

Resultados del Proyecto "Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec"



El Proyecto Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas es coordinado por la Corporación PARTICIPA de Chile en conjunto con FOCAL de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y la Red Interamericana para la Democracia (RID). Este Proyecto comenzó hace 9 años y actualmente involucra a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) de 21 países de las Américas. Más detalles en www.sociedadcivil.org.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC's los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Actualmente, entre julio de 2002 a diciembre de 2005, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", la cual tiene por objetivo dar seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de organizaciones de la sociedad civil que diseñe y aplique mecanismos hemisféricos, regionales y nacionales de incidencia y difusión

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento y apoyar la implementación del Plan de Acción son: (1) Acceso a la información, (2) Libertad de expresión, (3) Gobierno local y descentralización, (4) Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y (5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

En cada uno de los 21 países donde se implementó el Proyecto hoy se cuenta con un Informe Nacional que da cuenta del estado de situación de estos 5 temas específicos respecto de los mandatos que la Cumbre de Québec encomendó a los gobiernos. Esta información ha sido sintetizada en 5 Informes Regionales y 1 Hemisféricos. Estos documentos se encuentran en el sitio web del proyecto www.sociedadcivil.org y son distribuidos a organizaciones civiles en cada uno de los países participantes del Proyecto.

La próxima Cumbre de Mar del Plata, cuyo lema es "Crear Trabajo para enfrentar la Pobreza y fortalecer la Gobernabilidad Democrática", constituye un hito fundamental para determinar en qué medida los gobiernos han avanzado en el cumplimiento de los mandatos de los Planes de Acción de la Cumbre de Québec (2001) y la Extraordinaria de Monterrey (2003).

Este proyecto pone a disposición de las organizaciones de la sociedad civil y representantes de gobierno sus resultados y propuestas encaminadas a superar los déficit democráticos de la región.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

El acceso a la información es entendido como hacer públicas las informaciones de interés y pertinentes para los medios de comunicación, la sociedad civil y los ciudadanos, en ámbitos como: finanzas públicas; actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos; resultados de la acción pública; apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad; contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías y ejecutivos privados.

De acuerdo a la evaluación realizada, el derecho de acceso a la información tiene consagración legal en la constitución de 18 de los 21 países de las Américas analizados. En algunos casos, este derecho está garantizado además por leyes nacionales especiales. En este sentido, la mayoría de los países cuenta con un marco legal que garantiza que la ciudadanía efectivamente puede disponer de información. Los países que no tienen cláusulas constitucionales en la materia son Canadá, Estados Unidos, ambos pertenecientes a la Región de Norteamérica, y Grenada.

No obstante, existe una brecha importante entre lo que la normativa legal consagra y lo que ocurre en la práctica, es decir, la posibilidad que tiene la ciudadanía para disponer de la información pública cuando lo requiere, como también de información que permita a los ciudadanos acceder a oportunidades y ejercer derechos, relevante para controlar a actores públicos y privados, oportuna y actualizada, así como comprensible.

Una democracia participativa se hace fuerte y vigorosa en la medida en que sus ciudadanos son actores relevantes en el desarrollo de su país. Esto requiere instituciones públicas modernas y transparentes, que facilitan el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información, sin lo cual se resta legitimidad y credibilidad al Estado.

PROPUESTAS

1. Diseñar Políticas Nacionales de Estado de Acceso a la Información Pública que incluyan leyes que garanticen y regulen dicho acceso, que pongan en funcionamiento sistemas de generación de información por parte del Estado y que provean los recursos necesarios para su efectiva implementación. En particular, se recomienda:
 - Impulsar la existencia de leyes que garanticen el libre acceso a la información pública, en aquellos países donde no existe. En aquellos países que si existe dicha ley, perfeccionar la aplicación de esta de forma tal que se asegure el acceso efectivo y oportuno a la información por parte de la ciudadanía. Es fundamental que dichas leyes cumplan con ciertos estándares mínimos para garantizar el derecho de acceso a la información pública:¹
 - Establecer claramente en dichas leyes las excepciones al acceso a la información pública. Dichas excepciones deben ser sólo las básicas y fundamentales, de interpretación restrictiva y justificadas.

