



SUMMIT FOCUS  
POINT DE MIRE SUR LE SOMMET  
ENFOQUE EN LAS CUMBRES

  
**FOCAL**

# SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

NÚMERO 2

JUNIO 2003

**PARTICIPACIÓN DE LA  
SOCIEDAD CIVIL  
EN EL SISTEMA  
INTERAMERICANO:  
LA ORGANIZACIÓN DE  
ESTADOS AMERICANOS**

*por Laurie Cole*

# **SERIE DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**



## **PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

*por Laurie Cole*

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

Las principales áreas de programas de FOCAL son: pobreza y desigualdad, desarrollo económico e integración comercial, gobernabilidad y desarrollo democrático, relaciones interamericanas, integración de América del Norte y el Foro de Investigación sobre Cuba ([www.cubasource.org](http://www.cubasource.org)).

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá.

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

Número Original publicado en Junio de 2003

Traducción al español publicada en diciembre de 2003

ISBN: 1-896301-96-7

ISSN: 1703-9681 (Impreso)

ISSN: 1703-969X (En línea)

*Publications Mail Agreement:* 40012931

## ÍNDICE

Resumen .....	1
Executive Summary.....	2
Résumé .....	3
FOCAL y la Cumbre de las Américas .....	4
Las Cumbres y la Sociedad Civil.....	5
El Contexto Histórico de las Relaciones OEA-Sociedad Civil.....	9
La Inclusión de la Sociedad Civil en la OEA .....	10
<i>Directrices para la Sociedad Civil – Un Paso de Avance</i> .....	12
Los Hechos Dicen más que las Palabras: La Aplicación de las Directrices.....	14
<i>El Proceso de Acreditación</i> .....	14
<i>La Acreditación en Acción</i> .....	17
<i>Acceso a la Información</i> .....	18
Más Allá de las Directrices: La Evolución de la Inclusión.....	19
Las Estrategias: Un Paso de Avance.....	21
<i>Perfeccionamiento del Intercambio de información</i> .....	21
<i>Mayor Participación</i> .....	21
<i>Armonización del Proceso de Participación</i> .....	22
<i>Posibles Problemas</i> .....	23
Progresos Alentadores en la Aplicación de las Estrategias.....	24
<i>La Asamblea General</i> .....	24
<i>Secretaría de Cumbres de las Américas</i> .....	24
<i>Primera Reunión Pública del Grupo de Revisión e     Implementación de Cumbres (GRIC)</i> .....	25
Conclusiones .....	25
Bibliografía.....	29

## 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 actores clave 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.

## **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. 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.

## RÉSUMÉ

Avec ce document, le second d'une série de publications consacrées au suivi du Sommet des Amériques, FOCAL poursuit l'examen de la mise en place des engagements du Sommet dans l'ensemble de l'hémisphère. Ce rapport examine les mandats inhérents à la participation croissante de la société civile, en s'attardant, de façon spécifique, aux mesures prises par l'Organisation des États américains (OÉA) afin d'intégrer la voix des citoyens dans le système interaméricain. En vue de mettre en contexte l'évaluation des mécanismes participatifs actuels de l'OÉA, le document passe en revue la présence de la société civile dans l'ensemble des plans d'action reliés aux trois derniers sommets, de même que le rôle qu'ont joué les organisations de la société civile au sein du processus du Sommet. Après avoir examiné les instruments adoptés par l'OÉA visant à promouvoir l'inclusion, nous allons nous attarder au travail réalisé par cet organisme, tant au niveau de la philosophie que de la fonctionnalité, afin d'accroître l'incorporation de la société civile au sein du processus de prise de décision.

Au cours des dix dernières années, la question relative à la participation de la société civile a été clairement inscrite à l'agenda de l'OÉA. Le contexte de changement global, l'attention croissante aux concepts de démocratie et de gouvernance, de même que la pression exercée par les organisations de la société civiles elles-mêmes ont entraîné un changement lent mais progressif au sein de l'OÉA et de ses interactions auprès des citoyens de l'hémisphère. Le document met en lumière l'adoption en 1999 du document *Directives pour la participation des institutions de la société civile aux activités de l'OÉA* comme étant la pierre angulaire de cette nouvelle relation. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de ces directives a connu un assez bon succès; ces dernières ayant démontré la nécessité d'augmenter la légitimité des institutions de la société civile, ouvrant ainsi des portes autrefois interdites. Simultanément, le défi de transformer ce lien en relation durable se poursuit alors que l'idée d'inclusion réelle et le respect des différences d'opinions se solidifient.

Le document se termine par un bref aperçu du document *Stratégies pour accroître et renforcer la participation des organisations de la société civile aux activités de l'OÉA* qui vise à corriger certaines lacunes des directives établies antérieurement et ainsi renforcer les standards et pratiques actuels de participation de la société civile. Un examen préliminaire conclut que ce dernier document va beaucoup plus loin au chapitre de la mise en place d'une structure solide permettant des échanges fructueux et une contribution substantielle de la société civile au sein de l'OÉA. Le succès de ces stratégies dépendra de la détermination des acteurs clés et exigera un engagement politique ferme de la part des États membres de l'OÉA. La collaboration technique et administrative des différentes composantes de cette organisation, ainsi que l'octroi approprié de ressources humaine et financière, joueront un rôle déterminant à la mise en place d'une société civile interaméricaine des plus dynamiques.

## **FOCAL Y LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS**

La presente publicación es el segundo número de la serie "Seguimiento de las Cumbres," preparada por FOCAL como testimonio de nuestra confianza en los procesos multilaterales, y de nuestro compromiso con el proceso de las cumbres. El objetivo de esta serie es llevar a cabo una valoración del desempeño de los gobiernos y organismos multilaterales con relación a la implementación de las iniciativas acordadas durante las cumbres de las Américas celebradas en Miami, Santiago y la Ciudad de Québec en 1994, 1998, y 2001, respectivamente. En el primer número se examinaron elementos del Plan de Acción concernientes al acceso a la justicia y la independencia del poder judicial (Octubre, 2002).

Este trabajo examina los mandatos del Plan de Acción para elevar la participación de la sociedad civil en los eventos hemisféricos. En particular, abordará el funcionamiento de los mecanismos existentes con el fin de legitimar y apoyar redes de organizaciones de la sociedad civil, y analizará cómo se incorporan filosófica y funcionalmente las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos de toma de decisiones hemisféricos. Nuestra atención se concentrará exclusivamente en la Organización de Estados Americanos (OEA) pues, como principal organización política hemisférica, con un papel cada vez más relevante en los procesos regionales de toma de decisiones de la última década, la misma se presta para un interesante estudio casuístico.

La Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la Ciudad de Québec, en abril de 2001, incluyó de manera categórica en la agenda

interamericana el tema de la participación de la sociedad civil e instó a incrementar la incorporación de las opiniones de la ciudadanía en los procesos de formulación de políticas y de toma de decisiones a nivel hemisférico. En opinión de FOCAL, es absolutamente necesario que la sociedad civil aproveche los espacios cada vez más amplios que se han puesto a su disposición, a la vez que continúe presionando para la creación de otros. El rol de la sociedad civil debe, además, rebasar su actual función exclusivamente consultiva para participar de manera más activa en el monitoreo e implementación de las iniciativas de las cumbres. Este trabajo aspira a contribuir al seguimiento de las iniciativas de las cumbres, a la vez que aboga por que los gobiernos y organizaciones multilaterales regionales provean los espacios, así como el acceso y apoyo necesarios para que otros grupos de la sociedad civil puedan realizar empeños similares.

