recuperado el 2 de junio, 2003, disponible en: <http://bancoex.com/revista/LaSociedadenelProceso.htm>

17. Podestá, Bruno, “Integración económica...” Op. Cit.

En el caso del desarrollo institucional, se han creado nuevas organizaciones y repotenciado otras como se muestra en las Actas de Trujillo (CAN 1996) y Guayaquil (CAN 1998). El Acta de Trujillo crea la Comunidad Andina y establece el Sistema Andino de Integración, para que promueve la reforma institucional del Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento y los convenios sociales anteriormente mencionados.

El Acta de Guayaquil profundiza los temas sociales, pero sobre todo hace mención a la necesidad de tomar medidas e iniciar acciones tendientes a facilitar la participación de la sociedad civil en la integración andina (Art. 51).

Al interior de la Comunidad Andina, a partir de la década de los 90's se observa la participación institucionalizada de empresarios y trabajadores¹⁸ que son los dos sectores de la sociedad civil que más han participado en los procesos de integración. En este contexto se estructuró, por ejemplo, "la Confederación de Empresarios Privados Andinos que, por decisión del sector, es la que ahora lo representa ante los órganos regulares del SAI, amén de un sinnúmero de asociaciones subregionales que agrupan a empresarios de sectores específicos: ganaderos, agricultores, transportistas, líneas aéreas, pequeños industriales y comerciantes, etc. No deben desestimarse, sin embargo, estas instancias de participación y concertación por encontrarse de alguna manera al margen de la institucionalidad formal de la integración subregional, pues podrían muy bien constituir el germen de una auténtica y más activa participación en el proceso"¹⁹.

Cuando se cumplía treinta años de la firma del Acuerdo de Cartagena que dio nacimiento a este esquema de integración (1969), el tema social adquirió un lugar estratégico dentro del interés comunitario. En este año, para acentuar el carácter democrático y la viabilidad del proceso, los presidentes andinos reunidos en Cartagena instruyeron al Consejo para que presente una propuesta de participación organizada de la sociedad civil, complementaria a la de los grupos empresariales y laborales. El desafío de impulsar una Agenda Social que comprenda también la participación ciudadana en el proceso de integración se convierte, así, en un objetivo prioritario del proceso de integración andina.

18. La participación organizada de los sectores empresariales y laborales de los países miembros de la CAN está consagrada en el artículo 44 del Acuerdo de Cartagena y en las Decisiones 441 (Consejo Consultivo Laboral), 442 (Consejo Consultivo Empresarial Andino) y 464 (modificación de las dos anteriores). Al respecto ver: <http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>

19. Pareja, Francisco, "La sociedad en..." Op. Cit.

Sin embargo, hasta hoy resultan insuficientes los esfuerzos para traducir en acciones comunes aquellos propósitos. “Las propuestas en asuntos sociales y de participación se han quedado cortas, de forma que los mismos actores han comenzado a tomar algunas iniciativas tímidas a fin de impulsar acciones en el campo de la participación ciudadana sin concitar un adecuado respaldo de los principales órganos comunitarios. De manera que la responsabilidad en esta materia se puede decir es compartida. Por un lado, los esfuerzos de las instancias comunitarias han resultado insuficientes o tomado una dirección equivocada y, por el otro, la sociedad civil organizada ha formulado propuestas aisladas o poco coherentes”²⁰.

Más tarde, en julio de 2001, en la Declaración de Machu Picchu sobre la “Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza”, se dispuso establecer una Mesa de Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para promover la participación activa de éstos. Así mismo se dispuso la creación de programas como el Plan Integrado de Desarrollo Social Andino, los Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo y la Estrategia Regional de Biodiversidad que se referían a temas tales como: tierras comunitarias y pueblos indígenas, producción y comunidades campesinas; desarrollo económico, equidad social y participación política; identidad cultural e institucionalización y sostenibilidad de la Mesa.

De la misma manera, las organizaciones indígenas han cobrado impulso en los últimos años en casi todos nuestros países, y no cabe duda que éstas perciben en la solidaridad étnico-cultural internacional un componente fundamental de su fortaleza. “La consolidación y capitalización del Fondo Indígena, tantas veces postergado, debería respaldar y acompañar a este importante sector de la población andina en desarrollo de sus instancias de participación en el proceso integracionista. No debe olvidarse, a este respecto, que los actores sociales andinos participarán en el proceso de integración únicamente en la medida en que éste sea relevante para ellos”²¹.

Por último, en la XVII Cumbre de Río celebrada en el Cusco hace dos semanas, una vez más los países –incluidos los andinos–, reconocen “que sólo los gobiernos democráticos con adecuados niveles de gobernabilidad están en condiciones de atender plenamente las legítimas demandas de nuestros pueblos. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del Estado de derecho, el acceso a una justicia eficaz e imparcial, la vigencia de los derechos humanos y el establecimiento de consensos

20. Podestá, Bruno, “Integración económica...” Op. Cit.

21. Pareja, Francisco, “La sociedad ...” Op. Cit.

nacionales, asegurarán un mayor grado de eficacia en la gobernabilidad democrática. En este marco, renovamos nuestro firme compromiso con la vigencia y plena aplicación de la Carta Democrática Interamericana como instrumento para promover el desarrollo y fortalecimiento de la democracia representativa y la participación ciudadana”²².

Además recomiendan “Sugerir a los referidos foros parlamentarios que analicen la convocatoria a una conferencia de representantes de los partidos y movimientos o agrupaciones políticas y representantes de organizaciones de la sociedad civil existentes en los países del Grupo de Río, para que identifiquen fórmulas que propicien su fortalecimiento y contribución a la institucionalidad democrática de nuestra región”²³.

Nivel de análisis de los actores Participación de la sociedad civil en la integración

Actores	Incidencia sobre las políticas de integración	Características como facilitador de la participación de la sociedad civil
<i>Estatales</i>		
Ministerio de RR.EE.	Moderada. Su falta de coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior le ha quitado protagonismo.	Bajo. Ha sido difícil para la sociedad civil abrir caminos de participación en las Cancillerías.
Ministerio de Comercio Ext.	Alta. Desde allí se diseñan las prioridades en materia de integración.	Moderada. El sector de los empresarios participa activamente.
Congreso de la República	Moderada. Aún cuando constitucionalmente tiene un gran poder para incidir, éste no es utilizado con frecuencia.	Moderada. Se han efectuado convocatorias a la sociedad civil por parte de algunos congresistas. No hay continuidad.
<i>No estatales</i>		
Sector privado	Alta. Su contacto con el Ministerio de Comercio Exterior es pertinente.	Alta. Aún falta consolidar lazos de comunicación más fuerte entre los empresarios y el resto de la sociedad civil.
Sindicatos	Moderada. Aún cuando tienen intereses inmediatos, su incidencia es moderada.	Alta. Ya no son el único actor no empresarial relevante.
Pequeña y Mediana empresa	Moderada. Sus intereses chocan en ocasiones con los de la gran empresa.	Alta. Tiene una relevancia social muy alta por su enorme capacidad para generar empleo.
Mujeres	Baja. No hay articulación de estas organizaciones en torno al tema de mujeres e integración.	Moderada. El tema empieza a ser considerado en las agendas de estas organizaciones, pero con acciones concretas insuficientes.
Universidades e intelectuales	Moderada. Hay algunas recomendaciones de políticas permanentes.	Alta. Las Universidades han facilitado y promovido varias de las instancias de participación.
Comunidades en frontera (perspectiva)	Moderada. En zonas fronterizas empiezan a trabajar comisiones mixtas. No es suficiente su participación.	Moderada. Las poblaciones fronterizas recién empiezan a participar en materia de integración fronterizas.

Fuente: Elaboración en base a Franco, Andrés: *Globalización e Integración: las acciones de la sociedad civil colombiana*, en *Globalización e integración económica: efectos sociales en Colombia*, p. 250.

22. Consenso del Cusco, 13, XVII Cumbre del Grupo de Río, Cusco, Perú, 24 de mayo de 2003.

23. Consenso del Cusco, 18,II, ... *Ibíd.*

CONCLUSIONES

De manera muy sucinta, se plantean las siguientes conclusiones de carácter tentativo con el propósito, sobre todo, de contribuir a suscitar el debate sobre estas importantes cuestiones:

No existe una cultura de participación para la integración.

Los conocimientos técnicos en el área de integración aún son muy limitados de las organizaciones de la sociedad civil. No hay claridad sobre cuál es el mecanismo más efectivo de participación ni en cuál de las etapas de la integración debe darse su participación.

Mientras en el campo estatal hace falta abrir más espacios, en el campo no estatal aún no se desarrollo plenamente una cultura de participación.

Si bien los aspectos sociales de la integración han estado presentes desde la creación del Grupo Andino, se ha privilegiado la dimensión comercial del proceso, y su dimensión social ha quedado relegada a un segundo plano. Sin embargo, vale la pena reconocer los esfuerzos que los países y las instituciones de la CAN han hecho para lograr un creciente diálogo y concertación de los intereses económicos, políticos, sociales y culturales al interior de la subregión, mediante la participación organizada de la sociedad civil en el proceso comunitario de toma de decisiones. El balance general de los resultados alcanzados, no obstante, dista aún mucho de ser satisfactorio.

Una de las formas de superar la crisis de representatividad que afecta a los países andinos y que debilita el ejercicio democrático, es encontrar nuevas formas y espacios de interrelación y articulación entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos.

Como consecuencia de la decisión de conformar el mercado común andino hasta fines del año 2005, la sociedad civil se vuelve el actor prioritario para el proceso de construcción, reconstrucción, fortalecimiento y éxito de la integración andina.

La complejización de la agenda andina involucra un mayor número de actores sociales que implica necesariamente un mayor grado de participación ciudadana en la integración, y sus instituciones deberán aprovechar esa participación para fortalecer el proceso integracionista. La participación social se fortalecerá en la medida en que la agenda de ésta se vuelva más relevante para la sociedad en su conjunto. Es mejor que la sociedad (o al menos algunos sectores importantes de ella) manifieste sus opiniones y posiciones antes de que las normativas sean emitidas y puestas en práctica y que más adelante éstas encuentren oposición y obstáculos.

RECOMENDACIONES

Creemos necesario solicitar a organismos internacionales la realización de un estudio para la creación de un registro internacional de las organizaciones ciudadanas que permita establecer mecanismos de intercambio de información, consulta, organización y relación al interior y entre países.

Se observa también la necesidad inaplazable de fortalecer las instituciones comunitarias andinas, a fin de coadyuvar para el logro de la estabilidad política, social y económica de la subregión, como un requisito fundamental para alcanzar el objetivo de desarrollar la integración.

Los gobiernos de extracción democrática y organismos internacionales deben coadyuvar en la capacitación, formación, organización y proposición de las organizaciones de la sociedad civil para facilitar su participación en Cumbres; de tal manera que puedan dar sostenibilidad a los proyectos de integración en las que participan.

La población pide hoy que los actores sociales asuman a fondo las responsabilidades éticas que les competen su representación. Piden comportamientos éticos en los líderes sindicales, las ONGs, las universidades y en todas las formas de organización de la sociedad civil.

Necesidad de contar con un diseño de estrategia de información y difusión de Cumbres a realizarse para motivar la participación, organización y proposición de las organizaciones de la sociedad civil en temas de interés general.

En el ámbito oficial no queda claro que los gobiernos cumplan sus compromisos y que las cancillerías cumplan su labor de coordinación en las tareas del seguimiento a los compromisos asumidos, por tanto, las organizaciones de la sociedad civil deben presionar para el cumplimiento de los acuerdos de Cumbres y otros procesos multilaterales.

Presionar a los gobiernos de la región andina para institucionalizar la participación de diversos sectores de la sociedad civil en todo el proceso de Cumbres.

La Comunidad Andina debe fortalecer y mejorar los mecanismos institucionales que permitan una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil para que los compromisos y responsabilidades asumidas sean compartidas. Ser, desde la sociedad civil, más proactivos y no sólo reactivos.

Combinar la incorporación de temas globales con temas locales. El ámbito subregional es clave para vincular temas locales y globales.

Reglamentar las condiciones de participación (quiénes, cómo, por qué) de las organizaciones de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANÍBAR QUIROGA, ANTONIO, *El contexto político de la Integración Regional*, Corporación Andina de Fomento, Mimeo, 2003.
- COMITÉ DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL PUEBLO(CODEPU), *Globalización, gobernabilidad y democracia por una sociedad justa y sustentable*, recuperado el 31 de mayo, 2003, recuperado en <http://www.derechos.org/nizkor/chile/doc/3.html>
- FRANCO, ANDRÉS, *Globalización e integración: las acciones de la sociedad civil colombiana*, en *Globalización e integración económica: efectos sociales en Colombia*, Franco, Andrés & Seegers, Hubert (editores), Bogotá, Colombia, 1999.
- DIAMOND, LARRY, "Towards Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, N° 3, Julio 1994, p. 5.
- TOMADO DE *JOURNAL OF DEMOCRACY*, Vol. 5, N° 3, julio de 1994, pp. 4-17. Traducción de Reyna Carretero y César Cansino.
- HENGSTENBERG, PETER HENGSTENBERG, KARL KOHUT, GÜNTHER, MAIHOLD (eds), *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, FES/Nueva Sociedad, Caracas 1999. <http://www.comunidadandina.org/agenda/participacion.htm>.
- HEWITT A., CYNTHIA, *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, recuperado el 2 de junio, disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>.
- MURILLO CASTAÑO, GABRIEL Y MEJIA, JULIANA, "Hacia una Definición Operacional de la Sociedad Civil", en *Documentos Ocasionales No. 41*, del Centro de Estudios Internacionales, CEI, de la Universidad de los Andes. Bogotá, enero-marzo de 1996.
- MURILLO CASTAÑO, GABRIEL, "La organización de la sociedad civil: ¿Una alternativa respecto a los partidos políticos?", recuperado el 30 de mayo de 2003, disponible en <http://www.iigov.org/documentos.html>.
- PAREJA, FRANCISCO, *La sociedad en el proceso de integración*, recuperado el 2 de junio, 2003, disponible en: <http://bancoex.com/revista/LaSociedadenelProceso.htm>.
- PODESTÁ, BRUNO, "Integración económica y formación de un espacio social: la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur", en *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, Seminario ALOP/CEFIR/CLAEH, Montevideo, 1998, recuperado en 2 de junio de 2003, disponible en <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/globalizacion2.html>.

TALLER “Evaluación del Proceso de Consulta y Discusión de Estrategia de Seguimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil a la Cumbre De Québec”, Buenos Aires, 23 y 24 de mayo de 2002.

VV.AA., El Papel de los Partidos Políticos en el Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática, documento coordinado por IDEA Internacional por encargo de la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, 23 de abril, 2003.

Otras Fuentes Consultadas:

- CAN 1994 Carta Social Andina.
- CAN 1996 Acta de Trujillo.
- CAN 1998a Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre democracia e integración, Bogotá (agosto 7, 1998).
- CAN 1998b Declaración del Consejo Presidencial Andino Quito (agosto 10 de 1998).
- VII Consejo Presidencial Andino, Nuevo Diseño Estratégico, Quito, 5 de septiembre de 1995.
- XII Consejo Presidencial Andino, Acta de Lima, 10 de junio de 2000, Directriz III, Desarrollo de la Agenda Social, párrafo 15.
- Parlamento Andino / Congreso Nacional de la República de Ecuador / ILDIS, Modificación a la Carta Social Andina.
- Propuesta por la II Cumbre Social Andina, Quito, 24 al 26 de febrero de 1999, primer párrafo.
- Declaración Conjunta de Caracas, 3 de febrero de 1989.
- VII Consejo Presidencial Andino, Nuevo Diseño Estratégico.
- X Consejo Presidencial Andino, Acta de Guayaquil, 5 de abril de 1998.
- Consenso del Cusco, 13, XVII Cumbre del Grupo de Río, Cusco, Perú, 24 de mayo de 2003.

CAPÍTULO 7
Estrategia de seguimiento de la
Sociedad Civil a la Cumbre de Québec
y apoyo a su implementación
Andrea Sanhueza¹

Quiero dar las gracias por esta invitación y por tener la oportunidad de contar sobre el desarrollo de la estrategia que FOCAL, PARTICIPA, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES-Red regional OSCs del Gran Caribe), el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y FLACSO-Chile estamos llevando a cabo para dar seguimiento y apoyo a los compromisos adquiridos en Québec en materia de fortalecimiento de la democracia.

Esta Estrategia de Seguimiento a la Cumbre de Québec –que será presentada más adelante– se enmarca en un proceso de participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) que se viene desarrollando desde 1997 para la Cumbre de Santiago, específicamente para influir en su agenda socio-política.

Primero, presentaré el contexto en el que se desarrollan los procesos multilaterales y sus características, luego, la trayectoria que han tenido los procesos que promueven participación ciudadana en las Cumbres de las Américas y, por último, las tareas y desafíos que presenta esta estrategia de seguimiento al Plan de Acción de Québec.

Después de finalizada la Guerra Fría y en un marco de creciente globalización, el multilateralismo ha surgido como la principal manera de abordar los temas transnacionales. Los problemas cuyo alcance han sido tradicionalmente nacionales, tales como el fortalecimiento de las instituciones, la lucha contra la pobreza y la reparación de las desigualdades, han adquirido dimensiones multinacionales en el mundo contemporáneo y no pueden ser controlados adecuadamente en forma aislada. Hay consenso en los países sobre la necesidad de dejar atrás las políticas unilaterales y dar a las relaciones interamericanas un enfoque

1. Directora Ejecutiva, PARTICIPA-Chile.

genuinamente multilateral y colectivo, donde se vinculen más estrechamente lo social y lo político, lo gubernamental con la sociedad civil.

Hoy nos vemos enfrentados a muchas reuniones multilaterales que se superponen en el escenario internacional, donde sus procesos y agendas no están vinculados, lo cual amenaza su eficiencia en la solución de los problemas que abordan. Otro problema que ha surgido es la escasa capacidad de monitorear el cumplimiento de los acuerdos adquiridos y el bajo nivel de implementación de estos compromisos.

Respecto de la participación de las OSC's en los Procesos de Cumbres, hay dos preguntas necesarias de hacer: (i) ¿por qué los procesos y las instituciones multilaterales han comenzado a abrir las puertas para una mayor participación de la sociedad civil? y (ii) ¿por qué las OSC's están interesadas de participar en estos procesos?

Intentando una respuesta a la primera pregunta, quizás, una de las razones más importante para una mayor apertura a la participación de actores sociales, sea el cambio de escenario político en la región y sus niveles de gobernabilidad. Es posible pensar que en la región hemos pasado la época de los golpes de Estado, por lo tanto más que interrupciones al sistema democrático y al Estado de Derecho, estamos en un escenario de falta de gobernabilidad, donde conviven diferentes amenazas al sistema, como la corrupción, la violación de derechos humanos, la escasa división de los poderes del estado, etc. Es en este contexto, donde las OSC's tienen un rol importante que jugar en materias de control ciudadano, sensibilización a la ciudadanía, etc.

Por lo tanto, podríamos establecer que el concepto de gobernabilidad en la región se ha ampliado en el sentido que ésta se entiende como una tarea multisectorial, donde tanto actores políticos como sociales tienen aportes que hacer. Dicho de otra forma, hay mayor consenso sobre la importancia de la participación ciudadana en la vida política.

En segundo lugar, las OSC's, al reconocer la importancia de los procesos multilaterales, están demandando mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas y la posibilidad real que los Gobiernos consideren sus propuestas en el marco de los procesos de negociación.

Por último, el incorporar OSC's a estos procesos multilaterales aumenta los grados de transparencia, credibilidad y legitimidad de ellos. El riesgo aquí es que se promueva una incorporación de la sociedad civil con la finalidad de ganar credibilidad y legitimidad, pero que en definitiva sea una formalidad que no logre influir en los procesos de negociación sobre los compromisos a adquirir por parte de los Gobiernos.

Respecto de la segunda pregunta de por qué las OSC's están interesadas en participar en estos procesos, se pueden destacar varios factores:

- Existe un interés por el proceso de globalización y los temas asociados de trabajo, medio ambiente y comercio, entre otros.
- Las OSC's han reconocido la relevancia de organizaciones multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de la importancia de los acuerdos internacionales y cuanto éstos afectan las políticas en cada uno de los países.
- Las OSC's declaran que al participar en estos procesos ganan en conocimiento de otras organizaciones con intereses similares y se establecen redes de trabajo.
- Lo multilateral es una oportunidad para enfrentar diversas temáticas desde la perspectiva internacional.

Además de las razones establecidas, existe bastante consenso acerca de considerar que ya no es suficiente pensar que porque los gobiernos son electos pueden representar las visiones de la ciudadanía sobre diversos temas. Incluso aquellos que votaron por el gobierno que está en el poder puede no estar de acuerdo con todas sus políticas. De esta forma, se destaca la democracia participativa como un marco político interesante y necesario para fomentar la participación de las OSC's en los Procesos de Cumbres. Es así como los procesos de consulta son considerados cada día más un complemento a la democracia en las Américas.

Incluso algunos analistas de política internacional han establecido que considerar el multilateralismo como un cuestión de relaciones sólo intergubernamentales pertenece al pasado. Agregan que el gran aumento del interés por los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente ha dado lugar a la aparición de una multitud de otros actores: ONG's, movimientos cívicos, redes ,etc. Se ha visto que estos actores son conductos e instrumentos poderosos cuando se trata de amalgamar y movilizar intereses comunitarios, educar y diseminar información sobre cuestiones importantes.

Sin embargo, para la mayoría de los actores involucrados en estos procesos, los gobiernos son los protagonistas en el campo de las relaciones internacionales.

Una de las tensiones que se ha presentado en estos procesos es el de la representatividad y legitimidad de las OSC's:

- ¿A quién representan estas organizaciones? ¿A una fundación extranjera, a un gobierno o a un grupo local? ¿tienen estas organizaciones el derecho de representar a algún grupo determinado o actúan sin su permiso explícito? ¿qué es sociedad civil y que es lo que incluye? ¿cómo y a quién estas organizaciones rinden cuentas?..
- Los gobiernos declaran que necesariamente enfrentan problemas al momento de convocar a un determinado proceso de consulta, en el sentido que muchas veces las mismas OSC's cuestionan la representatividad y legitimidad de las organizaciones convocadas. Creo que también hay otra forma de ver este tema. Varios hemos planteado que el tema de la representatividad no tiene solución, en el sentido que es muy difícil que las personas y grupos nos consideremos representados por determinados grupos.
- Más bien puede pensarse en organizar procesos de consulta con una convocatoria amplia y muy difundida donde se logre incorporar la mayor cantidad de voces y perspectivas posibles. Garantizar que el proceso sea inclusivo en el sentido que no deje fuera a quienes quieran estar presente. De hecho la inclusividad es un principio de los procesos de participación ciudadana.

Una vez entregado este marco general, me parece necesario recorrer el camino que ha tenido esta iniciativa de promover participación de la sociedad civil en las Cumbres de las Américas, y cuales han sido los principales logros alcanzados. Es importante recordar que este proceso se ha realizado para influir en la agenda socio-política de las Cumbres de las Américas.

Desde la primera Cumbre, en Miami en 1994, se han venido dando iniciativas progresivas de incorporación de la sociedad civil en los procesos multilaterales. Algunos de los logros en Miami fueron la incorporación del mandato de sociedad civil en el Plan de Acción de Miami, se designaron encargados gubernamentales para el mandato sobre sociedad civil en el Grupo Revisor de Implementación de Cumbres (GRIC) que es la instancia gubernamental de negociación de mandatos y su posterior seguimiento, y se constituyó el Civil Society Task Force, grupo informal de representantes de Gobierno y de OSC's que se reúnen periódicamente a intercambiar información y opiniones sobre diversas temáticas en el Proceso de Cumbres, con énfasis en los temas de participación.

Luego, para la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Santa Cruz, Bolivia en 1996, la Fundación Futuro Latinoameri-

cano de Ecuador coordinó una consulta en 23 países, donde participaron más de 5.000 personas. Las propuestas elaboradas en este proceso fueron presentadas a los Gobiernos en la Cumbre. También se realizó el Seminario Interamericano “Participación Pública para el Desarrollo Sostenible”, en Montevideo, que contó con representantes de gobierno y de ONG's de 27 países. Uno de los resultados más relevantes de este proceso fue el mandato que acordaron los Gobiernos para que la OEA creara la Estrategia Interamericana de Participación Pública, que tuvo por objetivo establecer principios y recomendaciones en materia de participación que los Gobiernos adoptaran para sus proyectos de desarrollo sustentable.

Una vez finalizado este proceso para la Cumbre de Bolivia, la Fundación Latinoamericana le propuso a PARTICIPA de Chile continuar el proceso considerando que la próxima Cumbre se celebraría en abril de 1998, en Santiago de Chile. Es así como PARTICIPA² para la Cumbre de Santiago organizó 2 reuniones hemisféricas en las que participaron representantes de OSC's, gobierno y agencias multilaterales pertenecientes a 34 países, con el objetivo de formular propuestas en los temas de fortalecimiento de la sociedad civil, mujer, educación para la democracia y corrupción. Varias de estas propuestas quedaron incorporadas en el Plan de Acción de Santiago, sobre todo los temas de mujer y educación para la democracia. Otro logro fue la incorporación de organizaciones en la delegación oficial de Chile para la negociación del mandato sobre sociedad civil.

Durante, 1998, con posterioridad a la Cumbre de Santiago, las organizaciones CONCIENCIA de Argentina, PARTICIPA de Chile, CIRD de Paraguay, DESCO de Perú, ENCUENTRO de Uruguay y el Depto. De Ciencia Política de la Universidad de Los Andes de Colombia realizamos una iniciativa piloto con el objetivo de dar seguimiento y promover la implementación de los mandatos sobre fortalecimiento de la sociedad civil y de educación para la democracia.

No fue un trabajo fácil, ya que siempre la etapa de la implementación es más compleja política y técnicamente. Sin embargo, obtuvimos algunos resultados, entre los cuales podemos destacar: una alianza fortalecida entre OSC's con la Cancillería en la totalidad de

2. La Corporación PARTICIPA es una organización chilena sin fines de lucro que tiene una vasta trayectoria en organizar procesos de participación y consulta ciudadana. PARTICIPA es miembro de la Red Interamericana para la Democracia y del Comité Consejero de la Estrategia Interamericana para la Participación Pública.

los países, se aumentaron los niveles de articulación entre redes de la sociedad civil y en algunos países se logró que el Gobierno definiera programas de fortalecimiento de la sociedad civil. Las dificultades fueron similares en los distintos países, lo que es un dato interesante al momento de diseñar una estrategia de seguimiento regional. Las principales fueron: funcionarios de gobierno necesitan autorización para participar en un diálogo con OSC's, hay una coordinación poco flexible entre el nivel técnico y político en las instituciones públicas, lo que dificulta el lograr acuerdos para el trabajo conjunto, además pudimos constatar cuan cerrado y jerarquizado es el manejo de las políticas públicas en algunos países. Entre las lecciones aprendidas están el que los gobiernos están más dispuestos a abrirse cuando se trata de temas sociales, como mujeres, jóvenes, salud y educación y que las Cumbres facilitan un diálogo gobierno-sociedad civil a nivel nacional. Un logro importante fue el darle continuidad a este proceso de participación de las OSC's en las Cumbres.

