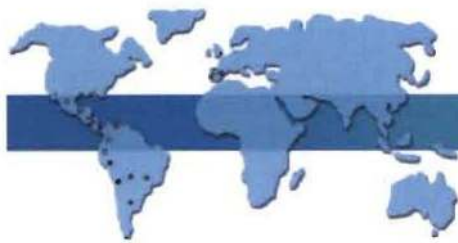




**PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS
DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA (PRADPI)**

PLAN DE TRABAJO Y CONTENIDOS 2006

ENERO DE 2006



A. Introducción y antecedentes del PRADPI.

El PRADPI es un programa de cooperación y fortalecimiento de la **Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)** en América Latina. Tiene su primer antecedente en 1998, pero es en 2001 cuando inició a operar formalmente, gestionado por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la Comisión Europea y con la colaboración de la propia FIO.

Se dirige a las Defensorías del Pueblo, Comisionados Nacionales y Procuradurías de Derechos Humanos, instituciones públicas nacionales, que actúan como organismos de control de las Administraciones del Estado, para promover y vigilar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por los propios Estados, en materia de Derechos Humanos.

Como fin último, el PRADPI busca la consolidación de las democracias de América Latina, a través del fortalecimiento institucional de las dieciocho Defensorías del Pueblo que integran hasta ahora la FIO.

Pertinencia y relevancia.

La vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas es cada día más evidente ante la falta de credibilidad de las instituciones por parte de la propia ciudadanía. Este es un problema compartido por todos los países de la región.

Común a todos ellos, es el papel vertebrador que juegan los Derechos Humanos en los procesos de transformación y modernización de los Estados. Cada país tiene sus particularidades y coyunturas (Colombia un conflicto interno armado; Bolivia y Ecuador una inestabilidad institucional acuciante; Centroamérica, los problemas de la seguridad jurídica y de los DESC...etc.), pero en todos ellos las Defensorías, como **órganos de control** del poder discrecional de un ejecutivo tradicionalmente fuerte, se han constituido en puntos de referencia.

Además, aportan criterios y herramientas para una adecuada difusión y protección de los Derechos Humanos, contribuyendo así a formar Estados donde se respetan valores democráticos. En la actualidad, se ven directamente involucradas en el seguimiento de las políticas públicas que se desarrollan en



materia de salud, educación, acceso a un trabajo digno, etc, y en general de los servicios públicos que brindan los Estados.

La coyuntura internacional de apoyo y sostén a los regímenes democráticos en América Latina, implica la actuación, no sólo en el ámbito diplomático, sino también en la implantación, desarrollo y fortalecimiento de las instituciones nacionales de esos Estados.

La relevancia del PRADPI adquiere mayor relieve a la luz de tendencias recientes, por parte de algunas cooperaciones internacionales, de vincular cada vez más derechos humanos a la participación ciudadana y a proyectos relacionados con la sociedad civil. Sin menoscabar la importancia del desarrollo de una sociedad civil sana y viva para cualquier democracia, la obligación primera en cuanto a la protección de los Derechos Humanos recae en los Estados. Por tanto, toda política de cooperación internacional en esta materia que se precie debe abordar ambas vertientes, la institucional-gubernamental-estatal y la no gubernamental.

En el ámbito iberoamericano, el establecimiento de la SEGIB representa una plataforma que ofrece nuevas oportunidades de cooperación en este ámbito, en el que la voluntad política es determinante.

B. WWW.PORTALFIO.ORG: Plataforma de recursos y comunicación FIO.

1. CURSOS ON LINE:

Módulo I: Derechos Humanos

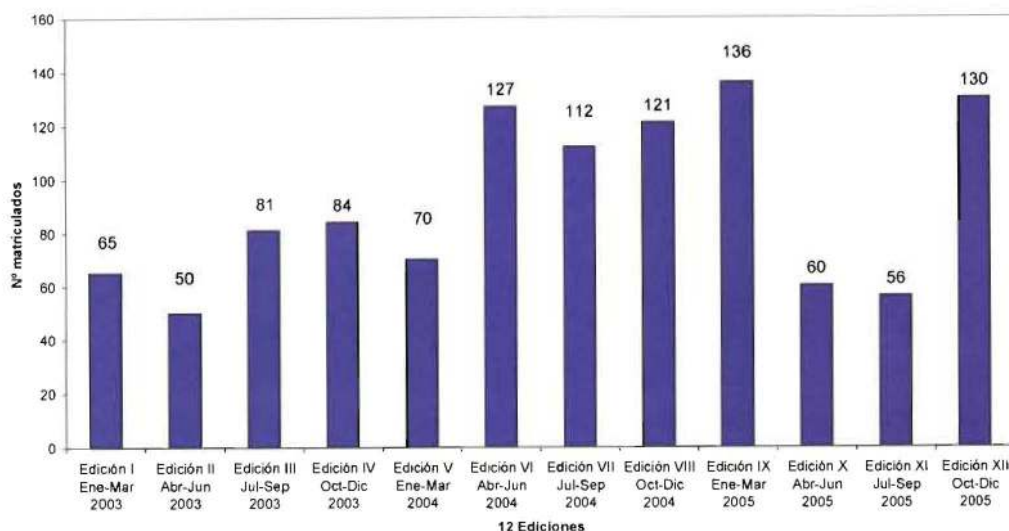
Previstas tres ediciones para 2006, en las fechas siguientes:

- Febrero – abril
- Mayo-julio
- Septiembre-noviembre

Teoría jurídica de los derechos humanos: Concepto y fundamento de los derechos humanos; derechos humanos y Constitución; tipos y funciones de los derechos; sujetos de los derechos; interpretación y contenido de los derechos; intervenciones y límites de los derechos; garantías de los derechos. Los derechos humanos en un ordenamiento concreto. Los derechos humanos en la práctica.



Total de matriculados Curso Básico
(12 ediciones)

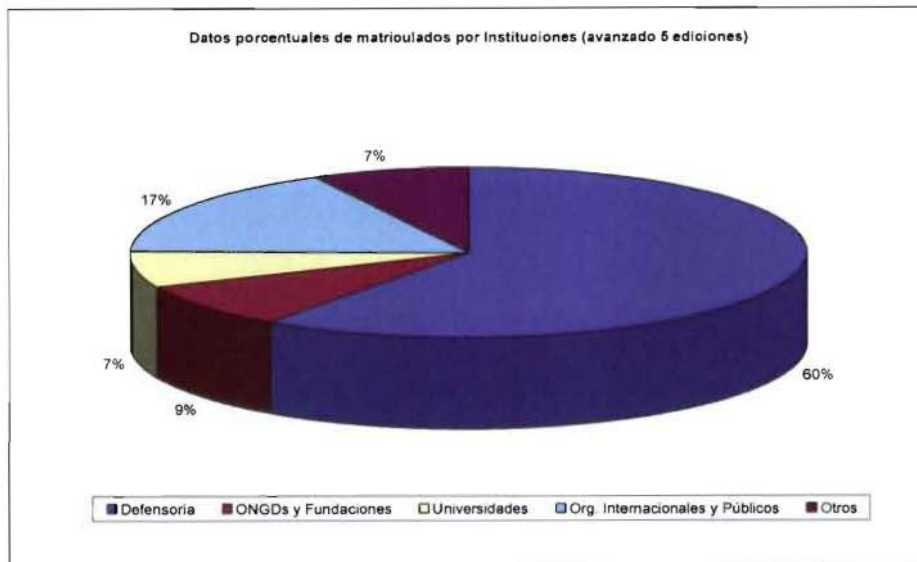


Módulo II: Estado de Derecho y Derechos Humanos

Previstas tres ediciones para 2006, en las fechas siguientes:

- Febrero – abril
- Mayo-julio
- Septiembre-noviembre

El Estado de Derecho: Concepto; fundamentos; precedentes; modelos; concepciones formal y materia. El Estado de Derecho como principio constitucional. El Estado de Derecho en el plano internacional. La seguridad jurídica como elemento central del Estado de Derecho. Lo que la seguridad jurídica exige del Derecho. La calidad de las leyes. El derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. El juez, garante principal del Estado de Derecho: Acceso a la carrera judicial; estatuto de los jueces; independencia e imparcialidad; gobierno de los jueces; responsabilidad de los jueces; el derecho a un juez adecuado al Estado de Derecho. El derecho de acceso a la justicia y sus modalidades: El alcance del control jurisdiccional y sus posibles excepciones. El problema de la afectación directa. La gratuidad de la justicia. Problemas de protección de los derechos. La discrecionalidad y su control; la desviación de poder; la arbitrariedad y su control; el derecho a la motivación de los actos administrativos; el derecho a la motivación de las sentencias; responsabilidad de los poderes públicos; lucha contra la corrupción.



Módulo III: Democracia y Derechos Humanos (Nuevo lanzamiento)

Lanzamiento previsto para mes de abril. Dos ediciones en 2006:

- Abril – junio
- Septiembre- noviembre

Concepto y concepciones de la democracia. La llamada democracia directa. El derecho a la participación directa. La participación en ámbitos de relevancia pública. El derecho a participar en el procedimiento administrativo. Los partidos políticos; derechos de los afiliados. Las elecciones; derecho de sufragio, activo y pasivo. La democracia representativa. Derechos de los representantes. Derechos de los representados. Medios de comunicación y democracia. Derechos de acceso. Pluralismo. Derechos del público.

Se matriculan 80 alumnos por curso aproximadamente. Como medida para prevenir la deserción se requiere pago previo de la matrícula antes de iniciar los cursos. En 2005 se facilitó el pago mediante la instalación de una pasarela de pago en Internet.

El Programa ofrece becas del 80% a todos los funcionarios de Defensorías con los que se haya suscrito un Convenio entre la institución y la Fundación General de la Universidad de Alcalá. Funcionarios de Defensorías que soliciten beca y con cuya institución no se ha suscrito un Convenio reciben igualmente un 50% de beca.



El número máximo de alumnos por tutor es de 10, lo que quiere decir que cada edición trimestral requiere de 8 tutores por curso.

Las evaluaciones finales de los alumnos son muy positivas, en su mayoría califican el curso como excelente y describen como ágil y pertinente la atención personalizada que reciben de sus tutores.

Hasta la fecha se han matriculado 1092 alumnos en 12 ediciones del primer módulo, y 270 en 5 ediciones del avanzado. Más del 60% de los alumnos son funcionarios de Defensorías.