Durante la XXXIII Asamblea General de la OEA, que se celebrará en Santiago de Chile en junio de 2003, Canadá hará traspaso a Argentina de la presidencia de la cumbre. Es indispensable que el importante tema de la inclusión de la sociedad civil se mantenga “sobre el tapete” bajo el nuevo liderazgo. Para lograr sus objetivos, la sociedad civil y sus defensores deben perseverar, valorar los avances alcanzados y proponerse metas futuras viables. Un análisis del estado actual de las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones estatales pondrá de relieve en qué esferas son sólidas o no estas relaciones, y permitirá ofrecer recomendaciones para su avance. Este estudio incluirá una retrospectiva de las decisiones y cambios claves concernientes a la sociedad civil asumidos en el seno de la OEA desde 1994. Asimismo, hará un bosquejo del desarrollo de estas ideas, abarcando los mecanismos y ajustes institucionales implementados para elevar la participación de organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. Posteriormente, analizaremos el avance de la implementación de estos mecanismos.

## **LAS CUMBRES Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Para comenzar, es conveniente hacer un análisis de la inclusión de la sociedad civil en los planes de acción de las tres cumbres y de la estrecha relación de esta evolución con la magnitud de la participación de la sociedad civil en el proceso de las cumbres. Este proceso se inició en Miami en 1994. Como resultado de esta reunión, así como de las cumbres de Santiago en 1998 y de Ciudad de Québec en 2001, la influencia de estos encuentros de alto nivel en la región ha sido clave y ha afectado los procesos de formulación de políticas, a la vez que ha facilitado hallar soluciones diplomáticas concertadas a problemas hemisféricos de urgencia. El contenido y el proceso de las cumbres

también han influido de manera sustancial al desarrollo de la relación entre la sociedad civil, los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales de la región. Esto se ha visto reflejado en una serie de acuerdos internacionales firmados en la década de los 90 que formalizaron el reconocimiento de la sociedad civil por parte de los gobiernos así como el compromiso de estos a incrementar la participación ciudadana.

Paradójicamente, durante mucho tiempo no existieron en el seno de las cumbres mecanismos formales que permitieran la participación oficial de la sociedad civil en las actividades de las mismas. El nivel y la amplitud del acceso de las organizaciones a los círculos de toma de decisiones, o la medida en que han influido la agenda de los encuentros, han estado siempre sujetos a la discreción de los gobiernos nacionales y de los anfitriones de la cumbre. Como tal, el ritmo de avance y de inclusión de opiniones diversas ha sido, hasta la fecha, irregular. En la Primera Cumbre de las Américas de 1994, el tema de la inclusión de la sociedad civil se añadió a la agenda y un limitado grupo de OSC participó en los preparativos y debates de la cumbre. Los organizadores estadounidenses crearon el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para ayudar en la elaboración de los aspectos del Plan de Acción concernientes a la participación de la sociedad civil. Asimismo, el Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos y otras agencias hicieron un aporte financiero modesto pero indispensable para asegurar que la iniciativa progresara. El gobierno norteamericano también instó a otros países participantes a que llevaran a cabo consultas con OSC nacionales, lo cual generó reacciones diversas. El Plan de Acción acordado en el encuentro de Miami reflejó las contribuciones de la sociedad civil y centró su atención en la creación de marcos jurídicos y reglamentarios más avanzados que facilitarían el desempeño de las OSC y les permitieran tener acceso más eficaz al financiamiento disponible.

Algunos consideran que la siguiente cumbre, celebrada en Santiago en 1998, fue un revés para la sociedad civil en comparación con la de Miami.<sup>1</sup> Esta conclusión haya fundamento en el restringido acceso de la sociedad civil a los encuentros oficiales de la cumbre, así como en las escasas consultas previas durante la preparación de la agenda del evento. El contenido del Plan de Acción de Santiago relacionado con la sociedad civil nuevamente centró su atención en el establecimiento de estructuras institucionales funcionales que permitieran la creación de organizaciones de la sociedad civil responsables capaces de participar

---

<sup>1</sup> Ver Shamise, pp.18-19 y Feinberg y Rosemberg, p.632 para una discusión más detallada del rol de la sociedad civil en la Cumbre de Santiago.

en el debate público de manera eficaz. Además de la escasa participación oficial de las OSC en la Cumbre de Santiago, más de 2000 OSC de toda la región que habían declinado participar de las actividades oficiales de la cumbre, organizaron y asistieron a la Cumbre "Alternativa" de los Pueblos de las Américas.

El gobierno canadiense, uno de los defensores más fuertes de la inclusión de la sociedad civil, expresó este respaldo de manera concreta al auspiciar la Tercera Cumbre, celebrada en la Ciudad de Québec en abril de 2001. Durante los preparativos para la cumbre, las OSC que tuvieran interés tuvieron oportunidad de contribuir oficialmente a la agenda tanto en Canadá, la región, como en la OEA.<sup>2</sup> En el período previo a la cumbre se tomaron las primeras medidas para formalizar la inclusión de la sociedad civil en las actividades oficiales de las cumbres en el marco de la OEA. En febrero de 2000 la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas de la OEA, encargada del seguimiento de las actividades de las cumbres, por primera vez abrió sus puertas a delegados de la sociedad civil (Lortie y Bedard, p.4). En dicho encuentro se acordó que el Presidente de la Comisión transmitiría las sugerencias de la sociedad civil a los representantes nacionales de los gobiernos en el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) -- el órgano a cargo del seguimiento y preparación de los planes de acción de las cumbres. Este se ha convertido en el principal mecanismo de consulta de la sociedad civil en las cumbres, y durante el seguimiento de las mismas en el seno de la OEA. En 2000, veintiuna organizaciones asistieron a la reunión de la Comisión, dieciocho participaron en 2001 y 2002, mientras que aproximadamente veinticinco tomaron parte en la reunión de 2003 (OEA 2003a, p.11). Determinados grupos de la sociedad civil que aceptaron participar fueron incluidos en las actividades oficiales "dentro del cercado" durante la Cumbre de la Ciudad de Québec.<sup>3</sup> Aquellas organizaciones que no participaron de los eventos oficiales de la cumbre, ya fuera porque se rehusaron o por otras razones, celebraron "paralelamente" la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas, al margen de los encuentros oficiales, y proporcionaron una perspectiva crítica de la agenda de integración hemisférica. Este encuentro paralelo también recibió apoyo financiero del gobierno canadiense.

---

<sup>2</sup> FOCAL participó de una amplia consulta hemisférica previa a la Cumbre que compiló los puntos de vista de más de 900 OSC de la región, los cuales fueron presentados a los funcionarios de la Cumbre en enero de 2001.

<sup>3</sup> Ver Smith y Korzeniewicz (2001) para una discusión a fondo acerca de las redes de sociedad civil activas en el contexto de las cumbres y las negociaciones del ALCA.

El resultante Plan de Acción de la Ciudad de Québec reflejó la voluntad de dar inclusión a la sociedad civil y, en términos de los compromisos asumidos por los gobiernos, significó un paso de avance en comparación con los dos planes de acción que le precedieron. El documento no sólo ponía énfasis en los marcos reglamentarios necesarios para el éxito de la participación de la sociedad civil, sino que además subrayaba los derechos inherentes a dicha inclusión así como sus ventajas y utilidad en los procesos de toma de decisiones. El Plan destaca la relevancia de las opiniones, el apoyo y la competencia de la sociedad civil, que contribuyen en gran medida al funcionamiento de los procesos nacionales y hemisféricos, en particular, a la formación y consolidación de sistemas democráticos sólidos y eficaces. Por primera vez el Plan de Acción de una cumbre de las Américas reconoce también la necesidad y el derecho de las OSC a la participación tanto a nivel nacional como en el sistema interamericano. En este espíritu, el Plan de Acción de la Ciudad de Québec compromete a los líderes nacionales, los organismos regionales y las instituciones financieras a fortalecer las capacidades de estas organizaciones, en particular para:

*Elaborar estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de incrementar su participación en el sistema interamericano, y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad (énfasis del autor);*

Este trabajo analiza las implicaciones de este texto para las organizaciones multilaterales de la región. Por nuestra parte, no enfocaremos particularmente en la OEA y examinaremos la medida en que este organismo ha asumido y desempeñado los roles y responsabilidades que le asignó el Plan de Acción. Hemos seleccionado las actividades de la OEA como temática central de este informe, debido en parte al papel central que tiene esta organización en apoyar y facilitar las cumbres. La OEA ha ejercido influencia sobre el tono y el contenido de los planes de acción, dando inicio a importantes debates acerca de la responsabilidad y relevancia de la sociedad civil en el hemisferio, tanto a nivel nacional como multilateral. La OEA también ha sido la principal sede administrativa e institucional para el proceso de las cumbres, el GRIC, y el Secretariado de la Cumbre de las Américas; y ha actuado como depositario de la historia de las cumbres, así como organismo a cargo del seguimiento del avance de las iniciativas de las acordadas en estos encuentros.