Para la Cumbre de Quebec, a realizarse en abril del 2001, PARTICIPA en coordinación con FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EE.UU.) implementaron un proceso de consulta a OSC's en 17 países. En cada uno de los países se invitó a una organización a sumarse al proceso y cumplir el rol de Coordinadora Nacional. Las Coordinadoras Nacionales estuvieron a cargo de organizar el proceso de consulta en sus países para lo cual recibieron información general del proceso, un Manual sobre cómo organizar procesos de consulta y financiamiento. Los temas sobre los cuales organizar la consulta y posteriormente formular propuestas a los Gobiernos fueron decididos en cada uno de los países. Muchas de estas organizaciones trabajaron en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas organizaciones pertenecen básicamente a la Red Interamericana para la Democracia y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

De este proceso realizado en los 17 países, se formularon un total de 243 propuestas y participaron 900 organizaciones. Los principales temas sobre los que se formularon propuestas fueron: Transparencia y Buena Gestión, Derechos Humanos, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Area de Libre Comercio de las Américas y Educación. Este proceso culminó con una reunión realizada en Miami en enero del 2001 que contó con la participación de 90 personas: representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil encargadas del proceso de consulta, de redes regionales de la Sociedad Civil, Coordinadores Nacionales del Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre (GRIC), Embaja-

dores ante la OEA, representantes de Agencias de Cooperación y de Organismos Internacionales. El objetivo de esta reunión fue desarrollar un diálogo entre representantes de Gobiernos y de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre temas de desarrollo en la región para formular propuestas más específicas a los cuerpos preparatorios de la Cumbre de la Ciudad de Quebec, Canadá.

Para la ejecución de este proceso se contó con el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación Ford, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami.

Por otra parte, también se tomó contacto con redes temáticas de la sociedad civil, como la Red Interamericana para la Democracia (RID), la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Transparencia Internacional, el Centro por la Justicia y el Desarrollo Internacional (CEJIL), Women's Leadership Council of the Americas (WLCA) del Diálogo Interamericano, Afroamérica XXI, Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina (PREAL) para que participaran, como redes o a través de sus asociados, del proceso de consultas.

Al analizar el Plan de Acción que resultó de la Cumbre de Québec y compararlo con las propuestas surgidas del proceso de consulta es posible establecer que el 50% de las propuestas quedaron incorporadas en el Plan de Acción.

Después de realizada la Cumbre de Quebec, PARTICIPA, en conjunto con la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES-Red de organizaciones de Centroamérica y El Caribe), el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (UNIANDES), FOCAL y FLACSO-Chile, implementaron una evaluación del proceso de consultas realizado, con el fin de impulsar la futura implementación de mecanismos y estrategias de seguimiento del Plan de Acción de Québec.

Esta evaluación se ejecutó en 16 países³ entre septiembre de 2001 y febrero de 2002 en coordinación con las organizaciones nacionales responsables de las consultas. Sus objetivos fueron conocer y dimensionar si las consultas habían sido un mecanismo efectivo de participación de la

3. Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago así como Uruguay.

sociedad civil en el Proceso de Cumbres, conocer en qué medida este proceso de consulta aportó al fortalecimiento de las organizaciones y redes de la sociedad civil, analizar si el proceso de difusión fue adecuado y también buscó recoger propuestas sobre como organizar una estrategia de seguimiento al Plan de Acción de Québec desde estas mismas organizaciones. Se aplicaron encuestas a representantes de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a las coordinadoras nacionales y del gobierno que habían participado en las consultas. Sobre la base de las 123 encuestas contestadas se elaboraron cuatro informes regionales: Región Andina y México (Universidad de los Andes), Cono Sur (FLACSO-Chile) así como Caribe y Centroamérica (CRIES), que sintetizaron los resultados obtenidos, los cuales a la vez fueron sintetizados en un informe hemisférico⁴.

En términos generales, en relación a los objetivos que se plantearon en esta evaluación, se puede señalar que las Consultas Nacionales constituyen un mecanismo efectivo, pero mejorable, para promover la participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Cumbres. En segundo lugar, los gobiernos consideran e incorporan en alguna medida las propuestas provenientes de la sociedad civil, pero falta retroalimentación de estos resultados, principalmente hacia la sociedad civil. Las OSC muestran una postura crítica frente a la capacidad de los gobiernos para trabajar en forma efectiva con las OSC's.

La metodología implementada en las consultas nacionales contribuyó a fortalecer la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil para trabajar en forma coordinada con los gobiernos y organismos internacionales.

En un próximo paso dentro de esta estrategia, se organizó un Taller de Trabajo, en Buenos Aires, Argentina, en mayo del 2002 con los objetivos de dar a conocer los resultados del proceso de evaluación y presentar para su discusión una propuesta de estrategia de seguimiento al Plan de Acción de Québec. El taller contó con la participación de 21 organizaciones involucradas en el proceso. En esta oportunidad, se integraron al proceso organizaciones de Bolivia y Costa Rica.

Como resultado del Taller se acordó la estrategia de seguimiento que las OSC's se comprometieron a llevar adelante en sus países.

Su objetivo es dar seguimiento y apoyar el cumplimiento de compromisos en materia de democracia, mediante el mejoramiento y la amplia-

4. Los resultados completos de dicha evaluación se publicaron en Milet, Paz V. y Andrea Sanhueza (coords.): El proceso de consultas a la sociedad civil en la III Cumbre de las Américas, FLACSO/Participa, Santiago (Chile), 2002.

ción de la participación ciudadana, a través de una red de OSCs, que monitoreará los acuerdos relativos a: gobiernos locales y descentralización, libertad de expresión y opinión, acceso a la información, reforma al poder judicial y acceso a la justicia y participación de la sociedad civil en procesos hemisféricos y nacionales, con el propósito de incidir en los gobiernos con propuestas concretas provenientes del seguimiento realizado.

Sin duda, resulta complejo evaluar el nivel de cumplimiento de estos temas, sin embargo son claves y fueron elegidos por las siguientes razones:

- Estos cinco temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Quebec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y aporta a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad que se manifiesta en la región. En su conjunto, estos temas permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad.
- Porque las organizaciones involucradas cuentan con experiencia y trayectoria en ellos.
- Por último, estos temas no están siendo abordados por otras redes.

Considerando la importancia de la participación de las OSC's en los procesos multilaterales y en el entendido que mejorar los niveles de gobernabilidad es una tarea multiasectorial, a esta Estrategia le interesa:

- Articular un proceso donde actores no gubernamentales aporten a que los acuerdos alcanzados al nivel multilateral sirva, empuje y anime a las políticas públicas en los países.
- Dar una oportunidad de concretar el que la gobernabilidad en los países y en la región es una tarea multisectorial, que ya no depende sólo de los gobiernos sino también de los sectores sociales y políticos.
- Ofrecer un espacio para que las personas en su calidad de ciudadanos no sólo sean sujetos de derecho frente al Estado sino también sean portadores de intereses y aspiraciones, y entonces así la ciudadanía participe de lo público, en el entendido que lo público no es sólo lo estatal.
- Contribuir significativamente a los siguientes mandatos establecidos en el Plan de Acción de Québec "Promover un mayor involucramiento al igual que alianzas con fundaciones subregionales y

grupos de la sociedad civil, tales como los de los sectores empresariales y voluntarios para apoyar los mandatos de la Cumbre”, y “considerar los modos en que la sociedad civil puede contribuir al monitoreo e implementación de los mandatos de la Cumbre, a fin de someterlos como recomendación al GRIC”.

De esta forma, la estrategia contempla evaluar el nivel de cumplimiento de los temas recién mencionados, para con los resultados obtenidos formular propuestas a los Gobiernos sobre como mejorar sus niveles de implementación. Los resultados obtenidos en esta evaluación se difundirán ampliamente a nivel nacional, regional y hemisférico y para incidir en los gobiernos con las propuestas formuladas se buscarán y crearán instancias claves gubernamentales a nivel nacional, regional y hemisférico donde llegar con las propuestas.

Para lograr evaluar el nivel de cumplimiento de los mandatos, difundir los resultados obtenidos e incidir en los gobiernos con propuestas, se desarrollarán los siguientes pasos: i) Elaboración de una Guía Metodológica que contendrá indicadores de medición para cada uno de los temas; ii) Elaboración de una Guía de Difusión e Incidencia que entregue una estrategia y pautas claras para la realización de estas actividades; iii) Taller de Transferencia metodológica para las Coordinadoras Nacionales y, iv) Implementación de las tres líneas de trabajo por parte de cada una de las Coordinadoras Nacionales.

La primera etapa, elaboración y diseño de instrumentos, se desarrollo entre julio del 2002 y marzo del 2003; la segunda etapa, taller de transferencia metodológica, se encuentra en ejecución y la tercera etapa, de implementación, se inicia en agosto del 2003 y tendrá una duración de 17 meses.

A la fecha, esta Estrategia ha:

- Conseguido financiamiento para su implementación.
- Elaborado las Guías Metodológicas, de Difusión e Incidencia.
- Convocado al Taller de Transferencia de la Metodología a las OSC's responsables del proceso en su país para el 23,24 y 25 de julio en Buenos Aires, Argentina.
- Mantener una presencia activa en las instancias del Proceso de Cumbres.

Sin embargo, la tarea no ha sido fácil. Aprovecho la oportunidad de agradecer a todos quienes nos han apoyado. Los procesos de con-

sulta para Santiago y Québec fueron posibles gracias al multifinanciamiento que logramos coordinar. Hoy estamos trabajando bajo la misma perspectiva. Claramente, para que este proceso tenga impacto tiene que desarrollarse en forma paralela en la mayor cantidad de países de la región.

Este proceso vale la pena porque ha logrado tener continuidad como un proceso de articulación de actores a nivel hemisférico y permite avanzar en la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en procesos multilaterales como las Cumbres.

En segundo lugar, este proceso ha fortalecido a las OSC's y a redes de OSC's a través de un trabajo coordinado y con objetivos comunes en la región.

En tercer lugar, este proceso aporta a la gobernabilidad democrática de la Región. La experiencia del proceso de consultas nos indica que los Gobiernos en los países están mejor dispuestos a dialogar con las OSC. En este marco, la participación ciudadana es un pilar del fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad democrática, pues permite estar más cerca del ejercicio de la responsabilidad pública, e incluso tener responsabilidad en ella. La participación de la ciudadanía contribuye a la redefinición de lo público, quitándole el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas al margen del mercado y el Estado. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir fallas en el mercado y del Estado, así como a construir y reconstruir instituciones.

Por otra parte, aporta transparencia y legitimidad a las Cumbres de las Américas y permite una rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Nuestro interés ha sido influir en los compromisos de los gobiernos, en el entendido que los temas de agenda pública nos pertenecen a todos.

Se puede establecer que, en general, ha habido dos aproximaciones desde la Sociedad Civil para estar presente en los procesos multilaterales. Este proceso ha optado por contribuir desde un diálogo constructivo y crítico con los gobiernos. La otra forma que se ha dado es contribuir desde lo paralelo. Uno de los argumentos para fundamentar esta posición es que el diálogo en lo multilateral con los gobiernos resulta ser muy vago y asimétrico. Ambas posiciones de las OSC's son válidas y legítimas en el marco de la democracia y las dos presentan beneficios y limitaciones.

Por último, es urgente que el diálogo multilateral intergubernamental y con las OSC's "aterrice" en los países y vaya en beneficio de nuestras sociedades.

ANEXO

Organizaciones nacionales comprometidas en esta Estrategia

Región/ País	Coordinadora Nacional
<i>América del Norte (1)</i>	
1. México	Alianza Cívica
<i>América Central (4)</i>	
2. Costa Rica	Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
3. El Salvador (FUNDAUNGO)	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
4. Guatemala	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
5. Honduras	Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (CIPRODEH)
<i>El Caribe (5)</i>	
6. Barbados	The Women for Development (WAND)
7. Granada	Grenada Community Development Organization (GRENCONDA)
8. Jamaica	Association of Development Agencies (ADA)
9. Trinidad y Tobago	The Network of NGO's of Trinidad Tobago
10. República Dominicana	Participación Ciudadana
<i>América del Sur (9)</i>	
11. Bolivia	Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA)
12. Brasil	Voto Consciente
13. Colombia	Centro de Estudios Internacionales Universidad de Los Andes
14. Chile	Corporación PARTICIPA
15. Ecuador	Fundación Esquel
16. Perú (DESCO)	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
17. Uruguay	Asociación Encuentro
18. Argentina	Asociación CONCIENCIA
19. Paraguay	Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

CAPÍTULO 8

Civil Society Participation in the Inter-american System: The Case of the Organization of American States¹

Laurie Cole²

EXECUTIVE SUMMARY

With this, the second in the Summit of the Americas Follow-up Series, FOCAL continues to examine the progress of the implementation of Summit commitments across the Hemisphere. This report turns its attention to the mandates related to increasing civil society participation, focusing specifically on measures taken by the Organization of American States (OAS) to incorporate citizens' voices into the inter-American system. To contextualize the evaluation of the OAS' current participatory mechanisms, the report reviews how civil society has been featured in the content of the three Summits' plans of action, as well as the role that civil society organizations (CSOs) have played in the Summit process itself. Examining the existing instruments that have been adopted by the OAS to promote inclusion, we consider how the organization is doing at philosophically and functionally incorporating civil society into its decision-making processes.

Over the past ten years, the issue of civil society participation has been placed firmly on the agenda of the OAS. A changing global context, an increasing focus on democracy and governance, and pressure from CSOs themselves has resulted in a slow but steady change in the way that the OAS sees and interacts with citizens of the Hemisphere. The report highlights the 1999 adoption of the Guidelines for Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities as a milestone in this relationship.

1. Please note that this is a brief version of a FOCAL publication, published in June 2003. Complete copies of this report can be accessed at <http://www.focal.ca>

Esta es una versión reducida de un trabajo publicado por FOCAL en Junio de 2003. Usted puede obtener copias de la versión ampliada en <http://www.focal.ca>

2. Researcher, FOCAL.

To date, the application of the Guidelines has proceeded fairly successfully, and they have proven useful at increasing the legitimacy of CSOs, as well as opening up spaces previously closed to them. Meanwhile, the more difficult work of building sustainable relationships, and cementing the genuine inclusion and tolerance of differing opinions continues.

The report closes with a brief examination of the recently ratified *Strategies for Increasing and Strengthening Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities*, which aim to correct some of the Guidelines' shortcomings and strengthen current participatory standards and practices. A preliminary review concludes that on paper the Strategies do go further to provide a solid basis for fruitful exchange and substantive input by civil society in the OAS. Their success will be determined by the ongoing resolve of key supporters, and will require the firm political commitment from the OAS member states. The technical and institutional collaboration of the organization's various units and bodies, in addition to the commitment of sufficient human and financial resources, will also be key to the creation of a vibrant inter-American civil society.

RESUMEN

Con este segundo trabajo de nuestra serie de Seguimiento de las Cumbres, continuamos analizando como se ha comportado la implementación de los compromisos contraídos en dichos foros hemisféricos. Este trabajo aborda los compromisos adoptados en pos de elevar la participación de la sociedad civil, en particular las medidas tomadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) con el objetivo de dar cabida a las opiniones de la ciudadanía en el sistema interamericano. Para realizar un análisis de los mecanismos de participación que en la actualidad aplica la OEA, hemos tomado como referencia la manera en que ha sido abordada la sociedad civil en los planes de acción de las tres cumbres celebradas hasta hoy, así como el papel que han desempeñado las propias organizaciones de la sociedad civil en el proceso de las cumbres. A partir de un estudio de los instrumentos adoptados por la OEA para facilitar una mayor inclusión de la sociedad civil, analizamos como se han comportado los mismos tanto en la teoría como en la práctica para dar mayor participación a la sociedad civil en los procesos de tomas de decisiones.

En los últimos diez años el tema de la inclusión de la sociedad civil se ha afianzado en el seno de la OEA. Como resultado de un contexto

global cambiante, una mayor atención a los temas de democracia y gobierno, y las presiones hechas por la propia sociedad civil, ha habido un cambio lento, aunque continuo, en la manera en que la OEA percibe e interactúa con los ciudadanos del hemisferio. Este trabajo se refiere además a las Directrices para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA aprobadas por resolución del Consejo Permanente de esa organización en 1999, las cuales marcaron un hito importante al respecto. En la actualidad, la aplicación de las Directrices ha tenido bastante éxito y ha demostrado ser un mecanismo valioso en la elevación de la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil y en la apertura de espacios que antes les estaban prohibidos. Entretanto, se continúa trabajando en la más difícil tarea de desarrollar relaciones duraderas y consolidar de manera auténtica la inclusión de la sociedad civil y la tolerancia de opiniones divergentes.

Asimismo, ofrecemos un breve análisis de las recientemente ratificadas Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA las cuales persiguen corregir algunas deficiencias de las Directrices y fortalecer las normas y prácticas encaminadas a dar participación a la sociedad civil en las actividades de la OEA. Al realizar un análisis preliminar se observa que en teoría las Estrategias son efectivamente un paso de avance en el establecimiento de una base sólida para propiciar intercambios fructíferos y aportes sustanciales por parte de la sociedad civil a la OEA. No obstante, el éxito de las Estrategias dependerá del empeño constante de determinados defensores importantes y requerirán de una voluntad política firme por parte de los estados miembros de la OEA. Para poder desarrollar una sociedad civil hemisférica vigorosa será necesaria también la colaboración técnica e institucional de los diferentes órganos y entidades de la OEA, así como la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios.

FOCAL AND THE SUMMIT OF THE AMERICAS

This publication marks the second issue of the Summit Follow-up series prepared by FOCAL, a testimony of our ongoing confidence in the possibilities of multilateral achievement and our commitment to the Summit process. The goal of this series is to evaluate how governments and multilateral bodies are faring at implementing the initiatives that they committed to at the Summits of the Americas in Miami, 1994,

Santiago, 1998 and Quebec City, 2001. The first issue in this series examined Plan of Action items related to access to justice and independence of the judiciary (October 2002).

This report turns its attention to the Plan of Action mandates related to increasing civil society participation in hemispheric activities. Specifically, the report will review the existence and functioning of mechanisms that have been instituted to legitimize and sustain civil society networks, reviewing how civil society organizations (CSOs) are being philosophically and functionally incorporated into decision-making processes within the Hemisphere. We will focus exclusively on the Organization of American States (OAS) - as the Hemisphere's premier political organization, which has played an increasingly important decision-making role in the region in the past decade, it provides an interesting case study.

The Third Summit of the Americas, held in Quebec City in April 2001, placed civil society participation firmly on the inter-American agenda and pressed for further incorporation of citizens' voices in the policy formulation and decision-making processes at the hemispheric level. FOCAL feels that it is imperative that civil society takes advantage of the expanding spaces available to civil society, while continuing to press for new ones. Civil society must also move beyond a purely consultative function and play a more active role in monitoring and implementing Summit initiatives. With this report we would like to make a contribution to ensuring the follow-up of Summit initiatives, while concurrently advocating that the region's governments and multilateral organizations provide the space, access and support that will allow other civil society groups to undertake similar efforts.

At the Thirty-Third OAS General Assembly to be held in Santiago Chile in June 2003, Canada will hand over the chairmanship of the Summit process to Argentina. It is imperative that the important topic of civil society inclusion be kept "on the table" as the hand-over happens. To be successful, civil society and our proponents must maintain momentum, take stock of progress and produce viable options for the future. A review of the current state of civil society-institutional relations will highlight existing strengths, identify weaknesses and provide useful recommendations for progress in this area. This report will provide a review of the key decisions and changes undertaken within the OAS since 1994 regarding civil society. It will chart the development of these ideas, and the mechanisms and institutional arrangements introduced to increase the participation of civil society

organizations in the workings of the OAS. The report will then examine how the implementation of these various mechanisms is progressing.

THE SUMMITS AND CIVIL SOCIETY

The Plan of Action signed in Quebec City in April 2001 reflected the pledge to civil society inclusion and marked a step forward. The Quebec City document stressed not only the regulatory frameworks necessary for successful participation, but also emphasized the inherent benefits, utility and rights that civil society has to participate in decision-making. The Plan notes the valuable opinions, support and expertise of civil society, which contribute greatly to the functioning of hemispheric and national processes, particularly the formation and consolidation of strong and well-functioning democracies. For the first time, a Summit of the Americas Plan of Action also includes the need and right of CSOs to participate within the inter-American system, as well as at the national level. In this spirit, the Quebec City Plan of Action commits national leaders, regional bodies and financial institutions to strengthening the capacity of these organizations, specifically to:

Develop strategies at the national level and through the OAS, other multilateral organizations and MDBs to increase the capacity of civil society to participate more fully in the inter-American system, as well as in the political, economic and social development of their communities and countries, fostering representativeness and facilitating the participation of all sectors of society (emphasis added);

This report examines the implications of this text for the region's multilateral organizations. We will focus specifically on the OAS, examining the extent to which this body has actively taken up and fulfilled the roles and responsibilities assigned to it by the Plan of Action. We have chosen to make the activities of the OAS the focus of this report due in part to the organization's pivotal role in supporting and facilitating the Summits. The OAS has influenced the tone and content of the plans of action, initiating valuable discussions about the responsibility and value of civil society in the hemisphere at both the national and multilateral level. The OAS has also acted as the administrative and institutional headquarters of the Summit process, as home to the SIRG, as well as the seat of the Summit of the Americas Secretariat, the repository of Summit history and the body responsible for charting progress on Summit initiatives.

Given its responsibilities, the OAS is relied upon to support the Summit process and help facilitate the execution of initiatives. To maintain its leadership position in hemispheric summitry, it is fundamental that the OAS “put its money where its mouth is”, not only with regards to institutional support they provide, but also in their own efforts to implement and live up to the promises made in the plans of action. As an organization that brings together 34 of the region’s governments for discussion and debate on an ongoing basis, the OAS must lead by example and keep moving policy and practices forward, challenging member nations to continue to innovate and embrace new ideas.

CIVIL SOCIETY IN THE OAS: A MOVE TO INCLUSION³

The history of civil society inclusion into the OAS has frequently been bumpy. The current mechanisms that determine citizen participation within the organization are the result of nine long years of negotiation, accompanied by continued pressure and resulting in slow-moving change. Prior to 1999, there were no mechanisms that granted civil society organizations official status, or provided them access to the OAS and its decision-making bodies in a consistent and formalized manner. Organizations from the region were forced to work with different OAS bodies and units on an ad hoc basis, often in the execution of OAS programs and services. There were provisions in the OAS Charter that gave civil society organizations permission to attend relevant meetings, the annual general assemblies and specialized OAS conferences, but permission to attend these gatherings was granted on an event-by-event and organization-by-organization basis, with no guarantees for consistent civil society participation.

In 1994, at the suggestion of Canada, the issue of the OAS’s relationship with civil society organizations was placed on the agenda of the Permanent Council for examination. This set in motion a series of studies and debates and the revision of the policies and procedures that continues to the present day. Substantive progress on the topic of civil society was not made until the 1999 General Assembly, which marked a milestone in OAS-CSO relations. Momentum for the issue of civil society inclusion was maintained by an informal group of

3. Although there have been other consultative mechanisms and processes within the OAS, this report will focus specifically on the Guidelines for Civil Society Participation in the OAS.

member countries who kept the issue of civil society alive⁴. This coalition was responsible for drafting the 1999 General Assembly Resolution 1661, as well as preparing the ground work and building consensus for its eventual endorsement and the application of its mandates (Shamsie, p.11).

CIVIL SOCIETY GUIDELINES - A STEP FORWARD

Resolution 1661, ratified by the General Assembly in 1999, contained two key action items that form the basis of the current and functioning mechanisms for civil society engagement. These action items tasked the Permanent Council with the creation of a Committee on Civil Society Participation in OAS Activities, as well as the approval of a set of guidelines for civil society participation in OAS activities. The Guidelines for Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities (hereinafter Guidelines) were drafted and subsequently adopted by a resolution of the Permanent Council in December 1999.

Symbolically and diplomatically, the Guidelines represent an important achievement in OAS-civil society relations. They mark an institutional shift and an acknowledgement by member states of the need for a modernization of the OAS's relationship with citizens of the Hemisphere. Practically, the Guidelines define the scope of CSO participation in the activities of the OAS, providing clear parameters about the who, what and where of CSO involvement in OAS activities. They grant accredited CSOs the right to participate in meetings of the political bodies of the OAS, including the Permanent Council and its subsidiary committees and working groups, the Inter-American Council for Integral Development (CIDI), as well as at OAS conferences⁵. They are the leading mechanism through which civil society can participate in the organization's activities and have advanced possibilities for civil society within the OAS.

The Guidelines also introduce the policy of accreditation, which defines the criteria required for CSOs to form a recognized relationship with the OAS. Under this new policy, CSOs that meet the requirements

4. The informal working group was made up of Argentina, Brazil, Canada, Chile, the Dominican Republic, Guatemala, Jamaica, Mexico, Peru, Trinidad & Tobago, the United States, Uruguay and Venezuela.

5. The Guidelines do stipulate that accredited CSO participation is not guaranteed in all meetings. Registered CSOs will be admitted to public meetings of these bodies, and admitted to private meetings subject to approval of the Chair and involved member states.

(representative nature, accountability mechanisms, transparent financing, etc.) are given a special status and rights within the organization. Accreditation is important in the first instance because, unlike previous civil society-OAS arrangements that allowed CSOs to attend annual General Assemblies and cooperate in technical projects on a case-by-case basis, accredited status assigns some responsibilities to the OAS vis a vis civil society, compelling the organization to provide accredited organizations with specific provisions, including updated information and a forum in which to voice their opinions. These regulations provide a structured space for discussion between CSOs and the OAS that are regular, official and predictable, and do not require that civil society petition or be invited to attend. Accreditation also confers a mark of legitimacy and an acknowledgement of those CSOs that have been accredited, confirming their right to contribute in the deliberative and decision-making process within the organization.