2 . SERVICIOS DE NOTICIAS DEFENSORÍAS Y DERECHOS HUMANOS

I. Servicio de Noticias

- Actualización semanal del Servicio de Noticias.
- Generación de noticias propias. Programación bimensual de entrevistas y contenidos.
- Difusión a través de las tres listas de distribución e-mail (*fio*, *redcomfio* y *de servicios públicos*)

II. Boletín Informativo Defensorial

Publicación conjunta con la Comisión Andina de Juristas (CAJ). Periodicidad bimensual.

Noticias propias de las Defensorías de la FIO, nombramientos, resoluciones, informes, reuniones, convocatorias, etc.

Esto implica una labor constante de rastreo de información on line y de comunicación regular con las Defensorías. A pesar de parecer ser una actividad muy sencilla, no existe ningún espacio donde se reflejen todos los "productos" de las defensorías. Lo más habitual es que se conozcan coyunturalmente porque alguien lo mencionó, o lo llevó a un seminario presencial.

III. Información institucional

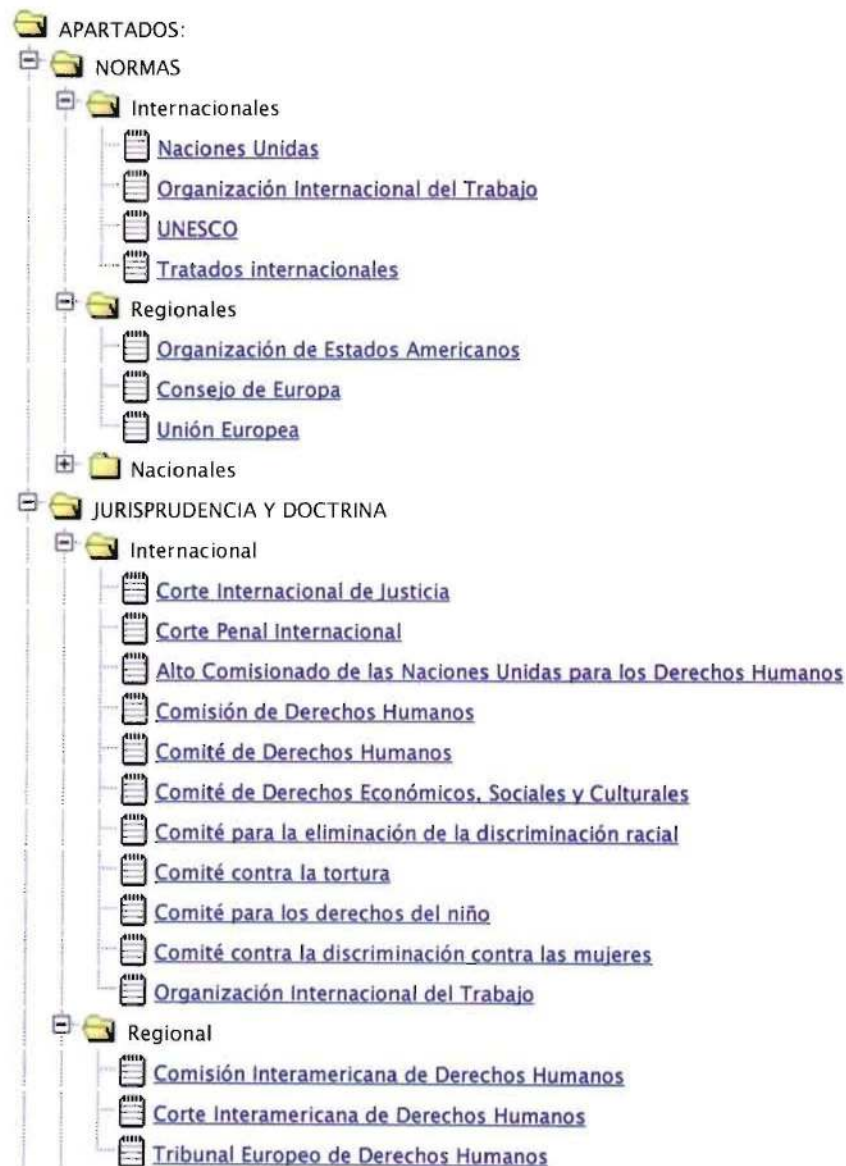
- La FIO.
- El Ombudsman de tu país.
- El PRADPI y la Universidad de Alcalá

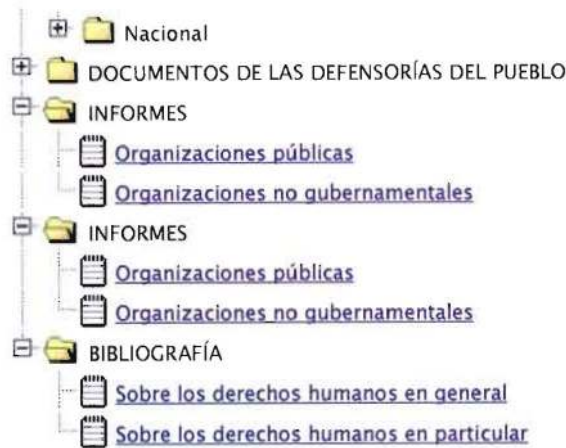


Actualización de estos datos. Está en marcha una interfaz con los datos biográficos, fotografía y datos de contacto de todos los Ombudsmen iberoamericanos.

3. GESTOR DOCUMENTAL

La base de datos especializada en derechos humanos más completa en lengua española. Actualmente cuenta con unos 1600 documentos especializados en Derechos Humanos, y está en proceso una actualización con 700 documentos nuevos.





4. CUADERNOS ELECTRÓNICOS

Elaboración y publicación de los nº3 y nº4, sobre el esquema actual:

1. Estudios
2. Debate:
3. Comentarios
 - A) Legislación
 - B) Jurisprudencia
 - C) Bibliografía

5. CANALES TEMÁTICOS

El origen de la creación de estos canales está en la solicitud de los participantes de los seminarios presenciales del 2005 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y Antigua Guatemala, de contar con espacios propios en la WEB. Esta demanda se sustenta en las necesidades de colaboración entre los funcionarios de estos ámbitos, al interior de las Defensorías. Actualmente operan dos canales temáticos

- Comunicación y promoción de los derechos humanos- RedCOMfio.
- Servicios públicos.

Aunque se trate de áreas totalmente distintas, una funcional y la otra temática, ambas comparten, por una parte, el ser prioridades y sin embargo, por otra, estar relegadas en materia de formación y de intercambio con otros colegas. La razón más probable se encuentra en la formación tradicional que las Defensorías han venido recibiendo.



Ambos canales pretenden ser un punto de referencia a nivel iberoamericano en documentación, información y formación, siempre desde un enfoque práctico.

6. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

En 2006, se abrirá una sección exclusiva para promover la participación de los usuarios. Se realizará una programación mensual de su contenido. Incluirá pop-ups, encuestas de opinión, etc. Además servirá para recabar informaciones o percepciones sobre dinámicas o aspectos que puedan resultar de interés.

7. CONCURSO DE ENSAYO

Se convocará en el primer trimestre de 2006. Publicación de bases, dotación de premios, designación de jurado, selección jurado y publicación fallo.

8. CONCURSO DE FOTOGRAFÍA

Se convoca en el segundo trimestre de 2006. Pretende fomentar la imagen de las Defensorías del Pueblo a nivel nacional, y alimentar el sentido de participación y pertenencia a la FIO.

9. CONSULTORÍA ON LINE

En 2006 se habilitará como experiencia piloto un espacio que brinda la posibilidad de realizar consultoría on line. Se trata de un servicio de consultoría, permanente y gratuita, en materia de derechos humanos, destinado a solventar las dudas planteadas en el trabajo diario de la institución, en casos especialmente controvertidos y que merezcan una consideración transnacional o internacional. Los ámbitos serán: Derecho constitucional; Derecho español y Derecho internacional. Las consultas serán evacuadas por el Equipo de Consultores en Derechos Humanos del PRADPI, si bien, se aplicará una cláusula de exención de responsabilidad.

C. Publicaciones, promoción de Derechos Humanos y difusión FIO

10. INFORME ANUAL



El Informe Anual de la FIO, más allá de su valor como tal, es el único instrumento común y compartido por todas las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Hoy día, la FIO puede abrirse espacios propios en organismos internacionales y en ámbitos especializados con una sola voz, y ésta es la que reflejan las recomendaciones del Informe Anual. Se puede decir que éste vertebra y da sentido a la propia FIO.

IV Informe Anual de la FIO. Pendiente la confirmación del tema. El derecho al agua podría ser un tema de gran interés por su implicación en la salubridad pública, y por tanto al derecho a la salud, en el medioambiente, en los derechos económicos y sociales y, en definitiva, en una vida digna. El Consejo Rector de la FIO debería seleccionar el tema del 2006 a finales del mes de enero.

III Informe Anual "Niñez y Adolescencia". Definir con la Presidencia de la FIO su presentación y difusión institucional.

Definir un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones realizadas en los Informes correspondientes a 2003, 2004 2005.

11. PRODUCTOS DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN

Las acciones de promoción y difusión al interior y al exterior de la FIO son esenciales si ésta quiere ser un foro con voz en el ámbito de los Derechos Humanos, ya sea a nivel nacional, regional o internacional.

Cuando se habla de promoción de la FIO y de los derechos humanos no debe interpretarse en un sentido mercantilista, sino más bien como una herramienta que fortalezca los lazos entre los miembros de la Federación, no sólo a nivel político, sino, sobretodo, de abajo hacia arriba, fomentando una cierta "colegiatura" entre los funcionarios de las Defensorías. Por la experiencia del PRADPI, la FIO funciona y es operativa cuando son los funcionarios y personal los que se involucran. Entonces éstos reclaman, solicitan, se apoyan entre ellos, y es ahí cuando la FIO adquiere operatividad. Mucha de esta actividad se fomenta en los seminarios presenciales y resulta muy útil en el día a día del personal. Sin embargo, medir el impacto de ésta es extremadamente difícil.

La difusión de la FIO a nivel externo, en sus propios países es también muy relevante, ya que se convierte así en una instancia muy cercana con autoridad moral, cuyos pronunciamientos pueden jugar una papel importante a favor de la Defensoría en ese país, o de una situación complicada de derechos humanos.



En este entendimiento, y además de otras herramientas como puedan ser el portalfio.org o el propio Informe Anual, se han previsto para el 2006 a menos los siguientes:

- Afiche Tips en Comunicación. Conclusiones del Seminario presencial de la RedComfio
- Calendario FIO 2006 sobre la base de los mejores afiches y materiales de promoción de cada Defensoría.
- Marca Páginas FIO
- Afiche FIO

12. PUBLICACIONES (EXCEPTO INFORME ANUAL)

Sería deseable que de cada seminario presencial emane una publicación, por modesta que pueda ser.

