



FOCAL

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

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROMOCIÓN Y REFUERZO DE LA DEMOCRACIA

Explorando Contextos Nacionales: Informe sobre Seminarios en Ecuador y Bolivia

En el agosto de 2006, FOCAL organizó seminarios en Quito, Ecuador y La Paz, Bolivia para presentar las conclusiones de la conferencia *Papel de la Sociedad Civil en la Promoción y la Protección de la Democracia en las Américas* celebrada en Ottawa del 1-2 de marzo de 2006. Los seminarios agruparon a organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y otros grupos de presión nacionales para explorar cómo las tendencias regionales y desafíos para la democracia identificados en la sesión de Ottawa se comparan con la realidad actual de Bolivia y Ecuador. Ambos países han sobrevivido momentos críticos en su desarrollo democrático en años recientes y cuando se celebraron los seminarios se hallaban inmersos en procesos que proporcionan una oportunidad de cambio positivo: una elección presidencial en Ecuador y una Asamblea Constitucional en Bolivia. En este contexto, se consideró que un intercambio de perspectivas con grupos de presión nacionales sobre el papel potencial de la sociedad civil en la promoción y el fortalecimiento de la democracia era de particular relevancia.

El 24 de agosto, FOCAL y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD) se reunieron con 30 representantes de OSCs en Quito. Un evento similar fue llevado a cabo en La Paz el 30 de agosto, co-auspiciado con la Red Participación y Justicia y al que asistieron más de 100 representantes del gobierno, las OSCs y de la comunidad académica. En ambos acontecimientos, participantes y panelistas de Ecuador, Bolivia, Brasil, Canadá y Perú examinaron los principales desafíos para la democracia en cada país así como el papel y acción de la sociedad civil ante tales retos. En ambos encuentros se produjeron debates profundos que invitan a la reflexión. Este informe presenta un resumen de las diversas opiniones manifestadas, destacando tanto las tendencias comunes como las particularidades de cada país.

Desafíos para la Democracia - Divergencias

El punto de partida para la discusión fueron las conclusiones contenidas en el informe *La Sociedad Civil en la Promoción y Protección de la Democracia en las Américas: Una Visión de Futuro*, derivadas de debates en Ottawa en marzo de 2006¹. Como base definitoria la reunión empleó como un punto de referencia los elementos fundamentales de la democracia según se

¹ *La Sociedad Civil en la Promoción y Protección de la Democracia en las Américas: Una Visión de Futuro* está disponible en www.focal.ca

Civil Society and Democracy: A Vision for the Future

perfilan en la Carta Democrática Interamericana.² En el evento de Ottawa los participantes admitieron que existe amplio desencanto con esta visión de la democracia liberal a consecuencia de su fracaso en proporcionar ciudadanía significativa, ventajas económicas, mejoras en la asistencia social y eficaz protección de derechos. Problemas estructurales, incluidas la pobreza y desigualdad y la carencia de consenso con respecto a los objetivos nacionales, fueron identificados como desafíos claves que contribuyen a perpetuar estos problemas. La crisis de los partidos políticos, el atasco institucional y la intervención de actores no-estatales en la política fueron también corroboradas como amenazas apremiantes para la estabilidad y el ejercicio positivo de la democracia. Las tendencias populistas fueron destacadas y marcadas como síntoma del mal ejercicio de la democracia, pero fueron desacreditadas como solución tangible y duradera para las deficiencias existentes: aunque los líderes populistas a menudo promueven la inclusión del marginado, los participantes condenaron su tendencia a evitar o cambiar las instituciones existentes y citaron su retórica como una fuente de división social e inestabilidad. La conclusión a la que se arribó en Ottawa fue que se ha de defender la integridad de las instituciones democráticas y que todos los actores, incluida la sociedad civil, deben combatir los desafíos a la democracia por vía de canales legítimos.

Durante debates en Ecuador y Bolivia muchas de estas observaciones tuvieron resonancia entre los participantes, quienes compartieron la opinión de que ambos países estaban siendo afectados por las tendencias regionales. Las sesiones confirmaron lo que otras encuestas recientes han mostrado: los ciudadanos no están convencidos de la viabilidad de la democracia como medio para mejorar su situación. Ante la incapacidad del sistema democrático para responder a sus demandas, muchos ciudadanos ponen en tela de juicio elementos de la democracia "representativa" y perciben a candidatos que promueven cambios institucionales de gran alcance como una opción deseable y factible. Por consiguiente, en la medida que gran número de bolivianos y ecuatorianos buscan modelos alternativos de gobierno, esta búsqueda se constituye en parte significativa del debate social en ambos países. La reacción a esta situación varió, sin embargo, y las conclusiones a que se arribó en Ottawa en cuanto a qué solución dar a este problema no fueron compartidas por todos.