Dadas sus responsabilidades, la OEA debe apoyar el proceso de las cumbres y coadyuvar a facilitar la implementación de iniciativas. Para mantenerse a la cabeza del proceso de cumbres hemisférico, es esencial que la OEA respalde con hechos sus palabras, no sólo con relación al respaldo institucional que brinda, sino además mediante la implementación y cumplimiento de los compromisos incluidos en los planes de acción. Como organización que periódicamente reúne a 34 de los gobiernos de la región para debatir temas vigentes de interés común, la OEA debe dar el ejemplo y mantener una progresión en la política y la práctica, planteando a sus países miembros el reto de desarrollar y aceptar nuevas ideas.

## **EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LAS RELACIONES OEA-SOCIEDAD CIVIL**

El final de los años 80 y la década de los 90 constituyeron un período de reflexión y renovación para la OEA, que coincidió con transformaciones en el seno de las estructuras políticas y económicas de la región, incluida la sociedad civil. Durante este lapso se instó a muchos gobiernos nacionales a incorporar los principios de participación y consulta en sus procesos y estructuras institucionales. Este énfasis sobre la inclusión fue en parte consecuencia del proceso de democratización que se extendía por toda la región y del evidente fracaso de las políticas de ajuste económico de la década de 1980. Aquellos que planteaban la necesidad de cambios comprendieron que las reformas económicas e institucionales debían ir a la par, y subrayaron que se requería buena gobernabilidad y mejoras en el ejercicio de la democracia. Este amplio cambio de perspectiva se expresó mediante la formulación de políticas centradas en la participación y la necesidad de un diálogo más amplio entre los gobiernos nacionales y sus ciudadanos. No obstante, datos empíricos y anecdóticos indican que estas recomendaciones de política no fueron implementadas en igual medida a través de la región.

En el contexto de la globalización y del fin de la Guerra Fría, las organizaciones internacionales y regionales comenzaban a asumir nuevas responsabilidades. Con más frecuencia, en foros supranacionales se tomaban decisiones que afectaban la vida de países enteros, pues la necesidad y fundamento de su intervención se hacían cada vez más evidentes: crisis financieras que, si no se tomaban medidas para su control, amenazaban con extenderse a otros países; problemas ambientales que afectaban a naciones vecinas adquirirían un carácter más urgente; y los acuerdos de comercio y los planes de integración regional generaban un incremento de la actividad internacional e intergubernamental (Woods, p.41). A medida de que un

número cada vez mayor de problemáticas era abordado multilateralmente, en las organizaciones internacionales y multilaterales se debatía la necesidad de incorporar procesos y prácticas participativas en su seno, a menudo bajo presión de grupos que cabildeaban por una mayor representatividad en los foros donde se tomaban esas decisiones.

Fue durante este período que la OEA vivió una etapa de revitalización y reestructuración con el propósito de renovar su capacidad tras un período de relativa decadencia, y para refutar la creciente reputación de anticuada e ineficaz que adquirió en los años 80. La organización procuraba recuperar legitimidad y su prestigio ante los ciudadanos de la región, así como entre sus estados miembros. En parte, se aspiraba a alcanzar estos objetivos mediante una imagen de eficiencia, transparencia y responsabilidad. La incorporación de la sociedad civil en sus planes, o al menos, la adopción de la retórica de la inclusión de la sociedad civil, coadyuvó al logro de estas metas pues el apoyo a dicha causa dio a la OEA una imagen mayor receptividad, a la vez que redujo las críticas y ganó aceptación para algunas de sus políticas de menor popularidad (Shamsie, p.7). Otro elemento a considerar es la presión ejercida sobre la organización por Canadá, su miembro más reciente, y otros países que reconocían la utilidad y necesidad de la participación de la sociedad civil.

#### **LA INCLUSIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA OEA <sup>4</sup>**

A pesar de estas motivaciones, el camino que condujo a la inclusión de la sociedad civil en la OEA no ha sido siempre llano. Los mecanismos actuales que rigen la participación ciudadana en el seno de la organización son resultado de nueve largos años de negociaciones y continuas presiones, y los cambios han sido lentos. Hasta 1999, no existían mecanismos que otorgaran estatus oficial a las organizaciones de la sociedad civil, o que les permitieran acceso formal y estable a la OEA y a sus órganos de toma de decisiones. Las diferentes organizaciones se veían obligadas a colaborar con distintos órganos y unidades de la OEA de manera según la necesidad, a menudo en la ejecución de programas y servicios de la OEA. En la Carta de la OEA existían disposiciones que otorgaban a las organizaciones de la sociedad civil autorización para asistir a reuniones de importancia, a las asambleas generales anuales, así como a conferencias especializadas de la OEA, pero dicha autorización sólo se concedía en dependencia del

---

<sup>4</sup> Aunque han existido otros mecanismos y procesos de consulta en el seno de la OEA, este trabajo analizará específicamente las *Directrices para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA*.

evento y la organización de que se tratara, sin garantías de participación estable para la sociedad civil.

En 1994, a sugerencia de Canadá, se incluyó la problemática de la relación de la OEA con las organizaciones de la sociedad civil en la agenda del Consejo Permanente para su posterior análisis. Esto puso en marcha una serie de estudios y debates, así como un proceso de revisión de políticas y procedimientos que continúa en la actualidad. Como resultado se creó el Grupo de Trabajo para el Estudio de la Posibilidad de Otorgamiento de Estatus a Organizaciones No-Gubernamentales en la OEA con la misión de examinar la naturaleza de la participación de las OSC en las actividades de la OEA, y determinar si existía la necesidad de modificar o mejorar esta relación. Tras dos años y medio, en mayo de 1997, el informe del grupo de trabajo concluyó que el estatus de las OSC en la OEA era de hecho satisfactorio y no requería enmienda. No obstante, el grupo de trabajo recomendó que el Secretariado General continuara el análisis del asunto y le encomendó, entre otras cosas, la preparación de "un anteproyecto de directrices prácticas que garantice la estabilidad y el mejoramiento de las relaciones entre la OEA ... y las ONGs," incluida una definición de los requisitos de participación (OEA 1997).

Las recomendaciones del informe del Grupo de Trabajo contenían la génesis de los mecanismos actuales de la OEA concernientes a la sociedad civil, los cuales siguen en evolución. El ritmo y forma de implementación de estas recomendaciones ha sido lento y desigual, debido a la diferencia de opiniones que los gobiernos de países miembros con poder de voto poseen respecto a la utilidad de la inclusión de la sociedad civil; a sus interpretaciones de los conceptos de representatividad, participación y poder; y a las dificultades que implica el logro de consenso acerca de estas problemáticas. No fue sino hasta la Asamblea General de 1999 que se lograron avances sustanciales con relación a estas recomendaciones y al tema de la sociedad civil, lo cual marcó un hito en las relaciones OEA-OSC. Durante el lapso transcurrido entre el informe de 1997 y la Asamblea General de 1999 la problemática de la inclusión de la sociedad civil se mantuvo a flote gracias a un grupo informal de países miembros.<sup>5</sup> Esta coalición redactó el texto de la Resolución 1661 de la Asamblea General de 1999, preparó el terreno y creó el consenso para su aprobación final y la implementación de sus mandatos (Shamsie, p.11).

---

<sup>5</sup> El grupo de trabajo informal estaba integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.