ACTIONS SPEAK LOUDER THAN WORDS: THE APPLICATION OF THE GUIDELINES

The formulation and ratification of the Guidelines was a triumph for civil society and those member states that have long supported increased civil society inclusion within the organization. Unfortunately, due to the nature of the organization (conservative, bureaucratic, multi-departmental) and the members that make it up (governments of 34 countries with distinct political, economic and social realities) the benefits of the mechanism have in some cases been largely of a theoretical nature, and their successes principally symbolic. Despite official sanction, rendering these instruments useful is a complex process. As the time and negotiation involved in reaching agreement on the Guidelines illustrates, changes are made incrementally and often there is not an overarching master plan, but actions, activities and policies are guided by yearly revisions and alterations - and the rules are ever evolving. Bureaucratically, resolutions emerge from the Permanent Council, are endorsed by the General Assemblies and then executed by the appropriate body. From a technical standpoint, this may require setting up a new committee or working group, and the structures and procedures to implement the rules may be slow to get underway, while their efficient functioning is subject to long learning curves. Political negotiation and consensus building present their own sets of challenges.

The implementation of the mechanisms designed to facilitate the inclusion of civil society have, in some measure, been affected by all of these constraints. The official process of accreditations has functioned fairly well, but the more difficult work of building relationships and trust, the genuine inclusion and tolerance of differing opinions, as well as a willingness of some governments to share preciously closed spaces has proven more difficult.

THE PROCESS OF ACCREDITATION

The Guidelines set parameters that define the rights and duties of both the OAS and CSOs, as much to grant access as to allay the concerns of countries that are perhaps less enthusiastic about civil society inclusion. The setting up of specific criteria for the accreditation process was done to ensure that organizations admitted possess a required level of policy expertise and experience in an area of interest to the OAS and that they be representative of a larger group, or a point of view held by a broad membership (OAS 1999, p. 9). While accreditation was meant to ensure that participating organizations were both qualified and representative, there were concerns about the potential usefulness of the procedure to incorporate diverse voices and opinions into the decision-making spaces of the OAS. At the time that the Guidelines were being drafted, several civil society organizations involved in the process voiced concerns about the policy of accreditation. Involved groups worried that the criteria were too strict, and would ultimately restrict the number and types of organizations that would be granted accredited status (Shamsie, footnote 3). While the Guideline's working definition of a CSO is broad and flexible, including "any national or international institution, organization, or entity made up of natural or juridical persons of a non-governmental nature", the criteria require that beyond basic information CSOs must include annual reports, financial information and highlight their primary area of activity, indicating how they can contribute to the work of the OAS. Perhaps most problematic is the request that the organizations provide their Charter or Constitution, a requirement many feared would constrain less formalized and grassroots groups that represent important voices in the region.

Currently, the accreditation process has been in operation for over three years, and upon examination of the groups that have applied for and been granted status, the criteria included in the Guidelines have not proven to be too restrictive. There are currently 63 accredited organiza-

tions from around the Hemisphere, with 12 organizations accredited in 2000; 33 in 2001; 5 in 2002; and 13 to date in 2003. Five more applications for accreditation are presently awaiting final approval by the Permanent Council. All organizations that have applied to date have been accepted. Among the accredited organizations are large, high-profile organizations such as CIVITAS International, Human Rights Watch and the Carter Center, as well as smaller, single-issue groups such as Casa da Cultura da Mulher Negra (Black Women's Cultural Centre) from Brazil, and Fundación Promotora de la Vivienda (Foundation for Housing Promotion) from Costa Rica. Based on a recent report by the OAS, the mandates and areas of interests of registered groups touch on a variety of different themes including the protection of human rights, the development of electoral systems and indigenous rights (OAS 2003a).

The geographic distribution of the organizations, outlined in Table I below, is less complete. Many member countries lack civil society representation within the OAS. This "geographical gap" may be due to issues of resource availability, geographical distance and a lack of domestic support for CSOs on the part of national governments. Insufficient information about the goals and mandates of the OAS, and the details of the accreditation process itself, may also account for this deficiency.

Table I

Region	Number of CSOs accredited to the OAS	Composition
Andean	12	Bolivia, 1; Colombia, 2; Ecuador, 3; Peru, 2; and Venezuela, 4
Caribbean	2	Dominican Republic, 2; no other country represented
Central America	7	Costa Rica, 6; Panama, 1; none from Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras or Nicaragua
Europe	5	France, Germany, Spain, Switzerland, and the UK, 1 each
North America	32	Canada, 5; Mexico, 1; USA, 26
Southern Cone	10	Argentina, 7; Brazil, 2; Chile, 1; none from Paraguay or Uruguay
TOTAL:	68*	

* Note that this total includes the five applications awaiting final approval.

Overall, the process of organizations becoming accredited does seem to be working smoothly, and is not as cumbersome and restrictive as was originally feared. The waiting periods between application and acceptance vary, but the time variance seems to depend solely on the meeting schedule for the Permanent Council, which provides final confirmation of accreditation status. To date, although no organization that has applied for accredited status has been refused, the total number of organizations accredited is low. The OAS and national governments must do a better job of publicizing accreditation to increase the number of CSOs involved with the organization.

ACCREDITATION IN ACTION

Despite the fact that organizations have applied and been granted accredited status, several provisions outlined in the Guidelines remain largely inoperative or underutilized. Once accredited, CSOs are entitled to a special status and benefits allowing them to more fully participate in the OAS. It is this undertaking—engaging, informing and including CSOs in the actual work of the OAS—that has presented the greatest challenge to the organization, and to the implementation of the Guidelines.

In the first instance, both the number of themes and the depth of discussions in which CSOs have participated have been unsatisfactory, being limited and rather cursory. Accredited organizations are entitled to designate representatives to attend OAS conferences and public meetings of the political bodies, and are able to attend closed meetings of the same bodies when so agreed to by the Chair and the participating member states. In January 2003, the OAS Summit of the Americas Secretariat published a comprehensive report listing all OAS events that CSOs had participated in. This report noted that since 1999, within the framework of the Guidelines, participation in Permanent Council activities had largely been confined to the Special Committee on Inter-American Summits Managements (3 meetings) and the Committee on Civil Society Participation in OAS Activities (2 meetings). CSOs have also participated in 6 specialized OAS conferences since 1999, and 11 different organizations have worked with the CIDI since 1996.

These figures indicate that the number of events that accredited civil society organizations have participated in using the Guidelines is relatively small. As a consequence of limited attendance, the topics and themes on which CSOs have engaged in discussions have not been as broad or substantive as originally hoped for. Although the Summits

Management meetings touched briefly on issues including justice, health, human rights and corruption, the majority of discussions that civil society participate in are often limited to the very issue of civil society participation. While this focus is understandable, given the fact that civil society has recently been incorporated, it is imperative that civil society moves beyond these issues and become active in substantive, policy discussions on diverse themes.

To create constructive policy discussions, it is necessary to have an open exchange of views and an active dialogue. Currently, these prerequisites do not exist. Accredited CSOs are able to attend a limited number of meetings and participate passively in discussions. The Guidelines permit organizations to prepare and circulate written submissions and make presentations at meetings with explicit permission. In these encounters there is little room for dialogue, feedback or debate on issues. Attendance is the first step, but these opportunities must be enhanced to foster true exchange and discussion. Civil society must be able to engage more openly and deeply with representatives and bodies of the OAS. The OAS should take advantage of the expertise of CSOs, who must themselves be prepared to contribute to policy debates and discussion in their areas of expertise.

Besides a move to broaden thematic discussions, CSOs also maintain a tremendous untapped capacity to contribute to the application and implementation of OAS plans and instruments. For example, one observer has noted the lack of a proactive role for civil society in the application of the Inter-American Democratic Charter, despite civil society's role in the early drafting process. Civil society organizations have not been active in making this document an effective and powerful tool in the fight for democracy across the region. The author suggests that civil society could play an important role in providing feedback and data on the success of democracy and strength of democratic structures in their countries. They could act as a backup, giving the OAS a "heads up" when governments fail to alert other member states of impending crisis (Cameron, 2003). CSOs have a wealth of experience, skills and information that can support and complement the work of multilateral organizations and national governments.

ACCESS TO INFORMATION

Many of these problems are exacerbated by a lack of timely, accessible and complete information. Although CSOs are supposed to receive OAS

documents and the OAS calendar of activities, reliable information on meetings (agendas, schedules, etc.), meeting summaries and discussion papers are lacking, or at the very least often arrive too late to be of optimum use⁶. The OAS web site does provide some useful information, but it is often outdated and incomplete. In other instances users can suffer from “information overload” - being forced to sift through masses of information to find what is relevant and necessary. This is perhaps compounded by the fact that the OAS is a large and complex bureaucracy, which requires substantial previous knowledge to optimally navigate. While it is unquestionably the responsibility of CSOs to educate themselves on the structure, functioning and issues of the OAS, clear and concise information about the details and objectives of the OAS (explanatory information on processes and identification of key individuals, for example), as well as context for released documents would be extremely useful. Better and more organized information would make CSOs more informed and prepared, and their contributions more useful.

BEYOND THE GUIDELINES - THE EVOLUTION OF INCLUSION

While the Guidelines had been established and the process of accreditation was underway, discussions about civil society participation in the OAS were not over. The Guidelines were viewed by key proponents as a first step in the inclusion process and as a work in progress. The third Summit of the Americas in Quebec City provided additional momentum for the civil society issue, for the first time urging signatories to work to further include civil society in the inter-American system. At the Annual General Assembly in June of 2001, Resolution 1834 was adopted. This Resolution called for the Committee on Civil Society Participation in OAS Activities to develop strategies to further increase civil society participation in the OAS. The proposed strategies would be a way to operationalize remaining portions of the Guidelines and strengthen standards and practices currently in place.

In an effort to fulfil this mandate, a special working group of the Committee initiated discussions on possible strategies to increase civil

6. For example, FOCAL, an accredited CSO headquartered in Ottawa, Canada, recently received an invitation on the 11th of the month to participate in a meeting being held at OAS headquarters on the 13th of that month, making our participation impossible. While appreciative of the invitation courtesy, more time is required if organizations are to plan their attendance, or coordinate information sharing with Washington-based partners.

society participation. The group consulted representatives from the World Bank, the IDB and CARICOM in an attempt to glean possible participatory models, in addition to holding a meeting with accredited organizations in March 2002 on how to increase information exchange and participation of civil society in the organization. Twenty-five CSOs attended and offered suggestions on how to make the renewed OAS-civil society relationship a more fruitful one, highlighting a number of the Guideline's problematic points reviewed in the previous section. The working group presented the results of these consultations in a report containing draft strategies to increase civil society participation. Unfortunately, member states were unable to reach a consensus on the content of the draft strategies and this document never reached the 2002 General Assembly for consideration. The process was postponed. Instead, a second resolution was passed at the 2002 General Assembly asking the Permanent Council once again to evaluate the application of the Guidelines and “devise, hold consultations on and adopt strategies for increasing civil society participation in the OAS”.

Armed with the most far-reaching General Assembly resolution to date, and a renewed mandate to strengthen the Guidelines, the Committee was now free to explore these questions in more depth. The Working Group on the Guidelines and Strategies for the Participation of Civil Society in the Activities of the OAS was formally formed in September 2002 to formulate a plan to increase and consolidate participation. The Working Group held seven meetings between September 2002 and January 2003. On February 13, 2003, it presented a draft resolution Strategies for Increasing and Strengthening Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities (hereinafter Strategies) to the Committee, which was subsequently passed on to the Permanent Council for review.

The Strategies are a compromise between all member states of the OAS, agreed upon after what has been described as an “arduous debate”. When the draft Strategies document was initially presented for consideration, it met with some resistance from member states who remained reluctant to open the OAS to further civil society influence. Certain country representatives argued that the presence of non-member entities would disturb the negotiating capacity of the member states. After compromise and negotiations about specific wording, the Permanent Council adopted the Strategies on March 26, 2003, just in time for the Committee meeting with civil society on March 28, 2003. Despite the difficulties involved in its completion, the Chair of the

Committee has stated, “the resolution is a step forward based on the experience acquired with implementation of the guidelines” (OAS 2003b). Just two months after their approval, it is only possible to evaluate the Strategies potential to improve civil society's access to the OAS. The following section assesses the prospects for their future success.

THE STRATEGIES - A WAY FORWARD?

The Strategies aim to deepen the Guidelines, while rectifying some of the shortcomings that have been revealed in their application over the previous three years. One of the main goals of the Strategies is to increase the number of CSOs accredited by the OAS, primarily by publicizing the policy of accreditation throughout the Hemisphere. In addition to publicizing accreditation, the Strategies also attempt to promote it by making the status more attractive and meaningful, granting accredited organizations special treatment that will act as an incentive for their participation. Incentives, if offered systematically, will add to the value of being accredited and will allow CSOs to be increasingly engaged and productive within the OAS.

IMPROVED INFORMATION EXCHANGE

As mentioned previously, one of the main problems CSOs currently face is the lack of reliable, updated and well-organized information. The Strategies contain initiatives to enhance information exchange between the OAS and the hemispheric public, improving the amount and quality of information that is available. One important article mandates the production and wide distribution of a single document containing basic information, including the rules of procedures of main OAS bodies, a greatly needed resource for all CSOs, especially those just initiating contact with the organization. Additional points include the creation of a restricted access website for accredited members, that would “promote an exchange of views...regarding OAS mandates, programs, and activities”. This is to be accompanied by the promotion of the OAS website as a “primary tool of information and participation”. Finally, the document provides for the circulation of draft GA documents and other draft conventions among accredited civil society organizations, giving them the opportunity to comment and make suggestions on the content of such documents.

EXPANDED PARTICIPATION

These efforts to increase the amount and quality of information accessible to registered civil society complements and supports additional measures that have been included to broaden the topics and themes in which CSOs are involved. The Strategies include specific measures to optimize the opportunities for civil society engagement provided for in the Guidelines, as well to expand participation of CSOs beyond the original the Permanent Council (i.e., mainly the Committee) and the CIDI. The goal of deepening participatory discussions is evidenced by suggestions that the Permanent Council and its working groups include a larger number of actors in their deliberations by extending official invitations to CSOs. Broadening engagement beyond the Permanent Council is also encouraged, as member states are pressed to involve domestic civil society in official OAS conferences hosted by national governments and instruct the Committee to consult with CSOs and the “appropriate policy-making bodies” on conventions, and other legal and political instruments. Additionally, civil society participation at annual general assemblies is formalized by including an official dialogue between CSOs, the OAS Secretary General and foreign ministers in the agenda, to be organized (and it is hoped financed) by the host government. Finally, the provisions also assign an expanded role for civil society beyond pure consultation in order to play a role in the implementation of initiatives; specifically soliciting accredited civil society assistance with the effective implementation of adopted GA resolutions.

CIVIL SOCIETY HARMONIZATION

Finally, the Strategies contain tentative steps towards standardizing and harmonizing OAS processes, drawing on previous experiences and best practices to design one main consultation mechanism for civil society within the OAS. Harmonizing is, for the most part, a positive step. Under the current situation, CSOs, which often have multiple interests, are obliged to engage in discrete activities with various different bodies, using different mechanisms, some of which do not recognize the Guidelines - i.e., consultations on the Inter-American Democratic Charter. Having to become familiar with and prepare to participate in several, often parallel, processes can be expensive, time consuming and an inefficient use of resources. There is the risk that many potentially interested groups will be excluded due to lack of resources. Additionally,

organizations may miss out because they are uninformed about disparate consultations originating in different departments, each with different procedures, requirements and goals. Producing a unified system, that incorporates the best of previous practices, would streamline the process and clarify the “rules of the game” for civil society organizations that are interested in participation in distinct aspects of the OAS. At this stage a model has not been proposed for a harmonized system, but it would be logical to build on gains made with the Guidelines and the Strategies, and use them as a starting point for a larger mechanism/process.

POTENTIAL PROBLEMS

These measures contain the potential to rectify some of the main concerns with the CSO-OAS relationship, within the context of the Guidelines. However, it is possible that the incentives provided for accredited organizations may lead to cleavages between those who are and those who are not registered, perhaps worsening the perception of the “insider” and “outsider” labels applied to CSOs connected to the Summit and FTAA process⁷. To avoid this perception, it is imperative that the OAS promotes accreditation widely and that it is seen as the construction of a network, not as a way to “co-op” or control civil society. Given the contemporary international context in which CSOs operate, most realize that to affect change and influence policy, organizations must work on multiple fronts. Accreditation within the OAS must be viewed as a viable and useful way to share opinions and generate change.

The recent ratification of the Strategies by the Permanent Council provides a solid basis for fruitful exchange and substantive input by civil society in the future. Additionally, they offer some tangible and measurable activities that can be tracked, and their success and failure closely monitored. The Strategies also mark what is perhaps a shift in the actors and ideas that are prevalent within the organizations, and underscore a growing sense within the region that it is no longer acceptable –at least superficially– not to include civil society in major decision making processes: a step in the right direction. At present it is too early to assess the success of the Strategies in furthering civil society participation in the OAS. The Chair of the Committee on Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities, until

7. See Smith and Korzeniewicz (2001) for more details of these divisions.

now held by Canada, is being handed over to Argentina in June of 2003. As the Committee has played a central role in advancing the civil society cause to date, the success of the Strategies will be determined by the ongoing resolve of the Committee in the coming years. Future achievements will also require a firm political commitment from the OAS member states, as well as from the various units and bodies of the organization, whose expertise, technical and institutional collaboration will be needed. The commitment of sufficient human and financial resources will also be a key, determining factor.

THE STRATEGIES: SOME ENCOURAGING TRENDS

The implications of the Strategies, and the increased openness and commitment to civil society on the part of the member states that they represent, are tentatively being seen in key areas. These openings, while positive, are preliminary steps. The quality and productivity of the resulting CSO-OAS relationship will determine their ongoing value.

GENERAL ASSEMBLY

Civil society participation in the General Assembly is one area in which the effects of the Strategies are already being felt. Since the Thirtieth General Assembly in Windsor Canada in 2000, there has been an informal dialogue among invited CSOs, the Secretary General and select foreign ministers. In the past, the organization of the dialogue has been left to the discretion of the host government, often with disappointing results. When held, these meetings have not been included in the official agendas of the foreign ministers, and a limited number of participants have attended. There has been a lack of funding dedicated to the event, and they have often been financed or subsidised by CSOs themselves. Basic meeting facilities, including space, translation and publicity have all been insufficient. However, positive changes have taken place in 2003. The Strategies institutionalized the dialogue, requiring that the meeting be added to the formal calendar, be held on a regular basis and organized (and hopefully financially supported) by the host country. The Thirty-Third General Assembly will be held in Santiago, Chile. The Chilean government has agreed to adhere to the provision of the Strategies and accept the responsibility for organizing and funding the event, in conjunction with the OAS Summit Secretariat and involved

civil society organizations - a very positive step towards sustained civil society inclusion.

SUMMIT OF THE AMERICAS SECRETARIAT

On May 31, 2002, the Secretary General strengthened the responsibility of the Summit of the Americas Secretariat (previously the Office of Summit Follow-up). The Secretariat will continue to coordinate the implementation of Summit mandates in the OAS, acting as the technical secretariat and institutional memory of the process by providing support to ministerial and sectoral meetings, as well as the SIRG and the Committee. In addition to these duties, the Secretariat will also play a larger role in coordinating the participation of civil society in the Summit process, as well as within the OAS. A constructive measure, it is hoped that the additional institutional support of the Secretariat will bolster further civil society involvement.

THE FIRST PUBLIC MEETING OF THE SUMMIT IMPLEMENTATION REVIEW GROUP (SIRG)

On April 2, 2003, the Summit Implementation Review Group held its first public meeting, inviting interested CSOs to attend a half-day session with the Summits' national coordinators. The themes discussed included hemispheric security, governance and education and were chosen in preparation for the upcoming special Conference on Security, the 2003 General Assembly and the Meeting of Ministers of Education. The opening of the SIRG is an important symbolic step. It acknowledges the role that civil society has played in the Summit process to date, and creates opportunities for its continued and increased contribution. Attendance at the SIRG provides CSOs with updated, first-hand knowledge of what is happening in the Summit process - from drafting the Plan of Action to monitoring and follow-up.

CONCLUSIONS

Civil society organizations have become increasingly involved in the inter-American system in the past ten years. This new "hemispheric" civil society movement is comprised of national and international coalitions pressing their way on to new territory, actively engaging

domestic governments, as well as regional and global bodies. The Plan of Action of the 2001 Quebec City Summit of the Americas commits signatories to develop “strategies...through the OAS, other multilateral organizations and MDBs to increase the capacity of civil society to participate more fully in the inter-American system...”. The OAS has taken steps to fulfill this commitment.

The Guidelines and the policy of accreditation were the first concerted effort made by the OAS to provide a permanent and recognized place for civil society within the organization. The process of accreditation is working smoothly, but the number of organizations officially recognized remains low. There is considerable work to be done to increase the number of accredited organizations to ensure a geographically and thematically representative group familiar with and committed to working within the OAS system. The Guidelines have proven useful at increasing legitimacy and building compromise, and at opening up spaces previously closed to civil society. While the Guidelines do provide access to previously inaccessible spaces, they do not go far enough to facilitate meaningful dialogue or promote a more active role for civil society. Shortcomings related to implementation include the lack of a coherent strategy for information sharing, insufficient support to facilitate CSO participation, as well as the need for an increase in the frequency and intensity of opportunities for collaboration.

The recently approved Strategies attempt to address some of the limitations of the Guidelines and their implementation. The new mandates contained in the Strategies go further to equip CSOs with additional tools and knowledge, which it is hoped will allow them to make informed and useful contributions. The implementation phase will decide the true extent of the success of the Strategies. Ensuring sufficient resources, information, as well as commitment on the part of member governments to collaborate and engage, are among the top requirements for their future success. At the moment, there are positive signs that the concerns and fears of the detractors of civil society inclusion have been somewhat assuaged. The approval of the Strategies would not have been possible within the OAS only five years ago, demonstrating a greater willingness and political will among nation states to fully cooperate and collaborate with civil society. The OAS should continue to encourage its members to promote a more fertile ground for civil society to prosper, both domestically and in the Hemisphere.

The Summit of the Americas has had an impact on the internal workings of the OAS, and the commitment to civil society signed by the

34 member states in Quebec City is cited often in the official documents related to civil society reform. As the OAS proceeds with the implementation of the Strategies, makes preparations for the Special Summit to be held in Mexico in the fall of 2003, and plans the Fourth Summit of the Americas, the OAS member states, as well as civil society groups themselves should consider the following recommendations as they attempt to construct a rewarding and mutually beneficial relationship.

The OAS should:

- Make every effort to implement, in spirit and letter, the recently passed Strategies for Increasing and Strengthening Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities, which provide a foundation for strong OAS-civil society relations.
- Ensure that the Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities and the Summit of the Americas Secretariat have adequate budgets and institutional support in order to maintain their momentum and continue to facilitate greater civil society inclusion.
- Promote and support national member governments to strengthen participation by including a range of voices in their domestic discussions.
- Provide more support to those organizations that are accredited to the OAS. The complexity of the organization should not be a barrier to inclusion. Transparent and concise information about the OAS and the topics to be discussed, as well as clear timelines and suitable notification for events and meetings are needed. An “OAS 101” - an initial briefing session on the OAS for newly accredited organizations - could be held concurrently with civil society meetings and should include a tour, introductions to and briefings by the heads of formal entities, as well as a briefing on organizational procedures and key activities of the OAS.
- Provide civil society the opportunity to move beyond simply participating in consultations, and begin to become involved in all phases of the project process - from the conception and planning to implementation, follow-up and evaluation.
- Conduct active efforts to educate and make civil society organizations, and the public at large across the Hemisphere, aware of the processes, work and relevancy of the OAS and of the accreditation process, and encourage them to take part in this important multilateral fora.

- Catalogue a quarterly or monthly list of CSO position papers that are received. This list should be circulated periodically to the Permanent Council for the information of member states.

Civil Society, for its part, should:

- Take advantage of the available spaces and build partnerships within the OAS, working to support and encourage the implementation of the Guidelines and Strategies. This would be beneficial to all involved, and contribute to building the trust and collaboration that a fruitful OAS-CSO relationship requires.
- Educate itself on the history, process and objectives of the OAS and be prepared to actively engage in relevant and current dialogue with the organization and member governments.
- Continue to be active at the domestic level, working in partnership with their national governments to affect change locally, as well as seek support for their multilateral initiatives.

Finally, national governments should:

- Support their domestic civil society, promoting their participation at the national and multilateral levels.
- Support further civil society inclusion at the OAS.

BIBLIOGRAPHY

- CAMERON, MAXWELL, 2003. Policy Brief - The Inter-American Democratic Charter: Toward a Plan of Action. Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia.
- FEINBERG, RICHARD E. AND ROSENBERG, ROBIN L. (eds.), 1999. Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit. University of Miami Press, Miami.
- KORZENIEWICZ, ROBERTO P. AND SMITH, WILLIAM C., 2001. Protest and Collaboration: Transnational Civil Society Networks and the Politics of Summitry and Free Trade in the Americas, The Dante B. Fascell North-South Centre, University of Miami, Miami.
- LORTIE, MARC AND BÉDARD, SYLVIE, 2002. "Citizen Involvement in Canadian Foreign Policy; The Summit of the Americas Experience 2001". *International Journal*, Vol. 57, #3.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS), Summits of the Americas Secretariat, 2003a. Report on the Participation of Civil Society Organizations (CSOs) in OAS Activities. (CP/CISC-17/03).
- OAS, Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities, 2003b. Report of the Chair of the Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities containing the Draft Resolution "Strategies for Increasing and Strengthening. Participation by Civil Society Organizations in OAS Activities". CP/CISC-30/03 rev.1.
- OAS, 1999. Discussion Paper and the OAS and Civil Society. (GETC/FORMOEA-101/99 rev.5).
- OAS, Permanent Council Resolution 704, 1997. Status of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the OAS. CP/RES. (704 (1129/97)).
- SHAMSIE, YASMINE, 2000. Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA and Summit of the Americas. North-South Institute, Ottawa.
- WOODS, NGAIRE, 1999. "Good Governance in International Organizations". *Global Governance*, Vol 5.

CAPÍTULO 9

Record de la región muestra retrocesos en derechos humanos y fragilidad democrática

José Miguel Vivanco¹

El fallido golpe en Venezuela en abril del año pasado fue la muestra más palpable del problema cada vez más evidente en toda América Latina y el Caribe: la fragilidad de la democracia electoral y la debilidad del estado de derecho. A pesar de que los mecanismos formales de la democracia representativa se mantuvieron en pie en toda la región –con la clara excepción de Cuba– los ciudadanos han ido perdiendo la confianza en que los gobiernos electos sean capaces de manejar con eficacia los problemas y necesidades cotidianas que enfrentan. Con el aumento de la pobreza y la injusticia social, el desencanto popular generalizado hacia las democracias débiles y poco desarrolladas de la región ha despertado serias preocupaciones.

