

MACCIH

Misión de Apoyo Contra la Corrupción
y la Impunidad en Honduras



PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL HONDUREÑA EN EL ACOMPAÑAMIENTO A LA MACCIH: LECCIONES APRENDIDAS DE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

1. Antecedentes

La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) fue establecida mediante Convenio Internacional suscrito entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos del 19 de enero de 2016, con el fin de apoyar los esfuerzos del país para el cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción y la impunidad, así como de fortalecer su sistema de justicia y de protección de los derechos humanos.

La MACCIH abordará su misión desde un enfoque integral, en cuatro grandes áreas de acción.

1) Prevención y Combate a la Corrupción

2) Reforma de la Justicia Penal

3) Reforma político-electoral

4) Seguridad Pública

En este contexto, en los meses de mayo, junio y julio de 2016, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) se convocó una serie de reuniones y talleres en Tegucigalpa y San Pedro Sula para actores de la sociedad civil hondureña, además de funcionarios, periodistas, y otros interesados, con el propósito de generar ideas sobre esfuerzos colaborativos y eficaces en la lucha contra la corrupción. El Centro Internacional para la Ley del Sector No-Lucrativo (ICNL), y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) brindaron asistencia técnica para el diseño y conducción de las reuniones. Una propuesta de estos conversatorios fue el intercambio de

información sobre experiencias de la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la impunidad en Latinoamérica.

Durante estas sesiones, a través de mesas de trabajo y conversaciones constructivas con un grupo diverso de participantes, se les brindó a los participantes la posibilidad de 1) aprender de las buenas prácticas y lecciones aprendidas de este campo de la sociedad civil en otros países de las Américas; 2) aplicar estas prácticas y lecciones al contexto hondureño; e 3) identificar las fortalezas y desafíos actuales y los próximos pasos para la sociedad civil hondureña.

Por lo tanto, un aspecto clave de estas sesiones fue la participación de expertos, principalmente desde la sociedad civil en otros países del hemisferio, con amplia experiencia en la lucha contra la impunidad en sus propios países (Brasil, El Salvador, Guatemala, México y Perú). La lección general estuvo clara: las acciones de la sociedad civil son un factor clave para incidir en los Estados a efectos de reforzar la labor de los mecanismos internacionales de derechos humanos; sin embargo, las OSC deben no solo demandar la creación de dichos mecanismos sino además velar por su adecuada operatividad y ser usuarios de sus canales de acción. El presente documento presenta una síntesis de estos insumos con el ánimo de contribuir a los esfuerzos que el pueblo hondureño está realizando en la construcción de su propia vía en la lucha contra corrupción.

2. Espacios de participación de la sociedad civil: identificando oportunidades

El establecimiento de la MACCIH es una respuesta a las demandas de la sociedad civil hondureña que durante los últimos años ha reclamado mayores acciones en la lucha contra la corrupción y la impunidad. En ese sentido, el Convenio en su preámbulo reconoce expresamente el rol fundamental de la sociedad civil en el proceso de vigilancia de los

compromisos adquiridos por el Estado, rendición de cuentas y construcción de instituciones confiables.

La MACCIH se plantea como objetivo desarrollar labores de apoyo, fortalecimiento y colaboración a las instituciones del Estado hondureño encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, así como contribuir a mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del Estado que trabajan en esta materia. Junto a ellos, también se propone como parte de sus objetivos:

Contribuir a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos de justicia del Estado frente a la sociedad hondureña, así como los mecanismos de observación y seguimiento del sistema de justicia desde la sociedad civil.

Para ello, dentro del componente de **Reforma de la Justicia Penal**, se plantea como una de sus líneas de acción la de *Cooperar con la sociedad civil en la construcción del conjunto de los instrumentos para el establecimiento de un sistema descentralizado de observación y seguimiento de la justicia penal en base a la organización jurisdiccional del país.*

Es así que el **Observatorio**¹ de la MACCIH buscará trabajar con los diversos actores sociales involucrados en materia de derechos humanos, justicia y corrupción, que serán instalados en diversos lugares del país y tendrán participación protagónica de la sociedad civil, con quienes se debería definir la forma, modalidad, estructura y tipos de información sobre la justicia penal en Honduras, en estrecha coordinación con el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), organismo encargado de desarrollar un diagnóstico de la justicia penal en el país, así como un documento de propuestas para la reforma del sistema de justicia en Honduras.