Varios participantes argumentaron el por qué de su visión crítica sobre la democracia. Los representantes indígenas comentaron que las nociones democráticas actuales de gobierno mayoritario, representación y derechos individuales no reflejan los valores de los grupos indígenas que viven según una tradición de consenso y derechos comunitarios. Además, el sistema democrático actual es percibido como un producto de manipulación que está basado en reglas excluyentes creadas por élites durante el proceso de transición. Tal manipulación sigue siendo practicada por políticos, cuya tendencia a usar artificios legales para camuflar la corrupción existente fue denunciada por los participantes. Esta tendencia fue objeto de preocupación particular en Ecuador donde las provisiones legales y constitucionales fueron repetidas y cuestionablemente aplicadas para justificar acusaciones presidenciales. Finalmente, el

² Los elementos claves de la democracia incluyen elecciones, representación, una división de poderes, gobierno mayoritario, derechos individuales, y el estado de derecho. El texto de la Carta Democrática Interamericana puede ser consultado en

http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm



Civil Society and Democracy: A Vision for the Future

debate reveló que la democracia liberal también está estrechamente asociada a políticas neoliberales que favorecen a la élite y no a los intereses de la mayor parte de los ciudadanos.

La marcada ausencia de canales institucionales para la expresión popular en los sistemas actuales fue subrayada por participantes en ambos talleres quienes denunciaron la carencia de alternativas para la participación de grupos marginados como los indígenas, los afroecuatorianos y las mujeres. Muchos consideraban la participación directa como un modo eficaz de expresar sus opiniones y una valiosa alternativa frente a mecanismos institucionales manipulados e imperfectos, y por tanto se veían atraídos hacia líderes populistas que promueven una relación más directa entre el estado y la población. Sin embargo, gran número de participantes ecuatorianos sí reconocieron los efectos perversos del populismo sobre las instituciones y expresaron apreciación de las limitadas ventajas reales que ofrece. Los representantes admitieron sentirse manipulados por los líderes populistas. Ellos han visto a líderes como Abdalá Bucarám y Lucio Gutiérrez movilizar a amplios segmentos de la población con discursos populistas y experimentaron la posterior inestabilidad causada por su fracaso de hacer realidad promesas de participación y redistribución. No obstante, muchos aún valoran la disposición y capacidad de estos candidatos para movilizar a los no-representados y articular sus intereses, y mantienen la perspectiva de que los únicos candidatos con posibilidad de propiciar un cambio positivo son aquellos que no provienen del sistema imperante. En tal sentido, el uso del término "populismo" fue percibido como despectivo e inexacto.

En Bolivia fue también muy apreciable una resistencia al empleo del término "populismo," donde persisten amplias dudas sobre el valor de instituciones existentes. Los participantes indicaron que debido a que las instituciones actuales históricamente han favorecido intereses de la elite y han obstaculizado la participación de la mayoría indígena, sienten que un presidente democráticamente electo que represente a la población debería actualizar el sistema institucional de manera que refleje una nueva realidad y objetivos diferentes. Muchos, por lo tanto, vieron la reforma constitucional por parte de la Asamblea Constituyente como un paso positivo. Sin embargo, otros advirtieron acerca de la enorme influencia de las imágenes y de la inclusión simbólica que históricamente han facilitado el liderazgo político autoritario y excluyente, y manifestaron reservas acerca del proceso constitucional conducido por el gobierno de Morales.

Así pues, las discusiones revelaron que los defensores de las perspectivas liberal y populista de la democracia han manipulado y cambiado estas nociones de acuerdo a sus intereses. La crítica del ejercicio de la democracia y la falta de consenso en cuanto a soluciones potenciales fueron un tema central de las conversaciones en Ecuador y Bolivia que dividió a los participantes en ambos países. Los participantes abordaron la discusión con diferentes perspectivas sobre si el problema radicaba en una falla en el sistema democrático mismo o de los individuos en el poder, y si las soluciones requerían modificaciones parciales del sistema o un cambio radical. El uso de etiquetas como "democracia liberal", "democracia participativa" y "populismo" también afectó el proceso de diálogo, por referirse tanto al sistema como a las prácticas predominantes en su interior, sin establecer diferenciación.