Argentina ha sido uno de los casos extremos con el paso de tres presidentes por el cargo en un período de diez días en diciembre de 2001 y una crisis provocada por el colapso casi total de la economía nacional. Haití, donde la reputación democrática del gobierno se encuentra en entredicho, está viviendo un aumento de la agitación política. En el último año ha habido numerosas protestas y disturbios callejeros en ambos países, al igual que en Venezuela, Paraguay, Perú y Bolivia. La violencia y la brutalidad de la respuesta policial que muchas veces acompaña dichos incidentes demuestran que no se ha prestado una adecuada atención a las enraizadas deficiencias de los sistemas regionales de justicia penal.

Algunos líderes políticos, incapaces de ofrecer prosperidad a la población, parecen en cambio perfectamente capacitados para obtener beneficios financieros personales en muchos de nuestros países. En ciertos casos, como ocurrió en Argentina, muchos políticos trataron las arcas públicas como “un botín de guerra”. A pesar de lo mucho que se habla

1. Director Ejecutivo de la División de las Américas de Human Rights Watch, Washington D.C.

de iniciativas contra la corrupción, se avanza muy poco en su erradicación. Y es la misma corrupción oficial –por encima quizá de cualquier otro factor– la que erosiona la confianza popular en la democracia. La prensa de la región ha contribuido enérgicamente a denunciar las prácticas corruptas, pero su capacidad para hacerlo se ve limitada en algunos países por la opresiva legislación penal contra la difamación. El caso más notable es el de Panamá, donde funcionarios del gobierno han tomado represalias contra muchos periodistas mediante querrelas judiciales.

Afortunadamente, se está prestando cada vez más atención a una de las circunstancias que facilita la proliferación de la corrupción: la falta de transparencia de los actos de gobierno. Sin embargo algunos países han tomado medidas para remediarla. En México y Perú, se promulgaron el año pasado leyes afirmando que la información en manos del estado era en principio pública. Dichas leyes sobre acceso a la información también establecieron procedimientos para que los ciudadanos pudieran solicitar la publicación de documentos oficiales y fijaron sanciones para las negativas injustificadas a tal acceso.

En Colombia se agravó el único conflicto armado de la región y la crisis más acuciante de derechos humanos. Como muestra de una aparente preferencia por la línea dura, los votantes eligieron en mayo, por una mayoría sin precedentes, al Presidente Álvaro Uribe Vélez. Uribe, tan pronto fue elegido y tras un atentado presidencial, impuso medidas de emergencia que debilitaron la capacidad de las instituciones oficiales para vigilar e investigar violaciones de los derechos humanos.

Las FARC-EP, el grupo guerrillero más numeroso del país, han intensificado sus ataques tras la ruptura de las negociaciones de paz en febrero del 2002. En mayo del año pasado se produjo el incidente más sangriento de los últimos años, cuando una bomba de cilindro de gas lanzada por la guerrilla impactó una iglesia de Bojayá, Chocó, que albergaba a personas desplazadas matando a 119 personas, entre ellas al menos 48 niños. Las FARC también incrementaron su ofensiva contra la infraestructura civil del Estado y asesinaron a alcaldes y otros funcionarios municipales. En febrero de este año se produjo un atroz acto terrorista en el club “El Nogal” del cual aparentemente las FARC son responsables y donde murieron 53 civiles y 192 resultaron heridos.

Aunque sin un conflicto armado, Venezuela ha estado varias veces al borde de un estallido violento. La situación de agitación política permanente, que condujo a la intentona golpista de abril, se calmó en cierto modo tras el retorno de Hugo Chávez a la presidencia, pero empeoró notablemente a fines del año pasado.

Las fuerzas armadas obligaron a Chávez (quien anteriormente había encabezado un intento de golpe) a dejar la presidencia el 11 de abril, después de una manifestación masiva. La marcha de protesta, convocada en respaldo de una huelga general, contó con la participación de sindicatos, organizaciones empresariales, la oposición política y miembros de la sociedad civil. Cuando unas 500.000 personas se dirigían hacia el palacio presidencial, en el centro de Caracas, donde los simpatizantes de Chávez se habían reunido para interceptar la marcha, varios francotiradores abrieron fuego contra los manifestantes desde edificios cercanos. Murieron 18 civiles y más de 150 resultaron heridos durante la protesta.

Esa misma noche, un grupo de altos oficiales de las fuerzas armadas depusieron al Presidente Chávez y permitieron que Pedro Carmona Estanga, el dirigente de la principal asociación empresarial del país, se autoproclamara Presidente. Esta ruptura del orden constitucional dio paso a un atentado mayor contra el estado de derecho cuando Carmona disolvió la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema y derogó la Constitución Política. Aunque Chávez fue reinstaurado en la presidencia el 14 de abril, entre 40 y 60 personas fueron asesinadas en el segundo estallido de violencia que tuvo lugar durante el fin de semana en que estuvo depuesto. La mayoría de las víctimas fueron identificadas como simpatizantes de Chávez asesinados por las fuerzas de seguridad durante las protestas en los barrios pobres de Caracas.

En Haití, aunque los acontecimientos fueron menos dramáticos, se ha hecho evidente un nivel similar de polarización política. El resentimiento de la oposición política, ya de por sí escéptica ante las constantes promesas del Presidente Jean-Bertrand Aristide, se agravó con los acontecimientos violentos del 17 de diciembre de 2001. Aprovechando las informaciones sobre un intento de golpe (que posteriormente se demostraron infundadas), bandas de jóvenes –miembros de las llamadas organizaciones populares afiliadas al partido del Presidente Aristide– emprendieron una campaña a gran escala de ataques contra la oposición–. Las bandas recorrieron ciudades y pueblos incendiando sedes de partidos políticos y destruyendo las casas de los líderes políticos, sin que la policía interviniese.

Los casos de fraude en las elecciones legislativas celebradas en 2000 fueron la causa fundamental del estancamiento político en Haití. Aunque los negociadores internacionales han continuado con sus intentos de facilitar una solución al impasse no ha habido progresos.

Las protestas masivas en Argentina, síntoma de las ruinosas condiciones económicas del país, provocaron la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Dos nuevos presidentes se su-

cedieron rápidamente en el cargo, hasta que el Congreso eligió finalmente al peronista Eduardo Duhalde para ocupar la presidencia. Al menos 23 personas murieron en todo el país durante los enfrentamientos y los disturbios violentos que acompañaron a las protestas. La crisis económica conllevó un fuerte aumento de la delincuencia violenta y los secuestros. La violencia policial, que ya constituía un problema crónico, ha empeorado.

La violencia policial también constituye un serio problema en otros países; particularmente en Venezuela, donde las altas tasas de crímenes violentos han provocado la indiferencia de los ciudadanos frente a los abusos contra presuntos delincuentes. Los asesinatos de “limpieza social” por parte de la policía venezolana son un problema grave, especialmente en las provincias.

En el Caribe de habla inglesa, donde las tasas de delincuencia violenta también son sumamente elevadas, varios estados han persistido en sus esfuerzos por reforzar la aplicación de la pena de muerte. Por ejemplo Barbados, Belice y Jamaica intentaron eludir ciertos fallos del Privy Council, el tribunal de apelaciones con sede en Londres, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que impedían la aplicación de la pena capital.

Guatemala y Cuba siguen siendo los únicos dos países de habla hispana de la región donde se aplica la pena de muerte a delitos comunes, aunque otros países latinoamericanos se reservan el derecho a ejecutar a personas condenadas por traición en tiempo de guerra o por otros delitos extraordinarios. Como todos saben Cuba ejecutó a tres presuntos secuestradores en abril de este año, violando expresamente el derecho a la defensa de los ejecutados.

Las condiciones en las prisiones latinoamericanas son generalmente malas y muchas de ellas sufren el hacinamiento de presos, la falta de personal, el deterioro de las instalaciones y la peligrosidad. Por ejemplo, el 20 de septiembre del año pasado, un motín en la prisión La Vega, en República Dominicana, se saldó con la muerte de 29 presos.

En toda América Latina y el Caribe, los trabajadores continuaron sufriendo diversos tipos de violaciones de derechos laborales internacionalmente protegidos. Entre las más comunes se encuentran las peores formas de trabajo infantil, la discriminación en el empleo y las violaciones del derecho a la libertad sindical. En ciertos casos, el hecho de que el gobierno no exija el cumplimiento de las leyes laborales nacionales perpetuó los abusos, en otros casos, estas leyes son incompatibles con las normas internacionales del trabajo. Sin embargo,

el resultado es el mismo: los empleadores pueden violar impunemente los derechos de los trabajadores. En Colombia, donde la defensa de los derechos laborales es una actividad sumamente peligrosa, se asesina con frecuencia a dirigentes y miembros de sindicatos.

En una alentadora muestra de progreso, varios países han adoptado medidas significativas para establecer responsabilidades por abusos cometidos en el pasado. En México, por ejemplo, el gobierno tomó la histórica decisión de reconocer públicamente los actos de violencia política cometidos por sus fuerzas de seguridad durante los años sesenta y setenta, y de intentar enjuiciar a los responsables de dichos crímenes. En noviembre de 2001, el Presidente Vicente Fox anunció la creación de una fiscalía especial encargada de esta tarea. En Argentina, una serie de oficiales superiores del ejército implicados en abusos cometidos durante la "guerra sucia" están detenidos o con arresto domiciliario. Sin embargo, hasta ahora la Corte Suprema de Argentina no ha dictado aún sentencia sobre las apelaciones de dos fallos de los tribunales federales anulando las leyes de amnistía del país, decisión fundamental en los esfuerzos para el establecimiento de responsabilidades.

La comisión de la verdad de Perú inició en abril del año pasado sus audiencias públicas en ciudades y áreas rurales de todo el país. En las sesiones de la comisión, que han sido televisadas, se han recogido testimonios de testigos presenciales de masacres, ejecuciones extrajudiciales y otros abusos cometidos en Perú entre 1980 y 2000. También en abril, como resultado de las negociaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el fiscal general nombró a un fiscal especial encargado de la investigación y el enjuiciamiento de cientos de desapariciones forzadas, asesinatos y otros crímenes, principalmente los cometidos en la década de los ochenta. El fiscal especial también recibió el encargo de exhumar e identificar los restos humanos enterrados en las más de 500 fosas clandestinas que, según se cree, existen en el país. En agosto de este año la Comisión dará a conocer su informe.

Por último en América Central, las graves violaciones de los derechos humanos de décadas pasadas también continuaron recibiendo atención y tuvieron lugar exhumaciones de fosas comunes en una serie de países. En Panamá, una comisión de la verdad patrocinada por el gobierno publicó en abril su informe final sobre los abusos cometidos durante el régimen militar. En Guatemala, el país con el historial más trágico de asesinatos y masacres a gran escala, la intimidación de testigos, funcionarios judiciales y defensores de los derechos humanos fue un grave problema que obstaculizó el establecimiento de responsabilidades.

CAPÍTULO 10

Encuesta Latinobarómetro 2002¹

Tenemos el agrado de presentar resultados LATINOBARÓMETRO 2002, una encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina entre los meses de abril y mayo del año 2002. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país, con un total de 18.526 entrevistas que representan a la población de 480 millones de habitantes (Ver Ficha Técnica) desde el Río Grande en la frontera de México con JUL. hasta Punta Arenas la ciudad más austral del mundo en territorio chileno. Esta medición se efectúa desde 1995 por séptima vez.

Los datos producidos por LATINOBARÓMETRO son de exclusiva responsabilidad de la corporación. El estudio se financia con aportes de instituciones internacionales, PNUD, de cooperación al desarrollo de los países, la Agencia de Cooperación sueca SIDA, aportes locales de países, y de privados.

DISEÑO DEL ESTUDIO

LATINOBARÓMETRO tiene por finalidad hacer un seguimiento de los cambios y continuidades de la opinión pública sobre los principales temas políticos, económicos y sociales. La ejecución del proyecto se realiza a través de una medición anual que emplea un cuestionario común, con preguntas estables a lo largo de los años para disponer de una serie de tiempo que permita hacer un seguimiento de los objetivos, y también se

1. Aporte del Latinobarómetro al Foro de Sociedad Civil en preparación de la Asamblea General de la OEA, realizado en FLACSO-Chile el 7 de junio de 2003. LATINOBARÓMETRO es un proyecto privado producido por la CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO dirigida por Marta Lagos, una Corporación de derecho privado sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile.

incorporan preguntas que surgen a la luz de fenómenos nuevos, todo lo cual apunta a disponer de una amplia información sobre las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los pueblos de la región. Los objetivos temáticos específicos del proyecto se listan a continuación:

1. Economía y Comercio Internacional
2. Integración y Pactos comerciales
3. Democracia
4. Política e Instituciones
5. Políticas Sociales y distribución de la riqueza
6. Cultura Cívica, Capital social y Participación
7. Medio Ambiente
8. Temas Coyunturales

RESUMEN DE RESULTADOS

A continuación se presentan los principales resultados del año 2002; del total de 250 variables que contiene el estudio, en este informe se incluyen alrededor de 40.

Con seis años de datos en 17 países América Latina desde 1996 se puede empezar a observar el comportamiento de los latinoamericanos tanto en los años de prosperidad, como en el año 1997, así como en momentos de crisis, como el año 2002.

Miramos la democracia como una forma de civilización que requiere de tres cosas: Cultura, Estructura y proceso. *LATINOBARÓMETRO* mide la cultura de los latinoamericanos y evalúa su apreciación de las instituciones, pudiendo llegar a conclusiones sobre la evaluación del proceso democrático.

La tercera ola de democracia que se instala en América Latina en los años 90's produce apoyo y expectativas de la ciudadanía hacia la democracia que *Latinobarómetro* mide en un 61% de apoyo en 1996. Este apoyo se mantiene en general en la región hasta el año 2001, donde baja a 48% para luego volver a retomar un 56% de apoyo en el año 2002.

Los apoyos cambian por distintos motivos. En primer lugar los países en los cuales se produce alternancia en el poder, donde hay cambios de gobierno, aumenta el apoyo al inicio de los gobiernos. La gente tiene la expectativa que el nuevo gobierno hará que funcione mejor la democracia, entregando bienes políticos y económicos. Tal fue el caso de Chávez en Venezuela donde la democracia alcanza 61% (2000) cuando fue elegi-

do, el caso de Toledo en Perú 62% (2001), lo mismo pasa en Costa Rica y en Honduras donde ha habido cambio reciente de gobierno. Los nuevos presidentes acusan recibo de la expectativa que produce la alternancia en el poder y la democracia que se fortalece con la alternancia. Por otra parte en países en crisis como Argentina, los ciudadanos han castigado fuertemente al gobierno (ver aprobación (10%) y confianza en el gobierno (14%)), y a la vez han apoyado más que antes la democracia, de 58% en el 2001 a 65% en 2002, distinguiendo entre el desempeño del gobierno y el sistema de gobierno a través de una democracia.

En países como Colombia, enfrascado en una guerra, la democracia tiene hoy día poco valor. De un 60% en 1996 ha caído el apoyo a un 39% en 2002.

Sin soluciones simples, sin gobiernos autoritarios, sin revoluciones de izquierda, sin populismos a la vieja usanza, los ciudadanos de América Latina están aprendiendo que la democracia significa que la gente puede botar los gobiernos que lo hacen mal. De manera creciente no quieren deshacerse de la democracia, sino del gobierno de turno, para aspirar a uno mejor. Democracia, sin embargo, para los latinoamericanos tiene un sentido minimalista, donde un 68% dice que “puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno”. Es el sentido de la democracia Churchiliana (“la democracia es el peor sistema de gobierno excepto por todos los otros”). Un 50% está también dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si resuelve los problemas, y un 37% dice que se puede pasar por encima de las leyes, pero un 75% está de acuerdo con que la solución de los problemas del país no depende de la democracia.

La democracia es para los latinoamericanos es libertad y elecciones, sus demás características son menos importantes para los ciudadanos.

La respuesta espontánea del significado de la democracia nos entrega mucha información para comprender qué está pasando. En la década del discurso democrático, los ciudadanos han aprendido a apreciar el valor de las libertades cívicas, al punto que la ponen por encima de otros “bienes”, valorando la democracia en un sentido churchilliano.

Un 56% de los ciudadanos de la región quieren defender esos dos valores, tener presidentes elegidos y tener libertades civiles. Un 52% también cree que los partidos políticos y el Congreso son indispensables, pero en promedio no le dan más de un 14% de confianza a los partidos. Un 29% solamente le tiene confianza a los gobiernos y un 36 los aprueba.

No está claro cuáles son los contenidos más allá de esos mínimos, de tal manera que no debe sorprender que la democracia en América Latina no sea como son las democracias occidentales de los países industrializados.

Los datos evidencian un aumento de la ciudadanía, respaldado por una década de discurso democrático, aumento de los niveles de educación e inclusión de grandes segmentos de población a la ciudadanía a través de la alternancia de las elites, como es el caso de Perú, Venezuela, México, Ecuador. Hoy día los pobres tienen más voz que antes y están aprendiendo a defender sus derechos. No en vano los países que han tenido alternancia de elites en el poder y han incluido grandes masas de personas a la ciudadanía en los procesos democráticos, están teniendo más problemas que antes. Ahora tienen ciudadanos con voz que demandan soluciones.

Salvo excepciones, en la gran parte de los países tendrán apoyo los gobiernos que entreguen libertades civiles y sean elegidos por medio de elecciones. Aunque sean elegidos populistas, ellos tendrán que subir al carro de una democracia o estar dispuesto a dejar el poder. El caso de Chávez es claro en ese sentido. La democracia minimalista churchilliana se comprueba en toda su amplitud en Venezuela.

Todo ello pone a las elites y su desempeño, en el centro de los sucesos, porque han creado expectativas democráticas sin entregar los bienes esperados. Estos datos llevan a la clase política a reflexionar sobre su responsabilidad en la creación de expectativas en el camino a la competencia del poder. El ejemplo más claro está dado por las falsas expectativas creadas en torno a las bondades que producirían las reformas económicas, como las privatizaciones y la fatiga y frustración que esto ha producido en la región.

En general, se puede decir que hay un proceso de aprendizaje que no necesariamente beneficia a la elite.

Las actitudes hacia la economía no difieren fundamentalmente de ello. Por una parte la economía de mercado es lo más conveniente para el país (57%), mientras que la satisfacción (24%) es limitada para la economía de mercado. Hay percepción de injusticia en la distribución del ingreso, y expectativas de alcanzar niveles de vida deseados en menos de diez años. Las expectativas de desarrollo de las personas tienen al menos diez años de adelanto respecto del nivel de desarrollo del país de acuerdo a estos datos.

Las presiones de expectativas que han creado las reformas económicas y la democracia son en gran parte las que están detrás de estas crisis.

CONCLUSIÓN

Los datos de Latinobarómetro, muestran sin equívoco, que los ciudadanos de América Latina reconocen la Democracia y el Mercado como los sistemas para llegar a ser países desarrollados, no hay ningún otro

sistema que esté compitiendo con ellos. Por ello con una cultura democrática en evolución y creciente, apoyan las estructuras democráticas y aprueban o desaprueban el desempeño de las elites. La forma específica de la democracia y el mercado, sin embargo, es lo que está en discusión. Con un contenido minimalista, las diferencias con las democracias occidentales desarrolladas pueden ser enormes.

Todo ello augura tiempos con crecientes demandas. Sin las fáciles soluciones ni respuestas, los latinoamericanos ya no creen en que los militares pueden llevarlos hacia el desarrollo, tampoco se auguran revoluciones de izquierda, en un continente que ha reafirmado su condición de centro en los últimos 5 años. La solución es mucho más compleja, echar a los gobiernos que lo hagan mal, elegir nuevos. Ello en un contexto donde la política institucionalizada a través de los partidos ha perdido credibilidad y la gente está saliendo a la calle para decir lo que piensa, porque los partidos los interpretan cada día menos. Todo ello pone el centro de la atención en las elites y su manera de enfrentar esta nueva situación.

La democracia se muestra como un producto más que todo cultural que obedece a sus resultados históricos contextual de cada país, y cada país parece estar buscando su propia democracia.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

El 56% apoya a la democracia mientras sólo un 32% está satisfecho con la manera como funciona. Ya sabemos que en todas las democracias del mundo hay insatisfacción con la democracia como lo muestran los datos adjuntos. Los demócratas insatisfechos son 24%.

APOYO A LA DEMOCRACIA (DATOS POR PAÍS Y POR AÑO EN THE ECONOMIST, SEMANA 15 DE AGOSTO)

El apoyo a la democracia se indaga con una pregunta de tres alternativas.

“La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”

“En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”.

“A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”.

El país con el mayor apoyo a la democracia es Uruguay y Costa Rica con 77% y el menor Brasil con 37%.

Respecto a la segunda alternativa –“En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”– hay un 15% de menciones en la región, levemente superior al 18% que alcanzaba en 1996.

La tercera alternativa, que es una indiferencia por el tipo de régimen –“A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”– alcanza 18%, que representa un aumento de 2 puntos desde 1996 cuando alcanzó 16%.

Chile (31%) es junto con Ecuador (29%) uno de los países de la región donde hay más indiferencia por el tipo de régimen. El contraste es grande si se considera que en Uruguay sólo un 9% y en Costa Rica un 7% es indiferente al tipo de régimen, siendo los países de la región con menor grado de indiferencia. En Uruguay y Costa Rica hay un 77% de ciudadanos que apoyan la democracia, siendo el apoyo más alto en la región.

Así, Chile por un lado y Costa Rica y Uruguay por el otro, se ubican en dos extremos del espectro en cuanto apoyo a la democracia se refiere, donde Chile es uno de los países con mayor número de ciudadanos lejos de la política y del tipo de régimen entre todos los países de América Latina.

LA SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA (DATOS POR PAÍS Y POR AÑO EN THE ECONOMIST, SEMANA 15 DE AGOSTO)

La satisfacción con la democracia se mide con una pregunta que hoy día usan todos los barómetros de opinión con el objeto de compararla, utilizando metodologías similares. De esta forma podemos volver a comparar a América Latina con otras regiones del mundo. Esta pregunta está relacionada con la EFICACIA de la democracia para resolver los problemas económicos, políticos y sociales, a diferencia de la pregunta sobre el apoyo a la democracia que está relacionada con la democracia como sistema.

“En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?”

La satisfacción con la democracia baja de 37% en 2000 a 32% en 2002 en el promedio de la región.

El país más satisfecho es Costa Rica con un 75% y los menos satisfechos son Argentina con un 8% y Paraguay con 7. En Chile, el 69% de los ciudadanos no están satisfechos con la democracia.

Las diferencias por países y la manera cómo evolucionan están directamente correlacionadas con el desempeño de cada gobierno en el respectivo país. El dato de España ilustra este enorme contraste.

	América Latina 2002	España 2001
Apoyo a la democracia	56	82
Satisfacción con la democracia	32	57

Los españoles pueden estar no satisfechos con el gobierno de turno, sin dejar de estar satisfechos con la democracia. En América Latina, en consecuencia, el problema de la democracia es que la población no distingue suficientemente qué es lo que corresponde al desempeño del orden político y qué se debe atribuir al desempeño del gobierno de turno.

LOS ÍNDICES DE APOYO Y SATISFACCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO

La situación de la democracia en América Latina se aprecia en un segundo contexto global con mayor claridad cuando se contrasta con los resultados de los Barómetros de otras regiones del mundo, como el de Europa y África, los países del Este Asiático y los países de la Europa del Este. Al comparar los índices de apoyo y satisfacción de la democracia en base a los Barómetros de opinión de cada región, queda en evidencia que el problema que enfrenta América Latina es la baja cantidad de ciudadanos que optan por apoyar la democracia (todos los barómetros encuestan sólo países donde hay estados democráticos).

¿En qué se diferencia América Latina de las democracias desarrolladas? A continuación se presentan 4 temas en los cuales los ciudadanos de América Latina demuestran que la democracia no es un bien político como lo es para los ciudadanos de democracias consolidadas.

Barómetros globales Democracia

	Apoyo	Satisfacción	Diferencia
Eurobarómetro	78% ^{**}	53%	-25
Afrobarómetro	69%	58%	-11
Barómetro Asiático	61%	55%	-6
Barómetro de las Nuevas Democracias, Europa del Este	53%	29%	-24
Latinobarómetro	56% ^{**}	32%	-24

Fuente:

Latinobarómetro, 17 países, 2002.

Eurobarómetro para Unión Europea, 1997-1999.

East Asia Barometer, 4 países 1999-2001.

Afrobarómetro, 12 países 1999-2001.

New Democracies Barómetro 9 países, 2000.

BAJA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA

Las instituciones a las cuales los ciudadanos le tienen mayoritariamente confianza son, en primer lugar la Iglesia Católica y la Televisión. Más de la mayoría de los ciudadanos no le tiene confianza a todas las otras instituciones medidas, estando el Congreso Nacional, los partidos políticos y los propios conciudadanos, “las personas”, en los tres últimos lugares.

El Congreso es la institución de la democracia que ha perdido más confianza en los últimos 5 años. De la misma manera el orden de las confianzas de los ciudadanos indica la baja confianza en las instituciones políticas de la democracia, confirmando la problemática de los bienes políticos de la democracia.

CONFIANZA EN LA GENTE QUE GOBIERNA

“¿Cuánta confianza tiene en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente?”

Interesa no sólo la confianza en las instituciones sino en las personas que las dirigen, por ello realizamos la pregunta sobre cuánta confianza tiene en la “gente que gobierna”. La respuesta es de un 29% de confianza, la que aumenta 3 puntos desde el año 2001. Esto a su vez

contrasta con la aprobación de la gestión de gobierno que encabezan los Presidentes de la República, las que en promedio son aprobadas por un 36% de los latinoamericanos. En la mayoría de los países la diferencia entre la confianza en quienes conducen el país y la aprobación de la gestión de los gobiernos es positiva, siendo mayor la aprobación que la confianza. Sólo en Uruguay, Paraguay y Colombia es negativa esta diferencia. En estos países los ciudadanos tienen más confianza que aprobación a las gestiones de los gobiernos.

DISMINUCIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL CONGRESO Y LOS PARTIDOS

“Sin congreso/ partidos políticos no puede haber democracia”

Desde 1997 al 2002 ha disminuido de 63% a 52% (11 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin Congreso Nacional. Al mismo tiempo han disminuido de 62% a 52% (10 puntos) quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos políticos.

Los partidos han sido los más castigados en el mal desempeño de la política en América Latina.

EL ROL DE LOS MILITARES

Los resultados de los dos datos que se presentan a continuación indican cómo los ciudadanos de América Latina si bien reconocen el rol de las Fuerzas Armadas en política, debido a las circunstancias pasadas y a pesar de los problemas que ha tenido la región durante este año, en general no existe una preferencia mayoritaria hacia los regímenes no democráticos, a priori.

Sin embargo, la confianza que los ciudadanos tienen en las Fuerzas Armadas también se manifiesta en que es la tercera institución que goza de mayor apoyo.

