

La construcción de contrapesos ciudadanos

Jaime López

me@jaimelopez.name

Septiembre de 2005

Resumen

Este documento fue presentado en representación de Probidad ante el Consejo de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica, en la reunión que sostuvieron el día 11 de septiembre de 2005 en la ciudad de Panamá. Es un aporte sobre cómo las oficinas del ombudsman pueden contribuir a la lucha contra la corrupción estimulando, apoyando y protegiendo la construcción de contrapesos ciudadanos.

1. El abuso como forma de vida

La corrupción puede ser entendida en su expresión más sencilla como el abuso del poder delegado. En Centroamérica la corrupción ha evolucionado vertiginosamente, en formas muy superiores a las brutales represiones militares y a los fraudes electorales que sufrieron nuestras sociedades en el pasado. Ahora vivimos sometidos bajo imágenes bastante distorsionadas sobre lo que es conocimiento, libertad, cultura, derechos o desarrollo. La competencia, donde solo unos pocos pueden ganar, es el paradigma dominante. El complemento de nuestras capacidades con las de otros, la racionalidad en el uso de los recursos, la solidaridad con las poblaciones vulnerables o el deseo nacer, crecer y morir en la misma tierra ya no tienen mucha importancia, porque no sirven para sobrevivir bajo un esquema en el que el abuso es la ley dominante.

Los siguientes puntos muestran algunas relaciones de poder en las cuales el abuso, y por tanto la corrupción, son consecuencias lógicas:

- Sometimiento político y económico a países como Estados Unidos, otros integrantes del G8 o Taiwan; a corporaciones transnacionales como Microsoft, Unión Fenosa, Texaco o las productoras de cine de Hollywood; a los carteles que controlan la exploración y comercio de los fármacos, la minería, las confecciones textiles, la pesca o el café, entre otros rubros; y a las mafias que manejan el tráfico de drogas, de armas y de personas.
- Restricciones impuestas por organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial en el diseño de las políticas públicas y en la realización de programas de desarrollo. Se busca estandarizar las facultades y operación del Estado para hacerlo funcional al comercio internacional, controlar las patentes y la propiedad intelectual de tal forma que estén aseguradas las inversiones en biogenética, tecnología y educación, trasladar la resolución de conflictos a instancias puramente comerciales, asegurar mano de obra barata y maleable y contribuir al nuevo orden de seguridad internacional (la lucha contra el terrorismo).
- Manipulación o boicot al Estado por parte de las élites, especialmente los grupos económicos dominantes y las cúpulas de los partidos políticos, que funcionan en favor de la captura o repartición de las instituciones, con tal de asegurar sus posiciones hegemónicas. Como ejemplos están la protección estatal al expansionismo de los bancos y centros comerciales salvadoreños, el pacto entre Daniel Ortega y los liberales en Nicaragua o su contraparte, el acuerdo entre el gobierno de Bolaños, grupos empresariales locales y la embajada estadounidense en ese país para impedir que los sandinistas lleguen al poder nuevamente.
- Diseño y funcionamiento autoritario de las principales instituciones, incluyendo a los grandes medios de comunicación y a las universidades, que contribuyen a desarticular la organización de los ciudadanos, a enredar el acceso al conocimiento (segmentación y aislamiento de la información, saturación de datos, pseudoinformación o propaganda, campañas de descrédito contra los espacios de debate, etc), a imponer prácticas únicas de organización política y económica, y a fomentar valores en los que prevalece la ambición por el dinero y el individualismo.
- Una sociedad civil elitizada, atrapada en la idea de que para hacer incidencia hay que estar cerca o ser parte de los grupos poder, funcionando

como autómatas en la ejecución de los programas de los organismos de cooperación internacional, y en algunos casos es la encargada de mediatizar la protesta y el descontento ciudadano.

- Las ambiciones de los representantes públicos, el abuso que hacen de los privilegios delegados, la desatención a sus conflictos de intereses y la posibilidad que tienen de afectar con impunidad los derechos de las personas.

2. Contrapesos ciudadanos

Atrás ha quedado la ilusión de que surgirán nuevos líderes que serán consecuentes con las demandas ciudadanas y que respetaran los derechos de las personas. Está demostrado que aún cuando hay que personas que llegan al poder con buenas intenciones, luego se encuentran atrapadas en una camisa de fuerza que las obliga a entrar en contradicción con sus promesas. Pronto, aún con el sano deseo de hacer por lo menos una cosa bien, buscan concesiones y transan con los poderes fácticos. Ejemplo claro de ello es la forma bajo la cual los presidentes negocian los préstamos internacionales y como buscan su ratificación en los parlamentos nacionales, o los beneficios fiscales que otorgan a grupos empresariales a cambio de abrir empleos que son de mala calidad.