### ***Directrices para la Sociedad Civil — Un Paso de Avance***

La Resolución 1661, ratificada por la Asamblea General en 1999, contenía dos recomendaciones clave que forman la base de los mecanismos disponibles en la actualidad para la inclusión de la sociedad civil. Estas recomendaciones encargaban al Consejo Permanente la creación de una Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, así como la aprobación de un conjunto de directrices para regular dicha participación. Las *Directrices para la Participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA* (en lo adelante, *Directrices*) fueron redactadas y posteriormente aprobadas mediante resolución del Consejo Permanente en diciembre de 1999.

Desde un punto de vista simbólico y diplomático, las *Directrices* representan un importante éxito en las relaciones de la OEA y la sociedad civil, pues indican un cambio institucional y el reconocimiento por parte de los estados miembros de la necesidad de modernizar la relación de la OEA con los ciudadanos del hemisferio. En la práctica, las *Directrices* delimitan el alcance de la participación de las OSC en las actividades de la OEA, proporcionando parámetros definidos para dicha participación. Asimismo, otorgan a las OSC acreditadas el derecho a participar en reuniones de los órganos políticos de la OEA, incluidos el Consejo Permanente y sus subcomisiones y grupos de trabajo, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), y en conferencias de la OEA.<sup>6</sup> Las *Directrices* constituyen el principal mecanismo mediante el cual la sociedad civil puede participar en actividades de la organización y, sin duda, han mejorado las posibilidades de la sociedad civil en el seno de la OEA.

Las *Directrices* introducen además la política de acreditación, que define los requisitos que deben cumplir las OSC para disfrutar de reconocimiento formal ante la OEA. Según esta nueva política, las OSC que cumplan estos requisitos (representatividad, mecanismos de rendición de cuentas, prácticas financieras transparentes, etc.) adquieren un estatus especial y derechos dentro de la organización. La acreditación es importante en primer lugar ya que, a diferencia del arreglo anterior entre la OEA y la sociedad civil mediante el cual la participación de estas en las Asambleas Generales y su cooperación en proyectos técnicos se decidía casuísticamente, el estatus de acreditado impone responsabilidades a la OEA para con la sociedad civil, obligando

---

<sup>6</sup> Se debe señalar que las *Directrices* estipulan que no se garantiza la participación de las OSC acreditadas a todas las reuniones. Estas tendrán acceso a los encuentros públicos de estos órganos, mientras que su asistencia a reuniones a puertas cerradas está sujeta a la aprobación del Presidente y de los estados miembros participantes del encuentro.

a la organización a proveer a las OSC información actualizada y un foro para la expresión de sus puntos de vista, entre otras cosas. El espacio estructurado para el debate entre las OSC y la OEA que estas reglas brindan es constante, oficial y previsible, y el acceso al mismo no requiere invitación o solicitud de autorización previa por parte de la sociedad civil. Las OSC acreditadas también disfrutaban de un reconocimiento y una imagen de legitimidad que confirman su derecho a contribuir a los procesos deliberativos y de toma de decisiones en el seno de la organización.

***La Comisión para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA: ¿Una Respuesta Concertada?***

Además de establecer las *Directrices*, la Resolución 1661 de la Asamblea General dispuso que se creara la Comisión para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA bajo el mandato del Consejo Permanente. Aunque la creación de la Comisión se anunció formalmente en 1999, la demora en el inicio de su trabajo fue decepcionante pues no fue sino hasta agosto de 2001 que la Comisión fue organizada en la práctica y se designó su Presidente. En julio de 2002 la Comisión se fusionó con la Comisión Especial sobre Gestión de Cumbres Interamericanas, que había sido presidida por Canadá y constituía la principal vía de participación de las OSC en el proceso de las cumbres. El nuevo órgano, denominado Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (CISC), está a cargo de la coordinación de las actividades que las cumbres de las Américas asignan a la OEA, así como de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

Esta Comisión provee el espacio oficial principal para un diálogo estable, aunque esporádico, entre la OEA y las OSC. La misma desempeña un papel importante en el mantenimiento del vínculo entre la OEA y las OSC ya que facilita que se conozcan las opiniones de la sociedad civil en el Consejo Permanente, cuyo Presidente está encargado de transmitir las observaciones y recomendaciones de las OSC. La Comisión está a cargo también de la implementación y revisión periódica de las *Directrices*, y ha sido el principal órgano encargado de corregir las imperfecciones de las mismas y asegurar que cumplan su cometido de la manera más eficiente. Asimismo, labora para obtener apoyo y cooperación para el cumplimiento de su función dentro de la OEA. La Comisión ha desempeñado un papel decisivo en el avance de la agenda de la sociedad civil al trabajar en la implementación de las *Directrices* originales, a la vez que continúa tratando de superar las limitaciones de las mismas para profundizar y fortalecer el rol de la sociedad civil.

## **LOS HECHOS DICEN MÁS QUE LAS PALABRAS: LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES**

La formulación y ratificación de las directrices constituyeron un triunfo para la sociedad civil y los estados miembros que han abogado durante mucho tiempo por una mayor inclusión de la sociedad civil en el seno de la organización. Desgraciadamente, debido al carácter conservador, burocrático y multidepartamental de la OEA y los miembros que la integran – un grupo de 34 países con realidades políticas, económicas y sociales distintas – los beneficios de este mecanismo han quedado en algunas ocasiones en el plano teórico y sus logros han sido principalmente simbólicos. A pesar de contar con aprobación oficial, la aplicación práctica de estos instrumentos es un proceso complejo. Tal como reflejan el tiempo empleado y las negociaciones realizadas a fin de lograr acuerdo en las Directrices, los cambios se hacen escalonadamente y por lo general no existe un plan integrador, sino que las acciones, actividades y políticas están guiadas por revisiones y modificaciones anuales; y las reglas cambian constantemente. Desde el punto de vista burocrático, las resoluciones se originan en el Consejo Permanente, se aprueban en las asambleas generales, y se ejecutan por la entidad correspondiente. En el plano técnico, esto puede motivar la creación de una comisión o grupo de trabajo nuevo, y las estructuras y procedimientos para poner en práctica las reglas pueden demorarse en funcionar, cuya eficacia está ligada a un proceso largo de aprendizaje. Las negociaciones políticas y la creación de consenso tienen sus propios retos. La puesta en práctica de los mecanismos para facilitar la participación de la sociedad civil se ha visto afectada de alguna manera por todas estas limitantes. El proceso de acreditación ha funcionado bastante bien; sin embargo, la tarea más ardua aún de establecer relaciones y crear confianza, de facilitar la inclusión y tolerancia auténticas de opiniones diferentes, así como la voluntad de parte de los gobiernos de compartir ciertos espacios guardados celosamente han demostrado ser más difíciles de lograr.

### ***El Proceso de Acreditación***

Las Directrices establecen parámetros que definen los derechos y responsabilidades tanto de la OEA como de las OSC, ya sea para propiciar acceso como para disipar las inquietudes de determinados países que estén menos animados con la inclusión de la sociedad civil. La elaboración de criterios específicos para la acreditación se hizo con el objetivo de garantizar que las organizaciones que se acrediten posean la **competencia** requerida y experiencia en alguna área de interés de la

OEA y que sean **representativas** de un grupo mayor o de un criterio compartido entre una amplia membresía (OEA 1999). Aunque la acreditación velaba por que las organizaciones fueran representativas y calificadas, existían preocupaciones acerca de la utilidad del proceso para garantizar la inclusión de criterios y puntos de vista divergentes en los marcos de toma de decisiones de la OEA. Cuando las Directrices estaban siendo redactadas, varias organizaciones de la sociedad civil expresaron sus inquietudes con respecto al proceso de acreditación. Algunos grupos temían que los criterios de selección fueran muy estrictos y que en última instancia restringieran el número y tipo de organizaciones a las que se les concederían el estatus de acreditada (Shamsie, p. 12). Aunque las Directrices definen a las OSC de manera general y flexible, de manera que incluye “toda institución o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental,” los criterios exigen que además de información básica las OSC presenten informes anuales, datos financieros e indiquen su principal área de competencia y de qué manera pueden contribuir con la labor de la OEA. Más problemático aún es el requisito de mostrar los estatutos sobre los que se basan su estructura institucional lo cual dejaría afuera a numerosos grupos de bases y menos formales que representan intereses importantes en la región.