En este sentido, las sesiones de Ecuador y Bolivia corroboraron otra conclusión importante de la sesión de Ottawa, a saber, que la ausencia de un consenso social es un reto fundamental para la democracia en la región. Los debates revelaron el grado en que existen estas divisiones en el seno



de todas las esferas de la sociedad y penetran las relaciones sociales en esos dos países. Esto destacó cómo la falta de consenso no es simplemente histórica, sino un proceso dinámico y en curso que refuerza divisiones sociales y políticas.

Papel y Realidades de la Sociedad Civil

Además de la ausencia de consenso en cuanto a definiciones políticas, los conceptos de ciudadanía y sociedad civil fueron igualmente diversos entre los participantes en Ecuador y Bolivia. Para las sesiones se acordó emplear un concepto amplio de sociedad civil que abarcara a grupos que no fueran parte del estado o de la comunidad de negocios y que no estuvieran motivados por fines de lucro o de poder político. Sin embargo, no pareció que tal definición abarcara todas las realidades. Aunque existen diferencias entre Ecuador y Bolivia, de manera general se entendía a la sociedad civil como una combinación de ciudadanos y grupos privados que se mueven tanto en el seno como al margen de las esferas estatales y no estatales.

La presencia de movimientos sociales hace más complejo establecer definiciones y roles claramente delimitados. El concepto de sociedad civil como complemento del estado y de la comunidad empresarial es considerado por algunos como una noción liberal que carece de la legitimidad que los movimientos sociales derivan de su amplia inclusividad. Muchos participantes no establecieron una clara demarcación entre las esferas social y política, ni percibieron tal diferenciación como deseable. De hecho, muchos estimularon el libre desplazamiento de personas entre las OSCs, movimientos sociales, partidos políticos y el estado. Esta perspectiva era más extendida en Bolivia, donde grandes movimientos sociales (indígenas, cultivadores de coca) han roto los moldes definitorios tradicionales, compitiendo y ganando contra partidos políticos tradicionales.

Al margen de definiciones, la realidad que enfrentan las OSCs es también bastante compleja. Como es de esperar, existe diversidad en los tipos de organizaciones que existen en ambos países. Sin embargo, la composición de la sociedad civil ecuatoriana y boliviana refleja a la vez divisiones sociales y la influencia de otros actores. Algunas organizaciones abordan preocupaciones de nivel local y brindan servicios a comunidades, a menudo operando con recursos limitados. Otras se concentran en la promoción y salvaguarda de problemáticas tales como los derechos humanos y la democracia, con el apoyo de gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales. Mientras la heterogeneidad es un rasgo común entre las sociedades civiles en toda la región, es preciso ser conscientes de que la canalización de la ayuda de desarrollo a organizaciones no gubernamentales, si bien tiene muchas ventajas y aumenta la capacidad de las OSCs, también puede crear nuevos intereses dentro de la sociedad y profundizar las diferencias entre organizaciones.

Otro fenómeno importante que enfrenta la sociedad civil es el corporatismo, mediante el cual el estado actúa como mediador directo entre grupos, incorporando a sectores de la sociedad civil al proceso de formulación de políticas en un sistema de arriba hacia abajo. Esta forma de inclusión controlada divide aún más a la sociedad y dificulta la distinción entre las OSCs al fraccionar a la sociedad civil en grupos compartimentados de acuerdo a un limitado conjunto de intereses explícitamente reconocidos. En Bolivia, participantes indígenas explicaron cómo sus anteriores



tentativas de colaborar con el gobierno en el avance de los intereses indígenas recibieron por respuesta sugerencias de que actuaran por vía de organizaciones no-gubernamentales. El corporatismo fue reiteradamente identificado como una respuesta inadecuada e inaceptable del gobierno a las demandas de inclusión y participación de la sociedad. Los participantes expresaron el temor a una pérdida de independencia para la sociedad civil (cooptación) y a las restricciones a la libertad de expresión y acción de las OSCs que puede causar el corporatismo.

En este contexto, la sociedad civil enfrenta el desalentador reto de establecer quién representa a quién, y de determinar quién tiene la autoridad para hablar en representación de grupos más grandes. Así pues, se requiere de cierta dosis de precaución al reflexionar sobre las estrategias de las OSCs en Ecuador y Bolivia: aunque la sociedad civil tenga un papel importante que desempeñar en la búsqueda y fomento de un terreno neutral mediante la promoción de la tolerancia, el pluralismo y la participación, las organizaciones que abogan por los intereses de pequeños grupos o en cuestiones específicas pueden obtener limitados resultados y hasta pueden llegar a incrementar la fragmentación y la polarización.