El problema radica en que el poder del Estado se entrega a los representantes públicos como un cheque en blanco, sin la obligación de rendir cuentas y sin la posibilidad de revocar sus mandatos cuando incumplen deliberadamente sus promesas. Una vez terminan su período el presidente, los diputados o los alcaldes, se llega a un nuevo evento electoral con la única opción de elegir entre los menos malos, sean del mismo partido o del opositor. Y el ciclo se repite nuevamente: desde el primer día en que los electos toman posesión de sus cargos comienzan a alejarse del plan de gobierno con el que fueron a pedir votos.

En otras esferas del quehacer social los ciudadanos ni siquiera tienen la oportunidad de cambiar a unos por otros menos malos. Tal es el caso de los magistrados del sistema judicial, las transnacionales que controlan las cadenas productivas o las corporaciones multimedia.

Como muchos ya lo han señalado, la alternativa a estos problemas radica en aumentar la capacidad de las personas para que puedan como ciudadanos controlar a los grupos de ostentan el poder político, económico y cultural. Es a lo que llamamos la construcción de los contrapesos ciudadanos. El objetivo no es subir en hombros a nuevos líderes y gastar energías en llevarlos al poder. Se trata de controlar a los líderes, sin importar quienes sean los mandatarios de turno.

Con las caídas de gobiernos en Ecuador y Bolivia ha quedado demostrada la capacidad de la ciudadanía de detener los abusos de poder. Lo mismo se comprueba con las protestas en Panamá que detuvieron temporalmente las reformas a la ley de la caja del seguro social. Sin embargo, la mayoría de estas protestas están marcadas por la desesperación. Los ciudadanos han recurrido a ella como último recurso. En consecuencia, es fácil que puedan derivar en violencia o anarquía. Y por norma son otros grupos de élite los que terminan aprovechándose de las rupturas que estas protestas han provocado. Como cambios a lo sumo los ciudadanos solo obtienen nuevos rostros, que con formas más sofisticadas continúan actuando con los mismos esquemas.

Pero el punto importante es que sí es posible detener los abusos del poder mediante la articulación ciudadana transformada en contrapesos. A la construcción de esos contrapesos es a lo que se debería apostar, para que la acción ciudadana sea convergente, congruente, oportuna, inteligente y fuerte.

En ese sentido hay necesidad de frenar en primera instancia el desmontaje, la desarticulación o la manipulación de las organizaciones primarias de la ciudadanía, es decir aquellas sobre las que las personas tienen mayor control y que les son directamente útiles. Dentro de esta categoría se pueden mencionar a los centros de estudios (escuelas y universidades), los grupos religiosos, las asociaciones comunales, las asociaciones de productores, las cámaras de comercio, los grupos de consumidores, los sindicatos, los gremios profesionales, las cooperativas, los comités municipales de los partidos políticos y otros. Estas organizaciones tienen las característica que proveen servicios bastante integrales a sus miembros y que fomentan un sentido alto de pertenencia. Les ayudan a elevar sus demandas políticas, a solventar algunos problemas económicos y a tener acceso a espacios culturales y deportivos. En esta línea también van, aunque un poco más mediatizados, los gobiernos locales.

Las organizaciones primarias son el instrumento a través del cual los ciudadanos pueden influir en otras que les son más distantes. En esta categoría

de más distantes se encuentran las oficinas de gobierno, las comisiones parlamentarias, los tribunales, las ONG's de la capital, las federaciones o gremios nacionales, las instituciones financieras y los centros de investigación, entre otros. Sin organizaciones primarias funcionales y fuertes los ciudadanos son simples números manipulables: porcentaje de pobres, tasas de desempleo, niveles de escolaridad o fuentes de remesas. Están condenados a soportar los sistemáticos abusos, sin opciones para romper con las trampas que obstruyen su desarrollo.