Está en maquetación y diseño gráfico Las Defensorías y los Servicios Públicos.

Es deseable la publicación de los materiales del II y III módulo de los cursos online.

Según se dictamine en el Seminario presencial sobre pedagogías en la educación en derechos humanos, a realizarse en Cartagena de Indias del 27 al 31 de marzo, se adaptará la publicación de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos "Construcción de Subjetividades y pedagogía en derechos humanos". Será necesaria sustituir los primeros capítulos por un breve diagnóstico de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

Difusión del Manual de Buenas Prácticas entre operadores de Derechos Humanos y Defensorías.

D. Seminarios presenciales en Centros de Formación AECI

Los seminarios presenciales pretenden ser, cada vez, más espacios de intercambio y reflexión sobre temas de particular relevancia o incidencia en la labor de las defensorías, o que esté poco trabajado u ofertado por otras instituciones de capacitación.



Para que sean útiles, es preciso huir de los esquemas de formación magistral. Tampoco pueden los seminarios constituir por sí mismos una actividad aislada. Las acciones de formación presencial sólo tendrán sentido en el PRADPI si son bien el inicio de un proyecto o plan de trabajo común, o un punto de concurrencia de iniciativas. En todo caso, los temas a tratar en 2006 están enmarcados en un interés específico del PRADPI y de la FIO de trabajar en esas materias en el tiempo.

En 2006 están previstos los siguientes seminarios:

- Seminario anual de fortalecimiento institucional: PEDAGOGÍAS UTILIZADAS EN LA CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Cartagena de Indias, Colombia, del 27 de marzo al 1 de abril.
- Seminario monográfico de Derechos Humanos: ALIADOS ESTRATÉGICOS EN LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 15 al 18 de mayo.
- Seminario de trabajo sobre la actualidad defensorial: EL DERECHO AL AGUA. Antigua Guatemala, Guatemala, del 11 al 15 de septiembre.

E. Investigación, análisis FIO

El contenido de la FIO lo dan los propios contenidos de las Defensorías, Procuradurías y Comisionados miembros de la Federación.

En términos generales, existe poca investigación sobre la figura de las defensorías, sobre el impacto que tienen sus resoluciones. Sobre el avance en su autonomía con respecto a los otros poderes del Estado.

Profundizar el conocimiento y análisis de todos estos aspectos institucionales, más otros de tipo sustancial como las quejas más habituales; cuáles reciben respuesta-acción desde los gobiernos, etc, sería de gran interés no sólo para la FIO y el PRADPI, sino para ponerlos a disposición de los operadores legales y de derechos humanos como sustento para la adopción de políticas públicas.

En 2006 se aspira a abrir una línea de investigación institucional de las Defensorías.



F. Evaluación externa intermedia

Transcurridos tres años desde el inicio del PRADPI, es de máximo interés realizar una valoración externa en cuanto a su impacto y resultados. Se ha encargado una evaluación intermedia que ayude a focalizar nuevamente las prioridades de cooperación del programa y diagnosticar las áreas y acciones más eficaces en el fortalecimiento institucional de la propia FIO y de las Defensorías.

Se trata por tanto de un ejercicio de autocrítica, que arroje conclusiones positivas de afirmación y concentración de líneas de trabajo. El objetivo de la misma es ratificar o, en su caso, reorientar los objetivos y resultados esperados del mismo. Esto se hará atendiendo a la eficacia percibida por el grupo beneficiario objetivo y a la optimización de los recursos limitados, humanos, tecnológicos y financieros disponibles.

G. Recursos humanos adicionales

El PRADPI, intensificando el rendimiento de sus recursos, puede hacer frente a la mayor parte de las actividades previstas para el año 2006. Sin embargo, la inclusión de nuevas iniciativas, en concreto las que se indican a continuación, demandaría algunos recursos no contemplados en el presupuesto actual.

NUEVAS INICIATIVAS:

2. SERVICIOS DE NOTICIAS DEFENSORÍAS Y DERECHOS HUMANOS

I. Servicio de Noticias

- Actualización semanal del Servicio de Noticias.
- Generación de noticias propias. Programación bimensual de entrevistas y contenidos.
- Difusión a través de las tres listas de distribución e-mail (*fio*, *redcomfio* y *deservicios públicos*)

II. Boletín Informativo Defensorial

9. CONSULTORÍA ON LINE

10. Informe Anual: Seguimiento a las recomendaciones



E. Investigación, análisis FIO

RECURSOS ADICIONALES:

- 2 becarios investigadores. Licenciados en Derecho y conocimiento de Derechos Humanos o de instituciones.
- 1 periodista *senior* a media jornada.
- 1 becario periodista o comunicador social.

DEMOCRATIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

¿Qué hemos aprendido en estos 25 años?

*Por Daniel Zovatto
Director Regional para América Latina de IDEA Internacional*

América Latina presenta una **paradoja**. Es la única región en desarrollo en la que la totalidad de sus gobernantes han sido electos democráticamente (salvo Cuba) pero en la que la democracia coexiste con altos niveles de pobreza y de indigencia (41% y 18% respectivamente) y la peor distribución del ingreso del mundo.

En efecto, por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo, por primera vez en su historia, dos décadas y media de gobiernos democráticos. Pero, por el otro lado, enfrenta una creciente crisis política, económica y social que está generando serios problemas tanto de gobernabilidad como de gobernanza. Se mantienen profundas desigualdades, existen altos niveles de pobreza, el crecimiento económico per cápita ha sido casi insignificante en los últimos 25 años (si bien ha crecido en los últimos tres años), siete de cada diez puestos de trabajo que se generan lo hacen en el sector informal y, en un buen número de países, ha aumentado la insatisfacción ciudadana con la democracia y con las elites, expresada en algunos lugares por un extendido descontento popular con consecuencias desestabilizadoras que han producido la finalización adelantada de los mandatos constitucionales de más de una docena de presidentes de la Región entre 1978 y 2005. Por otra parte no vemos aun una mejoría sensible en relación con la inestabilidad política en algunos países (sobre todo de la región andina) pese al muy buen momento económico que

América Latina vive desde el 2004 con las mejores tasas de crecimiento de los últimos 25 años.

Antes de entrar de lleno en nuestro tema me gustaría formular dos precisiones preliminares.

En primer lugar, **la necesidad de efectuar un balance equilibrado** del proceso de democratización en América Latina. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y conformista, que ponga su acento tanto en la importancia de los avances logrados durante estos 25 años, como en los déficit y enormes retos que hoy enfrentan nuestras democracias. Un balance que, como bien decía Gramsci compagine **“el pesimismo de la inteligencia con el optimismo de la voluntad”**. Un análisis de este tipo arroja, en mi opinión, un resultado mixto, del cual se desprenden razones para la esperanza pero también para la frustración, razones para ver el vaso medio vacío, es cierto, pero también para verlo medio lleno. En otras palabras, en estos 25 años **hemos construido una democracia de mínimos y la hemos hecho durar por un cuarto de siglo por primera vez en nuestra historia**, lo que no es poca cosa. Ahora el reto pasa **por construir una democracia de calidad y sostenible en el tiempo**.

En segundo lugar hay que **tomar conciencia de la heterogeneidad estructural de América Latina**, de que la región es una pero múltiple a la vez, ya que existen diferencias importantes en cuanto al nivel del desarrollo democrático entre los 18 países de la región. Tanto el índice de democracia electoral elaborado por el PNUD, como el índice sobre desarrollo democrático que confeccionan la Fundación Konrad Adenauer y el portal polilat.com, así como los datos del Latinobarómetro, entre otras fuentes, evidencian este fenómeno.

En efecto, estamos en presencia de una región que se mueve al menos a tres ritmos diferentes tanto en lo económico y lo político como en lo social. En lo

económico algunas naciones (y regiones dentro de los países) se han transformado en motores de liberalización, dinamismo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Pensemos en los ejes/polos de desarrollo como son Santa Cruz, São Paulo, Buenos Aires, Santiago, el norte de México y la región central de Costa Rica. Por el contrario, otras regiones y países (principalmente en el Área Andina, América Central y partes del Caribe), observan bajos niveles de crecimiento, estancamiento de las condiciones sociales y alta inestabilidad política. Por último, un tercer grupo de naciones presenta características similares a los denominados estados fallidos, o crisis político-sociales endémicas con bajas posibilidades de solución, siendo Haití el ejemplo más claro de la región.

En lo **político** también se observan diferencias sustantivas entre los países del área. En efecto, si bien como región América Latina está hoy sustancialmente mejor que hace 27 años, la tendencia positiva no es uniforme para todos los países. Mientras algunos han evolucionado, otros parecen estar estancados luego de un avance inicial; mientras un tercer grupo (los países de la región andina) muestran un claro retroceso. Por último, un cuarto grupo, Cuba y Haití, está totalmente fuera de las tres categorías anteriores.

Todo lo citado tiene un impacto significativo en las expectativas de mejoramiento, en las condiciones reales de vida de la población y en materia del cumplimiento de las metas del milenio, existiendo en este ámbito también tres categorías de países claramente identificables: 1) los que no tienen perspectivas de cumplir; 2) los que cumplirán sólo parcialmente, y 3) los que muestran un grado de cumplimiento por encima de las metas propuestas (que son los menos).

I. Principales características del proceso de democratización

¿Cuáles son las principales características de este proceso de democratización? Me gustaría apuntar las siguientes:

1. **Existe un claro avance en materia de desarrollo democrático.** Como ya tuvimos ocasión de expresar, **América Latina vive, con sus luces y sombras, el periodo democrático más largo y extenso de toda su historia y, como consecuencia de ello, registra un claro avance en materia de desarrollo democrático, sin perjuicio de reconocer la existencia de importantes déficit y desafíos que afectan a los países de la región en grado diverso.**

Tras dos décadas y media de variadas formas de transición, los regímenes democráticos están hoy ampliamente extendidos en América Latina. Hace veinticinco años, de los dieciocho países de la región sólo tres: Costa Rica, Venezuela y Colombia (hasta cierto punto), eran democráticos. Un cuarto de siglo después, todos nuestros países, con la única excepción de Cuba y hasta cierto punto Haití, cumplen con los criterios básicos de este régimen, tanto en su dimensión electoral como política.