Al hacer el análisis de la composición de la sociedad civil, en ambos países los participantes señalaron que las mujeres se hayan generalmente sub-representadas. La articulación de los intereses de la mujer y la incorporación de su voz a los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones fue destacada como área de potencial para las OSCs. La mayoría de los participantes también creyeron en la utilidad de la participación de la sociedad civil en el monitoreo de procesos políticos formales (elecciones, por ejemplo), así como de su desempeño como entidad de vigilancia de las actividades y ética del gobierno. Los participantes creyeron que el monitoreo y la participación constructiva deberían ser prioridades de las OSCs tanto a nivel nacional como regional, con aportes de las OSCs que no se limiten solo a la crítica sino, además, a presentar alternativas y recomendaciones concretas. Finalmente, para ser eficaz en tal papel se consideró esencial que las OSCs mismas garanticen la transparencia y el rigor en sus propias actividades y prácticas de gobierno internas.

Colaboración con Socios Clave

Como una de sus recomendaciones, el informe de Ottawa sugirió que, para ser más productiva, la sociedad civil debería trabajar más eficazmente con los partidos políticos a nivel nacional, así como con la Organización de Estados Americanos (OEA). Las reacciones a esta sugerencia fueron diversas.

Partidos Políticos

Se propuso que como actores claves en el debate social y entidades que podrían tener a su cargo el diseño de políticas, los partidos políticos son socios importantes para la sociedad civil; establecer una colaboración constructiva con los mismos constituye un ingrediente necesario para futuras estrategias de las OSCs. Tal alianza también contribuiría al reforzamiento de los partidos políticos y a mejorar tanto su capacidad de desarrollo de políticas como su representatividad. Sin embargo, en ambos países estuvo claro que la resistencia (por parte de gobiernos y partidos de todas las tendencias políticas) y una carencia de canales institucionales eficaces constituyen poderosos obstáculos para tal tipo de relación de trabajo positiva. En cambio, se pudo apreciar



Civil Society and Democracy: A Vision for the Future

que los partidos políticos ecuatorianos y bolivianos ofrecen resistencia a la inclusión de la sociedad civil y su propia inestabilidad interna a menudo genera mayor incertidumbre.

En Ecuador, la fragmentación del sistema de partidos impone desafíos para la gobernabilidad. La ley electoral en vigor facilita la creación y establecimiento de partidos, lo cual resulta en un conjunto de pequeños partidos que fragmentan plataformas e ideologías en el congreso. A fin de gobernar, el presidente se ve obligado a negociar alianzas con diversos partidos, que son a menudo coaliciones de conveniencia inestables e inciertas, basadas en objetivos estratégicos a corto plazo y la división de recursos. Esta situación propicia el atasco ejecutivo y legislativo que predomina actualmente en muchos países de la región. También se afectan las relaciones de la sociedad civil con los partidos, pues la inestabilidad en las lealtades políticas le hace difícil a la sociedad civil encontrar interlocutores estables y establecer canales con los políticos. Del mismo modo, esta situación es un obstáculo para el necesario reforzamiento de los partidos políticos.

En Bolivia, sólo recientemente se ha ampliado el paisaje político más allá de un pequeño número de partidos políticos tradicionales, a la vez que los movimientos sociales han sido incorporados a la arena política formal por mediación de procesos constitucionales y ahora desempeñan un papel activo dentro y fuera del gobierno. Aunque la inclusión de nuevos actores políticos y el empoderamiento de las masas fueron recibidos con beneplácito por los participantes, algunos expresaron temor de que el gobierno de Morales carezca de suficiente experiencia en el ejercicio del poder dentro del marco de trabajo de las instituciones formales y señalaron su falta de conocimiento práctico sobre cuestiones de interés clave para la sociedad civil. Este proceso de institucionalización aún en curso genera incertidumbre para las OSCs: los canales formales son actualmente escasos, y el énfasis de MAS (Movimiento al Socialismo) en la participación directa requiere que algunas OSCs adopten estrategias diferentes para relacionarse con el gobierno y los partidos políticos.

Estos resultados realmente confirman la necesidad del reforzamiento de los partidos como condición necesaria para el fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia en ambos países. Sin embargo, considerando el estado actual de los partidos, muchos han expresado dudas de que la sociedad civil realmente pudiera ayudar con eficacia a los partidos políticos a emprender reformas internas o a ser más representativos o activos. Los participantes eran de la opinión de que el apoyo de la sociedad civil es necesario, pero subrayaron la responsabilidad que los partidos mismos tienen que fortalecer su transparencia, ética y sus propias estructuras.