El 38% de los latinoamericanos confía en las Fuerzas Armadas y un 50% señala que no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder.

Los países que sobresalen en la aprobación a un régimen no democrático son Guatemala (64%), Nicaragua (63%) y Paraguay (63%). Y los países que más confianza tienen en las Fuerzas Armadas son Brasil (61%), Colombia (57%) y Venezuela (54%).

MÁS IMPORTANTE EL DESARROLLO ECONÓMICO QUE LA DEMOCRACIA

Un 52% de los latinoamericanos declaran que el desarrollo económico es más importante que la democracia, sólo un 24% dice que la democracia es más importante, y un 17% señala que son ambos por igual. Este dato no sufrió variaciones entre el año 2001 y el 2002, indicando que éste es uno de los elementos permanentes dentro de la debilidad de la democracia en la región, donde la satisfacción de los bienes económicos viene a mediar en el apoyo al régimen democrático.

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA PARA LOS CIUDADANOS DE AMÉRICA LATINA?

LATINOBARÓMETRO realizó dos preguntas para indagar lo que la gente entiende por democracia.

“¿Qué significa la democracia?”

Los resultados ayudan a comprender por qué hay tan pocos ciudadanos que apoyan la democracia. Simplemente porque para muchos latinoamericanos la democracia no significa algo que puedan expresar en palabras espontáneamente. Efectivamente en 4 países de la región nos encontramos con tasas de no respuesta y de “no sabe” que bordean la mitad de los ciudadanos de ese país, que no saben que significa la democracia. Brasil, El Salvador, Colombia y Guatemala. Los países con las más bajas tasas de no respuesta son Uruguay, que siempre está en primer lugar en el tema democracia, Argentina, que había estado en primer lugar en el índice de democracia hasta 2001, México y Venezuela.

SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA PARA LOS QUE NO RESPONDEN

El resultado de la pregunta abierta entrega 4 categorías principales que están en la mente de la gente a la hora de señalar el significado de la democracia.

Libertad	35%
Igualdad y Justicia	10%
Derecho a voto	6%
Gobierno para el pueblo	5%

Los que no responden

	“No saben”	“No responde”	Total sin respuesta
Brasil	59%	4%	63%
El Salvador	41%	5%	46%
Colombia	40%	4%	44%
Guatemala	36%	7%	43%
Honduras	21%	14%	35%
Perú	27%	9%	36%
Bolivia	29%	5%	34%
Panamá	15%	6%	31%
Ecuador	18%	8%	26%
Chile	18%	6%	24%
Paraguay	19%	2%	21%
Costa Rica	16%	3%	19%
Uruguay	12%	6%	18%
México	10%	5%	15%
Argentina	10%	2%	12%
Venezuela	12%	1%	13%

Estos cuatro significados de la democracia indican bienes políticos como contenido de la democracia, la libertad, la justicia, elecciones y gobierno del pueblo. Sin embargo a la hora de manifestar el apoyo, se la vincula con el desempeño de los gobiernos, más que con la obtención de estos bienes políticos que son mencionados.

LAS CARACTERISTICAS MÁS IMPORTANTES DE LA DEMOCRACIA

Ante una segunda pregunta cerrada sobre cuáles son las características más importantes de la democracia, las respuestas indican que 4 de 8 categorías que se le presentan como alternativas, son elegidas como importantes:

1. Elecciones regulares limpias y transparentes 27%
2. Una economía que asegure un ingreso digno 16%
3. Un sistema judicial que trate a todos por igual 15%
4. Libertad de expresión 15%
5. Respeto a las minorías 5%

- | | |
|------------------------------------------------------------|----|
| 6. Gobierno de la mayoría | 5% |
| 7. Un sistema de partidos que compitan entre ellos | 4% |
| 8. Miembros del parlamento que representen a sus electores | 4% |

El respeto a las minorías, el gobierno de la mayoría, el sistema de partidos, y la función del parlamento, bienes políticos esenciales de una democracia carecen de importancia para los ciudadanos de América Latina.

En primer lugar, las elecciones y el desempeño económico son los sinónimos de la democracia para los ciudadanos de América latina, lo que demuestra claramente su mayor debilidad, el hacer depender el apoyo del sistema democrático del ingreso digno de los ciudadanos en el olvido de los bienes políticos.

LA ECONOMIA DE MERCADO

El 32% de las personas confían en las empresas, mientras el 36% aprueban la gestión de los gobiernos, el 22% confía en el congreso y el 14% en los partidos políticos.

El 24% de la región está satisfecho con la economía de mercado mientras el 57% dice que es lo más conveniente, es decir que hay un 33% de insatisfechos con el funcionamiento de la economía de mercado.

De la misma manera que había un 24% de demócratas insatisfechos, hay un 33% de neoliberales insatisfechos que apoyando el mercado no les gusta como funciona en su país.

Esta insatisfacción está basada en muchas otras opiniones. Disminuye de 51% a 35% los que dicen que el Estado debe dejar la actividad productiva a lo privados y que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país baja de 46% a 28 entre 1998 y 2002.

Las mayores insatisfacciones con la economía de mercado se encuentran en Paraguay 65%, Colombia 45%, Ecuador 42%, Argentina 41% Bolivia 40%, Perú 40%.

La culpa de los problemas económicos, no la tienen sin embargo la democracia ni la economía de mercado, sino los gobiernos 50%, valiendo la pena también destacar que un 24% dice que la falta de iniciativa del empresariado es el responsable de los problemas económicos.

En época de crisis aumenta la demanda de protección hacia el Estado lo que sumado a la frustración que han producido las privatizaciones resulta en un 70% de personas que quieren que el Estado se haga cargo de producir el agua, la electricidad, la salud.

Todo ello en un contexto de alta percepción de injusticia en la distribución del ingreso (63%) y expectativas desmedidas donde el 53% de la población cree que necesita menos de diez años para llegar a tener el nivel de vida que cree que le corresponde, mientras que sólo el 17% cree que el país necesita menos de diez años para ser un país desarrollado.

A pesar que la gran mayoría de América Latina sabe que se necesitan mucho más de 10 años para ser desarrollados, no por ello rezagan sus expectativas, esperando el nivel de vida deseado en un plazo corto.

Ese es el dilema que enfrenta la elite en América Latina, cumplir con las expectativas de desarrollo y libertad que ha traído consigo el anuncio de las reformas y el ejercicio de la democracia.

EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Latinobarómetro 2002 también ha medido el conocimiento y la evaluación de las instituciones internacionales. En primer lugar hay que destacar que más de la mitad de los entrevistados no conocen o no han oído hablar de este tipo de instituciones. Sin embargo, entre quienes han oído hablar de ellas, en general la evaluación es positiva.

En una escala de 0 a 10, donde 0 es “muy malo” y 10 “ muy bueno”, la institución internacional peor evaluada es el Fondo Monetario Internacional, con una nota de 5.1 y la mejor evaluada son las Naciones Unidas con una nota de 6.86.

Finalmente, el país más admirado de América Latina es Brasil con un 12%, seguido por México con un 7% y Argentina con un 6%.

FICHA TÉCNICA

LATINOBAROMETRO 2002

País:	Argentina.
Empresa:	MORI Argentina.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	24 de abril al 24 de mayo del 2002.
Muestra:	1200 casos.
Error Muestral:	+/-4.16%.
Representatividad:	73.8% de la población total del país.

País: Bolivia.
 Empresa: Apoyo, Opinión y Mercado.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 16 de abril al 11 de mayo del 2002.
 Muestra: 1242 casos.
 Error Muestral: +/-2.8%.
 Representatividad: 100% de la población total del país.

País: Brasil.
 Empresa: IBOPE.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad, sexo, nivel de instrucción y ocupación en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 2 al 7 de mayo del 2002.
 Muestra: 1000 casos.
 Error Muestral: 3.1% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 65.66% de la población total del país.

País: Chile.
 Empresa: MORI Chile.
 Metodología: Muestra probabilística.
 Trabajo de campo: 18 de abril al 6 de mayo del 2002.
 Muestra: 1196 casos.
 Error Muestral: 3% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 70% del total de la población.

País: Colombia.
 Empresa: Yankelovich Partners International.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de estratificación, edad, sexo, nivel socioeconómico y educación en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 18 de abril al 13 de mayo del 2002.
 Muestra: 1200 casos.
 Error Muestral: 3% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 51% del total de la población.

País:	Costa Rica.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	23 abril al 15 de mayo del 2002.
Muestra:	1006 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	Ecuador.
Empresa:	Apoyo, Opinión y Mercado.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	20 de abril al 17 de mayo del 2002.
Muestra:	1200 casos.
Error Muestral:	+/-2.8%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	El Salvador.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	22 de abril al 3 de mayo del 2002.
Muestra:	1014 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	Guatemala.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	22 de abril al 2 de mayo del 2002.
Muestra:	1000 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.

País:	Honduras.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	29 de abril al 19 de mayo del 2002.
Muestra:	1004 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	México.
Empresa:	Mundamericas.
Metodología:	Muestra probabilística.
Trabajo de campo:	20 de abril al 13 de mayo del 2002.
Muestra:	1.210 casos.
Error Muestral:	+/- 3% para un nivel de confianza del 95%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	Nicaragua.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	22 de abril al 5 de mayo del 2002.
Muestra:	1016 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.
País:	Panamá.
Empresa:	CID-GALLUP.
Metodología:	Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de sexo y edad, en la selección del entrevistado.
Trabajo de campo:	23 de abril al 4 de mayo del 2002.
Muestra:	1010 casos.
Error Muestral:	3.1%.
Representatividad:	100% del total de la población.

País: Paraguay.
 Empresa: Equipos Consultores.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 27 de abril al 13 de mayo del 2002.
 Muestra: 600 casos.
 Error Muestral: +/- 4% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 30% del total de la población.

País: Perú.
 Empresa: Apoyo, Opinión y Mercado.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 19 de abril al 2 de mayo del 2002.
 Muestra: 1224 casos.
 Error Muestral: 2.8% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 100 % del total de la población.

País: Uruguay.
 Empresa: Equipos Consultores.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 18 de abril al 15 de mayo del 2002.
 Muestra: 1200 casos.
 Error Muestral: +/- 2.82% para un nivel de confianza del 95%.
 Representatividad: 80.01% del total de la población.

País: Venezuela.
 Empresa: DOXA.
 Metodología: Muestra probabilística en la selección de hogares, y cuotas de edad, educación y sexo en la selección del entrevistado.
 Trabajo de campo: 28 de abril al 5 de mayo del 2002.
 Muestra: 1200 casos.
 Error Muestral: +/- 3% para un nivel de confianza de 95%.
 Representatividad: 48.87% del total de la población.

ANEXO 1
Instituciones participantes
“Sociedad Civil y Gobernabilidad:
Foro de la Sociedad Civil en preparación de la XXXIII
Asamblea General de la OEA”
Sede FLACSO-Chile, sábado 7 de junio 2003

ARGENTINA

1. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (CEDHA).
2. Comisión de Juristas Indígenas en la República Argentina-CJIRA.
3. Alianza de Mesas Redondas Panamericanas.
4. Asociación Civil Fiscales Sin Fronteras.
5. Coordinador Regional de Investigaciones Económicas y Sociales CRIES.
6. Asociación Humanista Ética Argentina.
7. Asociación Conciencia.
8. Centro de Estudios Legales Sociales.

BOLIVIA

9. Oficina Jurídica para la Mujer.
10. CLADEM/Oficina Jurídica para la Mujer.
11. Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA).

BRASIL

12. Núcleo de Estudios Negros (NEN).

CANADÁ

GUBERNAMENTALES

13. Misión Permanente de Canadá en la OEA.

NO GUBERNAMENTALES

14. Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).
15. Droit & Democratie.

CHILE

GUBERNAMENTALES

16. Ministerio de Relaciones Exteriores.
17. Municipalidad de Valparaíso.

NO GUBERNAMENTALES

18. Consejo de Todas las Tierras.
19. Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos (ILAS).
20. Corporación PARTICIPA.
21. Instituto de Ecología Política (IEP).
22. ANSE.
23. Federación Interamericana de Abogados/ Interamerican Board Association.
24. Instituto Laico de Estudios Canten Foráneos.
25. FORJA.
26. Corporación Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU)(PRODENI).
27. Servicio Paz y Justicia en América Latina, SERPAJ-AL.
28. OPCION.
29. Electoral. CI
30. Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL/Chile).
31. Periódico Buenos Días América.
32. Comité Nacional pro Defensa de la Fauna y Flora CODEFF.
33. Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU).
34. Alianza de Mesas Redondas Panamericanas.
35. Amnistía Internacional.
36. Asociación Humanista Ética Chile.
37. Universidad Diego Portales.
38. Latinobarómetro.
39. CONADECUS Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile.
40. IDEAS.

COSTA RICA

- 41. IIDH.
- 42. CEJIL.

COLOMBIA

- 43. Comisión Colombiana de Juristas.
- 44. Corporación Pacaritambo.

ECUADOR

- 45. Movimiento MI Cometa, Congreso Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes.

ESTADOS UNIDOS

GUBERNAMENTALES

- 46. Departamento del Estado del Gobierno de Estados Unidos.
- 47. Misión Permanente de Estados Unidos en la OEA.
- 48. Embajada de Estados Unidos en Chile.

NO GUBERNAMENTALES

- 49. Centro Internacional de Niños Desaparecidos.
- 50. Carter Center.
- 51. Tulane University.
- 52. IIDH.
- 53. International Human Rights Law Group.
- 54. National Coalition on Caribbean Affairs.
- 55. Human Rights Watch.

OEA

- 56. UPD, Unidad para la Promoción de la Democracia.
- 57. CIDIT.

HONDURAS

GUBERNAMENTALES

58. Embajada de Honduras en Chile.

MÉXICO

59. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC.

60. Sin Fronteras.

61. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

PARAGUAY

62. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA).

PERÚ

63. Coordinadora Nacional de DDHH (Perú).

64. Alianza de Mesas Redondas Panamericanas.

65. Interamerican Bar Association.

REINO UNIDO

66. Amnistía Internacional.

URUGUAY

67. Mundo Afro.

68. Asociación Internacional de Radiodifusión.

VENEZUELA

69. Asociación Internacional de Radiodifusión.

ANEXO 2 Programa

- 9:30-10:00 Inscripción.
- 10:00-10:15 Bienvenida.
Francisco Rojas Aravena, Director FLACSO-Chile.
Francisco Cox, CEJIL.
Waldemar Coutts, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
Elizabeth Spehar, Directora Ejecutiva de la Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA.
- 10:15-11:00 Amenazas y oportunidades para la gobernabilidad en las Américas.
Moderadora: Paz Milet, FLACSO-Chile.
Presentación de Claudio Fuentes, FLACSO- Chile.
“Amenazas a la gobernabilidad en América Latina”
Presentación de Human Rights Watch, José Miguel Vivanco.
- 11:00-12:00 *Primera Sesión.*
“Sociedad Civil y Gobernabilidad: Perspectivas Subregionales”**.
Moderador: John Graham, FOCAL.
Rodrigo Fernández, CEEILA, Bolivia.
Iván Zamora, ACCION, Chile.
- 12:00-12:15 Café.

- 12:15-13:30 *Segunda Sesión: Mesa Redonda.*
"Sociedad civil y crisis de representatividad de los partidos políticos en la región".
Moderador: Francisco Estévez, IDEAS.
Shelley Mc Connell, Carter Center.
Carolina Tohá, Diputada de Chile.
Jorge Burgos, Diputado de Chile.
- 13:30-14:40 Almuerzo.
Presentación César Gaviria, Secretario General de la OEA.
- 14:40-15:45 *Tercera Sesión.*
"Avances y desafíos en la implementación de Mandatos de la OEA y de las Cumbres de las Américas sobre gobernabilidad, democracia y derechos humanos"
Moderadora: Gilda Pacheco, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Andrea Sanhueza, PARTICIPA "El seguimiento del Plan de Acción de Québec".
Laurie Cole, FOCAL "La participación de la sociedad civil en las Cumbres de las Américas".
Teresa Valdés, FLACSO-Chile "El Índice de Compromiso Cumplido: un instrumento de control ciudadano".
- 15:45- 16:00 Café.
- 16:00-16:40 Recomendaciones.
- 16:40-17:00 Clausura.
Irene Klinger, Secretaria Ejecutiva, Secretaría de Cumbres de las Américas.
Andrea Sanhueza, Directora PARTICIPA.
Francisco Rojas Aravena, Director FLACSO-Chile.

ANEXO 3

Cuestionarios¹

PRIMERA SESIÓN

El tema principal que convoca la OEA para la XXXIII Asamblea General a realizarse en Santiago de Chile se vincula a temas de gobernabilidad. La primera sesión introducirá el tema de las amenazas a la gobernabilidad, para lo cual requerimos una definición operativa de aquel concepto y la caracterización de los principales problemas de gobernabilidad en la región.

- a) ¿Qué entiende por gobernabilidad democrática?
- b) ¿Cuáles son según usted los tres principales factores que afectan a la gobernabilidad en el hemisferio?
- c) ¿Cuáles son las tres principales amenazas a la gobernabilidad en su subregión y en su país? ¿Son los mismos problemas los que afectan a su subregión y a su país?
- d) Desde su perspectiva, ¿qué rol debe tener la sociedad civil en la solución de estos problemas?

SEGUNDA SESIÓN

Otro de los temas que incluirá la Asamblea General será el tema partidos políticos. En América Latina se habla de crisis de representatividad de los partidos políticos, es decir, partidos que no representan los intereses de la sociedad en su conjunto.

1. Previo a la realización del "Foro de la Sociedad Civil en preparación de la Asamblea General de la OEA", FLACSO-Chile envió éste cuestionario a diferentes OSCs de las Américas. En este anexo se adjuntan las respuestas de las instituciones que enviaron cuestionarios.

- a) ¿Cree que esa crisis de representatividad ocurre en su subregión, país?
- b) Si los partidos no representan los intereses de la ciudadanía, ¿qué intereses representan?
- c) Si los partidos son débiles en su subregión/país, ¿quién o quiénes están asumiendo la representación de los intereses sociales?
- d) ¿Qué rol le cabe a la sociedad civil de su región y de su país en este escenario? ¿Cómo debe responder la sociedad civil organizada en contextos nacionales con partidos débiles?
- e) ¿Cómo describe el vínculo entre Organizaciones de la Sociedad Civil y Partidos Políticos?
- f) ¿Cuáles son los roles que los diferencian?
- g) ¿Cuáles son los roles que los hacen parecidos?

TERCERA SESIÓN

Para la sociedad civil organizada es importante dar seguimiento a los mandatos que los países del hemisferio han acordado a través de la OEA y en el proceso de Cumbre de las Américas, incluyendo protección de la democracia, resolución de conflictos sociales y económicos, temas de género, etc.

- a) ¿Cuál considera usted que son los principales avances en el proceso de implementación de los Mandatos de la OEA y las Cumbres de las Américas? Y en ese marco, ¿Cuáles serían los principales desafíos?
- b) ¿Qué rol que debería asumir la sociedad civil respecto a la implementación de estos mandatos?
- c) ¿Qué experiencias de la sociedad civil –si conoce alguna– considera como más exitosas en el seguimiento y monitoreo de mandatos de la OEA y/o del proceso de Cumbres? ¿Constituye una adecuada estrategia continuar monitoreando los mandatos de la OEA?
- d) ¿Qué recomendaciones efectuaría usted a la Asamblea General respecto a cómo enfrentar las posibles amenazas a la gobernabilidad?

Alianza de Mesas Redondas Panamericanas

PRIMERA SESIÓN

- a) Es la posibilidad que tienen los gobiernos de conducir un país en forma ordenada y con posibilidades ciertas de éxito al contar con un marco institucional respetado por todos.
- b)
 1. Terrorismo
 2. Corrupción de grupos políticos y de la clase gobernante
 3. Pobreza
- c)
 1. Problemas no resueltos en los temas de la pobreza y la desigualdad social
 2. Deterioro de la credibilidad en sus gobernantes y la clase política de parte de los ciudadanos.
 3. Corrupción.
- d) Si
 - Una mayor presencia, participación y propuestas de solución a problemas nacionales y de la región de parte de la sociedad civil y un mayor reconocimiento y apertura de parte de los organismos nacionales e internacionales hacia la sociedad civil.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Si. Los partidos políticos tienen una mínima representación de la ciudadanía y su credibilidad ha sufrido un fuerte deterioro. No están dando respuesta a los problemas de la gente.
- b) Representan intereses de pequeños grupos económicos, ideológicos y políticos.
- c) Aún cuando los partidos políticos no tienen una gran representación real de la ciudadanía, sus candidatos llegan generalmente al

poder. Por otro lado, gremios están asumiendo una gran representatividad y adquiriendo mucha importancia y fuerza en defensa de los intereses sociales.

- d) La sociedad civil debe alcanzar una organización sólida a nivel nacional e internacional que le permita jugar un rol protagónico en la lucha por alcanzar democracias estables que respeten los derechos humanos, la equidad entre los ciudadanos en un marco de libertad y justicia.
- e) No existe mayor vínculo entre ambas organizaciones.
- f) Las sociedades civiles cumplen un rol organizador y conductor de grupos de diversa índole cuyos objetivos pueden ser muy distintos de un grupo a otro.

Los partidos políticos cumplen un rol de conductores de opinión pública en el plano político. Juegan un rol de gobierno o de oposición.

- g) - Ambos son entes organizados.
- Ambos tienen una activa participación en la vida nacional.
- Ambos tienen conexiones a nivel nacional internacional.

TERCERA SESIÓN

- a) En general los avances en la implementación de los mandatos de la O.E.A. y las Cumbres de las Américas no son suficientes. Los principales avances están dados en la Declaración de los Derechos Humanos, Convenciones de la O.I.T., Cuidado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Principales desafíos:

- Lograr que los gobiernos se esfuercen por implementar y dar cumplimiento a los mandatos de la O.E.A y las Cumbres de América.
- Establecer medidas para facilitar la implementación.
- Lograr la participación activa de la Sociedad Civil Organizada.
- b) - Apoyo en propuestas para una buena implementación.
- Apoyo técnico a las medidas de implementación.
- Supervisión.
- Control.
- c) - Implementar medidas económicas que apoyen a los gobiernos en su lucha contra la pobreza.
- Intensificar medidas a nivel continental de control de drogas.
- Implementar medidas de control y prevención del terrorismo nacional e internacional.
- Elevar niveles de educación.

Alianza de Mesas Redondas Panamericanas

PRIMERA SESIÓN

- a) Son las condiciones favorables en el campo SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO, que tienen los gobiernos en el marco constitucional de un estado democrático para llevar adelante sus planes de gobierno.
- b)
 1. El terrorismo
 2. La corrupción de grupos políticos y algunos gobernantes
 3. La Pobreza extrema.
- c)
 1. *La inestabilidad jurídica* que afecta la inversión para el desarrollo, de parte de los estados y empresas privadas
 2. *Las trabas que encuentra la ciudadanía, para su desarrollo y realización*, devienen en un “caldo de cultivo” propiciando situaciones de convulsión social.
 3. *La abultada deuda externa é interna de los países*, que presiona y limita sus economías.
 - Si.
- d) Mediante foros y su participación directa, creo su deber, alcanzar planteamientos y propuestas de solución, que ayuden a los gobiernos de su subregión y país. Esto se podrá dar mediante una apertura de los organismos nacionales e internacionales a la Sociedad Civil.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Si, no hay representatividad REAL en los partidos políticos, de las estructuras sociales de la ciudadanía; los partidos no están pautados dentro de una Ley de Partidos Políticos, por lo tanto, se encuentra mucha informalidad é improvisación.

- b)
 - Representan a una cúpula generalmente caudillista dirigencial, que aprovecha los dineros que reciben de organizaciones políticas que representan a diversas “corrientes internacionales”.
 - Representan a los intereses de grupos económicos poderosos y hasta del narcoterrorismo, a través de Lobbys corruptos, agravando la brecha socio económica, lo que genera mayor ingobernabilidad. Esta situación se da en los diversos poderes de los estados y estamentos locales y regionales.
- c) Aún siendo los partidos políticos débiles, la “representación” es negociada con los grupos económicos y personas que aportan su “cuota” para ocupar el puesto que les otorga la representación de los intereses sociales.
- d) La Sociedad Civil debe organizarse a nivel nacional con estamentos internacionales, para lograr la consolidación de la democracia, participando activamente como auténticos representantes, defendiendo la ética y anteponiendo a los intereses subalternos, los intereses legítimos de la ciudadanía. Los mecanismos serían una adecuada información, transparencia y derecho a referéndum entre otros.
- e) Existe un “divorcio” entre ambas estructuras, por intereses soterrados de los partidos políticos, a quienes conviene ser los únicos actores.
- f)
 - Las organizaciones de las Sociedades Civiles, cumplen roles más específicos, representan a una mayor diversidad de sectores verticales y horizontales.
 - Los Partidos Políticos, cumplen roles que se inspiran en la problemática coyuntural y en “estrategias” de gobierno y oposición, muchas de las cuales obedecen a consignas, más que a planes de gobierno.
- g)
 - Tienen una organización.
 - Participan activamente.
 - Interactúan con entidades nacionales, regionales é internacionales.

TERCERA SESIÓN

- a) Son pocos los avances en la implementación, por falta de información y por que los gobiernos por conveniencia. no han dado el debido peso a los Mandatos de la OEA y las Cumbres de las Américas. Hay que reconocer que hay avances en la Declaración de los Derechos Humanos, como en la Carta Democrática Interamericana, Convenciones de la OIT, Convención sobre el acceso a la información, la

participación de la comunidad sobre temas del Cuidado al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los Planes de acción de las Cumbres de las Américas. Ejemplo “Consenso del Cusco” en la reunión del “Grupo de Río” 23 y 24 de Mayo 2003. El principal desafío consiste en que las Sociedades Civiles tengan una mayor participación en los foros interamericanos, con el fin de hacer llegar sus propuestas en una participación más dinámica.

Los principales desafíos:

- Lograr la participación más activa de la Sociedad Civil organizada.
 - Gestar un organismo que coordine el desarrollo de este proceso.
 - Fortalecer la participación mediante consultas electrónicas, ante los estamentos nacionales é internacionales.
 - Establecer un fondo para asegurar la participación.
 - Aceptar la pluralidad cultural de los integrantes de la Sociedad Civil.
- b) Fiscalizar, vigilar que los Mandatos emanados de la OEA y las Cumbres de las Américas se implementen y se cumplan.
- c) • Los medios de comunicación masiva, radio, periódicos y televisión, cumplen medianamente el monitoreo.
- Si, en la medida en que se amplíe la participación de la Sociedad Civil.
- d) • Inversiones para la lucha contra la pobreza, promoviendo inversiones que generen trabajo.
- Elevar los niveles educacionales en la juventud.
 - Promover programas que induzcan a fomentar el rescate de valores cívicos y morales en los pueblos del hemisferio.
 - Apoyar la defensa del Estado de Derecho.
 - Proponer se implemente un Centro de Capacitación de alto nivel, para los dirigentes de partidos políticos y candidatos a nivel local, regional y nacional en cada país y/o Subregión.
 - Proponer la eliminación de la duplicidad y superposición de funciones entre los poderes del estado, para evitar el alto grado de “burocratización” estatal.
 - Promover el acceso a la justicia de todos los estratos sociales, sin discriminación
 - Propiciar campañas efectivas sobre “Seguridad Ciudadana”.
 - Luchar contra el narcotráfico mediante estrategias adecuadas a la realidad.
 - Proponer una nueva reingeniería del sistema financiero Continental orientado a una inversión plural.