2. **Se registra asimismo un claro progreso en materia electoral.** El índice de democracia electoral elaborado por el PNUD (que varía de 0 a 1) muestra que la región pasó de 0.28 (durante los años 70s) a 0.69 en 1985, a 0.86 en 1990 y a 0.93 en el 2002. Actualmente todos los países están dentro de la horquilla de 0.80 a 1, salvo Colombia y Guatemala, lo cual confirma el importante avance que se ha producido en este ámbito.

Como consecuencia de todo ello, actualmente, la totalidad de los países de la región reconocen el derecho universal al voto. A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales han sido limpias entre 1990 y 2002 y, si bien durante este mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de las 70 elecciones nacionales, la tendencia general fue positiva.

Sin embargo, un porcentaje importante de la ciudadanía latinoamericana continúa escéptica frente a la limpieza (ausencia de fraude) de las elecciones en la región, así como en lo que refiere al valor del voto como instrumento de cambio.

En el Informe de Latinobarómetro de 2005 medimos, en primer lugar, la percepción sobre la limpieza del proceso electoral; en segundo lugar la apreciación de si hay o no cohecho; en tercer lugar la percepción sobre la eficacia del voto y, finalmente, la auto declaración de haber votado en la última elección presidencial.

Es interesante observar como luego de 25 años de transición democrática, más de 200 elecciones, y teniendo en cuenta que sólo en unos pocos casos hemos estado en presencia de fuertes irregularidades o denuncias de graves fraudes: Panamá con Noriega en 1989, Balaguer en República Dominicana en 1994, Fujimori en Perú en el 2000 (sin perjuicio de problemas en las elecciones de El Salvador y Nicaragua –durante la década de 1990- y en los últimos años en Venezuela), existe una impresión bastante alta y generalizada de que las elecciones no son lo suficientemente limpias en América Latina. Solamente en cinco de los 18 países más del 50% de la población entrevistada sostiene la limpieza de las elecciones (Uruguay con 87%, Chile con 70%, Costa Rica con 55%, Panamá con 54% y Argentina con 51%). El promedio latinoamericano que cree en la limpieza de las elecciones es muy bajo, tan solo del 37%, mientras el 54% cree que son fraudulentas. Pero, paradójicamente, en 13 de los 18 países más del 50% cree en la eficacia del voto para cambiar las cosas. Los cinco países con un porcentaje inferior al 50% se mueven entre el 45 y el 49 % y son tres andinos (Bolivia, Ecuador y Perú) y dos centroamericanos (Honduras y curiosamente Costa Rica con 48%),

Otro logro importante, si bien insuficiente, es la apertura de espacios políticos para las mujeres a través de cupos o cuotas en las listas de los partidos, particularmente a partir de la promulgación de leyes específicas en la

materia. Un análisis comparado demuestra que la representación de la mujer en los congresos se incrementó notablemente en algunos países (Argentina, Costa Rica, Ecuador) a partir de estas regulaciones, aunque en otros países el efecto ha sido muy reducido. Sin embargo la representación de pueblos originarios y afro descendientes en el Parlamento sigue siendo, en general, muy reducida.

3. En **materia de participación electoral** los datos regionales evidencian que si bien se ha producido una disminución de la misma no podemos hablar de una "crisis de la participación electoral", sin desconocer el hecho de que algunos países presentan niveles muy bajos, sobre todo El Salvador, Guatemala y particularmente Colombia. Existen países que han experimentado una disminución importante de la participación electoral en los últimos años (Venezuela y Costa Rica por ejemplo y, en menor medida, Argentina). Uruguay sigue siendo el país con la tasa de participación más alta, sobre el 90%. Lo mismo Chile, pero con la particularidad que se toman en cuenta solo los ciudadanos que se inscribieron. Por otra parte cabe señalar que en la mayoría de los países observamos un problema importante de desafección de parte de los jóvenes.

Un análisis de los datos latinoamericanos muestra que el promedio ponderado de participación electoral en la región se ha ubicado entre un 69% (actual) y un 78% durante el periodo 1978-2004 para las elecciones presidenciales, y entre un 63% (actual) y un 78% para las legislativas. En general, la participación en las elecciones presidenciales es ligeramente mayor que en las legislativas.

Importa indicar que los datos de una reciente investigación que efectuamos evidencian que no existe una traslación automática del descontento y la desconfianza ciudadana con los partidos y las dirigencias políticas –que reiteradamente revelan las encuestas– a conductas electorales abstencionistas. Esto puede darse o no, pero depende de otros factores, entre ellos, de las circunstancias políticas de cada país, de la legislación electoral, de la cultura

política y de los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar nuevos canales de participación. Los datos de Latinobarómetro en cuanto al interés de la política, la confianza en las instituciones y la satisfacción con la democracia parecieran respaldar esta hipótesis, pues si bien han sido y siguen siendo notoriamente bajos para todos los países de la región, como hemos visto la participación electoral no ha caído drásticamente en la mayoría de ellos.

Tampoco es posible afirmar que, en términos generales, el descontento social con los problemas socioeconómicos de la región y las políticas de reestructuración y reforma del Estado puestas en marcha en algunos países hayan originado por sí solos una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados en los diferentes países han sido diversos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la herencia institucional juega también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo, e incluso ciertos incrementos en la participación electoral pueden resultar irrelevantes en unos casos y ser especialmente graves y significativos en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto.

La obligatoriedad del voto, en especial en aquellos países que establecen sanciones y donde éstas se aplican, pareciera ser una de las variables institucionales de mayor influencia sobre los niveles de participación electoral, no obstante, hay que hacer la observación de que si bien la influencia de este factor pareciera ser muy importante tampoco debemos exagerar sus efectos, ya que pese a las regulaciones establecidas en este sentido, aproximadamente un 30% de los electores registrados no acudieron a votar en países como Bolivia, Ecuador y Perú durante el periodo. De la misma forma, la concurrencia o simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas pareciera ser también una variable institucional explicativa del comportamiento electoral, en el

sentido de que las elecciones concurrentes suelen generar mayor participación electoral que cuando éstas se celebran en fechas separadas.

4. La ciudadanía, entendida desde una perspectiva amplia (T. H. Marshall), **tanto política, como civil y social, presenta grados de cumplimiento dispares.** En materia de **ciudadanía política** es donde se han logrado los avances más importantes a la fecha.

En materia de **ciudadanía civil** se registran asimismo avances significativos sin perjuicio de los retos que quedan aun por superar. En mi opinión uno de los logros más importantes en este ámbito ha sido la disminución de las violaciones a los derechos humanos y el fin de la política de terrorismo de estado que caracterizó los años de la dictadura. Se registran asimismo avances importantes en materia de legislación, pero ello contrasta con la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica. En relación con los sistemas de administración de justicia se observa que la carencia de recursos económicos y humanos los hace frágiles. Por otro lado, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, si bien ha habido logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Otro tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos son escasamente respetados, al punto de que más de la mitad de los presos carece de condena.

Pero es en materia de ciudadanía social en que las tendencias son realmente preocupantes (41% de pobreza, 18% de indigencia y la peor distribución del ingreso a nivel mundial), constituyéndose en el principal desafío de las democracias latinoamericanas.

5. El apoyo a la democracia se mantiene en una situación de “estancamiento” o de “equilibrio de bajo nivel”. Para ser más precisos, el apoyo a la democracia no ha aumentado, es cierto, pero tampoco se ha

desplomado. El apoyo de la democracia, medido por el Latinobarómetro (LB) durante los últimos 10 años, evidencia un nivel de soporte estable entre el 53 y el 63%. El mejor año fue 1997 (por encima del 60%) y el peor 2001 cuando el apoyo a la democracia cayó al 48%, la única vez que descendió por debajo del 50%. El apoyo al autoritarismo se ha mantenido entre el 15 y el 20%. Lo que ha crecido es la indiferencia entre democracia y autoritarismo (desde 14 a 22%) y los niveles de insatisfacción con la democracia, sobre todo con las principales instituciones de la democracia representativa, en especial con los parlamentos y los partidos políticos.

Permítanme desagregar un poco más los datos. Los latinoamericanos creen que sus democracias benefician a unos pocos, no a las mayorías (24% cree que se gobierna para el bien del pueblo y 72% indica que lo hacen para beneficio de intereses poderosos). Sin embargo no desean un retorno a las dictaduras. En efecto, el 62% expresa que nunca apoyaría un gobierno militar y solo un 15% está a favor de un gobierno autoritario en algunas circunstancias. Contrario a las muy divulgadas advertencias de que la región corre el riesgo de un regreso a las dictaduras, más de la mitad de los latinoamericanos continúa apoyando la democracia pese a que son pocos los que consideran que está funcionando adecuadamente (los demócratas insatisfechos). Ciertamente, mientras un 53% apoya a la democracia solo un 31% está satisfecho con su funcionamiento (LB 2005).

Los datos del LB 2005 evidencian que las actitudes hacia la democracia en América Latina son complejas y no están exentas de contradicciones. Uruguay sigue siendo la democracia más consolidada de la región, sin perjuicio que Venezuela por primera vez desde que iniciamos nuestra medición (en 1995) ocupa el primer lugar en apoyo a la democracia, desplazando a Uruguay al segundo lugar y a Costa Rica al tercero. Paraguay es el país con el perfil más autoritario. El apoyo a la democracia se ha fortalecido desde el año 2001 (fecha en que cayó por debajo del 50% -48%), pero en la mayoría de los casos presenta niveles inferiores a los registrados en 1996/97 (cuando llegó al 61-62%)

y en una docena de países de manera considerable. Los casos de aumento de apoyo durante el periodo 1996-2005 son Venezuela (16%), Chile (5%), El Salvador y México (3% ambos). Todos los demás países presentan una diferencia negativa para dicho periodo.

Por su parte, en el 2005 los países que más incrementaron su apoyo fueron Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, pero este año también se han registrado caídas pronunciadas en el apoyo a la democracia principalmente en Honduras (-16%), en Panamá (-12%) y en Paraguay (-7%). Únicamente en Paraguay, una lánguida y decreciente mayoría apoyaría a un dictador, y el soporte a regímenes no democráticos es relativamente alto en Honduras y Perú. Este último país registra asimismo, junto con el Ecuador, los datos más bajos de satisfacción ciudadana con el desempeño de la democracia (14%). Por su parte Uruguay, Venezuela, Chile y República Dominicana (en este orden) son los países con los niveles más altos de satisfacción con la democracia, con cifras de 63%, 54%, 43% y 43% respectivamente.