Es en las organizaciones primarias donde se aprende a ser ciudadano y a defender esa categoría humana. El contrapeso ciudadano no es una protesta que se logra montar en un día, ni la búsqueda desesperada de opciones cuando ya es demasiado tarde. No es algo que pueda organizarse una noche antes. Es un ejercicio diario y progresivo. Es como el deportista que practica permanentemente. O el estudiante que a diario resuelve problemas académicos. Cuando llega el día de la prueba ya están preparados: tienen el conocimiento, la habilidad y la energía para responder. Y precisamente el lugar donde los ciudadanos se ejercitan es en su escuela, en su gremio, en su sindicato, en su iglesia o en su casa comunal, es decir, en sus organizaciones primarias.

A esta altura vale la pena señalar que el esquema de participación ciudadana predominante - impulsado por organismos internacionales, gobiernos y ONGs - es contrario a la construcción de contrapesos ciudadanos. Y lo es porque desconoce a las organizaciones primarias y el carácter permanente que debe tener el ejercicio ciudadano. Lo que se hace actualmente en muchos casos es crear organizaciones artificiales, segmentadas, dependientes del poder o efímeras: comités de auditoría social, de presupuestos participativos, de salud preventiva, de prevención de desastres, etc. Los problemas los dividen en temas especializados, que requieren de expertos para que los ciudadanos aprendan, que necesitan del aval del Estado para funcionar y que tienen que basarse en experiencias que hayan sido calificadas como exitosas por la cooperación internacional. Estas formas de organización impuestas rompen con la visión integral que las comunidades tienen acerca de sus problemas, dividen a la población en supuestos especialistas y se sobreponen a sus propias organizaciones primarias.

Es en las organizaciones primarias donde se puede desarrollar, aprender y vivir de cerca el concepto de democracia. Es donde a diario se puede poner en práctica el ejercicio ciudadano. Y éste consiste primero que nada en la

construcción de la memoria colectiva. La memoria es una decisión sobre lo que queremos recordar y la forma en que queremos hacerlo. Como individuos, reducida al ámbito personal, nuestra memoria está fragmentada, desconectada del contexto social e inutilizada como factor de cambio. En cambio, la construcción colectiva de la memoria es la que sirve para conectar hechos dispersos, para entender las lógicas de la historia, para descubrir las causas de la realidad vigente, para identificar los nexos y antecedentes de quienes ahora son nuestros representantes y para decidir, sobre una base más racional y solidaria, como enfrentaremos el futuro.

Otra función de las organizaciones primarias es propiciar y alimentar el debate en términos y lenguajes comunes a sus miembros. El debate es la esencia de la democracia. Es el que permite que las ideas salgan, que sean confrontadas, que puedan evolucionar y que se conviertan en acción conjunta. El debate es el principal antídoto contra el autoritarismo y la dictadura. Y es en las organizaciones primarias donde puede existir el debate más pleno.

En otras esferas, más alejadas del ciudadano, la discusión es mediatizada, monopolizada o manipulada por los expertos, por los grandes medios de comunicación o por el Estado. Los ciudadanos no pueden entrar en estos espacios y hacer valer sus puntos si antes no han tenido un debate abierto y vigoroso con las personas que les son comunes. Si no, están condenados a ser simples oyentes o comensales en los grandes salones de los hoteles.

Hay que romper con el ritual del dialogo simulado con la ciudadanía. Este es el común en nuestra práctica actual: instituciones de gobierno, ONGs o centros investigación hacen venir a los ciudadanos hacia ellos y en un acto tremendamente autoritario explican en su letrado lenguaje cuales son los problemas nacionales. Asumen que la gente no sabe, que es ignorante y que es necesario donarte parte de un sofisticado conocimiento. Los expertos son los que hablan primero, aburren a la gente con sus largos y enrollados discursos. Luego, como un acto de generosidad, permiten que el público les haga preguntas para aclarar las dudas. Y finalmente esperan que la gente aplauda sus presentaciones y que se adhieran incondicionalmente a sus ideas.

En la construcción de los contrapesos ciudadanos no se trata de romper o desechar a los expertos. Lo que hay que hacer es invertir la relación. Los ciudadanos no son el público que está para oír a los expertos. Son los expertos los que deberían escuchar a los ciudadanos, interpretar bajo esos términos sus problemas y devolverles en un lenguaje normal las recomendaciones. Son

los expertos los que tienen que ir hacia las organizaciones primarias de los ciudadanos, contribuir y ser parte de sus debates, acompañarles en ese espacio y en una relación que sea lo más democrática posible, ayudarles a encontrar soluciones prácticas a sus problemas.