Asociación Chilena Pro Naciones Unidas

PRIMERA SESIÓN

- a) Por gobernabilidad democrática entendemos el funcionamiento de los poderes del Estado sin la intervención de los poderes fácticos. Este criterio implica que las tareas del Estado no sólo se limitan a proveer de un orden social legítimo y legitimado periódicamente y de la defensa de la soberanía territorial, sino que incluye el criterio que los gobiernos tienen la obligación de intervenir con proyectos que expresan a mayorías electorales en función de objetivos de desarrollo del país.

Esto implica reconocer que la gobernabilidad democrática no es una tarea exclusiva del Estado como aparato jurídico político, sino también es tarea concreta de la ciudadanía de manera organizada y/o expresada individualmente.

- b) Los factores que afectan la gobernabilidad en el hemisferio:
- Pobreza: la perduración de la pobreza en la región opera como permanente amenaza en tanto su exclusión se da en el plano de la economía y por tanto en su subsistencia; como en el plano de la sociedad informatizada y por tanto de los accesos a las informaciones y redes que le permitirían ascender socialmente; y es exclusión identitaria en tanto se les excluye del goce de un conjunto de bienes simbólicos que comparte el resto de la sociedad. Esto crea las condiciones para la manipulación populista, los vaivenes de los sistemas políticos y los liderazgos rupturistas y las presiones sobre las instituciones.

Violencia: entendemos que la violencia opera como causa y efecto pero en las condiciones de la región se transforma en círculo pues se ha desprendido de las ideologías para transformarse en una forma de relación relativamente naturalizada. Con ello estamos afirmando que la violencia contra los niños y la mujer; la violencia

producida por el narcotráfico y las políticas de erradicación; el intervencionismo sin ley que lo legitime son elementos de grave desestabilización, tanto como la violencia política que tiene algunos códigos públicos para su tratamiento.

Débil sociedad civil: en contextos de deslegitimación del sistema político y de funcionamiento “distante” del Estado de los ciudadanos, no se encuentra, salvo excepciones, redes sociales fuertes y extendidas que valoricen el juego democrático, tengan un espacio para la disidencia y la creación de aportes a las políticas públicas.

c) *Las amenazas que afectan a la subregión del cono sur:*

- Volatilidad y alta dependencia de los mercados financieros, que afectan el crecimiento de las economías. Este aspecto que se extiende por toda la economía mundo, requiere de acuerdos más globales, y hace indispensable un tratamiento común a los capitales especulativos que llegan o se van de la región, sin producir desarrollo. Esto implica invertir en la creación de tecnología y sobrepasar las características de países exportadores de productos de poco valor agregado.
- Sistemas políticos debilitados por ausencia de eficacia en la solución de problemas de la población y por débiles diferencias en los proyectos de alternancia en los gobiernos. Se trata de fortalecer la democracia sin diluir las diferencias; ampliar la democracia implica debatir sobre proyectos de sociedad y de gobierno sin temor a los quiebres institucionales en tanto las cartas democráticas y las resoluciones internacionales se hagan realidad. La eficacia de la política está tanto en la capacidad de movilizar a la ciudadanía para construir sociedad como para resolver problemas.
- Distribución regresiva de los ingresos nacionales de la población y los territorios. El crecimiento sin regulaciones va dejando una estela de excluidos con empleo precario, salarios por debajo de la sobrevivencia, familias desestructuradas, etc. lo que implica un estancamiento en la demanda interna y una internacionalización de la pobreza incluido los países de mayor desarrollo. Se requiere por tanto, intervenir en las ganancias personales excesivas como en las utilidades desmedidas como política compartida entre los Estados más débiles económicamente. Y se requiere que los procesos de modernización del Estado y de su descentralización no aumenten la desigualdad del ingreso en los territorios, que tienden permanentemente a favorecer a los centros urbanos que contienen a los operadores financieros y de servicios.

Las amenazas que afectan al país:

- Crecimiento sin equidad, que amplía la brecha entre los ingresos altos y los menores ingresos. Este es un potencial de frustración democrática en tanto se amplían las distancias y con ello las oportunidades que ofrece el sistema a los sectores más pobres para que con el esfuerzo organizado y el apoyo de las políticas públicas puedan aspirar a mejores condiciones de vida.
 - Débil expresión de las mayorías y sus proyectos en los poderes institucionales. Esto produce deserción de la política y frustración ante la incapacidad de producir las transformaciones comprometidas. Este punto afecta particularmente a los jóvenes y su relación con la política, pues es en ese segmento que se aspira a los cambios en la sociedad para tener mejores condiciones de vida que sus padres, mayores oportunidades para construir familia y lo que han encontrado son caminos plagados de obstáculos particularmente en el plano de la aceptación social de sus proyectos de vida.
 - Redes sociales debilitadas por ausencia de canales relevantes de participación social a niveles locales regionales y nacionales.
- d) El rol de la sociedad civil para enfrentar las amenazas:
- Establecer propuestas que conlleven a una expresión institucionalizada, reconocida constitucionalmente, de las organizaciones de la sociedad civil; dotándolas de poder de interlocución con los poderes políticos.
 - Desarrollar procesos de articulación heterogéneas destinados a monitorear el funcionamiento democrático de las instituciones.
 - Representar entre los procesos electorales y más allá de éstos a una opinión pública que no se expresa debido al control del espacio público por los poderes fácticos, los medos de comunicación monopolizados.

SEGUNDA SESIÓN

a) Crisis de representatividad.

Los partidos no tienen como misión representar a toda la sociedad, sino a una facción de esta y optar por la vía de las alianzas y acuerdos políticos a conquistar el gobierno para desarrollar un proyecto de la mayoría. A partir de esta definición, los partidos hoy, en la mayoría de los países de la región tienen escasa representatividad, a lo menos esa es sensación, a nivel subjetivo más extendida, ya que objetivamente las

bases de sustentabilidad de los partidos, especialmente de izquierda, es incierta: esto es que los grandes paradigmas históricos se han derrumbado: el socialismo, como régimen o Estado, o en su expresión socialdemócrata de izquierda a través de reformas, no ha logrado alcanzar los objetivos de igualdad, libertad y bienestar, y al menos hasta ahora, no ha surgido una propuesta nueva y sólida desde esos sectores. Por otro lado, en este nuevo marco ya sea por los cambios en la formas de producción y los marcos jurídicos, la fuerza social que lo sustentaba a desaparecido o ha cambiado radicalmente y en general se ha debilitado. Existen nuevos sectores emergentes, pero no se identifican necesariamente con partidos políticos.

Lo que crece en el país es la penetración de los partidos de derecha en los sectores pobres del país mediante una política populista.

- b) Los partidos representan objetivamente intereses de sectores y grupos económicos y sociales y también, de manera más subjetiva de la ciudadanía. En Chile, en el marco del modelo neo liberal y las trabas constitucionales, la izquierda sin un programa coherente se desperfila y su representación es difusa. Pasando a ser su lucha por mantener la representación en el parlamento y en los órganos de la administración pública el fuerte de su acción, en cambio la derecha, con la clara defensa de un modelo que representa sus intereses y una política populista que prende en sectores empobrecidos gana fuerza electoral.
- c) La representación de los intereses sociales, tanto en Chile como en la región de algún modo la han ido asumiendo organismos de la sociedad civil, ONGs; los medios de comunicación juegan un rol cada vez más importante en la denuncia, la interpelación a la autoridad, la creación de hechos políticos y de opinión pública, con el tinte que le quieren dar los dueños de los medios, en su mayoría de derecha.
- d) El Rol de la Sociedad civil en la región y el país es ir haciéndose cargo de temas sentidos, construyendo redes sectoriales en que participen todos los actores de la comunidad, con capacidad de interpelar y proponer a partir de los intereses que las congregan y reconocen como propios, independiente de los PP y no contra ellos.
- e) Acerca del vínculo de la organización civil y partidos políticos considerado que son más bien escasos y utilitarios. Hay una no valoración ó indiferencia hacia las organizaciones no gubernamentales de parte de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil manifiestan una cierta desconfianza hacia los partidos políticos.
- f) Los partidos políticos juegan Roles de lucha por el poder y planteamiento de temas nacionales versus el rol de la sociedad civil en

construcción de comunidad social y movilización por temas específicos.

- g) En los puntos de convergencia estaría la búsqueda de desarrollar una fuerza social para la defensa de intereses comunes.

TERCERA SESIÓN

- a) Aquellos que resguardan de las agresiones a los DDHH y permiten contener los abusos de poder de los estados. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Los principales desafíos son el que los estados cumplan a plenitud estos mandatos. Y permitir que los progresos en las legislaciones de cada país lo reflejen.
- b) La sociedad civil debe ejercer un rol activo en el control y seguimiento de estos mandatos y hacer aportes valiosos a partir de su experiencia en el trabajo territorial con la comunidad, que permitirían desarrollar este mandato de acuerdo a las necesidades emergentes y a escala humana de cada país, teniendo como beneficio el progreso en la legislación y el protagonismo del movimiento social, un factor importante para la sustentabilidad de la democracia.
- c) Las experiencias han mostrado que la participación del movimiento civil en pro de los derechos ha tenido avances en la implementación de la Convención Internacional de los derechos del Niño, tanto en Chile como en la Región y, según nuestra experiencia también han sido puestos en el debate aquellos que dicen relación al Medio Ambiente, los relativos a los Derechos de la Mujer y a los Derechos Humanos, gracias a estas organizaciones de la sociedad civil. La gran movilización de comunidad internacional frente a la transgresión de los acuerdos por el Eje Estados Unidos, España, Inglaterra en la guerra contra Irak, si bien no evitó la guerra, mostró como nunca antes que es el tema de la paz convoca a amplios y diversos sectores. Esto mismo nos hace pensar que hoy más que nunca se requiere monitorear, pero comprometiendo a los partidos y gobiernos en comisiones tripartitas con representantes de la sociedad civil, dotados de derechos y deberes ponderados, que permita dar fuerza real a las resoluciones.
- d) En relación a lo anterior se recomendaría a la Asamblea General buscar una mayor participación e injerencia de la sociedad civil en estos Eventos y buscar también una mayor independencia de estos organismos de la supremacía de Estados Unidos en esos foros.

Asociación Civil Fiscales Sin Fronteras

PRIMERA SESIÓN

- a) La posibilidad de articular políticas de estado, con las distintas fuerzas políticas, representadas en el parlamento sin una oposición encarnizada y mezquina, en procura de la crisis institucional.
- b) 1. El sistema presidencialista, con fuerte acento en el Poder Ejecutivo.
2. Un Poder Judicial débil y signado por la obsecuencia partidaria.
3. Una débil representación ciudadana.
- d) - SI
 - 1. La desigualdad económica.
 - 2. La corrupción
 - 3. La falta de representación política.
- e) Activa, en cuanto a la organización, articulación y petición.

SEGUNDA SESIÓN

- a) SI
- b) Los propios, que consisten en tener acceso a los distintos cargos que las instituciones democráticas permiten, y desde allí ocuparse de los intereses partidarios y personales, en desmedro de los intereses sociales.
- c) En la Argentina, el bipartidismo aún es fuerte en la representación parlamentaria, distribución de gobernaciones e intendencias. La acción social se desarrolla con un claro sentido de clientelismo político y electoral desde el Estado.

Con ese escenario el tercer sector, o sea las organizaciones civiles, van tomando roles sociales de asistencia y solidaridad. A ello se suma del Voluntariado que ha sumado más de 2.000.000 de personas trabajando en distintas organizaciones.

- d) La crisis ha sido de utilidad, en cuanto ha organizado a la sociedad en distintos cuadros de ayuda, sea en forma espontánea sin pertenecer a ninguna agrupación (ej. Comedores) o fomentando la creación de organizaciones civiles, con distintos fines, que a su vez se articulan para lograr mayor empuje en los niveles de decisión (Diálogo Argentino).
- e) Debe cumplir papeles de auditoría cívica y proponer las reformas necesarias para refrescar la participación política y la generación de nuevos liderazgos.
- f) Aún presentan una fuerte asimetría en cuanto al referéndum y opinión.
- g) Cada Constitución marca los roles, fines y participación.

TERCERA SESIÓN

La falta de mayores datos me impide contestar las preguntas formuladas. Sin perjuicio de ello la sociedad civil y el tercer sector, como forma organizada deben ampliar su campo de acción en todas las áreas de gobierno, y en tal sentido seguir monitoreando el accionar de los mandatos de la OEA en forma más precisa y cercana.

Centro de Estudios Municipales, CORDILLERA

PRIMERA SESIÓN

- a) Condición de país, estado o comuna, caracterizada por la mantención de un estado básico de consenso de los diversos sectores y actores sociales y políticos que son partes del territorio, lo que permite el desarrollo económico, social, político y cultural de los habitantes, familias, organizaciones, comunidades e instituciones de la misma unidad. Requiere de la presencia y participación activa de la más amplia gama de actores sociales, económicos y políticos a los que el estado les asegura igualdad de oportunidades para su desarrollo y participación. Esta última se hace presente en las decisiones que afectan lo público así como en el control del cumplimiento de los acuerdos y compromisos de los gobernantes.
- b) - La discriminación y exclusión política, económica, social y cultural de sectores sociales, políticos, religiosos, de género o étnicos.
- La corrupción de gobernantes y autoridades que ha afectado la base misma de las instituciones democráticas.
- La crisis de las ideologías del cambio social y de los sistemas políticos.
- c) - Las tremendas desigualdades económicas, sociales y políticas.
- La ausencia de políticas y programas de inclusión social.
- La crisis de las instituciones básicas del sistema democrático.
A mi juicio, en la subregión están aún más deterioradas las confianzas en las instituciones públicas por la corrupción que históricamente se ha expandido en la mayoría de las naciones.
- d) - Educación ciudadana y creación de organizaciones autónomas.
- Exigencia de derechos sociales, económicos y políticos a las autoridades gobernantes participando en instancias dados y abriendo espacios donde no las hay.

- Creación y recreación de tejido social, ocupación de espacios públicos, levantamiento de propuestas públicas innovativas.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Estoy de acuerdo.
- b) Preferentemente intereses corporativos.
- c) Caudillos y en algunos casos, movimientos sociales. Pero sin dudas, los intereses sociales están absolutamente subrepresentados en el espacio y las instituciones públicas.
- d) Educación política a la ciudadanía: desde el cara a cara a las grandes campañas masivas.
Denuncia permanente de corrupción, desatención, incumplimiento.
Presión política a actores políticos y autoridades.
Innovar con nuevas formas de participación y presión.
- e) Instrumental y/o clientelar: los pp tratan –y muchas veces lo logran– de utilizar a la OSC para sus fines corporativos. Las OSC, desconfían de los pp y acuden a ellos solo para conseguir algún apoyo concreto para sus intereses.

CODEFF

PRIMERA SESIÓN

- a) Un proceso activo y permanente de participación colectiva, consultiva, transparente e informada con todos los estamentos de la sociedad.
- b)
 1. La falta de confianza en el valor de los procesos democráticos.
 2. Los gobiernos dictatoriales.
 3. La corrupción.
- c)
 1. La falta de recambio y renovación en los estamentos políticos.
 2. La falta de participación ciudadana.
 3. La pérdida de confianza en los partidos políticos.
 4. La corrupción.

Si, son los mismos problemas a nivel local y nacional, en términos generales.
- d)
 1. La sociedad debe tener un rol propositivo, evaluador, y de fiscalización de los procesos.
 2. La sociedad civil tiene el deber de participar.

SEGUNDA SESIÓN

- a) De todas maneras, los partidos políticos han sido incapaces de renovar sus fuerzas y planteamientos estratégicos, están momificados en su accionar.
- b) Los partidos políticos representan los intereses de sectores minoritarios de la sociedad, no representan los intereses ciudadanos y esto se refleja aun mas a la hora de gobernar, se produce una disociación de poder.
- c) La ciudadanía desorganizada aun lucha por hacerse oír sin estrategias ni medidas organizadas, por esta razón muchas veces sus voces no son escuchadas.

- d) La sociedad civil debe en primer lugar mejorar su organización, debe confiar en sus fuerzas y hacerse escuchar en los partidos políticos para que estos a su vez se validen y modifiquen su accionar.
- e) Pobre, casi nulo no existe un vinculo regular.
- f) Los roles fiscalizadores operan de manera muy diferentes en ambos estamentos, la acción generalmente esta determinada por los problemas que sufre la sociedad civil, por lo tanto esa es otra diferencia que se da en la realidad, es decir la sociedad civil se ve forzada a actuar normalmente cuando el problema esta establecido, y el partido va tras las acciones que ya genero la sociedad civil.
- g) Finalmente aun a pesar de las debilidades los roles parecidos se mantienen en lo que es hacer política social.

TERCERA SESIÓN

- a) Los mandatos de la OEA han sido capaces de interpretar los cambios globales, sin embargo estos se han visto seriamente desatorizados con los últimos acontecimientos de la guerra de Bush contra Irak.
- b) Exigencia pública, y validación.
- e) Escuchar la voz de la ciudadanía.

Corporación Sur

PRIMERA SESIÓN

- a) Hay por lo menos dos acepciones a este término: uno con orígenes en el concepto “governance” y su aplicación al régimen democrático, a la transición a ésta última; y otro que se refiere más bien a la “ingobernabilidad democrática”, o situaciones de desgobierno en el contexto latinoamericano. La primera acepción se refiere más bien a la relación gobierno – sociedad civil, y sus características democráticas. Es decir, las prácticas democráticas (participación en el poder de decisión, transparencia, cultura horizontal, cuentas públicas, etc.) la cultura, y las estructuras intragobierno (en todos sus niveles), entre el gobierno y la sociedad civil (organizada y no organizada) y dentro de la sociedad civil. La segunda acepción se refiere a lo que en la década de los noventa se refería a la ingobernabilidad democrática en los países latinoamericanos y las situaciones de desgobierno, y una fuerte crítica a las instituciones de gobierno de no poder procesar efectivamente las demandas de la sociedad civil y responder a los profundos problemas societales que se viven ahí. Una tercera acepción, menos difundida, es entender la gobernabilidad por las relaciones complejas que definen como se decide sobre los recursos de desarrollo. Estas incluyen los actores del mercado, los actores del gobierno y los actores de la sociedad civil, y la dinámica que ocurre ahí. Esta dinámica puede ser más o menos “democrática”, dependiendo de factores estructurales, culturales, históricos, etc.
- b) - Problemas estructurales con origen en el modelo económico mundial (desempleo, priorización de equilibrios macro-económicos sin considerar suficiente protección y fomento económico y societal al nivel nacional, etc.).

- Crisis de representatividad de los partidos políticos y los líderes gobernantes.
 - Falta de cultura política democrática en la sociedad.
 - c) - Problemas estructurales con origen en el modelo económico mundial (desempleo, priorización de equilibrios macroeconómicos sin considerar suficiente protección y fomento económico y societal al nivel nacional, etc.).
 - Crisis de representatividad de los partidos políticos y los líderes gobernantes.
 - Falta de cultura política democrática en la sociedad.
- SI
- d) Presionar a los gobiernos para el cambio, capacidad de propuesta, influir sobre cambios. Sin embargo, entre el poco poder que tiene la sociedad civil de influir, y al falta de propuestas concretas, son limitantes fuertes.

SEGUNDA SESIÓN

- a) SI. Sin embargo, incluiría como tema de la crisis de representatividad, la pérdida de credibilidad de los gobernantes y los líderes políticos, como también del papel de los partidos.
- b) Corporativos, personales (poder).
- c) No se la está asumiendo nadie.
- d) Más expresión de lo que se desea y se necesita desde la sociedad civil, como proyecto político como también expresión de necesidades y preocupaciones reales de la gente común. Responder con propuestas y con el deseo de influir en las decisiones políticas.
- e) Coexiste un vínculo tradicional clientelista/“populista”, en conjunto con un vínculo incipiente utilitario.

Instituto de Ecología Política, IEP

PRIMERA SESIÓN

- a) Es la satisfacción de los derechos ciudadanos, la pertenencia plena a una comunidad política.
- b) Falta de participación ciudadana a nivel social y político.
Falta de reconocimiento y de integración de “la diversidad”.
El sistema neoliberal y la globalización.
- c) Son los mismos que b.
- d) Internalizar los factores que afectan a la gobernabilidad en nuestro país, socializar, interactuar y fortalecer la sociedad civil en el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Sí.
- b) Sus propios intereses partidistas y personales.
Intereses de las empresas.
- c) Un sector organizado de la sociedad civil: grupos de organizaciones sociales, ONGs temáticas, partidos de derecha, organizaciones religiosas.
- d) Con plena participación de la Sociedad civil en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.
- e) De “clientelismo político.

Corporación PARTICIPA

PRIMERA SESIÓN

- a) En términos generales podemos entender por tal la capacidad del sistema político para articular las demandas de la ciudadanía y resolverlas oportunamente a través del funcionamiento de las instituciones básicas. Así se refiere al funcionamiento adecuado de varios factores, entre los cuales se pueden mencionar, el ejercicio del poder en nuestras sociedades, especialmente las características del régimen democrático, la forma de gobierno, las relaciones entre los poderes del Estado, los sistemas de partidos políticos, la capacidad de lograr acuerdos entre las fuerzas políticas. Por tanto para poder hablar de gobernabilidad democrática es necesario referirse a la gestión del gobierno, su capacidad para la implementación de las políticas públicas, la obtención de las metas establecidas y al conjunto de mecanismos y a los procedimientos que se refieren a una efectiva participación ciudadana.
- b) - Las características antidemocráticas del ejercicio de los gobiernos.
- La falta de independencia de los poderes del Estado.
- La ineficacia de las políticas públicas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, especialmente los altos niveles de pobreza.
- c) En Chile, las principales amenazas a la gobernabilidad se refieren al progresivo deterioro de los partidos políticos, debido a la falta de legitimidad y credibilidad de los mismos; los déficit de democracia que representan la actual integración y atribuciones del Senado y otras instituciones básicas del sistema; el déficit de representación real que representa nuestro sistema electoral y los índices de extrema pobreza que no han podido disminuir considerablemente.
- d) Resulta básico en todos los elementos mencionados conocer la opinión de la ciudadanía y que el Gobierno y la clase política sean capa-

ces de tomar decisiones en torno a la opinión de la población. Además, en el tema del diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas destinadas a generar mejores índices de desarrollo social, resulta indispensable trabajar en forma coordinada con las organizaciones de la sociedad civil que representan las necesidades e intereses de la ciudadanía.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Sí, y es un fenómeno que ha ido creciendo en magnitud.
- b) Los propios de cada partido político, o en algunos casos los intereses e ideas e algunas personal al interior de cada Partido, que no reflejan las necesidades globales de la sociedad.
- c) Los intereses sociales son interpretados por el gobierno y por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil cada día se organizan y articulan en forma más eficiente para incidir en los temas de la agenda pública.
- d) La sociedad civil debe seguir articulándose en forma cada vez más eficiente con el objetivo de acercarse y conocer directamente las necesidades e intereses de la ciudadanía. Bajo ese supuesto, le corresponde representar sus intereses e influir decisivamente en los temas de interés público y realizar las funciones propias del control social. Por otra parte, también le corresponde articularse con los partidos políticos en una labor de fortalecimiento de los mismos. No podemos olvidar que los partidos políticos son quienes tienen la representación en la parlamento y por lo mismo su rol es esencial en el proceso de transformar las políticas públicas en leyes.
- e) Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil deben existir dentro de nuestras sociedades y deben coordinarse adecuadamente para sumar los intereses que cada sector representa. Por tanto es un vínculo de agregación o de suma entre ambas esferas. Por otra parte, la sociedad civil tiene una expertiz y trayectoria exitosa en el tratamiento de ciertos temas y áreas de intervención, las cuales puede poner al servicio de un trabajo conjunto con los Partidos Políticos. Experiencias de fortalecimiento organizacional, vínculo con medios de comunicación, mecanismos de participación ciudadana, son algunas de las áreas de expertiz de la sociedad civil que puede transferir y así fortalecer el trabajo de los Partidos Políticos y su vínculo con los otros actores de la sociedad.

- f) Los partidos políticos son esenciales en la selección de candidatos para los cargos de elección popular, en la organización del proceso electoral, en lograr el apoyo para programas de políticas públicas, en la conformación de los gobiernos y en los acuerdos del proceso de formación de leyes.

La sociedad civil, debido a su composición pluralista y diversa, aporta a la formulación de demandas de los sectores sociales que no se sienten plenamente representados por los partidos políticos, contribuyendo a la complementariedad del sistema político. Además agrega nuevos temas en la agenda de interés público, llamando la atención sobre problemas o asuntos no tratados adecuadamente, presentando por tanto, no solo demandas sino que también alternativas de solución. Colabora con el gobierno en la prestación de servicios sociales o públicos, ejerce control sobre la clase política y sobre el Gobierno y al promover la participación ciudadana contribuye a la gobernabilidad

- g) La representación de los intereses de la ciudadanía y la agregación de los intereses y preferencias ciudadanas. También comparten el rol de contraparte de las estructuras formales del gobierno en ejercicio y en la tarea de control de las políticas públicas.

TERCERA SESIÓN

- a) Los mandatos de la OEA así como los acuerdos adoptados en las Cumbres de las Américas han servido para impulsar cambios o fortalecer procesos sociales y políticos en la región, que tienen impacto en la calidad de vida de la población y contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad. En particular, debe destacarse como un avance, la Carta Democrática Interamericana. Respecto a los desafíos, la incorporación de la sociedad civil en el seguimiento de los acuerdos puede significar una importante contribución para los gobiernos en la implementación de los acuerdos. La sociedad civil desempeña en muchos países una instancia de promoción y resguardo de deberes y derechos ciudadanos que se vinculan directamente con la implementación de los mandatos de la OEA. Por otra parte, puede colaborar con los gobiernos en impulsar la implementación de estos mandatos y monitorear que efectivamente se realicen.
- b) Los mandatos de la OEA y acuerdos de las Cumbres ponen en común agendas de los gobiernos y de la sociedad civil. Desde ahí, el rol

de la sociedad civil, en cuanto interesada por los asuntos públicos y con una vasta y amplia experiencia, puede contribuir en la implementación de estos mandatos así como ejercer el rol de control ciudadano frente a las responsabilidades de los gobiernos.