Uruguay, Costa Rica y Chile son las tres democracias más consolidadas en América Latina. Existe una correlación significativa entre los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, los niveles de institucionalización del sistema de partidos políticos, así como ciertas variables de Latinobarómetro (apoyo y satisfacción con la democracia, importancia de votar, confianza en el gobierno, opinión de que la democracia es el mejor sistema). Estos tres países son los que al mismo tiempo tienen los mejores resultados en la clasificación de Freedom House y en el índice anual de Desarrollo Democrático de la Fundación Konrad Adenauer y el portal polilat.com. Ocupan, por su parte, los niveles más bajos de corrupción en la escala de Transparencia Internacional. Cabe notar que estos países ya eran democráticos e institucionalmente fuertes de previo al periodo autoritario de los 70's y de los 80's (excepto por Costa Rica que no vivió un periodo autoritario).

Costa Rica, por su parte, sin perjuicio de conservar una serie de activos intangibles, está sufriendo un proceso inicial de descapitalización política (crisis del sistema de partidos, aumento de su fragmentación, crisis de gobernabilidad, parálisis o bloqueo institucional, aumento de la apatía política, crisis de credibilidad sobre las principales instituciones, bajos niveles de confianza interpersonal, dudas sobre la legitimidad del proceso electoral y pérdida de confianza progresiva en el valor del voto como instrumento de cambio, aumento del abstencionismo, etc.).

Los datos del LB 2004 evidenciaron también que muchos latinoamericanos están dispuestos a sacrificar algunas libertades a cambio de más orden y de prosperidad, así como a tolerar un poco de mano dura de parte de sus gobiernos. Estos datos parecieran indicar que figuras electas fuertes y con tendencia populista tienen una importante base de apoyo en ciertos países, como resultado de los rasgos autoritarios de su cultura política o bien como respuesta a los problemas graves de criminalidad y de desorden que padecen. Sin embargo los datos de 2005 muestran que el 62% de los latinoamericanos no apoyaría un gobierno militar en ninguna circunstancia, el 66% considera que la democracia es la única vía hacia el desarrollo, y un 70% es de la opinión que si bien la democracia puede tener problemas es empero el mejor sistema de gobierno (concepto churchiliano de la democracia).

6. Vivimos un proceso de “descapitalización política” caracterizado por bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas y en la “política” que es imperioso revertir con urgencia.

En vista de la amplia variedad de factores que pueden incidir en los niveles de satisfacción ciudadana con la democracia (inclusive algunos externos y posiblemente fuera del control de los funcionarios o instituciones democráticas), quizás se logre una evaluación más precisa de las percepciones de la ciudadanía sobre el funcionamiento del sistema democrático midiendo la confianza en las instituciones. Un análisis sobre las opiniones de la ciudadanía

sobre ciertas instituciones específicas puede ayudar a entender hasta qué punto su descontento surge sobre todo ante los pobres resultados económicos obtenidos por los gobiernos, o si también nace de la percepción de que los procesos e instituciones centrales de la democracia no funcionan a la altura de las expectativas.

El primer lugar en confianza, fuera de las instituciones políticas, lo ocupan los bomberos (79%), seguidos por la Iglesia Católica (71%). A estas instituciones le siguen los medios de comunicación (encabezados por la radio, con un 55%, y seguido por la televisión con 44%). En los últimos lugares de confianza encontramos al Poder Judicial (31%), a los parlamentos (28%) y a los partidos políticos (19%); estos últimos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. Así, la representación de amplios grupos poblacionales es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, como ya se dijo, irregular. El factor clave para la confianza en las instituciones reside, como veremos más adelante, en la igualdad de trato.

7. La pervivencia y resistencia de la democracia en América Latina durante este cuarto de siglo en sociedades con altos niveles de pobreza, con la peor distribución del ingreso del mundo, con mala performance económica, con divisiones étnicas profundas, bajísimos niveles de confianza interpersonal, ciudadanía de baja intensidad y con pésima calidad institucional, **evidencian la particularidad de la democracia latinoamericana.**

Con ello no queremos decir que la investigación comparada que se ha hecho acerca de la relación entre desarrollo económico y pervivencia democrática sea errónea (Przeworski, Álvarez, Cheibub, Limongi; *Democracy and Development*, 2000), pero sí deseamos poner en evidencia la particularidad de la sobrevivencia y resistencia de la democracia en América Latina, anémica, hemipléjica si se quiere, pero pervivencia y resistencia al fin, en países y en condiciones muy adversas desde el punto de vista socioeconómico (Mainwaring;

La durabilidad de la democracia en América Latina: 1940-1998). Esta es, hoy por hoy, una de las interrogantes más importantes sobre las cuales debemos reflexionar.

Sin embargo, la sobrevivencia no ha sido gratuita como lo demuestra la baja calidad de muchas de estas democracias. En efecto, la calidad de la democracia ha sido mejor en los países con ingresos medios o más ricos y con un nivel más alto de institucionalidad democrática.

8. **La mala performance económica (alta inflación, bajo crecimiento económico) no registra una correlación directa con la pervivencia de la democracia.** Como sostiene Mainwaring la perdurabilidad y resistencia de la democracia en América Latina, que tiene especificidad propia, está más asociada a las variables políticas que a las económicas o al nivel de desarrollo. Disminución de los niveles de polarización, compromiso en favor de la democracia de parte de las elites y de la ciudadanía, junto con políticas y mecanismos regionales en apoyo de la misma han jugado un papel importante en su perdurabilidad y resistencia, sin perjuicio de reconocer las diferencias muy grandes que existen entre los países de la región en cuanto a su calidad.

En otras palabras, es importante distinguir entre la emergencia de la democracia por un lado y, por el otro, su pervivencia. Es igualmente importante distinguir entre la perdurabilidad de la democracia por una parte, y el grado de calidad o de la solidez del sistema político por la otra. Estoy de acuerdo con los autores que opinan que son los factores políticos los claves para entender la pervivencia del sistema democrático en América Latina, pese a la baja performance de los gobiernos. La calidad de las instituciones, los valores y actitudes hacia la democracia, la calidad de las elites y la relación entre sociedad civil, ciudadanos y partidos políticos son variables fundamentales para entender no solo la perdurabilidad sino también la calidad de la democracia. Igualmente importan y mucho: 1) el compromiso favorable de los actores

principales con la democracia, y 2) el contexto internacional, sobre todo regional a favor de su vigencia.

Por todo ello, la calidad de las instituciones y su funcionamiento no debe estar solo relacionado con el tema de la pervivencia de la democracia sino sobre todo con el tema de su calidad.

9. A la luz de todos estos datos pareciera estar claro que el apoyo a la democracia no está directamente correlacionado con la satisfacción de la misma.

Sí en cambio, vemos que la satisfacción con la democracia está directamente correlacionada con la *performance* del gobierno y sobre todo con la credibilidad del presidente, como lo demuestra claramente el caso de Colombia con Álvaro Uribe, el de Argentina con Néstor Kirchner, el de Uruguay con Tabaré Vázquez y el de Chile con Ricardo Lagos.

Existe asimismo una correlación significativa entre la satisfacción con la democracia y la calidad de la gobernabilidad democrática. El apoyo a la democracia, la satisfacción con la misma y la confianza en las instituciones crece en la medida que aumenta la calidad de la gobernabilidad democrática. Hay algunas excepciones, así, por ejemplo, la satisfacción con la democracia en Venezuela, Argentina e incluso Uruguay está por encima de la calidad de la gobernabilidad, por el otro lado, en el caso de Chile es a la inversa, la satisfacción está por debajo de la calidad de los niveles de gobernabilidad democrática.

10. En la época actual, lo que los ciudadanos esperan y lo que los gobiernos entregan como respuestas, depende por lo general de manera importante de la calidad y el funcionamiento de las instituciones de representación política.

En efecto, en aquellos países donde estas instituciones son sólidas, donde los partidos políticos están próximos a la gente, donde encontramos un sistema de partidos relativamente institucionalizado, y donde existen lazos efectivos entre la sociedad civil, los ciudadanos y los partidos políticos, la democracia pareciera estar bastante inoculada de sufrir retrocesos, y preparada para resistir crisis y escándalos de corrupción.

Por el contrario, en situación de baja calidad institucional, niveles bajos de institucionalización del sistema de partidos políticos, sociedad civil movilizada pero no conectada con los partidos, en estos casos entonces líderes antisistema pueden movilizar más fácilmente el apoyo popular y dar exitosos "golpes de la calle". Las mayores garantías para la pervivencia de la democracia son aquellas sociedades donde la sociedad civil está conectada con los partidos políticos y con las instituciones. Estas conexiones son las que posibilitan mayores niveles de tolerancia pública frente a las crisis económicas. En suma, como ya habíamos indicado, la pervivencia de la democracia no depende tanto ni exclusivamente del desempeño de los gobiernos, lo cual obviamente importa, sino de la calidad de las instituciones y de la calidad de la representación política.

En efecto, si durante la segunda parte del Siglo XX fue más probable que la democracia prosperara en los países más desarrollados, después de 1978 ha quedado claro que la democracia puede perdurar en condiciones económicas y sociales adversas, siempre y cuando los principales actores estén comprometidos con las normas del juego democrático.

11. De ahí la importancia de contar con instituciones políticas representativas, legítimas y eficaces que sirvan de sustento para el efectivo funcionamiento de la democracia, pero también de actores comprometidos con la misma. En otras palabras, tanto las instituciones como los liderazgos políticos importan y mucho, no sólo para la pervivencia de la

democracia, sino también para su calidad, lo cual evidencia la importancia de un enfoque mixto que combine la dimensión institucional y el tema de los actores.

Empero, debemos evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a la institucionalidad o esperar demasiado de ella. Hay que prestar atención a otros factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no solo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. Importa asimismo tomar en cuenta el comportamiento de los actores políticos, ya que, como la experiencia lo indica, en los países en que este aprendizaje histórico a partir del retorno de la democracia fue aprovechado por las elites políticas, los avances han sido significativos. *A contrario sensu*, los países en los cuales las instituciones padecen graves crisis, enfrentan serios problemas de gobernabilidad democrática y de baja efectividad.

12. La investigación comparada evidencia que **la credibilidad de las instituciones depende de si la gente considera que la tratan en condiciones de igualdad**. Este sentimiento de ser tratado en condiciones de igualdad depende de tres factores principales: en primer lugar de si es pobre, en segundo lugar de si tiene educación o no, y en tercer lugar de si tiene conexiones. Por ello aquellas reformas que no se traduzcan en una mejoría de este aspecto central, no van a contribuir de manera significativa en aumentar los niveles de legitimidad y credibilidad de las instituciones.