El proceso de acreditación ha estado en funcionamiento por más de tres años. Al observar los grupos que han solicitado y recibido la acreditación, vemos que los criterios de selección contenidos en las Directrices no han sido tan excluyentes. En la actualidad hay un total de 67 organizaciones acreditadas de todo el hemisferio: 12 se acreditaron en 2000; 33 en 2001; 5 en 2002; y 17 hasta la fecha en 2003. Todas las organizaciones que han solicitado acreditación, la han recibido. Entre las acreditadas se encuentran organizaciones prominentes como *CIVITAS International*, *Human Rights Watch* y el Centro Carter, así como otras más pequeñas centradas en un tema en particular como *Casa da Cultura da Mulher Negra*, de Brasil, y la Fundación Promotora de la Vivienda, de Costa Rica. Partiendo de un informe reciente de la OEA, los mandatos y las áreas de interés de las organizaciones acreditadas abarcan una variedad de temas, entre los que se encuentran la protección de los derechos humanos, el desarrollo de sistemas electorales y los derechos de los indígenas (OEA 2003a).

La distribución geográfica de las organizaciones, presentada en la Tabla 1 a continuación, es menos completa. Muchos países miembros no tienen representación de la sociedad civil en la OEA. Esta “laguna geográfica” quizás se deba a falta de recursos, lejanía y falta de apoyo de los gobiernos nacionales respecto a sus OSC. Asimismo, se pudieran

añadir a estas deficiencias la escasez de información sobre los mandatos y objetivos de la OEA e insuficiente información sobre el proceso mismo de acreditación.

<b>Tabla 1</b>		
<b>Región</b>	<b>NÚMERO DE OSC ACREDITADAS ANTE LA OEA</b>	<b>Composición</b>
Andes	11	Bolivia, 1; Colombia, 2; Ecuador, 3; Perú, 2; y Venezuela, 3
Caribe	2	República Dominicana, 2; ningún otro país está representado
América Central	7	Costa Rica, 6; Panamá, 1; ninguna de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras ni Nicaragua
Europa	5	Francia, Alemania, España, Suiza, y el Reino Unido, 1 cada país
Norteamérica	32	Canadá, 5; México, 1; EE.UU., 26
Cono Sur	10	Argentina, 7; Brasil, 2; Chile, 1; Paraguay y Uruguay, ninguna
<b>TOTAL:</b>	<b>67</b>	

En sentido general, el *proceso* de acreditación parece estar funcionando sin contratiempos y no parece ser tan complicado ni excluyente como se temía.<sup>7</sup> El período de espera entre que se hace la solicitud y se otorga la aprobación varía, pero este parece depender exclusivamente de la fecha que el Consejo Permanente haya fijado para su reunión, donde se emite la decisión final sobre el otorgamiento de la acreditación. Aunque hasta hoy ninguna organización que haya solicitado la acreditación ha sido rechazada, el número de organizaciones acreditadas sigue siendo bajo. Los gobiernos nacionales de los países miembros de la OEA deben hacer una mejor labor de promoción del proceso con miras a elevar el número de OSC involucradas en la OEA.

---

<sup>7</sup> Podría pensarse que los criterios de selección y la propia naturaleza de la OEA han creado un mecanismo de auto selección mediante el cual ciertas organizaciones no se han molestado en presentar su solicitud al pensar que no cumplen con los requisitos. Aunque posible, los resultados no apoyan tales conclusiones.

### ***La Acreditación en Acción***

A pesar de que las OSC que lo han solicitado han recibido el estatus de acreditadas, existen ciertas disposiciones en las Directrices que siguen siendo inoperantes y subutilizadas. Una vez acreditadas, las OSC obtienen un estatus especial y beneficios que les permiten participar más plenamente dentro de la OEA. Es precisamente la labor de atraer, informar e incluir a las OSC en el trabajo de la OEA la que ha presentado mayores retos a la OEA y la puesta en práctica de las Directrices.

Primero, tanto el número de temas como la profundidad de los debates en que han tomado parte las OSC han sido insatisfactorios ya que han sido pobres y superficiales. Las OSC acreditadas tienen derecho a nombrar representantes para que asistan a las conferencias de la OEA y encuentros públicos de los órganos políticos, así como a las reuniones a puertas cerradas de dichos órganos cuando así lo apruebe el Presidente y los países miembros participantes. En enero de 2003, la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA publicó un informe detallado con todos los eventos de la OEA en que habían participado OSC. Dicho informe indica que desde 1999, dentro del marco de las Directrices, la participación de las OSC en las actividades del Consejo Permanente ha estado circunscrita mayormente a la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas (3 reuniones) y a la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA (2 reuniones). Igualmente señala que hasta octubre de 2002 las OSC habían participado en 7 conferencias especializadas desde 1999 y un total de 11 organizaciones habían trabajado con el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) desde 1996 (OEA 2003a).

Estas cifras muestran que el número de eventos en que las OSC han participado conforme a las Directrices es relativamente reducido. Como resultado de esta pobre participación, los debates de temas en los que las OSC han podido participar no han sido lo amplio y sustancial que se esperaba. Aunque en los encuentros de Gestión de Cumbres se abordaron brevemente temas como justicia, salud, derechos humanos y corrupción, la mayor parte de los debates en que la sociedad civil participa está centrada en el propio tema sobre participación de la sociedad civil. Aunque esto es comprensible dado que no fue hasta recientemente que se le dio participación a las OSC, es necesario avanzar más allá de este tema y darle participación activa a las OSC en debates sustanciales sobre diversos temas.

Con vistas a desarrollar debates provechosos en materia de políticas, es necesario tener un intercambio de ideas amplio y un diálogo activo que

no existen en la actualidad. Las OSC acreditadas solo pueden asistir a un limitado número de debates donde tienen un papel pasivo. Las Directrices le permiten a las OSC elaborar y circular documentos y realizar presentaciones en encuentros para los que han recibido autorización. En estos encuentros existe poco espacio para el diálogo, la retroalimentación y el debate sobre distintos temas. Poder participar es el primer paso, pero es necesario ampliar estas oportunidades para fomentar un intercambio auténtico. La sociedad civil debe tener la posibilidad de entablar contactos más significativos con los representantes y órganos de la OEA. La OEA debería sacar provecho de la pericia de las OSC, las que a su vez deben estar preparadas para contribuir a los debates en sus áreas de competencia.

Además de enriquecer los debates, las OSC poseen una gran capacidad sin explotar aún de contribuir a la aplicación de los planes e instrumentos de la OEA. Por ejemplo, cierto analista apuntaba la falta de iniciativa por parte de la sociedad civil en la puesta en práctica de la Carta Democrática Interamericana a pesar del papel que desempeñó durante su fase inicial de redacción. Las OSC no han actuado activamente para hacer de este documento una herramienta fuerte y eficaz en defensa de la democracia en todo el hemisferio. El mismo analista señala que las OSC podrían tener un papel importante como canalizadoras de datos e información sobre el éxito de la democracia y las estructuras democráticas en sus respectivos países. Podrían igualmente dar apoyo a la OEA y sonar la “alarma” cuando los gobiernos no sean capaces de advertir a los otros estados miembros de crisis inminentes (Cameron 2003). Las OSC poseen un caudal de experiencia, habilidades e información que podrían apoyar y complementar la labor de las organizaciones multilaterales y de los gobiernos nacionales.