Del debate surgen propuestas que son consecuentes con la democracia y son las organizaciones primarias las que propician espacios adecuados para que se den. Estas propuestas son claras y están conectadas directamente con las necesidades de las personas. No son las propuestas abstractas que se manejan en las elites del poder.

Las instituciones y los expertos que deciden acompañar a los ciudadanos, no servirse ellos, ayudan a que estas propuestas no se queden en cuestiones meramente reivindicativas o en demandas de corto plazo, porque sino éstas son fácilmente manipulables por los centros de poder. Además de resolver necesidades inmediatas, las propuestas deben resolver los problemas de fondo, asegurar alternativas sostenibles en el mediano plazo y permitir a los grupos evolucionar hacia mejores condiciones políticas, económicas y culturales.

Si la organización primaria es fuerte podrá solucionar muchos problemas de sus miembros por cuenta propia o con el apoyo de otras organizaciones cercanas. Tal es el caso de algunas asociaciones de productores o de las iglesias. O tendrá la capacidad de ir ante las estructuras que controlan el Estado o el mercado y obtener respuestas.

Sin embargo, cuando las propuestas constituyen una amenaza a las relaciones establecidas la respuesta de los centros de poder es negativa. Entonces el ciudadano, con el apoyo de sus organizaciones, tiene que recurrir a la protesta y a la presión. Esta es la prueba culminante donde el contrapeso ciudadano se mide con los centros de poder y establece nuevos equilibrios. Es donde debe salir en su mejor expresión la convergencia de aspiraciones e intereses comunes, la congruencia con su carácter ciudadano (no se trata de operar como las mafias de transportistas que chantajejan al Estado), la oportunidad de la respuesta cuando existen posibilidades reales de hacer cambios, la inteligencia para evitar el choque, la violencia o la represión, y la fuerza educativa y contundente del espíritu democrático.

El ciudadano debería evitar que la protesta se desvíe. No debería permitir que se terminen aprovechando de ella los propagandistas o los populistas. Y la clave para eso es que la protesta nunca debería tener por fin pedir

privilegios para un pequeño grupo, ni para impulsar a un nuevo líder. Es para pedir el respeto a los derechos de las personas, para demandar un trato más equitativo, para exigir castigo contra quienes han abusado del poder.

Lamentablemente en nuestros tiempos la protesta ha sido desacreditada. Es una arma ciudadana que ha sido capturada por partidos opositores o por otros grupos de interés. Muchas ONGs de la capital rehuyen a la protesta, por considerarla no profesional. Tenemos que rescatar la protesta, darle un verdadero espíritu democrático, alimentarla con la memoria colectiva y el debate, renovarla en sus expresiones, hacerla educativa, y lograr que atraiga a personas que aún estén avasalladas por el miedo.

3. La anticorrupción como método de conocimiento

La anticorrupción, en su genuina expresión, es un método de conocimiento básico que ayuda al ciudadano a controlar al poder, a frenar los abusos, a darle sentido democrático a sus instituciones. La anticorrupción puede ayudar a desnudar la esencia de las relaciones de poder derribando en primer lugar los muros del encubrimiento. Si los ciudadanos exigen cuentas, demandan información o piden reglas claras, están reduciendo las áreas oscuras donde se abusa del poder. Pueden detectar con mayor oportunidad las irregularidades o pueden evitar que éstas se den.

Si el encubrimiento se reduce, entonces el tráfico de influencias entre grupos de poder y representantes públicos va quedando al descubierto. Así son evidentes los conflictos de intereses, los excesivos privilegios y la impunidad. Queda claro quienes son los que destruyen las evidencias, echan a perder las investigaciones o resuelven indebidamente en los juicios.

Con el conocimiento sobre los abusos de poder el ciudadano puede entender la lógica de las desigualdades y el por qué de su marginación. Aquí es oportuno citar que para el ciudadano promedio no es claro el mecanismo de la desigualdad económica. Quienes han concentrado la mayor riqueza son vistas cómo personas de éxito o benefactores de la sociedad, porque son los que aportan la mayor cantidad de impuestos o mantienen numerosos puestos de trabajo. Ocurre así porque la desigualdad no se produce directamente,

sino a través de cadenas, donde los encargados de mantener esas estructuras son aquellas personas que están más cerca del ciudadano, como su jefe inmediato en la empresa, el encargado de la tienda donde hace sus compras o el responsable de su congregación religiosa. Cuando el ciudadano tiene un encuentro con los líderes políticos o los grandes hombres de negocios, estos últimos aparecen como los que tienen la capacidad resolverle un problema, de ayudarlo, y de ahí es que surgen las relaciones clientelares y el servilismo.