¹ Dichos estándares mínimos son:

- Es información pública aquella que está en poder de la Administración Pública
- Cualquier persona puede solicitar información pública,
- No es necesario explicitar motivos para solicitar información pública,
- Las excepciones deben estar claramente establecidas en la ley.
- La legislación debe establecer plazos.

- Establecer **sanciones efectivas** para los funcionarios que incumplen las normas y crear organismos autónomos de fiscalización de la aplicación de las normativas, con poder de aplicación de dichas sanciones.
- **Educar y sensibilizar** a la ciudadanía, partidos políticos y funcionarios públicos en el **ejercicio de este derecho** de manera de reducir la brecha entre gobernados y gobernantes.
- **Masificar el uso de las páginas Web oficiales** en los ámbitos regional, nacional y local con el fin de ampliar la transparencia en los procesos de contratación en estos niveles y de responsabilidad gubernamental. Asimismo, en forma paralela, promover la utilización de otros medios que aseguren la llegada a sectores sociales que no tienen acceso a tecnología de la información.
- **Mejorar sus mecanismos de información** de manera tal que ésta sea profunda, pertinente, actualizada, proveída en forma gratuita y comprensible atendiendo la diversidad cultural de la población, en los países que sean pertinentes. Determinar la necesidad de un instrumento regional vinculante que establezca los estándares mínimos de legislación sobre acceso a la información pública.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El derecho a la libertad de expresión está **garantizado a nivel constitucional en los 21 países** donde se realizó la investigación. Además, en la mayoría de estos países, a excepción de los 4 de Centroamérica y los 3 de habla inglesa del Caribe, existen normativas complementarias que regulan su ejercicio.

Una figura legal que supone **trabas que coartan la libertad de expresión**, es la **figura del delito de "desacato"**. Esta figura existe en 9 países, siendo la Región Andina y el MERCOSUR, donde se encuentra más presente. La presencia de normas de este tipo junto a la actitud de algunos jueces, ha sido un factor clave para que casi en la totalidad (19) de los países investigados, **se sigan presentando acciones destinadas a coartar este derecho**.

La tendencia general indica que en **19 de los 21 países los medios de comunicación se encuentran en manos de grandes grupos económicos**, que generalmente no representan la diversidad ideológica de estos países. Los únicos dos países donde **la propiedad no está concentrada es en Jamaica y en Uruguay**, donde se está iniciando un proceso de desconcentración.

PROPUESTAS

1. Asegurar que las legislaciones nacionales sobre libertad de expresión se adecúen a las obligaciones jurídicas internacionales. En específico, **impedir toda forma de censura ya sea proveniente de la institucionalidad o de la ilegalidad**, respetando fielmente los mandatos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
2. Impulsar un proceso de reforma legal al marco jurídico donde se **restrinjan los monopolios**, garantizando que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada en pocos propietarios.

3. Garantizar la oportuna protección a los periodistas, así como el respeto al libre ejercicio de la profesión, y permitir el libre acceso a las fuentes de información pública, asegurando en todo momento el derecho a la privacidad de las personas.
4. Asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y los periódicos, estén libres de la injerencia y presiones políticas. En este sentido, debe apoyarse las iniciativas dirigidas a crear órganos independientes del Poder Ejecutivo que autoricen la operación de frecuencias de radio y televisión.
5. Incentivar el pluralismo ideológico y cultural a través de los medios de comunicación, para ello se requiere de un mayor impulso a los medios de comunicación comunitarios, cruciales para promover la participación y la diversidad cultural en los ámbitos locales, como también fortalecer los servicios públicos de comunicaciones y en general fomentar la pluralidad de fuentes de información y la independencia de los medios a presiones gubernamentales o económicas.
6. Promover la creación de un mecanismo de seguimiento periódico al Comité para la Libertad de Expresión de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que este organismo pueda tomar medidas preventivas cuando fuese necesario.
7. Capacitar a funcionarios de la administración pública y a jueces en materias de libertad de expresión en relación a casos afines por la vía de cursos de perfeccionamiento y de formación.

GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

La investigación realizada en los 21 países da cuenta que las características de los gobiernos locales² varían según el país ya que en cada uno de éstos la división político-territorial es distinta. En cada país existen leyes que regulan los gobiernos locales, las que establecen sus atribuciones, funciones y el sistema de elección, entre otros. El único país donde no se han establecido gobiernos locales es Grenada.

Durante los últimos diez años, se han efectuado en todos los países modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización en las áreas de flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera.

A excepción de Paraguay, las distintas Constituciones y marcos legales obligan a los Gobiernos Locales a establecer posibilidades de participación ciudadana y entregar a la ciudadanía herramientas que permiten asegurar su participación en decisiones relevantes para la comunidad.

En general, estos mecanismos de participación consisten en instancias cuyo objetivo es incluir a las comunidades en el proceso de diseño y elaboración de los planes y programas locales, como por ejemplo son las Audiencias Públicas, instancias donde la autoridad se reúne con la comunidad y se discute sobre algún tema en específico. Además de estos espacios de consulta y participación, existen mecanismos como el plebiscito y el referéndum para incorporar a la sociedad en la toma de decisiones. La información recolectada permite plantear que este tipo de instancias han aumentado durante los últimos 3 años.

² A objeto de la investigación se entiende Gobierno Local como la unidad responsable del nivel de menor desagregación territorial que contempla la división político-administrativa de un país.

Sin embargo, estos espacios aún son limitados y rara vez promueven una participación efectiva. La mayoría de las instancias de participación se dan a nivel informativo y la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones es baja. La participación ciudadana en la toma de decisiones se ve reducida a temas secundarios y aspectos tan importantes como el presupuesto municipal son dejados fuera del ámbito de competencia de la comunidad; o en caso contrario cuando son consultados, la ingerencia de opinión ciudadana es reducido.

Por lo tanto, si bien se han dado experiencias positivas de participación ciudadana en el nivel local, es necesario avanzar hacia el establecimiento de mecanismos de enlace más estables e institucionalizados y a la apertura de espacios reales de participación, como por ejemplo en la decisión sobre el uso de los recursos financieros. De lo contrario, los procesos de participación se presentan más como mecanismos de cumplimiento de las disposiciones legales que como un esfuerzo real de diálogo y concertación, y afirman la tendencia en las democracias actuales, en la cual se pretende dar legitimidad a los procedimientos basándose escasamente en el cumplimiento de la legalidad. En ese caso, esta última es una práctica que debe desincentivarse a través del control ciudadano.

PROPUESTAS

1. Asegurar la existencia de **normativas que delimiten claramente las competencias y responsabilidades** de cada uno de los niveles de gobierno.
2. Asegurar que exista **coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos** de la instancia central a las locales, buscando impulsar una mayor autonomía en la administración de recursos.
3. **Proveer capacitación técnica e institucional** que apoye la modernización de las administraciones locales, especialmente en la generación y recaudación de recursos propios.
4. Dar un **mayor grado de influencia en las decisiones** de los gobiernos locales a las instancias de participación existentes a nivel local, ya que esto favorece el control social y la transparencia. Para ello se hace necesario educar a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho a la participación y veeduría, así como promover la profundización de los procesos de descentralización en los distintos países de las Américas.
5. **Incrementar y afianzar el uso de sistemas de información** en los ámbitos regional y local, en especial, la utilización de páginas Web, las cuales son una valiosa herramienta de interlocución entre gobierno y ciudadanía.
6. En el caso de Granada, desarrollar mecanismos de discusión y de consulta para facilitar la **implementación de gobiernos locales**.

FORTALECIMIENTO PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del hemisferio en el sistema interamericano es baja. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento que éstas tienen sobre el sistema interamericano. Existen algunas instancias de interlocución con OSC en las dependencias gubernamentales encargadas sobre temas del sistema interamericano, pero su funcionamiento no es del todo efectivo. Esta interlocución no es permanente ni formal y rara vez las OSC son incluidas en las delegaciones oficiales de los países.