### ***Acceso a la Información***

Muchos de estos problemas se acrecientan por la falta de información oportuna, accesible y completa. A pesar de que se supone que las OSC reciban los documentos y el calendario de actividades de la OEA, hay una carencia de información fidedigna sobre las reuniones (calendario de reuniones, temas a tratar, etc.) resúmenes de encuentros y documentos de trabajo. En ocasiones la información llega tan tardíamente que pierde toda uso práctico.<sup>8</sup> El sitio web de la OEA ofrece

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, FOCAL (acreditada ante la OEA y con sede Ottawa, Canadá) recibió una invitación el día 11 para asistir a un encuentro que se efectuaría el día 13 del propio mes en la sede de la OEA, lo cual no nos daba tiempo suficiente para preparar el viaje. Aunque la cortesía de la invitación se agradece, es necesario dar mayor antelación para que las organizaciones puedan planificar su asistencia o intercambiar información con otros socios radicados en Washington.

información de utilidad, pero generalmente esta desactualizada e incompleta. En ocasiones los visitantes del sitio sufren una “sobredosis de información” al tener que contender con un gran volumen de información antes de encontrar lo que buscan. Esto se suma al hecho de que la OEA es un aparato burocrático grande y complejo del que hay que tener una buena base de conocimientos para poder navegar el sitio eficientemente. A pesar de que es responsabilidad de cada organización instruirse acerca de la estructura, funcionamiento y asuntos que le competen a la OEA, la disponibilidad de información clara y concisa sobre los pormenores y objetivos de la OEA (por ejemplo, explicación de procedimientos y nombres de individuos clave) así como el contexto de los documentos que se emiten sería de gran utilidad. Una información más precisa y organizada ayudaría a las OSC a estar mejor informadas y preparadas, lo que a su vez les permitiría realizar contribuciones más útiles.

## **MÁS ALLÁ DE LAS DIRECTRICES: LA EVOLUCIÓN DE LA INCLUSIÓN**

Si bien las Directrices habían sido adoptadas y el proceso de acreditación ya se había iniciado, los debates acerca de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA proseguían. Muchos defensores clave veían la Directrices como un importante primer paso hacia la inclusión y como un trabajo en curso. La Tercera Cumbre de las Américas en la Ciudad de Québec le otorgó mayor fuerza al tema de la sociedad civil, donde por primera vez se instó a los firmantes a trabajar por una mayor inclusión de la sociedad civil en el sistema interamericano. Durante la Asamblea General anual en junio de 2001 se aprobó la resolución 1384, la cual instó a la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA a desarrollar estrategias en pos de elevar la participación de la sociedad civil en la OEA. Estas estrategias tendrían como propósito poner en funcionamiento algunas partes que aún faltaban de las Directrices y fortalecer los procedimientos y prácticas existentes.

Con el objetivo de cumplir con este mandato, un grupo de trabajo especial la Comisión comenzó el análisis de estrategias posibles para elevar la participación de la sociedad civil. El grupo realizó consultas con representantes del Banco Mundial, el BID y CARICOM para tratar de obtener información sobre modelos participativos además de sostener encuentros en marzo de 2002 con organizaciones acreditadas sobre como elevar el intercambio de información y la participación de la sociedad civil en la OEA. Un total de 25 organizaciones participaron e hicieron sugerencias sobre cómo hacer más fructífera esta renovada relación entre la OEA y la sociedad civil y señalaron algunos problemas

relacionados con las Directrices, como ya se analizó en la sección anterior. Posteriormente, el grupo de trabajo presentó los resultados de estas consultas en un borrador de estrategias para elevar la participación de la sociedad civil. Infelizmente, los países miembros no lograron alcanzar consenso sobre el borrador de estrategias lo cual impidió que el documento se analizará en el seno de Asamblea General de 2002. El proceso se pospuso. En su lugar, durante la Asamblea General de 2002 se aprobó una segunda resolución en la que se le encomendaba al Consejo Permanente una vez más evaluar la aplicación de las Directrices y a que “diseñe, consulte y adopte estrategias con el fin de aumentar y fortalecer la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.”

Equipada con la resolución de mayor alcance aprobada por la Asamblea General hasta la fecha, y con un nuevo mandato para fortalecer las Directrices, la Comisión tenía toda libertad para analizar estas cuestiones con mayor profundidad. El Grupo de Trabajo sobre las Directrices y Estrategias para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA quedó formado oficialmente en septiembre de 2002 con el objetivo de elaborar un plan para incrementar y consolidar la participación de las OSC. El Grupo de Trabajo sostuvo siete encuentros entre septiembre de 2002 y enero de 2003. El 13 de febrero de 2003 presentó el proyecto de resolución “Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA” (en lo sucesivo Estrategias) a la Comisión, el cual pasó posteriormente al Consejo Permanente para su estudio.

Las Estrategias constituyen un acuerdo entre todos los estados miembros de la OEA alcanzado luego de lo que se ha caracterizado como un “debate arduo.” Cuando el proyecto de Estrategias fue presentado inicialmente, algunos estados se mostraron reticentes a permitir mayor influencia de la sociedad civil en la OEA. Algunos representantes de países esgrimían que la presencia de entidades no miembros perturbaría la capacidad negociadora de los estados miembros. Una vez concluidas las negociaciones y alcanzado un acuerdo sobre aspectos de redacción del documento, el Consejo Permanente aprobó las Estrategias el 26 de marzo de 2003, justo a tiempo para el encuentro de la Comisión con la sociedad civil el 28 de marzo del mismo año. A pesar de las dificultades, el Presidente de la Comisión expresó que “la resolución es un paso de avance basado en la experiencia adquirida a partir de la puesta en práctica de las directrices” (OEA 2003b). Apenas dos meses desde su aprobación, sólo podemos valorar las posibilidades latentes que tienen las Estrategias en aras de mejorar el acceso de la sociedad civil a la OEA. En la sección siguiente se ofrece una valoración de sus perspectivas de éxito en el futuro.

## **LAS ESTRATEGIAS: UN PASO DE AVANCE**

Las Estrategias pretenden profundizar las Directrices y corregir las deficiencias que se han observado en su aplicación durante los tres últimos años. Uno de los objetivos principales de las Estrategias es elevar el número de OCS acreditadas por la OEA, fundamentalmente a través de una mayor difusión de los criterios de selección en todo el hemisferio. Además, las Estrategias buscan dar un mayor atractivo al estatus de acreditada al otorgar a las organizaciones que lo ostenten un tratamiento especial que servirá de incentivo para su participación. Tales incentivos, de ofrecerse sistemáticamente, aumentarían el valor de la acreditación y le permitiría a las OSC desempeñar un papel más comprometido y fructífero dentro de la OEA.

### ***Perfeccionamiento del Intercambio de Información***

Tal como se mencionó anteriormente, uno de los principales problemas que enfrentan las OSC actualmente es la falta de información confiable, actualizada y bien estructurada. Las Estrategias incluyen iniciativas para ampliar el intercambio de información entre la OEA y el público de la región y mejorar la cantidad y calidad de la información disponible. Hay un artículo en particular que establece la creación y distribución amplia de un documento único que contenga información básica sobre el funcionamiento de sus principales organismos, lo cual sería de gran valor para las OSC y en especial aquellas que estén dando los primeros pasos en sus contactos con la OEA. Entre otros elementos importantes están la creación de un sitio web de acceso restringido para las organizaciones acreditadas que coadyuvaría a “promover el intercambio de ideas...sobre los mandatos, programas y actividades de la OEA.” Este debe ir acompañado de una campaña de promoción del sitio web de la OEA como “la herramienta principal para la obtención de información y la participación.” Por último, el documento estipula la circulación de borradores de documentos de la Asamblea General y borradores de convenciones entre las OSC acreditadas para que puedan emitir sus comentarios y hacer sugerencias acerca del contenido de los mismos.