- c) El seguimiento y monitoreo de los mandatos o acuerdos de las Cumbres por parte de la sociedad civil contribuye a la implementación de dichos mandatos o acuerdos en cuanto aporta a su difusión, lo vincula a las agendas nacionales e inicia o fortalece procesos de cambio social y político en los países. Respecto a experiencias exitosas, el proceso de consultas y seguimiento a las Cumbres, que la Corporación Participa, en conjunto con otras organizaciones se encuentra coordinando desde el año 1997, ha contribuido en incrementar la participación coordinada de organizaciones y redes de organizaciones de la sociedad civil, facilitar la relación entre los gobiernos y la sociedad civil organizada en los países y apoyar la implementación de los Planes de Acción.
- d) • Institucionalizar mecanismos que promuevan y faciliten la participación de la sociedad civil en el rol de control ciudadano respecto de los gobiernos.
- Institucionalizar mecanismos que faciliten el trabajo conjunto entre los gobiernos y la sociedad civil.
 - Promover mecanismos y normas que fortalezcan a las organizaciones de la sociedad civil.

Foro Argentino de la Deuda Externa

PRIMERA SESIÓN

- a) Creo que el sistema democrático es perfectible, pero es el mejor sistema probado de relación entre los poderes legalmente y legítimamente constituidos y la ciudadanía.

Para que esta democracia sea efectiva debe responder a las necesidades de las mayorías que las conforman, ya que una democracia sin respuestas sociales efectivas termina en tiranía o anarquía.

Por lo tanto la gobernabilidad democrática solo se condice con estructuras de poder que contengan respuestas sociales adecuadas a las demandas de la sociedad.

Cuando uno piensa en gobernabilidad democrática piensa en la mejor manera de relación entre un grupo de personas que detentan el poder político y la sociedad que se lo otorga, esta relación debe estar basada en un dialogo fluido, cuando en este dialogo comienzan los ruidos, las organizaciones de la sociedad civil son las que tiene la obligación de recomponer el dialogo, muchas veces el trabajo es arduo, pero no se debe claudicar en la tarea ya que el silencio entre las partes puede llevar a hechos como los que padecemos en los '70 donde el desencuentro trajo aparejado la disolución de las garantías básicas de la sociedad y la muerte.

- b) Como investigador de la deuda externa argentina creo que las deudas externas de los países es uno de los factores preponderantes que afectan a la gobernabilidad en Sudamérica y en el tercer mundo, otro podría ser la desigualdad social entendida en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades de desarrollo tanto personal como colectiva de la sociedad; otro es el copamiento de las cúpulas partidarias por estructuras que dependen del poder económico

transnacional, lo que llevo a un grado de corrupción nunca visto. Podemos decir entonces que la deuda externa, la pobreza estructural de los pueblos y la corrupción, son los tres principales factores que afectan la gobernabilidad.

- c) Corrupción, deuda externa y pobreza.
 Los problemas en Sudamérica son similares en todos los países, la desocupación, el hambre, la insalubridad, la falta de oportunidad, etc. Creo que el gran desafío de la gobernabilidad democrática es resolver los problemas sociales que aquejan a las sociedades en desarrollo, si no lo hace cabe la posibilidad de que el reclamo popular reviva viejas y enfermas mentalidades autoritarias que soportamos durante décadas.
- d) Creo que la sociedad civil debe comprometerse activamente con los problemas que la acucian, debe ejercer el control permanente de los actos de gobierno, solicitar que sean consultadas para tomar las decisiones que afectan su desenvolvimiento.
 Mas participación directa de la ciudadanía en la solución de sus problemas, la Constitución Argentina, en su artículo 39 exige al parlamento que sancione una ley que reglamente la consulta popular, todavía el parlamento esta en deuda con esto.
 Las asociaciones civiles son una respuesta clara, los argentinos lo hemos visto en las terribles inundaciones que afectaron al país, la población prefirió colaborar por intermedio de las instituciones civiles antes que con el poder político de turno.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Si, los partidos políticos se han alejado de la sociedad que dicen representar.
 La población no los ve como referentes de soluciones, los ve solamente como meros representantes de intereses ajenos a ellos, que los afectan en su condición humana.
- b) Creo que representan intereses sectoriales de una minoría que usufructúa en beneficio propio la renta del país.
- c) Los intereses sociales en argentina están representados por las asociaciones civiles y la iglesia desde donde se trata de solucionar desde el problema del hambre (creando comedores) hasta el problema de la ayuda humanitaria en caso de catástrofe.
- d) Creemos que la sociedad civil debe reconocer que el estado de las estructuras partidarias se debe en gran parte al dejar hacer, la falta

de compromiso de esta sociedad hizo que la representación de los partidos populares quedara en manos de personas inescrupulosas, las cuales antepusieron su beneficio personal al de la sociedad.

La sociedad a partir de ese reconocimiento debe involucrarse en forma definitiva y efectiva, debe ponerse en práctica la democracia participativa, hay que ocupar los lugares de decisión que están reservados para ella, ya sea la cooperadora escolar o la representación popular.

Una sociedad evita su destrucción proponiendo ella las soluciones, no esperando recetas mágicas de personas que no siempre tienen sus mismas necesidades e intereses.

- e) Caótico, creo que por lo antedicho no hay vinculo como tal, algunas organizaciones tratan de recomponer el lazo que debe haber, otras al no encontrarlo recurren al trabajo en silencio y por supuesto estas son olvidadas por lo que podríamos decir “el poder político”.
- f) Creo que están diferenciados desde su concepción, las organizaciones civiles practican una democracia participativa y la solidaridad entre sus componentes y hacia fuera, es su virtud, son pluralistas y representativas.

Los partidos políticos de hoy tienen a la conquista del poder como único objetivo, no para beneficiar a la sociedad sino como una manera de asenso social y enriquecimiento particular, no representan a la sociedad en su conjunto, sino a una minoría que los sostiene económicamente.

- g) Hoy se me hace difícil encontrar roles parecidos.

TERCERA SESIÓN

- a) Creo que la democratización de América Latina y el fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a sido unos de los logros más importantes de la O.E.A.

Creo que el desafío más difícil que tiene es convencer a la sociedad latinoamericana de los beneficios del A.L.C.A (sí es que tiene alguno) y la erradicación del narcotráfico.

- b) Primero, estos mandatos deben ser distribuidos masivamente por la O.E.A, ya que los gobiernos se encargan de que la sociedad los desconozca, no puede ser que solamente algunos a los que nos interesa sobre manera estemos en conocimiento de estos temas.

La sociedad civil debe ser, a partir del conocimiento de los mandatos, un ferviente impulsor de su cumplimiento para que estos no pasen a

ser meras declaraciones de voluntarismo político.

Los mandatos deben ser debatidos en las universidades y en los foros civiles desde donde se deben emitir documentos evaluatorios del cumplimiento de estos.

c) Desconozco.

Considero muy importante monitorear los mandatos ya que al mandato que no se le exige cumplimiento generalmente no se cumple. Si uno lee los mandatos por ejemplo de la Segunda Cumbre de las Américas podría decir que no se cumplieron muchos de ellos, por lo menos en Argentina, partiendo del conocimiento de estos podemos decir lo siguiente:

Educación:

Hay provincias que no iniciaron las clases (perdieron ya tres meses de clases).

No existe un plan nacional de erradicación del analfabetismo.

El presupuesto en educación es exiguo.

No hay educación bilingüe, respetando las lenguas nativas.

Existe una gran cantidad de escuelas rurales, sin energía eléctrica y el estado edilicio es deplorable.

Fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales:

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires debía tratar la reglamentación de comunas en la ciudad hace dos años, aun no lo hizo y no lo piensa hacer (estamos pensando en recurrir a la justicia por este tema).

La nación no transfirió la policía y no se crearon los fueros judiciales dependientes de la jefatura de gobierno.

Corrupción:

La constitución reformada en el año 1994 creó el Fuero Penal Tributario para perseguir a los evasores de impuestos, todavía no se implemento debido a la falta de presupuesto, alega el poder político.

El poder político evito el enjuiciamiento de algunos ministros de la Corte Suprema de la Nación (injerencia del poder político en el poder judicial).

Financiamiento de campañas electorales:

Todavía no se conocen los aportantes a la campaña electoral del candidato Carlos Menem y del presidente electo Nestor Kirchner. Etc., etc., etc.

d) Creo que la O.E.A debe ser el ojo avizor de la realidad social de los países miembro, exigir una justa distribución de la riqueza ya que como lo deje reflejado en este cuestionario ese es el problema que

junto con el narcotráfico y la corrupción política y empresarial, podría acarrear problemas de gobernabilidad en la región.

Así como la O.E.A garantiza la transparencia en elecciones libres, debe supervisar sin injerencia política la implementación de los planes sociales, haciendo recomendaciones a la sociedad civil sobre la mejor forma de control de estos.

Instituto de Derecho y Economía Integral, IDEA

PRIMERA SESIÓN

- a) El Estado Democrático es el estado donde la opinión pública debería tener un peso decisivo para la formación y el control de las decisiones políticas.

Es donde el gobierno, a través del Estado, intenta resolver el problema de las crecientes expectativas no bloqueando las demandas sino aceptando el desafío planteado por el desarrollo de la democracia a través de la cada vez más eficiente organización del estado llamado social o de servicios.

El régimen democrático, con capacidad de gobernar, es precisamente aquel que más que cualquier otro facilita, y en cierto modo requiere, la presentación de demandas por parte de los ciudadanos y los grupos de la Sociedad Civil.

- b) La pobreza
Corrupción
Desprestigio de la clase política

- c) Corrupción
Desprestigio de la clase política
Aumento de los índices de pobreza

En Paraguay, a diferencia de los demás países de la subregión tiene la amenaza constante de un golpe de estado por parte de Lino César Oviedo (militar expulsado del ejército por varios intentos de golpe de estado, acusado de ser el autor intelectual del vicepresidente de la República, Luis María Argaña, y con un condena de 10 años en la justicia ordinaria), actualmente se encuentra exiliado en Brasil y activa abiertamente en política partidaria. Esta amenaza se ha diluido un poco con la creación de un nuevo partido político, UNACE, cuyo líder es Oviedo, y su participación en las últimas

elecciones presidenciales, logrando un importante caudal electoral, a pesar del exilio de su líder.

Otro factor de riesgo importante es el alto índice de valoración positiva hacia una dictadura por parte de la población, y un descreimiento generalizado hacia el sistema democrático representativo.

- d) Solo una Sociedad Civil organizada, fuerte y convencida que el sistema democrático representativo es la única opción posible, puede significar una posibilidad de cambio a largo plazo. Las OSCs deben pelear por el fortalecimiento de las instituciones, y su participación debe ser decididamente activa, las mismas deben ejercer el control y exigir transparencia a todas las instituciones del Estado, solo así se podrá lograr algún tipo de cambio, y avance de hacia un sistema democrático con instituciones fuertes.

SEGUNDA SESIÓN

- a) En Paraguay si existe una crisis de representatividad de los partidos políticos, la ciudadanía está absolutamente descreída de la clase política. Un alto índice de la población, sobre todo jóvenes no están inscriptos en el padrón electoral, por lo tanto no participaron de las últimas elecciones.
- b) En Paraguay se considera que representan sus propios intereses particulares, los de grupos económicos, y muchos de los parlamentarios y políticos a la mafia, ligada a los negocios del contrabando de frontera y al narcotráfico.
- c) En Paraguay, a pesar de que la Sociedad Civil esta aún poco organizada, esta empezando a tomar fuerza, y representa el interés de distintos sectores de la población, sobre todo los campesinos, sindicatos, y gremios de empresarios están empezando a cobrar fuerza, y a reivindicar sus propios intereses.
- d) Creo que le cabe el rol de ser el nexo entre los partidos políticos y el Estado, articular ese espacio que han dejado los partidos, y obligarlos a asumir su rol como intermediarios de la sociedad civil y el Estado, de lo contrario será la sociedad civil la que deberá asumir el rol que le corresponde a ellos, los partidos políticos, que es de aspirar al poder de los órganos del Estado.
- e) Las organizaciones de la Sociedad Civil deben representar y luchar por los intereses de los sectores a los cuales representan, y hacerlos llegar a los partidos políticos, para que estos a su vez los representen y defiendan en las instituciones correspondientes, como el Parlamento.

Pero, tanto en Paraguay, como en la mayoría de los países de la región, se ha roto este vínculo, y los políticos y sus partidos, en la mayoría de los casos solo representan sus intereses particulares, los de grupos de poder económicos, y en muchos casos a la mafia.

- f) Los partidos políticos legítimamente aspiran al poder, en cambio las organizaciones de la Sociedad Civil, deben cumplir su rol que es el de defender los intereses sectoriales a los cuales representan, y hacer que los organismos correspondientes, dentro de un sistema democrático, los escuchen y cumplan sus demandas ciudadanas.
- g) En Paraguay, los roles pueden llegar a confundirse, porque cuando la Sociedad Civil en legítima defensa de sus intereses, no encuentre eco en los Partidos Políticos, puede aspirar al poder en forma directa, dejando de lado a los Partidos Políticos, lo que significaría un cambio de roles, desde el punto de vista de un sistema democrático representativo, puede ser muy nocivo, ya que podría tener otro tipo de implicancias.

TERCERA SESIÓN

- a) La cláusula democrática, y el principal desafío es que los gobiernos de los países se comprometan a seguir apoyando el cumplimiento del mismo.
- b) En países como Paraguay es de fundamental importancia el apoyo a esta cláusula, teniendo en cuenta los antecedentes golpistas de los últimos años. La sociedad civil se ha manifestado en varias ocasiones y ha exigido el respeto de la constitución y sus leyes.
- c) No conozco ninguna experiencia en concreto, pero creo que se debe continuar monitoreando permanentemente, desde la sociedad civil, el cumplimiento de los mandatos de la OEA, por parte de los gobiernos integrantes de la OEA.
- d) Apoyar a la sociedad civil organizada, para que exija transparencia a los gobiernos, y el cumplimiento de los mandatos de la OEA, en todos los ámbitos.

Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos

PRIMERA SESIÓN

Las reflexiones que siguen intentan dar algunas respuestas al tema de la gobernalidad desde la perspectiva de la historia reciente de violación de los Derechos Humanos en Chile y las demandas que dicha experiencia histórica plantea a los gobiernos y a la sociedad civil.

1. Las violaciones graves a los Derechos Humanos han constituido lamentablemente, una experiencia sostenida en diferentes países de A. Latina en el curso del siglo pasado. Es un hecho reconocido, que la instalación posterior de gobiernos democráticos no ha sido suficiente para inducir cambios sustantivos en el reconocimiento e involucramiento de la sociedad civil, tanto en el reconocimiento de lo ignorado o negado, como en el involucramiento de acciones simbólicas de carácter reparatorio.

Por su parte los gobiernos inmersos en la multiplicidad de requerimientos sociales propios del período post.dictatorial, aun en los casos en que ha habido voluntad de hacerlo, no han logrado implementar las políticas necesarias de reparación a nivel de la justicia, de las acciones simbólicas que es necesario desplegar en el ámbito cultural y de la reparación económica a las víctimas directas, en los casos de detención y tortura, de ejecución sumaria y de desaparición.

Ambas insuficiencias, –de los gobiernos y de la sociedad civil–, se potencian mutuamente. En la medida que las señales de la prioridad que deben tener estos temas son débiles por parte del sistema que gobierna, no inducen el necesario proceso de resignificación que requieren los hechos históricos recientes, por parte de la sociedad .

Por su parte la sociedad civil, no edita iniciativas que interpelen a las autoridades que los representan, manteniéndose en consecuencia una circularidad de debilitamiento progresivo en el tema de la reparación.

Se pierde de este modo la posibilidad de movilizar a la sociedad en torno a aspectos éticos y de derechos globales que incluyen, pero exceden, el tema específico de los derechos conculcados por razones políticas.

En consecuencia, consideramos que el tema de la violación a los Derechos Humanos y el diseño e implementación de políticas reparatorias debe incluirse en la amplia gama de intereses que pueden convocar a la sociedad civil. Un ejemplo concreto de cómo hacer viable esta iniciativa lo constituye la inclusión de organizaciones o personas individuales en una experiencia educativa para niños y jóvenes que tenga como eje la idea de "EDUCAR EN EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS".

El concepto de educar no se refiere a un criterio pedagógico sino a acciones grupales convocadas por organizaciones sociales, que eventualmente pueden articularse con el sistema formal de educación.

En otras palabras la lógica de la propuesta corresponde a un criterio de prevención primaria –en el caso de los niños y jóvenes– y de salud mental para los adultos involucrados, en tanto apela a un proceso de reconocimiento de la involucración en lo social que es en sí un derecho.

Mundo Afro, Uruguay

PRIMERA SESIÓN

- a) Es el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a las mismas de manera legítima y eficaz.

Se trata de la construcción de un orden para asegurar el desarrollo económico, el sistema de protección social, el orden político institucional dentro de los parámetros democráticos

- b) Los factores principales que afectan la gobernabilidad a nuestro entender son:

1. La persistencia de un modelo económico excluyente, con altos índices de desigualdad y exclusión, que se contradice con el principio de igualdad entre los ciudadanos,

2. La brecha entre Estado y Sociedad, que resulta de una institucionalidad estatal rígida, deficiente en la incorporación política y una estructura social cada vez más compleja y diferenciada, que representa múltiples intereses, lo cual sobrepasa el aparato institucional vigente.

3. La globalización económica produce un fortalecimiento de las instancias supranacionales, así las ya existentes en el campo financiero y de cooperación como las que fueron creadas a través de los tratados internacionales de comercio para asegurar los intereses de bloques económicos regionales. La ciudadanía y los mecanismos democráticos de representación de intereses continúan circunscriptos a la esfera nacional, por ende el fortalecimiento de las instancia supranacionales es una amenaza a la democracia representativa, en el entendido que el papel del Estado es fundamental para definir la inserción del país tanto en los bloque regio-

nales como en la economía mundial, la capacidad de cada sociedad para participar y monitorear la actuación de Estado en las decisiones supranacionales depende de la institucionalización democrática y de las formas locales de participación.

- c) Desde nuestra perspectiva las principales amenazas a la gobernabilidad en nuestra subregión son:
1. La crisis financiera producto de la dificultad de readecuación de las economías al proceso de globalización.
 2. El agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder del Estado Desarrollista. Existe una falta de capacidad para responder a demandas políticas y sociales que son el resultado de una sociedad cada vez más compleja donde surgen nuevos actores, no comprendidos en aquel pacto corporativo que agudizan la crisis de gobernabilidad democrática.
 3. La dificultad de los actores políticos tradicionales para adaptarse a una situación donde los intereses sociales no se constituyen en el interior del Estado sino que requiere un trabajo previo en la sociedad teniendo en cuenta una lógica de mercado y economía globalizada.
 4. La contradicción que emana al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad entre los ciudadanos y la existencia de el mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos asociado a un alto nivel de corrupción.
- d) En las sociedades de nuestra subregión, todos los ciudadanos tienen derechos políticos pero el acceso al poder político está generalmente restringido a una elite de propietarios y burócratas, por tanto la mayoría de la población queda marginada y excluida tanto del mercado político como de la riqueza producida.
- La reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de varias organizaciones entorno de sus intereses particulares, actuando en el vacío generado por la inexistencia de derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que genere una nueva relación con la sociedad. La sociedad civil organizada, a través de la combinación de mecanismos tradicionales de representación política con nuevas formas de co-gestión, debe participar directamente en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, de esta forma la población antes marginalizada ingresa en la escena política y en la gestión pública.

Es fundamental incidir en el abordaje abierto de la discriminación, en un ataque decidido contra la pobreza y la desigualdad que debe necesariamente incluir un ataque frontal contra la discriminación. La dirigencia política puede ayudar a derribar barreras sociales y políticas que perjudican a los afrodescendientes, indígenas y a las mujeres.

La incidencia de la pobreza es grave y profunda entre los grupos afrodescendientes e indígenas, y está relacionada con su menor nivel de educación su menor acceso a servicios de salud y a los beneficios sociales e institucionales fundamentales.

SEGUNDA SESIÓN

- a) Si, por lo anteriormente expresado en el sentido que el pacto corporativo existente, es ineficaz en la respuesta a demandas políticas y sociales que surgen en la actualidad, donde aparecen nuevos actores sociales.
- b) Representan en su mayoría a intereses de una economía neoliberal, que favorece a una élite de burócratas y propietarios de una clase económicamente “acomodada”. Responden también a intereses de organizaciones multilaterales de financiamiento.
- c) A nuestro entender es la Sociedad Civil organizada quienes reivindican los intereses de sectores de la sociedad.
- d) Entablar una nueva forma de relacionamiento con el Estado, a partir de fórmulas dinamizadoras de administración del espacio político, generando la co-participación en la generación, instrumentación, seguimiento y gerenciamiento de programas que se ajusten a la solución de problemas sociales a mediano y largo plazo, con especial énfasis en la participación de los organismos de contralor de la efectiva instrumentación de los mismos.
- e) Entendiendo que son las Organizaciones de la Sociedad Civil quienes representan los intereses sociales de la ciudadanía, el vínculo con los partidos políticos se basa en la incidencia en cuanto a que tomen dentro de sus programas de acción el estudio de solución de los problemas sociales. Se trata de buscar una fórmula de co-gestión en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas a aplicar.
Una relación propositiva orientada a un diálogo permanente y abierto que genere o habilite las propuestas anteriormente mencionadas en cuanto a la posibilidad de co-gestión, seguimiento y

contralor de los programas que solucionen problemas sociales, sería un vínculo a conseguir en el futuro

- f) La Sociedad Civil organizada intenta reivindicar los intereses de la sociedad generando nuevas formas de autonomía y de inclusión alternativa o simplemente organizada paralelamente al Estado pero que se remite al Estado. Actúa en el campo de la mediación de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que genere una nueva relación con la sociedad.

Los partidos políticos tiene una capacidad de incidencia en la reivindicación e implementación de políticas mucho mayor que la Sociedad Civil, por cuanto tienen la posibilidad de actuar desde el Estado.

- g) Los roles que los hacen parecidos se enmarcan dentro de la capacidad propositiva de fórmulas que contemplen la solución de problemas y demandas de la sociedad civil.

La diferencia está en cuáles son los intereses que realmente representan los partidos políticos y en su capacidad de adecuarse a una sociedad cada vez más compleja.

TERCERA SESIÓN

- a) *Lucha contra la corrupción*

El Mandato: Considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, *la Convención Interamericana Contra la Corrupción*, de acuerdo con sus respectivos marcos legales, y fomentarán la aplicación efectiva de la Convención, a través, entre otros, del *Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción* y los programas e iniciativas de cooperación técnica conexos, incluyendo aquellos de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales competentes en materia de buena gestión pública y lucha contra la corrupción, así como los programas que cada país diseñe e implemente, de acuerdo con sus leyes nacionales, y por sus propios organismos competentes, cuando éstos puedan requerir asistencia;

Los diferentes países de la región han ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción. Con relación a la aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción significa un avance la Declaración de Buenos Aires, sobre el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención (Buenos Aires,

2 al 4 de mayo 2001, la que posteriormente fuera firmada en ocasión de la reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de junio 2001 celebrada en San José de Costa Rica por los veintidós Estados Parte que ratificaron ese Tratado hemisférico.

Se han buscado mecanismos, tendiente a fortalecer los sistemas de control respecto al uso indebido del poder público o de la función pública. Asimismo se han creado en algunos países registros y custodia de las declaraciones juradas de bienes e ingresos, que la ley establece como obligatorias para los funcionarios que ocupan cargos de jerarquía en un amplio espectro de organismos públicos y que deben ser actualizadas cada dos años.

El Mandato: Reconocen la importancia de la Conferencia Regional de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Santiago de Chile en diciembre de 2000 y se comprometen a participar activamente en la Conferencia Mundial que tendrá lugar en Sudáfrica en el 2001, promoviendo sus objetivos; y recalcando que las plataformas políticas que se basan en el racismo, la xenofobia o en las doctrinas de superioridad racial deben ser condenadas por su incompatibilidad con la democracia y con la gobernabilidad transparente y responsable;

Los países de la Región que han participado tanto en la Conferencia Regional de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Santiago de Chile en diciembre de 2000 como en la Conferencia Mundial en Durban Sudáfrica en el 2001 se han comprometido a desarrollar políticas respecto a los sectores vinculables (niños, mujeres, afrodescendientes e indígenas). Se intenta avanzar respecto a la concepción del necesario desarrollo de “medidas de acción afirmativa” que permitan compensar las desigualdades estructurales que se han advertido en este campo.

En éste sentido es un avance la participación en el taller Regional para la implementación de Acciones Afirmativas para los Afrodescendientes, donde surge un documento de Recomendaciones instando a los Estados a implementarlos.

Un avance significativo resultaría de la Convención Interamericana contra el Racismo, objeto también de la próxima Asamblea de la OEA.

El Mandato: Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales;

Significa un avance al respecto las actividades en el marco del “Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local” que desarrolla la Secretaría General de la OEA.

El Foro Subregional “Descentralización y Autonomía Local: avances y desafíos en el Cono Sur” que se llevó a cabo en la ciudad de Mar del Plata los días 4 y 5 de abril de 2002, en el marco de la cooperación entre la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI) y la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Secretaría General de la OEA.

Asimismo, la “Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana a nivel municipal en el hemisferio”, que tuvo lugar en la ciudad de La Paz, Bolivia, del 29 al 31 de julio de 2001.

Los principales desafíos es la implementación efectiva de los compromisos asumidos en cada una de las instancias referidas, en el sentido de que los resultados satisfagan las necesidades y los compromisos asumidos.

- b) La Sociedad Civil debería monitorear la implementación efectiva de los mandatos asumidos por los Estados, y participar activamente en las distintas fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.
- c) Uno de los mandatos del proceso de las Cumbres es la promoción de los objetivos de los resultados tanto de la Conferencia Regional de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Santiago de Chile en diciembre de 2000 como de la Conferencia Mundial realizada en Sudáfrica en el 2001.

La Sociedad Civil organizada –Mundo Afro– ha tenido una gran incidencia en la elaboración de un documento conjunto Estado-Sociedad Civil que fue presentado en la Conferencia.

Se ha desarrollado en mayo del corriente en Mtdco un Taller regional sobre la implementación de las acciones afirmativas para afrodescendientes, donde se presentó un documento conjunto de recomendaciones.

Por otra parte se han elevado proyectos de políticas públicas de acción afirmativa al Estado, las cuales prevén un trabajo conjunto Estado-Sociedad Civil.