13. América Latina tiene bajísimos niveles de **confianza interpersonal (19%)** si lo comparamos con Europa, Canadá o Estados Unidos. De las investigaciones hechas a la fecha no está claro que la confianza interpersonal genere mayores niveles de confianza en el gobierno o en las instituciones políticas. Tampoco pareciera haber relación directa entre la confianza interpersonal y la confianza en los partidos políticos.

14. La **corrupción** sigue siendo una debilidad de la región, y los recientes acontecimientos sucedidos en Brasil a causa de las denuncias de corrupción contra miembros del gobierno del Presidente Luiz Inácio 'Lula' da Silva acentúan el problema, al afectar al país más grande de la región y una de sus principales economías.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2004 que elabora Transparencia Internacional TI), sobre 140 países, América Latina está por debajo del promedio mundial con un puntaje de 3,5 de promedio general, quedando Chile con la mejor calificación (7,4) y Paraguay (1,9) con la menor (en una escala de 1 a 10, donde 1 es el peor puntaje). La corrupción política generó varias crisis políticas en América Central, incluida la que provocó la renuncia de un ex presidente de Costa Rica como Secretario General de la OEA.

15. **Fragilidad del Estado de Derecho y percepción de no igualdad ante la ley.** Una de las características más preocupantes que sobresalen del informe de 2005 es la percepción de fragilidad que existe en cuanto al Estado de Derecho y el imperio de la ley. Dado que no todos pueden ejercer plenamente sus derechos, no todos están dispuestos a cumplir con sus obligaciones y, por lo tanto, tampoco sienten que deben acatar la ley. La cultura de la legalidad se ve socavada por la desigualdad ante la ley y por comportamientos anómicos. El 78% de los entrevistados considera que los ciudadanos no cumplen con la ley.

16. **Los principales problemas de los latinoamericanos siguen siendo el empleo y la delincuencia, si bien hay variaciones importantes entre los países.** Los datos de Latinobarómetro 2005, muestran que para un 30% de los habitantes de la región el problema más importante (al igual que en el año 2004), es el desempleo, al que le sigue la delincuencia. Solamente en tres países la delincuencia es considerada más importante que el desempleo: Chile, Guatemala y México. De igual forma, en relación con el problema del desempleo, los datos muestran que para un 75% de trabajadores

latinoamericanos, la principal preocupación es quedar sin trabajo en los siguientes 12 meses.

17. En materia de **cultura política** los datos de Latinobarómetro de los últimos 10 años evidencian que **poco cambia pese a los cambios**. Entre 1995 y 2005 se produjeron muchos cambios en América latina: nueve presidentes no terminaron sus mandatos; Argentina entró en una de las más graves crisis económicas; en México, el PRI fue desplazado del poder; Lula da Silva sorprendió con su ascenso al gobierno en Brasil y la democracia chilena se consolidó poniendo fin a los enclaves autoritarios que el régimen pinochetista había dejado en la Constitución de 1980. En el plano económico, la crisis asiática sumió a Latinoamérica a otra media década perdida (1998-2002), de la cual está, recién a partir del 2004, en vías de recuperación. Sin embargo, pese a todos estos cambios, y luego de comparar los datos acumulados de los últimos diez años, podemos concluir que en América Latina "no hubo avances significativos en la cultura democrática; la desconfianza interpersonal abierta no se redujo; la legitimidad de las principales instituciones de la democracia representativa no aumentó; y la percepción del Estado de Derecho sigue siendo débil".

En mi opinión, la causa que explica en buena medida los pocos cambios que se han producido en materia de cultura democrática en la región reside en el hecho de que, pese a las numerosas reformas políticas, económicas y sociales la pobreza se mantuvo, no se generaron empleos de calidad en el sector formal y, lo que es peor, la desigualdad, el rezago más significativo que aqueja a nuestras sociedades, no sólo no disminuyó sino que aumentó. Estas limitaciones, que impidieron una verdadera democratización de nuestros países, determinan que los valores y actitudes de la cultura política se hayan mantenido más o menos igual a lo largo de estos 10 años.

18. **El manejo de las expectativas** (donde uno de cada dos latinoamericanos cree que su situación económica mejorará en los próximos 12 meses) será uno de los factores claves para la gobernabilidad, sobre todo durante el próximo año, cuando habrá una intensa agenda electoral en la región, que inicia en noviembre de 2005 y finaliza en diciembre de 2006. En tan solo un año, 12 países renovarían sus presidentes, además de haber en varios países (El Salvador, República Dominicana, Argentina) elecciones de medio periodo de gran importancia. Solo a finales de 2006 habrá un panorama más despejado (Argentina, Chile, México, Brasil, y toda la región andina) acerca del mapa político de la región.

II. Un comentario sobre los partidos políticos y los medios de comunicación social

La gran mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos llegaron para quedarse y que son parte integral de la democracia. Se habla así desde hace ya tiempo, y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia del proceso de constitucionalización de los partidos, de la “democracia de partidos”.

Sin embargo otros expertos son menos optimistas acerca del presente y sobre todo del futuro de los partidos. Así por ejemplo, Fernando Henrique Cardoso en un artículo reciente señala “Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto (...) Y concluye, se encuentran (los partidos) en una coyuntura crítica, tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitarán volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política.

Pero la renovación de los partidos políticos no es tarea fácil. La doctrina tampoco es pacífica sobre este punto. Hay opiniones para todos los gustos. Desde los optimistas que consideran que es posible (mediante reingeniería política, reformas jurídicas y cambio en el comportamiento de los políticos) mejorar su desempeño y fortalecer sus niveles de legitimidad, hasta los escépticos.

Así, por ejemplo, Linz al referirse a los problemas y a las paradojas de los partidos en las democracias contemporáneas, duda acerca de la posibilidad de que la imagen de los políticos y de los partidos pueda ser mejorada sustancialmente. Este autor, sintetizando las principales y ambivalentes actitudes de las sociedades latinoamericanas en torno a los partidos, los describe como necesarios pero no creíbles, particularistas e idénticos a la vez, interesados en opiniones o en votos, representativos de intereses o de "intereses especiales" y corruptos. Una vez que proclama su escepticismo en el sentido de que algunos de los problemas con respecto a los partidos políticos son prácticamente inherentes a su naturaleza y por tanto difícil, si no imposible, de corregir mediante ingeniería institucional, aboga por la necesidad de ampliar el foco de investigación "para así entender mejor el trabajo de los partidos políticos y las imágenes que los ciudadanos tienen de estos y de los políticos".

Por su parte Ludolfo Paramio (*Reforma del Estado y Reforma Política*) "... sostiene que el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de la segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasa por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes.

Todo ello puede ser necesario pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el periodo

electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados. En este sentido una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata.

Ciertamente, como bien se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo –por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí– pero, por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral. Desgraciadamente, no se puede esperar a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a demandas sociales, o las reformas de Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países. “Hay que reconstruir el barco en alta mar”.

La importancia de las instituciones políticas y de la calidad de los liderazgos para la salud de la democracia es ampliamente compartida por los propios líderes políticos, tal como consta en el Informe del PNUD sobre el Estado de la Democracia en América Latina. Hay una fuerte autocrítica de parte de la clase política latinoamericana sobre la crisis que atraviesan los partidos políticos, así como un consenso bastante generalizado de que las soluciones a los problemas de la democracia hay que encontrarlos dentro de la democracia y dentro de la política, y que la reforma política es vista por el 45% de los entrevistados (primer lugar), como el principal instrumento para dar respuesta a esos problemas.

Pero la crisis del estado es también consecuencia de la descomposición de la clase política en muchos países como resultado de dos procesos interrelacionados que desembocan en una práctica política autodestructiva: la política del escándalo. El proceso al que hago referencia es la emergencia, en América Latina como en el resto del mundo, de una nueva forma de competencia política, **la política informacional**, al decir de Manuel Castells.

Se trata de que los medios de comunicación se han constituido en el espacio preferente de la política. No es que los medios controlen la política, sino que los líderes y partidos políticos compiten entre ellos y se relacionan con los ciudadanos en y por los medios. La política mediatizada tiene sus reglas, a saber la personalización de los liderazgos y la credibilidad de personas y siglas como valor fundamental en la formación de la opinión de los ciudadanos. Si lo esencial para ganar el apoyo popular es establecer dicha credibilidad, el arma de lucha política esencial es destruir la credibilidad del adversario, y para ello el medio más eficaz es la difusión en los medios de comunicación de informaciones negativas sobre personas y organizaciones políticas.

La mayor parte de esas informaciones provienen del entorno de los propios partidos, así como de grupos de interés que tienen por objetivo el desgastar a una persona o partido. Son las filtraciones a los medios más que el periodismo de investigación lo que alimenta la política del escándalo. Los niveles de corrupción son suficientemente altos como para proporcionar abundante material. Pero si no hay bastante, se fabrica, se manipula, se desinforma. Y como todos (o casi todos) lo hacen, y como hay que tener munición en reserva para disuadir al adversario, el debate político aparece dominado cada vez más por las denuncias, contra-denuncias y desmentidos sobre la corrupción y abusos de poder de la clase política. Asimismo, como los medios de comunicación son cada vez más flexibles y omnipresentes en la vida de la gente, son esas imágenes, y no los debates sobre alternativas políticas, los que constituyen la relación entre el ciudadano y el estado. El resultado es el desprestigio de la clase política y de la legitimidad del estado.

¿Pero cuál es la percepción que los propios políticos tienen de los medios de comunicación? De acuerdo a las opiniones vertidas por éstos en las entrevistas que tuvieron lugar en el marco del Proyecto del PNUD sobre *El Estado de la Democracia en América Latina*, los medios de comunicación son percibidos como poderes fácticos, como un “control sin control”, que cumplen funciones que exceden de lejos el derecho a la información. Para la mayoría de las elites entrevistadas, los medios forman la opinión pública, determinan las encuestas y por ende influyen, y mucho, en la gobernabilidad.

Para algunos políticos entrevistados los medios actúan como “suprapoderes” ya que han pasado a tener más poder que el propio ejecutivo o legislativo, y por ende estarían reemplazando progresivamente a los partidos políticos. Se les reconoce asimismo una influencia muy importante (junto al de los empresarios que están en el primer lugar) para modelar la agenda pública.

La mayoría de los entrevistados considera “problemática” la relación entre los medios y los partidos, señalando que “la clase política les teme porque los medios pueden deshacer una figura pública en cualquier momento”. Otros entrevistados reconocen también el poder fiscalizador de los medios y su valioso aporte a la democracia, señalando que si no fuera por ellos las cosas serían mucho peor de lo que son.