### ***Mayor Participación***

Los esfuerzos por elevar la cantidad y calidad de la información al alcance de las organizaciones acreditadas complementan y apoyan otras medidas que se han tomado por ampliar los temas en los que las OSC toman parte. Las Estrategias comprenden medidas específicas para potenciar las oportunidades que se recogen en las Directrices, así como ensanchar los espacios de participación más allá del Consejo Permanente (es decir, de la Comisión fundamentalmente) y el CIDI. Este

objetivo de desarrollar debates participativos más profundos se pone de manifiesto en las recomendaciones de que el Consejo Permanente y sus grupos de trabajo incluyan un número mayor de participantes en sus deliberaciones mediante el otorgamiento de invitaciones especiales a las OSC. Asimismo, los países miembros son incitados a que den participación a la sociedad civil en conferencias oficiales de la OEA auspiciadas por gobiernos nacionales y disponer que la Comisión consulte con las OSC y los “organismos normativos correspondientes” en lo que respecta a las convenciones y otros instrumentos legales y políticos. Además, se formaliza la participación de la sociedad civil en las asambleas generales mediante la inclusión en las agendas de actividades de un encuentro oficial entre las OSC, el Secretario General de la OEA y los ministros de exteriores que organizará (y se espera también financiará) el gobierno anfitrión. Por último, las disposiciones asignan a la sociedad civil funciones más allá de las meramente consultivas y las vincula a la puesta en práctica de determinadas iniciativas, particularmente con la puesta en vigor de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General.

### ***Armonización del Proceso de Participación***

Por último, las Estrategias también recogen medidas provisionales para estandarizar y armonizar los procesos de la OEA a partir de las experiencias acumuladas y prácticas óptimas para crear un mecanismo principal de consulta para la sociedad civil dentro de la OEA. En sentido general la armonización es algo positivo. Actualmente las OSC, con sus múltiples intereses, se ven obligadas a participar en determinadas actividades con órganos diferentes y mediante mecanismos distintos, algunos de los cuales no reconocen las Directrices (por ejemplo, las consultas sobre la Carta Democrática Interamericana). El hecho de tener que familiarizarse y prepararse para participar en actividades disímiles y en ocasiones simultáneas puede resultar costoso, llevar mucho tiempo y un empleo poco eficiente de los recursos. Se corre el peligro de que muchos grupos se vean excluidos por la falta de recursos. Además, las organizaciones podrían perder la oportunidad de participar en determinados eventos por falta de información acerca de consultas que se desarrollan en departamentos diferentes, cada uno con procedimientos, requisitos y objetivos particulares. Es por eso que la creación de un sistema unificado, basado en la experiencia, haría más eficiente el proceso y esclarecería las “reglas de juego” a las OSC interesadas en participar en distintas operaciones de la OEA. Hasta la fecha no existe ninguna propuesta al respecto, pero lo lógico sería tomar los avances logrados con las Directrices y las Estrategias como punto de partida.

### ***Posibles Problemas***

Estas medidas ofrecen la posibilidad de corregir algunos de los principales problemas que aquejan las relaciones entre la OEA y las OSC dentro del contexto de las Directrices. Sin embargo, es posible que los incentivos que se les otorgan a las organizaciones acreditadas puedan crear divisiones entre las que están acreditadas y las que no lo están, lo cual empeoraría la distinción de organizaciones “de adentro” y “de afuera” que se hace entre las OSC vinculadas con las actividades de las cumbres y el ALCA.<sup>9</sup> Para evitar esta percepción es imperioso que la OEA promueva el proceso de acreditación ampliamente y que sea visto como la creación de una red de cooperación y no como un mecanismo para coartar o controlar a la sociedad civil. Dado el contexto internacional en que operan las OSC en la actualidad, ellas conocen bien que para lograr ejercer influencia necesitan trabajar en múltiples frentes. La acreditación en la OEA debe verse como una vía útil y factible de intercambiar opiniones y generar cambios.

La reciente ratificación de las Estrategias por parte del Consejo Permanente sienta bases sólidas para un intercambio fructífero y aportes sustanciales por parte de la sociedad civil en el futuro. Asimismo, ofrecen un grupo de actividades concretas a las que se les puede seguir la pista bien de cerca y poder determinar sus éxitos y fracasos. Las Estrategias también pudieran verse como un giro en las fuerzas e ideas predominantes en las organizaciones, y subrayan el sentimiento cada vez mayor en la región de que ya no es aceptable, al menos superficialmente, excluir a la sociedad civil de los procesos de toma de decisiones más importantes. Esto es un paso en la dirección correcta. Por el momento, es muy pronto para poder evaluar el éxito de las Estrategias en lograr ampliar la participación de la sociedad civil en la OEA. La Presidencia de la Comisión de Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, actualmente en manos de Canadá, pasará a Argentina en junio de 2003. Dado el papel central que ha tenido la Comisión en promover la causa de la sociedad civil hasta hoy, el éxito de las Estrategias dependerá del continuado apoyo de la Comisión en los años venideros. Los logros futuros dependerán también de una voluntad política férrea por parte de los estados miembros y de las distintas unidades y órganos que conforman la OEA, cuya experiencia y colaboración técnica e institucional serán de mucha ayuda. La consagración de recursos humanos y financieros suficientes son otro elemento clave y determinante.

---

<sup>9</sup> Ver Smith y Korzeniewicz (2001) para mayor información sobre estas distinciones.

## **PROGRESOS ALENTADORES EN LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS**

Las repercusiones de las Estrategias y lo que representan en cuanto a una mayor apertura y compromiso por parte de los estados miembros con la sociedad civil comienzan a notarse tímidamente en algunas áreas. La apertura de estos espacios, aunque positiva, no dejan de ser pasos preliminares. La calidad y provecho de las relaciones que se generen entre las OSC y la OEA determinarán su utilidad.

### ***La Asamblea General***

La participación de la sociedad civil en las asambleas generales es una de las áreas en que se puede constatar los efectos de las Estrategias. Desde la XXX Asamblea General en Windsor, Canadá, in 2000, ha habido un diálogo informal entres las OSC invitadas, el Secretario General y algunos ministros de exteriores. En el pasado, la coordinación de estos encuentros se dejaba a discreción del país anfitrión, y por lo general los resultados eran decepcionantes. Las veces que se han realizado estos encuentros, no han formado parte de las agendas oficiales de los ministros y sólo ha asistido un reducido grupo. No se ha destinado financiamiento para estas actividades y han sido generalmente las propias OSC las que han tenido que subvencionarlas o financiarlas. Igualmente ha habido insuficiencia en cuanto a locales apropiados para los encuentros, servicios de traducción y publicidad. No obstante, en 2003 han ocurrido algunos cambios positivos. Las Estrategias institucionalizaron el diálogo al disponer que estos encuentros se añadan a la agenda oficial, se realicen de manera regular, y sean organizados (y posiblemente financiados) por el país anfitrión. La XXXIII Asamblea General se celebrará en Santiago de Chile, Chile. El gobierno chileno ha accedido a observar las Estrategias y aceptado la responsabilidad de organizar y financiar la actividad en coordinación con la Secretaría de Cumbres de las Américas y las OSC involucradas. Este es un paso muy importante para lograr una inclusión duradera de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

### ***Secretaría de Cumbres de las Américas***

El 31 de mayo de 2002, el Secretario General mediante orden ejecutiva fortaleció las responsabilidades de la Oficina de Seguimiento de Cumbres y se le cambió el nombre a Secretaría del Proceso de Cumbres. La Secretaría continuaría encargada de coordinar la implementación de los mandatos de las cumbres en la OEA y se desempeñaría como secretaria técnica y memoria institucional del proceso y seguiría brindando apoyo en la realización de encuentros

ministeriales y sectoriales así como al GRIC y a la Comisión. Además de estas funciones, la Secretaría desempeñará un papel más activo en apoyar la participación de la sociedad civil en el proceso de las cumbres y en la OEA. Se espera que este reforzamiento institucional de la Secretaría redundará en una mayor inclusión de la sociedad civil.