Las regiones donde existen mayores posibilidades de participación para las OSC son en Norteamérica y en el Caribe. En el caso de Norteamérica, Canadá, Estados Unidos y México, se han manifestado a favor de la participación de la sociedad civil no sólo como un aliado estratégico en la implementación de programas públicos, sino también como una fuente de opciones novedosas de política.

No obstante, en la opinión de algunas OSC de la región, opinión que se aplica a las OSC de las otras regiones, muchas veces estos canales de interlocución son utilizados casi exclusivamente para procesos de consulta y aún existe escepticismo en cuanto al impacto real que dichos procesos tienen en la elaboración de políticas públicas.

Existe un deseo por parte de las OSC de tener una mayor participación tanto en el diseño, la elaboración, implementación, el monitoreo y la supervisión de políticas, así como un mayor reconocimiento a su labor en el desarrollo de las comunidades en donde trabajan.

PROPUESTAS

1. Creación de un grupo de trabajo con participación de la Sociedad Civil y de la Secretaría de Cumbres de la OEA, con el propósito de:
 - Elaborar un informe para consideración de la Asamblea General, que contenga recomendaciones para mejorar, fortalecer y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana, en sus diferentes niveles (consulta, diseño, planeación, implementación, monitoreo y evaluación) en el proceso de Cumbres y las actividades de la OEA.
 - Analizar las estructuras institucionales y marcos normativos y legales necesarios para garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información a los pueblos de las Américas a nivel nacional. (Existe un disenso en cuanto a la composición del grupo de trabajo, algunos participantes proponen que este grupo de trabajo esté integrado sólo por representantes de la Sociedad Civil).
2. Una vez aprobado el "Fondo Específico para Financiar la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y en el Proceso de Cumbres de las Américas" discutir y consultar ampliamente el reglamento que especificará los criterios de asignación de recursos y sus mecanismos de rendición de cuentas con Organizaciones de la Sociedad Civil.

REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA

En todos los países investigados el acceso a la justicia está garantizado para toda la ciudadanía por la Constitución de cada uno de éstos. Además, en la mayoría de los países hay presencia de alguna forma de asistencia legal gratuita, la que no necesariamente puede ser considerada una Defensoría del Pueblo, aunque hay organismos similares. Los países donde no existen mecanismos de este tipo son Grenada y Trinidad y Tobago.

En cuanto a la calidad del servicio que prestan estas formas de asistencia legal gratuita, la opinión recogida indica que ésta se ha visto mermada por la creciente demanda, la falta de suficiente personal capacitado y la escasez de presupuesto con que cuentan.

En relación al compromiso de los gobiernos de fomentar medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que promuevan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, los resultados indican que medidas de este tipo se están implementado en 12 de los 21 países. Las medidas implementadas van principalmente en la línea de abrir espacios de publicidad y participación de las OSC en este proceso. Sin embargo, no es posible asegurar que en todos estos países no exista un sesgo, en general de tipo político, en la elección de las autoridades judiciales.

Entre estos 12 países destacan los casos de Canadá, Estados Unidos, Grenada y Jamaica, como países donde existe un alto nivel de transparencia en el proceso de selección de las autoridades judiciales. En este sentido, son las regiones del Norteamérica y el Caribe donde existe una mayor transparencia.

El MERCOSUR es la región donde existe menos transparencia en el proceso de selección de jueces. En esta región, la tendencia es que la selección de las autoridades judiciales responde a criterios políticos. Tampoco existen criterios objetivos establecidos para la selección de jueces de acuerdo a sus méritos, no se publican los antecedentes de los candidatos y no se cuenta con mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos.