La OEA

Durante los últimos siete años la OEA ha hecho un esfuerzo para trabajar más estrecha y abiertamente con la sociedad civil en toda la región. Sin embargo, la OEA no es generalmente considerada como interlocutor viable o productivo por las OSCs nacionales de ningún país. Más bien, la organización es considerada una organización política intergubernamental que sólo responde a gobiernos y los intereses de aquellos. Por tanto, muchas organizaciones opinaron que la OEA ni es accesible ni responde con rapidez a las preocupaciones de la mayor parte de los ciudadanos. En realidad, estas percepciones no son completamente incorrectas. Es muy difícil para la mayoría de las organizaciones nacionales tener contacto eficaz con la oficina central de la OEA en Washington, mientras que las oficinas de país, a pesar de su personal internacional y su



conocimiento de la realidad local, carecen de los recursos necesarios o el mandato para cooperar extensamente con la sociedad civil doméstica o responder a preocupaciones locales.

La popularidad de la OEA también ha sufrido a consecuencia de la posición que la organización ha asumido con relación a cuestiones críticas. En Ecuador, existe una fuerte percepción de que la OEA no ha actuado a favor de los intereses de los ciudadanos, al haber apoyado al gobierno electo de Lucio Gutiérrez a pesar de sus abusos constitucionales y de subsecuentes reclamos por parte de importantes actores no gubernamentales ecuatorianos de una intervención de la OEA en conformidad con la letra de la Carta Democrática Interamericana.³ A la inversa, la eventual intervención y ayuda de la OEA en la selección de jueces de la Corte Suprema a petición de Gutiérrez son percibidas por otros sectores como interferencia en los asuntos internos de Ecuador.

Sin duda alguna, la OEA ha dado con éxito grandes pasos para incluir a la sociedad civil en las cuestiones regionales, en particular con sus iniciativas para compartir información y proporcionar oportunidades de consulta y cooperación. Sin embargo, se han de hacer mayores esfuerzos para desarrollar las relaciones y fomentar la comprensión de la misión de OEA con organizaciones nacionales diversas. Las sugerencias hechas en el informe de la conferencia de Ottawa sobre la necesidad de acción futura de la OEA en áreas claves fueron acertadas. Particularmente, la OEA debería lanzar iniciativas a nivel nacional para proporcionar información sobre las fortalezas y limitaciones de la organización mediante talleres en cada país y material escrito, prestando atención particular a la estructura de la organización y los puntos de acceso que permitan a la sociedad civil afectar la toma de decisiones.

Conclusión

Las sesiones que tuvieron lugar en Ecuador y Bolivia constituyeron un complemento útil de los encuentros de Ottawa, que permitieron a FOCAL confirmar las tendencias y oportunidades principales para la sociedad civil, y basar sus recomendaciones anteriores en las realidades y complejidades que enfrentan las OSCs en el nivel nacional. Ecuador y Bolivia se ven afectados por las tendencias regionales identificadas en Ottawa. El desencanto ciudadano con los regímenes democráticos a consecuencia de su incapacidad para generar más igualdad, riqueza y participación fue evidente y fue expresado de manera abierta por los participantes. La ausencia de consenso sobre objetivos nacionales y reglas fue también palpable, y se vio reflejada en divergencias y desacuerdos con relación a soluciones a los desafíos que enfrentan el sistema democrático y la sociedad civil. A pesar de estos retos, los participantes demostraron gran disposición para el diálogo como vía para el entendimiento y tolerancia entre los grupos. Asimismo, reconocieron el valor de las OSCs como agentes del cambio y como actores clave en la promoción y protección de la democracia

Sin embargo, los talleres ilustraron cómo diferentes tendencias afectan con variable intensidad a diferentes países y grupos, así como la magnitud de las implicaciones de los desafíos. Asimismo, los matices y divergencias desplegados por los participantes indican que los esfuerzos para promover y reforzar la democracia deben prestar especial atención a las sutilezas de los contextos

³ Estas críticas fueron hechas a pesar de que el contenido actual de la Carta Democrática dispone la participación de la OEA en estas situaciones sólo a petición del gobierno democráticamente electo.



Civil Society and Democracy: A Vision for the Future

nacionales y que los actores nacionales y regionales deben permanecer alertas en su reflexión y estrategias.

Este informe fue elaborado a partir de dos talleres celebrados en Quito, Ecuador y La Paz, Bolivia en el agosto de 2006 que fueron posible gracias al apoyo del National Endowment for Democracy.

El informe fue redactado por Laurie Cole, Analista Principal, y Caroline Lavoie, Auxiliar de Programa, Programa Sociedad Civil y Gobernabilidad de FOCAL.