La anticorrupción, como método de conocimiento, sirve para reconocer estos problemas, para atar los cabos sueltos y para saber dónde se pueden hacer cambios. Es lo que podría dar un contenido sustancial a la construcción de los contrapesos ciudadanos.

4. Los derechos frente al poder

Además de sus organizaciones primarias, del ejercicio diario de lo que es ser ciudadano y del conocimiento, para poder hacer contrapeso los ciudadanos necesitan conquistar un conjunto mínimo de derechos que les permitan efectivamente controlar y frenar los abusos del poder. Estos derechos habilitan al ciudadano para romper con el encubrimiento, detener el tráfico de influencias y revertir las desigualdades.

En primer lugar está el derecho a elegir, que implica la libertad de poner y quitar representantes, de resolver en las grandes decisiones que afecten sus vidas, fijar las prioridades de los planes y establecer el destino que tendrán los recursos públicos.

El derecho a la información es la libertad de buscar, recibir y difundir información sin restricción alguna. Implica la eliminación de los obstáculos para acceder a las fuentes públicas de datos, delimitar los tipos de información que pueda ser guardada en secreto, y habilitar condiciones adecuadas para utilizar la información pública.

El derecho a objetar y impugnar actos de la administración es básica para detener a tiempo decisiones viciadas o actos que atropellen los derechos de las personas. Los ciudadanos deberían tener oportunidades suficientes y adecuadas para expresar su inconformidad con las nuevas leyes, resoluciones o contratos y garantías para parar aquellas que tiendan a favorecer una concentración mayor del poder.

Un reconocimiento pleno y un ejercicio vigoroso de estos derechos podría reducir dramáticamente los riesgos e incidencias de corrupción, ofrecer condiciones adecuadas para el ejercicio de otros derechos más sustanciales a la persona y comenzar a revertir las desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

Acá es clave el papel de los ombudsman (defensores o procuradores de derechos humanos). Podrían abogar por el reconocimiento de esos derechos básicos para controlar el poder y por el establecimiento de procedimientos prácticos para su ejercicio. Sus oficinas podrían monitorear el respeto a estos derechos o servir como instancias para la resolución de conflictos. Y podrían acompañar al ciudadano en la búsqueda de una sanción contra quienes afecten estos derechos, así como una justa reparación.

5. Conclusión

En resumen se plantea que los abusos de poder pueden ser frenados mediante contrapesos ciudadanos. Para ello habría que fortalecer a las organizaciones primarias de la ciudadanía. Fomentar en ellas la construcción de la memoria histórica, la práctica del debate, la generación de propuestas y la capacidad de protesta. La anticorrupción como método de conocimiento podría ayudar a entender las relaciones de poder, a identificar las áreas de concentración y a visualizar con claridad los abusos.

Para hacer frente al poder es necesario conquistar un pleno ejercicio del derecho a elegir, a la información y a la impugnación. Los ombudsman podrían ayudar en la construcción de contrapesos ciudadanos buscando un reconocimiento claro de los derechos que son básicos para hacerle frente al poder y acompañando a los ciudadanos y a sus organizaciones en la defensa de los mismos.

Propuesta de colaboración para el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos

- Proponer la adopción de un concepto más amplio de corrupción que ponga de manifiesto los entornos de encubrimiento, el tráfico de influencias y la concentración del poder y su relación con la afectación de los derechos de las personas.
- Colaborar en la formación de contrapesos ciudadanos, a través de campañas educativas, asistencia organizativa, espacios de debate y acompañamiento de demandas.
- Proponer una declaración sobre aquellos derechos o condiciones que son básicas para que los ciudadanos le hagan frente a los poderes (de elección, de información y de impugnación), y realizar planes de acción para promover su adopción.
- Acompañar a áreas específicas dentro las oficinas de los procuradores y defensores para adoptar mecanismos de protección de los ciudadanos frente a la corrupción.
- Acompañar a las oficinas de los procuradores en la preparación de informes sobre riesgos de corrupción en los países, desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Promover conjuntamente un enfoque de lucha contra la corrupción basado en derechos humanos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las Cumbres de las Américas y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.