PROPUESTAS

1. Aumentar y distribuir eficientemente los recursos financieros destinados al sistema judicial, con el fin de asegurar la ampliación de los programas públicos (Defensores públicos) que permitan el acceso a la justicia, especialmente en las áreas civil y penal, y de crear y/o fortalecer mecanismos que promuevan la descongestión judicial, tales como los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.
2. Solicitar que los gobiernos fortalezcan y difundan las instancias de asistencia legal gratuita a través de la asignación de mayores recursos humanos, presupuestarios y logísticos, de forma de promover en los sectores de menores recursos la posibilidad de acudir a la justicia cuando sus derechos sean violados.
3. Propiciar la creación de programas de educación para la democracia y los derechos humanos en todos los niveles educativos.
4. Ampliar el número y diversidad de actores que participan en la selección de jueces; estableciendo criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos; delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces; publicación de los antecedentes de los candidatos y mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos.

5. Incorporar cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc.

Consulta los resultados y propuestas en los 5 temas de seguimiento elaboradas por OSC's en los 21 países participantes del proyecto en el Primer informe Hemisférico, publicado en el sitio web www.sociedadcivil.org

Coordinadores Regionales

- Corporación PARTICIPA, Chile
Catalina Delpiano - cdelpiano@participa.cl
- Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), Canadá
Laurie Cole - icole@focal.ca
- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Gran Caribe
Francine Jácome - invesp@cantv.net
- Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (UNIANDES), Colombia
Gabriel Murillo - gmurillo@uniandes.edu.co

Apoyo y Financiamiento

- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
- Banco interamericano de Desarrollo (BID)
- Organización de Estados Americanos (OEA)
- Corporación Andina de Fomento (CAF)
- Agencia de Desarrollo Internacional de EEUU (USAID)
- Red Interamericana para la Democracia (RID)

Coordinadores Nacionales R. Norteamérica

CANADÁ - Fundación Canadiense para las Américas
Laurie Cole - icole@focal.ca
ESTADOS UNIDOS - Partners of the Americas
Nicole Spencer - nspencer@partners.net
MÉXICO - Alianza Cívica
Silvia Alonso - salonso@alianzacivica.org.mx

Coordinadores Nacionales R. Centroamérica

COSTA RICA - Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Ricardo Sol - rsol@funpadem.org
EL SALVADOR - PROBIDAD
Karen Mejia - kmejia@probidad.org
GUATEMALA - Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP)
Estuardo Mazariegos - iniap@intelnet.net.gt
HONDURAS - Fundación Democracia y Desarrollo de Región Andina Región Andina Honduras (FDDH)
Mercy Monroy - fddh@edured.net
HONDURAS - Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)
José Javier Acebedo - iprodeh@cabecolor.hn
VENEZUELA - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales - CRIES
Francine Jácome - invesp@cantv.net
VENEZUELA - CESAP
Deborah Van Berkel - direccionejecutiva@cesap.org.pe

Coordinadores Nacionales R. El Caribe

GRANADA - Grenada Community Development Organization (GRENCONA)
Linus Spencer - grenco@caribsurf.com
JAMAICA - Association of Development Agencies (ADA)
Amsale Maryam - asdevgen@cwjamaica.com
REPÚBLICA DOMINICANA - Participación Ciudadana
Josefina Arvelo - j.arvelo@pciudadana.com
TRINIDAD Y TOBAGO - The Network of NGOs of Trinidad and Tobago for Advancement of Women
Kris Rampersad - network@wow.net

Coordinadores Nacionales R. Andina

BOLIVIA - Ciudadanos Trabajando por la Justicia
Ramiro Orias - compamericas10@accelerate.com
COLOMBIA - Depto. Ciencias Política, Universidad de Los Andes
Victoria Gómez - vi-gomez@uniandes.edu.co
ECUADOR - Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)
Cristhian Bahamondes - cbahamonde@cld.org.ec
PERÚ - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)
Eduardo Toche - etoche@desco.org.pe

Coordinadores Nacionales R. Mercosur

ARGENTINA Asociación Conciencia
Ana Ward - conciencia@conciencia.org
BRASIL - Voto Consciente
Rosangela Torrezan Giembinsky
giembins@uol.com.br
CHILE - Corporación PARTICIPA
Catalina Delpiano - cdelpiano@participa.cl
PARAGUAY - Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)
Marta Ferrara - marta.ferrara@idea.org.py
URUGUAY - Asociación Encuentro
Cecilia Arozamena - arozamen@ucu.edu.uy