### ***Primera Reunión Pública del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC)***

El 2 de abril de 2003, el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres celebró su XXVIII reunión, la cual contó por primera vez con la participación de las OSC, las cuales tomaron parte en una sesión con los coordinadores nacionales de las cumbres. Entre los temas que se debatieron en la reunión se encuentran: la seguridad hemisférica, gobernabilidad democrática y educación. Los temas fueron escogidos como parte de los preparativos de la próxima Conferencia Especial sobre Seguridad, la Asamblea General de 2003, y la Reunión de Ministros de Educación. La apertura del GRIC a la sociedad civil representa un paso simbólico importante ya que reconoce el papel que ha tenido la sociedad civil en el proceso de las cumbres y sienta las bases para una mayor y continuada contribución. La asistencia a las reuniones del GRIC le permite a las OSC obtener información actualizada y de primera mano sobre lo que acontece en el proceso de las cumbres, desde la preparación de los planes de acción hasta las tareas de monitoreo y seguimiento.

## **CONCLUSIONES**

En los últimos diez años, las organizaciones de la sociedad civil se han insertado cada vez más en el sistema interamericano. Esta nueva sociedad civil "hemisférica" está formada por coaliciones nacionales e internacionales que expanden su acción hacia territorios vírgenes y que buscan intercambiar activamente con sus gobiernos locales así como con organismos regionales y globales. El Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de la Ciudad de Québec en 2001 compromete a sus signatarios a desarrollar "estrategias a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano...". La OEA ha dado pasos en el cumplimiento de este compromiso.

Las Directrices y el proceso de acreditación fueron el primer esfuerzo concertado por parte de la OEA para otorgar un espacio reconocido y permanente a la sociedad civil dentro de esa entidad. El *proceso* de acreditación marcha bien, pero el número de organizaciones

reconocidas oficialmente continua siendo bajo. Aún queda mucho por hacer para elevar el número de organizaciones acreditadas y garantizar la formación de un conjunto más representativo desde el punto de vista geográfico y temático y que este familiarizado y comprometido a trabajar dentro del sistema de la OEA. Las Directrices han sido muy útiles en aportar mayor legitimidad, fortalecer el compromiso y en abrir nuevos espacios que antes les estaban vedados a la sociedad civil. A pesar de ello, las Directrices no van más allá de la apertura de nuevos espacios y no facilitan la realización de intercambios valiosos ni promueven un rol más activo por parte de la sociedad civil. Entre las deficiencias asociadas con su implementación se hayan la falta de una estrategia coherente para el intercambio de información, apoyo insuficiente para facilitar la participación de las OSC así como la necesidad de incrementar la frecuencia e intensidad de las oportunidades de colaboración.

La aprobación reciente de las Estrategias persigue resolver algunas de las limitaciones de las Directrices y su implementación. Los nuevos mandatos contenidos en las Estrategias intentar proporcionar a las OSC herramientas y conocimientos adicionales que les permitan hacer contribuciones informadas y útiles. La fase de implementación pondrá a la luz la medida exacta del éxito alcanzado por las Estrategias. Entre los requisitos fundamentales para garantizar el éxito será necesario contar con los recursos e información necesaria así como con el compromiso de los estados miembros de colaborar. Existen señales positivas de que las preocupaciones y temores de los detractores de la inclusión de la sociedad civil han sido un tanto disipados. La aprobación de las Estrategias no hubiera sido posible cinco años atrás, lo que muestra una mayor disposición y voluntad política por parte de los estados miembros en colaborar plenamente con la sociedad civil. La OEA deberá continuar alentando a sus miembros a que contribuyan a la creación de un terreno más fértil en que la sociedad civil pueda prosperar tanto dentro de sus países como a nivel hemisférico.

Las cumbres de las Américas ha tenido un impacto en el funcionamiento interno de la OEA, y el compromiso contraído por los 34 jefes de estado en la Ciudad de Québec con respecto a la sociedad civil es aludido frecuentemente en los documentos de reformas para la participación de las OSC. Mientras la OEA prosigue con la implementación de las Estrategias, realiza los preparativos para la próxima Cumbre Extraordinaria a celebrarse en México en el otoño de 2003, y la Cuarta Cumbre de las Américas, los estados miembros de la OEA y las propias organizaciones de la sociedad civil deberán tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para lograr relaciones cordiales y de mutuo beneficio.

**La OEA deberá:**

- Hacer todo lo posible por implementar en espíritu y contenido las recientemente aprobadas Estrategias para Incrementar y Fortalecer la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, las cuales sientan las bases para unas relaciones sólidas.
- Garantizar que la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y la Secretaría de Cumbres de las Américas cuenten con el presupuesto necesario y el apoyo institucional requerido para que puedan continuar facilitando una mayor inclusión de la sociedad civil.
- Apoyar a los gobiernos nacionales a fortalecer la participación de la sociedad civil en sus debates internos.
- Brindar mayor apoyo a las organizaciones acreditadas ante la OEA. La complejidad burocrática de la OEA no debería ser obstáculo a la inclusión. Es necesario ofrecer información precisa y clara acerca de la OEA y los asuntos a debatir así como avisos oportunos sobre sus reuniones. Simultáneamente a las reuniones con la sociedad civil, podría realizarse una “iniciación sobre la OEA”, o sea una sesión de información inicial para las OSC recién acreditadas. Esta sesión incluiría además un recorrido por la OEA, encuentros y presentaciones por los directores de diferentes organismos, así como información acerca de los procedimientos institucionales y actividades principales de la OEA.
- Permitir a la sociedad civil participar no sólo en consultas, sino también tomar parte en las demás fases de los proyectos desde la concepción y planificación hasta la implementación, el seguimiento y la evaluación.
- Realizar mayores esfuerzos para instruir a las organizaciones de la sociedad civil y el público en general y hacerlos más conscientes de los procesos, trabajo y significación de la OEA y del proceso de acreditación, y alentarlos a participar en este importante foro multilateral.
- Elaborar un folleto trimestral o mensual con una lista de los documentos de posición enviados por las OSC y enviar dicha lista al Consejo Permanente para su distribución entre los estados miembros.

**Las Organizaciones de la Sociedad Civil por su parte deberán:**

- Aprovechar las oportunidades existentes para establecer relaciones de colaboración dentro de la OEA, y apoyar y estimular la implementación de las Directrices y las Estrategias. Esto beneficiaría a todos y contribuiría a edificar la confianza y colaboración necesarias que se requieren para unas relaciones fructíferas entre la OEA y las OSC.
- Instruirse acerca de la historia, procesos y objetivos de la OEA y estar preparadas para debatir activamente temas relevantes y actuales tanto con la OEA como con los estados miembros.
- Continuar desempeñando un papel activo a nivel nacional y trabajar de conjunto con sus gobiernos nacionales sobre temas locales, así como lograr apoyo para sus iniciativas multilaterales.

**Por último, los gobiernos nacionales deberán:**

- Apoyar a sus OSC internas, permitiéndoles participar en actividades nacionales y multilaterales.
- Apoyar una mayor inclusión de la sociedad civil en la OEA.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cameron, Maxwell, *Policy Brief – The Inter-American Democratic Charter: Toward a Plan of Action*, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, 2003.
- Feinberg, Richard E. and Robin L. Rosenberg, (eds)., *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*, University of Miami Press, Miami, 1999.
- Korzeniewicz, Roberto P. and William C. Smith, *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, 2001.
- Lortie, Marc and Sylvie Bédard, “Citizen Involvement in Canadian Foreign Policy; The Summit of the Americas Experience 2001”, *International Journal*, vol. 57, #3, 2002.
- Organization of American States (OAS), Summits of the Americas Secretariat, *Report on the Participation of Civil Society Organizations (CSOs) in OAS Activities*, (CP/CISC-17/03), 2003a.
- , Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation in OAS Activities, *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, 2003b.
- , *Discussion Paper and the OAS and Civil Society*, (GETC/FORMOEA-101/99 rev.5), 1999.
- , Permanent Council Resolution 704, *Status of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the OAS*, CP/RES. [704 (1129/97)], 1997.
- Shamsie, Yasmine, *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA and Summit of the Americas*, North-South Institute, Ottawa, 2000.
- Woods, Ngaire, “Good Governance in International Organizations”, *Global Governance*, Vol 5, 1999.



# FOCAL

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