III. Conclusión

En mi opinión, en América Latina no hay desafección con la democracia *per se*, sino con sus principales instituciones y con las elites políticas debido a la falta de resultados, a la falta de eficacia.

En otras palabras, no hay malestar **con** la democracia, pero sí hay malestar **en** la democracia. Las poblaciones rechazan mayoritariamente los gobiernos militares, apoyan a la democracia y a la economía de mercado pero

demandan de éstos resultados, bienes y servicios públicos (disminución de la pobreza y de la inequidad, inclusión social, empleo, seguridad, educación, salud, etc.). Son exigentes con sus elites políticas y tienen altas expectativas, cuentan con bajos niveles de lealtad ideológica y parecieran estar dispuestos a sacrificar algunas libertades a cambio de más orden y de prosperidad, así como a tolerar un poco de mano dura de parte de sus gobiernos.

Pero pese a los problemas y desafíos que afectan a la región existen, asimismo, signos alentadores. Primero, a pesar de las crisis, los países latinoamericanos no han buscado un regreso al autoritarismo. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente “demócratas insatisfechos”, un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares, sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.

Por todo lo hasta aquí analizado es de prever que la situación política de América Latina seguirá siendo compleja, con niveles de alta volatilidad e inestabilidad en algunos países debido a las demandas ciudadanas y las elevadas expectativas que existen en la población pero ello, en mi opinión, **NO** implica un retorno a los gobiernos militares ni que se esté dando un giro hacia el autoritarismo. Existe, eso sí, una gran demanda de igualdad, de inclusión, de movilidad social. El cambio más importante que se debe dar en la región, si queremos consolidar la democracia, es que los habitantes perciban que se está gobernando para ellos, para el bien de las mayorías y no para el beneficio de unos pocos. Mientras ello no ocurra es muy probable que pese a las reformas económicas y políticas que puedan tener lugar, sigamos en esta situación de estancamiento o de equilibrio a bajo nivel, donde el apoyo a la democracia no

retrocede pero tampoco avanza. Incluso en algunos países es probable que las cosas empeoren antes de mejorar.

Resumiendo, la democracia es el régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular, pero la política democrática -la verdadera política- y las instituciones en que se produce -especialmente los partidos políticos y el Parlamento- acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. No hay, pues, desafección respecto de los ideales democráticos pero sí respecto de las prácticas y las instituciones políticas en que han encarnado. En muchos países se viven crisis de gobernabilidad y de gobernanza que las instituciones y actores políticos no parecen capaces de superar. La crisis de gobernabilidad se da también a nivel global: la política que fue capaz de generar libertad y bienestar en los estados-nación industrializados se encuentra con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas.

Para decirlo de una manera más directa, en mi opinión, **lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. De ahí la urgencia de construir capital político de calidad, en especial, el fortalecimiento de los partidos políticos, su institucionalización, el mejoramiento de la calidad de su liderazgo (formación y capacitación), así como la necesidad de repensar las reformas político-electorales de la segunda generación, de manera que la reforma política y la reforma del estado estén interrelacionadas.**

En otras palabras, hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que ayudar a crear ciudadanía pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción; los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos, no con *outsiders*, con política de mejor calidad, no con

antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorarla, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas, de reconectarla con la gente. Hay que ponerle fin y de manera urgente a este proceso perverso y absurdo de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política.

En efecto, como la experiencia comparada de América Latina lo evidencia, para consolidar la democracia, crecer económicamente y desarrollarse importa, y mucho, la calidad de las instituciones y de la política. Y no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no fortalecemos, democratizamos, profesionalizamos e institucionalizamos a los partidos políticos. En mi opinión nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos, y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

De ahí que la pregunta que debemos hacernos es la que Duverger se hiciera en su obra clásica *Los Partidos Políticos*, hace ya más de 50 años: ¿Sería más satisfactorio un régimen sin partidos? ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquellos? ¿Estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coaligados en formaciones políticas? Y yo agrego de cara a este seminario ¿Estaría mejor preservada la libertad y funcionaría mejor la democracia si los medios reemplazaran a los partidos políticos?

SEMINARIO INTERNACIONAL

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA (PRADPI): *DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*

MADRID, AECI, 13 Y 14 DE FEBRERO 2006

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE :

LA DIMENSION INTERPARLAMENTARIA Y LA UTILIDAD DE UN INFORME
PARA LOS PARLAMENTOS DE LA INTEGRACION Y LA SOCIEDAD CIVIL

LOS RETOS FUTUROS DEL CONSEJO CENTROAMERICANO DE
PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS (CCPDH) COMO EJEMPLO DEL
NIVEL SUBREGIONAL

EL NUEVO PARADIGMA DEL COMISIONADO NACIONAL DE DERECHOS
HUMANOS DE HONDURAS (CONADEH) COMO EJEMPLO DEL NIVEL
BILATERAL

LOS ESCENARIOS FUTUROS

Elaborado por Dr. Ricardo Lagos Andino

Los contenidos son observaciones a titulo personal y no comprometen a las instituciones

LA DIMENSION INTERPARLAMENTARIA Y LA SOCIEDAD CIVIL

1. Existen varios foros interparlamentarios regionales y birregionales entre la Unión Europea y Latinoamérica. Los parlamentos de la integración son: Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Centroamericano, Parlamento Andino y Comisión Parlamentaria del MERCOSUR. Cada dos años se convoca a la Conferencia Interparlamentaria entre la Unión Europea y Latinoamérica. El Parlamento Europeo cuenta con Delegaciones para cada región y Comisiones Interparlamentarias con México y Chile. Se prevé la creación de la Asamblea Interparlamentaria Transatlántica entre la Unión Europea y Latinoamérica, la que se reunirá cada año. Además, existe la Reunión de Parlamentos de la Comunidad Iberoamericana, cuyo último encuentro fue en Bilbao en 2005 previo a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca.
2. El objetivo central de la elaboración de un informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) sobre la situación de los Derechos Humanos (DD HH) en Latinoamérica, es presentarlo a discusión a las instancias parlamentarias de la integración y a las conferencias parlamentarias birregionales correspondientes, para impulsar una mayor atención y promoción de la defensa de los DD HH.

3. Este informe puede abarcar los temas generales de la situación de los DD HH en América Latina y cada país, sobre el trabajo de las procuradurías de cada país, el grado de avance en la defensa de los DD HH, los problemas centrales, las recomendaciones relativas a fortalecer los DD HH, el Estado de derecho, gobernanza, transparencia, legislación, presupuesto, etc. Este informe hace énfasis en la dimensión internacional de los DD HH, las relaciones birregionales y la cooperación internacional.
4. Se sugiere establecer consultas con el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, así como con la Comunidad Iberoamericana, para acordar la modalidad de formulación en 2006-07 de un informe de esta naturaleza, su presentación y discusión en 2007 en la Conferencia Interparlamentaria, su publicación en ambas regiones y, de considerarse de utilidad, cada dos años posteriormente, coincidiendo con las Conferencias Interparlamentarias. Este informe puede ser incluido en la respectiva declaración que es remitida por la Conferencia Interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina y la Reunión de Parlamentos de la Comunidad Iberoamericana a la correspondiente Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.
5. Este informe puede ser presentado también ante los foros de la integración de la sociedad civil como el Consejo Económico y Social de la Unión Europea y el Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, así como a otros foros de la sociedad civil en el marco de los procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR.

El CCPDH

6. La experiencia de procuradurías en Centroamérica se inició hace más de 20 años con la creación en 1985 de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala en medio de los conflictos armados en la región y de la aplicación de una política de Estado de violaciones de los DD HH en algunos de los países. Entre 1992 y 1999 se crearon las procuradurías del resto de los 7 países integrantes del CCPDH. La defensa de los DD HH era una actividad que significaba arriesgar la vida para las personas comprometidas con este trabajo en las procuradurías y las ONGs.
7. El CCPDH fue fundado hace casi 12 años en mayo de 1994 en un contexto ya con tratados de paz o procesos de negociación de paz en Centroamérica y ya sin una política de Estado de violaciones de los DD HH. Además, la concepción del respeto a los DD HH como un asunto de la sociedad y del Estado ya cuenta con arraigo más generalizado en la población y se plasma en constituciones y leyes.
8. Sin embargo, a pesar de que se recobrarla la paz y se iniciara el camino de la democratización, siguen existiendo en la mayoría de los países de Centroamérica, con diferencias en el grado que se vea afectado cada país: injusticia social, altos índices de pobreza, abuso de poder, debilidad del Estado de derecho, corrupción en las instituciones del Estado, pésima administración de la justicia y del sistema penitenciario, graves problemas de la seguridad ciudadana, políticas represivas contra bandas juveniles o llamadas « maras », violencia intrafamiliar contra niños y mujeres, dudosas formas de adopciones masivas de niños, discriminación de minorías étnicas y sociales, violaciones de los derechos de los emigrantes, consumidores, discapacitados, personas adultas mayores, mala calidad de los servicios públicos, destrucción del medio ambiente, etc.

9. Los Objetivos del Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de los Derechos Humanos son:
- a) Crear una red de coordinación y fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito regional centroamericano, acorde con las nuevas relaciones de convivencia social que están surgiendo en este espacio.
 - b) Fortalecer, desarrollar y armonizar los distintos sistemas nacionales de protección a los derechos humanos frente a los nuevos desafíos de la región.
 - c) Armonizar metodologías de monitoreo, verificación, resolución, recursos constitucionales, administrativos, y seguimiento de las resoluciones para la protección de los derechos humanos.
 - d) Armonizar y unificar esfuerzos para la formación de recursos humanos eficientes.
 - e) Realizar proyectos conjuntos de diversa índole en las actividades de la protección a los derechos humanos.
 - f) Aprobar los planes, programas y proyectos de trabajo y promover la cooperación internacional para la ejecución de los mismos.
 - g) Cualquier otro objetivo que a juicio del Consejo, tienda al fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos en la región.
10. Entre las áreas prioritarias identificadas por la actual presidencia del CCPDH, la que ejerce el Dr. Ramón Custodio López, y que van más allá de las tareas clásicas de una procuraduría, se encuentran las siguientes: Planificación Estratégica del CCPDH alrededor de temas sobre problemas regionales como políticas públicas para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, gobernanza, transparencia contra la corrupción, auditorías sociales en varios campos, tutela de derechos políticos con énfasis en la participación de la mujer, minorías étnicas, personas con VIH-SIDA, protección del bosque y del medio ambiente; migración sur-norte y sur-sur, proyectos de desarrollo binacional o trinacional y otras.
11. Es importante analizar el contexto regional :
- Los nuevos desafíos para los centroamericanos con la aplicación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EE UU) a partir de 2006 conocido por sus siglas en inglés como CAFTA, además de otros TLCs con México, Chile, etc.
 - Los retos que representa la integración centroamericana con el impulso de una unión aduanera, el impacto de la globalización, la dependencia de los mecanismos del mercado mundial con altos precios del petróleo y bajos precios de los productos agrícolas tradicionales de exportación.
 - El impacto que conlleva el Plan Puebla Panamá (PPP), como un programa de 9 países de México hasta Colombia de grandes proyectos de infraestructura, sobre el medio ambiente y en los derechos en las tierras de los pueblos indígenas, etc.
12. Estas nuevas tendencias conllevan ventajas para atraer inversiones, modernizar la infraestructura, creación de oportunidades para dinamizar la producción hacia las exportaciones no tradicionales, etc. Significan un proceso de integración abierto al mercado mundial. No obstante, también representan desventajas, ya que debilitan las

posibilidades de crecimiento económico en los sectores tradicionales como la producción para el consumo nacional, genera más desempleo, salida de empresas maquiladoras hacia China, falta de competitividad de los productores nacionales ante productos de importación que llegarán con ventajas comparativas mayores desde EE UU y México.