- d) Si entendemos que la desigualdad es una de las amenazas a la gobernabilidad y si las raíces de la desigualdad en América Latina se asemeja a las de otras regiones den vías de desarrollo, debe te-

nerse en cuenta que su configuración corresponde a grandes rasgos a las fronteras raciales y étnicas lo que hace clave para interpretar la pobreza y la desigualdad en la región.

Si bien la incidencia de la pobreza es alta en toda la región es grave en los pueblos indígenas y afrodescendientes. Los promedios de nivel de educación y de vida son sistemáticamente más entre los grupos minoritarios que entre la población blanca.

Por tanto es evidente la relación entre raza, pobreza y marginalidad.

Es necesario abordar abiertamente la discriminación recabando información a través de censos y tareas de investigación, que permita el reconocimiento político de la diversidad, la validez de los Estados multiculturales, pluriétnicos y también el análisis y compensación legal por la discriminación racial, todo lo cual permite la preparación de terreno para la formulación de políticas antidiscriminatorias.

NEN-Núcleo de Estudos Negros

PRIMEIRA SESSÃO

- a) Somente o exercício da democracia pode resultar em uma governabilidade democrática, quando cidadãos são capazes de discutir junto ao governo as propostas que atingem a sociedade como um todo. Para tanto é necessário um constante diálogo com a sociedade civil. O respeito as manifestações populares também deve ser respeitado. Podemos considerar que a soma dessas ações gera a governabilidade democrática.
- b) A intervenção da sociedade internacional, principalmente no setor econômico, como por exemplo o FMI causa uma instabilidade que tem afetado a governabilidade no hemisfério. A crise econômica em que se encontram diversos países da América Latina é outro fator. A falta de segurança e o desrespeito aos direitos humanos ajudam a estabelecer esse quadro.
- c) Hoje no Brasil vivemos uma situação atípica onde um governo popular pela primeira vez chega ao poder no país com suporte da maioria da sociedade brasileira. É um bom momento político e econômico, uma vez que a sociedade internacional está apostando no governo Lula. Creio que a grande ameaça a essa situação pode ser a interferência vinda de países desenvolvidos na nossa economia. A falta de emprego e a violência também são fatores que contribuem para uma eventual ameaça a governabilidade.
- d) Acreditamos que cabe a sociedade civil se mobilizar para juntamente com o governo propor políticas públicas no setores onde existe concentração de problemas, para então modificarmos a situação.

SEGUNDA SESSÃO

- a) No Brasil temos uma infinidade de partidos políticos que são criados sem nenhum critério. É fato que existe uma distância muito grande entre as propostas destes partidos e os interesses da sociedade. Acreditamos que a solução para isso está no voto que deve ser mais consciente por parte da população, mas para isso ocorrer é necessário educar o povo, para que então possam escolher melhor seus governantes.
- b) A maioria dos partidos representam seus próprios interesses políticos, que estão diretamente ligados ao poder econômico. A corrupção favorece esse pensamento.
- c) Acreditamos que as ONG's e outros setores organizados da sociedade estão assumindo essa representação dos interesses sociais, mas isso não é o bastante, mesmo porque não se pode ignorar que isso é um dever do Estado.
- d) Em primeiro lugar, cabe a sociedade civil denunciar essa fragilidade dos partidos políticos, principalmente com relação a corrupção. É necessário alertar a sociedade para evitar a eleição de partidos e políticos que não representam os interesses dessa sociedade. De outro lado, cadê também a nós, pressionar o governo para que tome medidas de interesse dessa sociedade.
- e) Alguns partidos políticos tem aberto espaço para a sociedade civil construírem junto um plano político e estratégias de governo. A sociedade civil também tem feito sua parte promovendo debates temáticos e discutindo a posição política de determinados partidos. Acreditamos que é necessária a existência deste vínculo, sem que cada uma das partes perca sua individualidade e autonomia.
- f) Um das principais diferenças entre a sociedade civil e os partidos políticos está na atuação de cada um. Como já dissemos muitos partidos permanecem lutando por seus próprios interesses, o que não ocorre na sociedade civil, até mesmo pela forma com se estrutura. Talvez a sociedade civil tenha uma representatividade mais legítima, porque nasce a partir da necessidade do povo de se organizar e lutar por direitos estabelecidos.
- g) A semelhança talvez esteja na forma de atuação, pois ambas são políticas, e ainda na idéia de mudar uma situação, pois da mesma maneira que as organizações da sociedade civil, os partidos políticos surgem da idéia de que existe uma ausência do poder público em determinado setor, que deve ser corrigido. O descontentamento com a situação é a motivação da construção destas duas formas de intervenção na sociedade.

Servicio Paz y Justicia, SERPAJ-Chile

PRIMERA SESIÓN

Para comenzar hay que reconocer claramente un hecho que determina la naturaleza y los alcances de la gobernabilidad¹: Cuando se gobierna, lo que se pone en juego es un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica del Estado y la sociedad que es gobernadas. O para decirlo más precisamente, en términos gramscianos, *la tarea de gobernar es la tarea de construir hegemonía*. Es decir, hacer confluir los intereses particulares hacia un interés colectivo que, al ser definido por quien gobierna, confiere ascendencia y control político sobre los gobernados. Esto implica:

- a) Que la gobernabilidad debe ser puesta en su exacta dimensión: la política. Más que un problema de incapacidad funcional del Esta-

1. La gobernabilidad se ha convertido en un concepto mediático que, en palabras de Chesneau, "se contrae en lo inmediato para imponer en la vida cotidiana las figuras multifórmicas del instante". La gobernabilidad es el nuevo "fastfood" que se produce con la misma velocidad que es consumido. Es el signo de una profunda desideologización, en la que se ha perdido todo el contenido político implícito en la noción de conducción (política) que define el ejercicio de gobierno, el concepto de gobernabilidad ha servido para tratar de explicar los más variados fenómenos. Por ejemplo, para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer (Huntington, Crozier y Wanakuti, 1975); para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas (Achard y Flores, 1997); para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos (Nogueira, 1998); para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Jessop, 1999); para describir los procesos de creación de consensos o la obtención de consentimientos o aquiescencias necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses (Hewitt, 1999); o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país (Kauffman, 2000).

do para responder a las demandas de la sociedad y los mercados, la gobernabilidad hace referencia tanto a un *momento de viabilidad política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno.*

Mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes.

- b) Que la gobernabilidad está determinada por el tipo de confrontación, la territorialidad en discordia y la capacidad de los contendientes para imponer su razón sobre las demás. *La gobernabilidad pone en evidencia el momento que atraviesan las relaciones de poder.* Lo que comienza como un problema de legitimidad, si no es debidamente atendido, puede terminar en una crisis de Estado.
- c) Que la gobernabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Así, mientras que el gobierno refiere a la tarea de conducir, la gobernabilidad da cuenta del entorno en que la tarea se produce. *La gobernabilidad es la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados.*

La *intensidad* hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el *sentido* indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación

Factores Que Afectan La Gobernabilidad:

Los factores que afectan la gobernabilidad, son aquellos, que por su inexistencia o inoperancia no contribuyen a la reconstrucción de las reglas de juego de la democracia y de la credibilidad, el respeto y la confianza de la gente en las entidades públicas y que, por consiguiente, no posibilitan la convivencia pacífica y del mejor empleo de los recursos disponibles en el país.

- i) Deficiencias en la administración y efectivo acceso a medios de justicia, con escasos canales de participación y fortalecimiento de

- la sociedad civil que reclama transparencia en la toma de decisiones y espacios democratizados de poder social
- ii) Falencias en la real promoción, defensa y ejercicio de los Derechos Humanos, incluidos los DESC, con especial relevancia en el momento actual, en la necesidad de Superar la desigualdad social y económica (que aumenta en vez de disminuir).
 - iii) Carencias de un sector público responsable y eficiente que aleje la corrupción de sus practicas habituales.

Crisis de Gobernabilidad:

Como coyunturas criticas, las crisis de gobernabilidad se desarrollan en tres momentos distintos y bien definidos:

- a) *La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad.* Es el momento en que las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de mediana intensidad conflictiva;
- b) *Crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política.* Es el momento en que la perdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados. Es la coyuntura en que se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de alta intensidad conflictiva;
- c) *Crisis de gobernabilidad como crisis del Estado.* Es el momento de la fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político. Es la coyuntura en que ya no hay ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad.
Aceptar que las crisis de gobernabilidad se origina y desarrolla en tres momentos distintos implica aceptar que, como coyunturas críticas, existen elementos que estructuralmente propician la degradación de la función gubernativa:

- La (in)estabilidad de los gobiernos como indicador y como causa de los regímenes políticos, producida por los procesos de desinstitucionalización política de la acción gubernamental;
- Reducido papel que cada vez más desempeñan los partidos políticos en la representación de los intereses y voluntades en la movilización conflictiva en torno a las políticas y fidelidades a unos determinados valores, en un contexto de desideologización;
- La volatilidad en la estructuración y gestión de las políticas públicas, que produce la sustitución de la política por la administración.

Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina

La gobernabilidad democrática en América Latina está seriamente comprometida. El agravamiento de las tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales, en un contexto donde los Estados son cada vez más frágiles y las sociedades más indóciles, está socavando los fundamentos de los regímenes políticos latinoamericanos. Los procesos de ajuste económico y reforma institucional, que en otros países han contribuido a mejorar el funcionamiento del Estado, en América Latina han terminado por desatar un proceso de *desinstitucionalización, desideologización y despolitización*, que hoy mantiene a los países de la región en la incertidumbre y la volatilidad (Tomás Moulian).

El ejercicio de gobierno está desprovisto de un proyecto político que lo guíe, carente de contrincantes ideológicos que le den un contenido y vacío de principios y valores institucionales que puedan hacer su acción más trascendente. El pragmatismo se ha convertido en el agente mayor del gobierno, construyendo una gobernabilidad mediática que no puede trascender la gerencia pública o la invocación de una nueva ciudadanía (virtual) que confiera unidad a una sociedad dispersa y transparencia a actos oscuros y que sustituya la ideología conflictiva por la búsqueda del buen sentido, las luchas políticas por las protestas de consumidores, los conflictos sociales por la atención de necesidades básicas.

Mientras tanto, el entorno real en que se desenvuelve la tarea de gobernar es cada vez más difícil e incierto. Cada año son más los excluidos y menos los privilegiados. En América Latina la brecha es tan profunda, que la democracia se ha convertido en un “bien de consumo” que no sólo diferencia la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también se encarga de discriminar entre ciudadanía de primera y de segunda.

En un contexto en el que globalmente se busca reorientar las políticas económicas, mejorar los marcos regulatorios y apoyar una adecuada gestión pública, como condiciones para asegurar la “calidad del crecimiento”, las crisis de gobernabilidad son cada vez más frecuentes y más profundas. Ya no sólo revelan desarreglos que –como medida extrema– podían ser resueltos con un cambio de gobierno, sino que evidencian fracturas que ponen en cuestión la supervivencia misma de los regímenes políticos. En condiciones de desinstitucionalización, desideologización y despolitización, las crisis de gobernabilidad en la región parecen seguir una trayectoria que se inicia como crisis de legitimidad, que evoluciona hacia una crisis de conducción política y termina como una crisis de Estado. Para enfrentar los desafíos que le impone la crisis, los países de la región deben recuperar el sentido y contenido gubernamental del ejercicio de gobierno. Es decir, como proceso (político) de conducción política de la sociedad y del Estado. Eso supone una agenda que internamente promueva la reconstitución de los partidos políticos, los controles políticos y externamente promueva la integración regional en torno a la estructuración y gestión de políticas económicas y las de seguridad nacional.

El desengaño sobre lo público autoriza el abandono de toda responsabilidad que no sea en la esfera de lo privado, llevando aparejada a la vez, una conformidad pasiva y silenciosa con la realidad circundante. El *laissez faire*, instalado en una lógica que ubica al individuo en el centro del mundo, convierte en invisible el vínculo que lo une a la colectividad a la que pertenece. El mercado (lugar de ejercicio de intereses), aprovechando la desacreditación del Estado, gana terreno mientras se desmantelan las instituciones, los agentes del antiguo orden, los trabajadores sociales, las solidaridades... Ilusiones de creer que el mercado puede jugar el papel del Estado. Por otra parte, al mismo tiempo que se reduce su dimensión social, se observa un crecimiento del Estado penal que se constata en el aumento casi generalizado de gasto para seguridad frente a la reducción o mantenimiento del gasto en educación, salud, investigación. La cárcel en su sentido real, pero también metafórico (círculos de pobreza, precarización del empleo, inseguridad social...) conduce al aislamiento y la exclusión. A la par se da una transferencia de la fuerza y la coerción, hasta hoy en manos del Estado, hacia sectores privados. Ya ni siquiera vale la idea de Max Weber según la cual el rasgo específico del Estado es el monopolio de la violencia física legítima.

SEGUNDA SESIÓN

Pese a que el incremento en el gasto público, llevó a la creencia de que las reformas de los años noventa habían aumentado el tamaño del Estado, en realidad, al observar con detenimiento el desmonte de los más importantes procesos de regulación estatal (laboral, cambiaria, de comercio exterior, etc.), el repliegue estatal en la producción (bancaria, industrial, minería, transportes, servicios públicos) o el establecimiento de formas de autogobierno en la prestación y gestión de los asuntos sociales, se encuentra que el tamaño del Estado, en realidad se redujo.

Los más importantes procesos gubernamentales salieron de la esfera estatal para entrar en la esfera privada, pero sin desmontar los aparatos institucionales. El cascarón del Estado ya no sólo quedó vacío de contenido político, sino ahora también de contenido público. Esta observación plantea una conclusión muy importante: la reforma de los noventa, lejos de modificar el tamaño del Estado, lo *desinstitucionalizó*.

Los partidos políticos, sin referencia a un contenido político de la acción estatal, quedan frente a una política vacía de contenido ideológico. A la desinstitucionalización del Estado viene a sumarse una *desideologización* de los partidos, que impide que la política pueda funcionar como una instancia para racionalizar la deliberación de los fines que persigue un Estado, para convertirla en una instancia tendiente a trascendentalizar los fines por sí mismos. Como argumenta Tomas Moulian (1997) “trascendentalización y deliberación son dos formas antagónicas. Una funciona opuesta a la otra. La primera convierte a la política en religión, mientras que la segunda implica una discusión secularizada sobre fines preferenciales pero no sagrados” es la marca de la *despolitización*.

El vacío político dejado por los partidos ha sido rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Favorecido por la velocidad de la revolución tecnológica, los medios de comunicación han ido copando los espacios abandonados por los discursos y las prácticas políticas que defendían la intervención estatal, estableciendo nuevos lazos de relación entre los ciudadanos (ahora sin sentido de pertenencia) y los gobiernos (sin sentido de existencia) para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Es la videopolítica que copa todos los escenarios de la vida en sociedad. Si la política sobrevive es gracias a los juegos del simulacro audiovisual.

Los partidos políticos evalúan y miden el impacto de sus acciones y decisiones por encuestas, “ratings” o audiencias mediáticas. Conven-

cer para un político o un gobernante es ser “bueno” en el manejo de los medios. La videopolítica se ha convertido en el agente mayor de la política y la acción gubernamental. Ella asegura la frágil unidad a una sociedad dispersa. Confiere transparencia a actos oscuros.

Es el nuevo paradigma que substituye la ideología conflictiva por la búsqueda del buen sentido; las luchas políticas por las protestas de consumidores; los conflictos sociales por la atención de necesidades básicas insatisfechas.

Rol de la sociedad civil en este escenario:

Mientras tanto, los gobernados acrecientan sus sospechas y desconfianzas en las entidades gubernamentales y sus gobernantes. Una encuesta publicada por la Revista Iberoamericana Opinión y Cambio (1998), encontraba que en Argentina cerca del 85% de los ciudadanos no creía en la administración de justicia, cerca del 75% no creía en el Congreso y el 75% no creía en los partidos políticos; en Bolivia la credibilidad en los partidos era sólo del 11%, en el Congreso del 19% y en la administración de justicia del 15%; en Brasil las proporciones de credibilidad apenas eran del 10% para los partidos políticos, 13% para el Congreso y 23% para Justicia; en Colombia, sólo el 10% los ciudadanos cree en los partidos políticos, el 25% cree en el Congreso y cerca del 30% en la administración de justicia; en México los reportes de credibilidad eran: partidos el 9%, Congreso 19% y Administración de justicia 7%; Guatemala en donde los datos eran: partidos 11%, Congreso 22% y Administración de justicia 21%; y Venezuela partidos 5%, Congreso 9%, Administración de justicia 9%.

En este escenario, el gobierno se hace por “pilotaje al ojo”. Política y administración se confunden ante la presión ejercida por la búsqueda de acciones inmediatas y efectos rápidos que respondan a las urgencias del momento. Gobernar se reduce a administrar lo mejor que se pueda las explosiones de una sociedad fragmentada, tratando de contener las crisis, las fricciones, las disfunciones, los sacudones y la inestabilidad.

El análisis de ciudadanía no puede abstraerse del escenario en el que está montada, democracias construidas sobre pilares de arena y, en las que cualquier movimiento, permite percibir sus enormes fallas: campañas electorales falsarias, crisis de representatividad, abismos entre la sociedad y los partidos políticos con intereses sectarios, cada vez más sometidos a los imperativos nacionales capitalistas e instalados en la lógica de la economía “globalizada”.

El poder político de los grupos económicos, organizados fuera del proceso electoral, hace que las decisiones tomadas por los consorcios multinacionales y el gobierno releguen a la sociedad a meros sujetos de consumo. O porque no decirlo, lo conviertan en un consumidor y/o espectador de la práctica política, donde el sujeto es hablado a partir de los objetos materiales y/o culturales que consume. La democracia se convierte en un espectáculo que excluye a determinados interlocutores porque, como expresa Robert Castel, *“para ser ciudadanos hay que tener un mínimo de independencia y autonomía, no estar sometido a relaciones de clientelismo, de patronazgo”*.

Exclusión implica, no sólo la carencia de atributos fundamentales para la inserción en el mercado, la falta de acceso a ciertos bienes/servicios y la condición de vulnerabilidad que presentan ciertos grupos, sino también la negación de ciudadanía, en otras palabras *“...carece del derecho a tener derecho”*. Exclusión y desigualdad forman parte indisoluble de las constelaciones discursivas. Las mismas son parte de un *“proceso histórico”* a través del cual una cultura, por vía de un discurso de verdad, crea la interdicción y la rechaza. Paulatinamente se despoja a los individuos de su condición humana y se les impide su ejercicio ciudadano.

Pero por qué el ciudadano de hoy no puede tomar conciencia del lugar en el que se encuentra. En el marco de la vulnerabilidad actual, Robert Castel considera peligroso centrar el análisis de la cuestión social en el problema de la exclusión y, para comprender la dinámica de las transformaciones en curso, propone tener en cuenta la condición salarial en general. Explica que desde una concepción de fines del siglo XIX (Europa), que reducía el carácter individualizado de la relación de trabajo, se pasa al retorno a una tendencia a tratar nuevamente al trabajo como una mercancía. *Se impone la idea de que la liberalización del mercado y la maximización de los beneficios deben pasar por la lucha contra los logros sociales*

En una época en la que se resignifica la noción de ciudadano, asumiendo éste un nuevo rol como consumidor de bienes y servicios, podríamos plantearnos si estamos frente a un individuo objeto o sujeto de las políticas sociales. ¿Qué deberían tener éstas para garantizar la construcción de ciudadanos incluidos?

TERCERA SESIÓN

Sobre monitoreo y seguimiento de la sociedad civil d acuerdo y mandatos que reciben los jefes de estado en asamblea y cumbres.

La tarea pareciera ser la de reforzar las funciones de seguridad y control que son cada vez más pesadas, cada vez más complejas, en un contexto donde las infraestructuras son frágiles técnicamente y los hombres lo son éticamente (Chesneaux, 1990). La corrupción, la impunidad y el clientelismo emergen como mecanismos permanentes de intermediación política y regulación institucional

Para responder estos desafíos, proponemos introducir dos conceptos nuevos; calidad de la democracia y auditoría ciudadana.

Tanto la idea de calidad de la democracia como el de auditoría ciudadana son obras en progreso. Nuevas experiencias y debates permitirán tener conceptos más sólidos y acabados.

El concepto de calidad de la democracia

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. La definición combina componentes descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático².

Esta combinación es propia del concepto de calidad de la democracia pues, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción. Se trata, pues, de verificar el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal).

Convivencia política son las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes y funcionarios públicos (que son también ciudadanos) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo los niños y los extranjeros) en la gestión de asuntos públicos.

2. Por régimen democrático se entiende, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características (aunque en algunas ocasiones enlistó ocho). En ella, las instituciones políticas garantizan y protegen que:

- las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía;
- las elecciones sean libres y limpias;
- los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas;
- casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones por razones, por ejemplo, de falta de capacidades mentales comprobadas);
- las personas puedan ejercer la libertad de expresión;
- las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización; y
- las personas puedan ejercer el derecho a la información.

La idea de auditoría ciudadana en mandatos acordados por la OEA

Auditar significa examinar los registros y reportes de especialistas distintos de los encargados de su preparación para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar al cumplimiento de las responsabilidades encomendada. Una auditoría es una evaluación que incluye tres partes: examen de registros, rendición de cuentas y cumplimiento de responsabilidades. De lo contrario, la democracia en la región corre el riesgo de no arraigarse en la vida y conciencia de las personas. Pero mejorar la calidad democrática no se reduce a consolidar las instituciones y prácticas políticas existentes. Por consiguiente sugerimos continuar auditando fundamentalmente los siguientes mandatos:

1. Procesos y procedimientos electorales
2. Transparencia y buena gestión gubernamental
3. Lucha contra la corrupción
4. Fortalecimiento de los gobiernos locales
5. Derechos humanos y libertades fundamentales
 - Reconociendo que la protección universal y la promoción de los derechos humanos –incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el respeto a las normas y principios del derecho internacional humanitario, con base en los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia– son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades democráticas, y subrayando la importancia del respeto al Estado de Derecho, el acceso equitativo y efectivo a la justicia y la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones públicas.
6. Cumplimiento de obligaciones internacionales y respeto de las normas internacionales
7. Migración
 - Reafirmando los compromisos asumidos en la Cumbre de Santiago de Chile en 1998, relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo los trabajadores migrantes y sus familias
8. Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia
 - Considerarán firmar y ratificar, ratificar, o adherirse a, lo antes posible y según sea el caso, los dos Protocolos Facultativos de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas, específicamente aquél sobre la *Participación de los Niños en Con-*

flictos Armados, y aquél sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía; buscarán la plena incorporación de sus obligaciones bajo la Convención a sus leyes, políticas y prácticas nacionales;

9. Seguridad Regional:

- Reconociendo que la democracia es esencial para la consolidación de una cultura de la paz.
- Continuar fomentando el bienestar de nuestros pueblos, y observando que la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades legalmente constituidas de nuestros Estados es fundamental para la democracia.
- Propiciar la homologación de gastos militares, propiciar el desarme creciente.

10. Fortalecimiento de la confianza mutua

- Celebrarán la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004, para lo cual la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA deberá concluir la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques sobre la seguridad internacional en el Hemisferio, tal como fue establecido en la Cumbre de Santiago.

Las auditorías ciudadanas son una acción práctica para contribuir con el desafío de elevar la calidad democrática en la región, sin caer en recetas. Poner a las y los ciudadanos a evaluar la vida política es una manera de hacer democracia pues activa el ejercicio de dos derechos fundamentales: el derecho a la libre expresión y a exigir a sus líderes políticos e instituciones rendir cuentas. Es también una manera de acercar la democracia a la vida cotidiana de las personas pues las aspiraciones evaluadas son, precisamente, aquellas relacionadas con problemas de la convivencia política relevantes y consensuadas por la ciudadanía. Es, finalmente, una manera de enriquecer la reflexión sobre la democracia, centrada como ha estado en consideraciones sobre instituciones o procedimientos, con el debate sobre el desempeño y resultados políticos del sistema. Parafraseando a Lincoln, las auditorías son una iniciativa de, para y por los ciudadanos.

Universidad de Tulane,
Instituto para Derechos y
Políticas Ambientales

PRIMERA SESIÓN

- a) Más que elecciones para elegir gobernantes, la gobernabilidad supone la participación informada de ciudadanos en la toma de decisiones en temas de su interés. Esto implica un diálogo profundo, constante y constructivo entre el gobierno y sus ciudadanos.
- b) A nivel regional, afectan la gobernabilidad democrática la ausencia de mecanismos y marcos legales para la participación que permita a los ciudadanos tener acceso a información oportuna, a procesos y a justicia en la toma de decisiones en temas que directamente afectan e interesan a los ciudadanos.
A nivel nacional en los EE.UU., la tendencia a cerrar procesos y fuentes de informaciones existentes por razones de seguridad si bien la circunstancias globales llaman por mas solidaridad y transparencia.
- c)
 1. A nivel del gobierno y funcionarios, ausencia de tolerancia para sostener diálogos abiertos y transparentes con ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
 2. Escasa capacitación, entrenamiento, y financiamiento de organizaciones de base para articular propuestas, presentarlas a las autoridades e influir en sus resultados
 3. Dificultad de definir qué es sociedad civil y quiénes son las organizaciones de la sociedad civil, especialmente si se aborda el tema de manera genérica. Si hablamos de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en sectores específicos (medio ambiente, salud, educación), es más probable que podamos identificarlas.
- d) La sociedad civil debería ser un socio fundamental en la implementación de estos mandatos, aportando ideas y experiencia, buscando recursos para implementarlos conjuntamente.

TERCERA SESIÓN

- a) Uno de los principales avances en el proceso de implementación de los mandatos de la OEA es la creación del Foro Interamericano de Derecho Ambiental (FIDA) dentro de la OEA. El FIDA trabaja en áreas de comercio libre y medio ambiente, derechos humanos y políticas de agua. (Describir más el FIDA, o en la parte C de esta misma sesión)
El mayor desafío es conseguir financiamiento para los compromisos sociales que la OEA ha contraído –como los que el FIDA trabaja– ya que en la región prevalece el criterio, por parte de organismos financieros, de otorgar financiamiento a obras de infraestructura.
- b) La sociedad civil debería ser un socio fundamental en la implementación de estos mandatos, aportando ideas y experiencia, buscando recursos para implementarlos conjuntamente.
- c) La experiencia del Foro Inter-Americano de Derecho Ambiental (FIDA) dentro de la OEA como una red hemisférica publica / privada para el intercambio de ideas entre funcionarios y expertos en derechos y políticas ambientales. Trabajando en materia de comercio libre y medio ambiente, derechos humanos y políticas de agua.
- d) Promover mecanismos y marcos legales para asegurar relaciones racionales y fuertes entre gobiernos y expertos de la sociedad civil por medio de ejemplos buenos, modelos, y asistencia técnica (por parte de las unidades técnicas en la Secretaría General).