13. Es necesario estudiar si CAFTA, el PPP y la unión aduanera del proceso del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) representan aportes significativos para el desarrollo, mejoría de los derechos laborales y la protección del medio ambiente, como se incluye en todos sus documentos, o si el impacto no es suficiente o negativo. Es necesario definir si el modelo se basa en una concepción neoliberal con una marcada tendencia que prima el comercio exterior y cuyo centro de poder se circunscribe a los ejecutivos mediante decisiones intergubernamentales por vía de los presidentes y los ministros de cada área, así como si los beneficios son para las grandes empresas.
14. Una alternativa es la integración política, económica y con equidad social como modelo comunitario con una soberanía compartida por los Estados miembros, basada en el derecho internacional y de la integración, con respeto a la institucionalidad de las instituciones del Sistema como la Secretaría General (SG-SICA), la Secretaría Económica (SIECA), el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia, además de garantizar la participación de la sociedad civil. Este modelo implica que los medianos y pequeños productores también se beneficien de estas tendencias y que se respeten los derechos de los trabajadores y el medio ambiente.

ESCENARIOS FUTUROS

15. En ese contexto, en el futuro será necesario contar con una estrategia subregional de defensa de los DD HH, realizar un programa de fortalecimiento del CCPDH, crear redes centroamericanas de promoción de los DD HH, impulsar el intercambio académico entre las Universidades que tienen maestrías en DD HH, estudiar la posibilidad de crear la figura del procurador de DD HH de Centroamérica.
16. El CCPDH desea ampliar su secretaría, la que ejerce el Instituto Interamericano de DD HH (IIDH) mediante el apoyo de una profesional. El CCPDH desea contar con un equipo de asesores centroamericanos e internacional y con personal técnico especializado en DD HH de apoyo a la presidencia, la que es rotativa anualmente, además de continuar recibiendo el apoyo de la secretaría técnica que ejerce el IIDH. Esta modalidad permitiría la ejecución de programas regionales.
17. El octavo « país » centroamericano son sus 5 a 6 millones de emigrantes, los que hacen llegar a Centroamérica remesas de cerca de 5 mil millones de dólares anuales. Estas remesas son la principal fuente de ingreso de divisas en El Salvador, por ejemplo, y superan el monto del total de las exportaciones. Velar por los derechos de los emigrantes en un reto en el futuro inmediato.

CONADEH

18. Centroamérica tiene una población cerca de 38 millones de habitantes y una superficie aproximada de 500, 000 Km², lo que equivale aproximadamente a la población de

España de 43 millones de habitantes y un territorio de tamaño similar. El ingreso per cápita del PIB en Nicaragua es de 800 dólares anuales, en Costa Rica de 4, 300 y en España de cerca de 22, 000 dólares anuales. Honduras tiene una superficie de 112 400 Km², está ubicada en el centro de América Central y tiene fronteras terrestres con Guatemala, Nicaragua y El Salvador, además de fronteras marítimas con muchos países del Caribe. Eso significa que es puente para las migraciones y el tráfico de personas, drogas, armas, etc. El país tiene alrededor de 7 millones de habitantes, de los cuales un 60% vive en condiciones de pobreza y mayoritariamente en la zona rural. El ingreso per cápita es de 980 dólares anuales. Honduras está afectada en forma aguda por todos los problemas enumerados al inicio de estas observaciones.

19. El CONADEH tiene su oficina central en la capital Tegucigalpa y cuenta con 15 delegaciones nacionales, 9 departamentales y 6 subregionales. Se cuenta con 120 empleados, de los cuales el 35% son profesionales dedicados a la atención de la queja, 45% realiza apoyo logístico a la queja, 4% desarrolla actividades de educación y promoción y un 16% se dedica a labores administrativas.
20. El Comisionado es el Dr. Ramón Custodio López, quien fue electo por unanimidad en el Congreso Nacional en 2002 para un período de 6 años. El Dr. Custodio fue fundador en 1981 del Comité de Defensa de los Derechos Humanos de Honduras (CODEH) y arriesgó su vida en la defensa de los DD HH, por lo que cuenta con gran prestigio y autoridad moral ante la población, todas las instancias de la sociedad, del Estado y a nivel internacional. Fue presidente de CODEHUCA entre 1984 y 1990. Esto conlleva a una mayor credibilidad del CONADEH y sus acciones, así como una garantía para las organizaciones de la cooperación internacional.
21. El presupuesto de 2005 fue de 2 millones de dólares y consistió en una asignación del Estado por 1.4 millones de dólares y 600, 000 dólares en cooperación internacional.
22. El CONADEH trabaja en 4 áreas de quejas, educación y comunicación, participación ciudadana y redes, así como en gestión institucional. Asimismo, realiza programas con cooperación internacional de defensa de los derechos de minorías étnicas, campaña de sensibilización de la policía, campaña de los derechos de las personas portadoras de VIH, auditorías de bosques en la lucha de protección medioambiental, proceso de observación ciudadana de las elecciones generales, atención de la violencia intrafamiliar como queja de violación de los derechos de la mujer y los niños, campañas de sensibilización de las instituciones del Estado y la sociedad, programa de auditorías sociales, convenios con municipalidades para la lucha contra la corrupción en favor de la transparencia, etc.
23. Se han operado cambios sustanciales de un trabajo rutinario hasta 2002 según la ley orgánica del CONADEH de recepción, admisión, investigación y seguimiento de la queja, hacia una concepción de una mejor atención a la queja y restitución del derecho violentado, establecer justicia a las personas víctimas de violaciones de sus derechos, prevención de violaciones mediante monitoreos, visitas de inspección, programas especiales para grupos vulnerables, procesos educativos, campañas, etc.
24. Las solicitudes del CONADEH de cooperación presentadas a AECI y al PRADPI-CICODE en octubre de 2005 para su posible consideración en la cooperación 2006-2010, incluyen programas de minorías étnicas, derechos de la mujer, adultos mayores,

discapacitados, derechos del consumidor, auditorías sociales, estrategia de comunicación, protección de testigos, etc.

25. Se requiere cooperación internacional para capacitación y equipo de las oficinas departamentales. Asimismo, opera una unidad de quejas en forma itinerante, para cubrir las zonas en que no se tiene oficinas. Además, se aspira a la construcción de edificios en terrenos propios de las oficinas de La Esperanza, Juticalpa y Choluteca.

REFLEXIONES FINALES

26. Maestrías en DD HH, cursos on line, programas de capacitación, talleres, seminarios y foros, así como asistencia técnica en estos campos impactan en cientos de personas y decenas de instituciones, las que a su vez se transforman en multiplicadores cada vez mejor preparados para los retos futuros. Estas esferas son muy importantes.
27. No obstante, un reto futuro es movilizar a la ciudadanía a la autodefensa, realización de sus derechos, aplicación de auditorías sociales a sus municipalidades y al sector público en general. Un ejemplo reciente es el fenómeno muy común en Latinoamérica del cobro indebido de pagos extras en las escuelas y colegios públicos, lo que encarece la educación y expulsa del sistema a las capas más vulnerables. La Procuraduría de Guatemala en forma conjunta con las sociedades de padres de familia han establecido un sistema de auditorías sociales para evitar abusos en estos pagos. Esto es una defensa activa de los derechos.
28. En ese sentido, se puede reflexionar sobre la complementariedad de realizar los programas de asistencia técnica, cursos on line, maestrías, etc., y al mismo tiempo fortalecer el trabajo orientado a la acción con las bases o sociedad civil. Lo anterior quiere decir, que será necesario orientar a la praxis el trabajo intelectual y dar una impulso mayor al trabajo de base en la praxis mediante fortalecimiento de subsedes locales de las procuradurías, programas de capacitación de la ciudadanía y de cooperación con organizaciones sociales.
29. En términos generales, se tendría que reflexionar si es posible que defensores del pueblo de países industrializados y en vías de desarrollo, con apoyo de ONGs y fundaciones, puedan contar con un programa piloto de fiscalías o auditorías sociales del cumplimiento del compromiso de los Estados en relación a las metas del milenio, enfocado a una región como la centroamericana y con participación del CCPDH. La propuesta lanzada en 2000 fue reducir a la mitad la pobreza en 2015. Hoy podemos constatar que la pobreza ha crecido. Solamente países como Chile y Costa Rica han reducida sus índices de pobreza.
30. En otro orden de ideas, Bolivia, Nicaragua y Honduras se beneficiaron de la condonación de la deuda en el marco de la iniciativa conocida por sus siglas en inglés como HIPC. Una de las preguntas que aparece es si se está aplicando la estrategia de lucha contra la pobreza haciendo uso de los fondos que quedan libres con la condonación y si es posible que la fiscalización social coadyuve a superar parcialmente el gran déficit relacionado a la falta de transparencia en el manejo de los fondos del Estado. La debilidad del Estado de derecho impone tareas de esta naturaleza como auditorías sociales en el sentido de fortalecer la institucionalidad y la gobernanza sin sustituir el papel del ministerio público y de las instituciones competentes. Una de las razones para asumir este papel es la debilidad del Estado de

Derecho y la necesidad de usar la credibilidad de los defensores del pueblo para movilizar a la población a la defensa de sus derechos.