¹ Fuente: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/observatorio.asp>

Este sistema de Observatorios, como mecanismos descentralizados que coadyuvan a la rendición de cuentas de la justicia hacia la sociedad civil, servirá para hacer seguimiento de los casos de corrupción y violaciones de derechos humanos con el objetivo de reducir la impunidad en el país. El sistema de Observatorios divulgará periódicamente la situación de la justicia en Honduras, sobre la base de los datos e indicadores que administrará.

El Observatorio del Sistema de Justicia Penal, de acuerdo a los criterios establecidos en el Convenio de la MACCIH, deberá cooperar con organizaciones académicas y de la sociedad civil, en la construcción del conjunto de instrumentos con los que operará un **sistema descentralizado de observación** y seguimiento con cobertura en base a la organización jurisdiccional y del Ministerio Público del país.

El sistema descentralizado de observación y seguimiento estará integrado y será constituido con la **participación plural de la sociedad civil hondureña**. Este sistema deberá presentar informes de seguimiento al Gobierno y en diálogo con la Misión, con datos y recomendaciones que contribuyan al mejoramiento del Sistema de Justicia Penal hondureño.

Con base en una matriz de evaluación a ser construida por la MACCIH, el sistema descentralizado de observación y seguimiento deberá generar reportes periódicos que permitirán a los operadores institucionales y al público en general identificar problemas estructurales, avances, falta de progreso, retrocesos y recomendaciones sobre el mejoramiento del Sistema de Justicia Penal hondureño.

Este observatorio operará con independencia funcional, técnica y administrativa y mantendrá un diálogo con el Gobierno de Honduras y la MACCIH, en la búsqueda de los objetivos acordados en el Convenio suscrito por ambas partes.

También resulta conveniente resaltar que, en materia de **Prevención y Combate a la Corrupción**, las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un rol importante en la implementación del Me-

canismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), que en el caso de Honduras ya ha dado recomendaciones concretas.

El Convenio de la MACCIH contempla específicamente *la elaboración de un Plan de Acción Nacional para implementar las recomendaciones formuladas a Honduras por el MESICIC*, así como la realización de un Taller Nacional en el que se presente y debata el Proyecto de Plan de Acción Nacional, en el cual participarán autoridades de Gobierno y representantes de los distintos sectores de la sociedad hondureña.²

Asimismo, se prevé que la MACCIH tiene la función de apoyar en la definición de un mecanismo de coordinación y seguimiento de la implementación de las acciones específicas propuestas en el Plan de Acción Nacional, en el cual participarán autoridades gubernamentales y representantes de la sociedad civil; esto abre otro espacio de participación social.

En este componente, el Convenio de la MACCIH establece expresamente su función de *Fortalecer las instituciones nacionales que trabajan en la lucha anticorrupción como el Consejo Nacional Anticorrupción*. Siendo esta organización una instancia de la sociedad civil independiente con la misión de prevenir, disuadir y combatir la corrupción, se deberá avanzar en el desarrollo de un plan estratégico institucional que fortalezca sus capacidades con este objetivo.

En materia de **Seguridad Pública**, se proyecta poner en marcha una Unidad de Seguimiento al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que deberá *Trabajar con contrapartes nacionales (Ministerio Público, Secretarías de Estado en los Despachos de Seguridad; Derechos Humanos, Justicia, Descentralización y Gobernación; Defensa, sociedad civil, entre otros)*, espacio donde la sociedad civil puede abogar y monitorear los estándares de dere-

² http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_subgrupos.pdf,
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_calendario.pdf

chos humanos y transparencia en la política pública de seguridad ciudadana.

Este componente también plantea la creación de una Unidad de **Protección a los Defensores de Derechos Humanos**, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, que trabajará apoyando en la efectiva aplicación de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de la Justicia, particularmente protegiendo a las personas que contribuyan a la persecución penal y administrativa de casos de corrupción y redes de corrupción y al fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal. Este también se constituye en un espacio de contribución de la sociedad civil a la promoción de los derechos humanos de las personas que a su vez promueven y defienden los derechos humanos, mediante el establecimiento de un mecanismo de protección que proteja a los defensores de Derechos Humanos, al cual las organizaciones de la sociedad civil puedan acudir pidiendo amparo ante eventuales situaciones de riesgo.

Finalmente, en materia **Político Electoral**, la MACCIH colaborará en el proceso de reforma del sistema de financiamiento político y electoral, fomentando mecanismos de procesamiento, investigación y aplicación de las sanciones. En este cuarto componente de trabajo, también se abre un espacio de incidencia ciudadana, a fin que el nuevo marco legal reconozca e institucionalice el rol de las organizaciones de la sociedad civil en la observación nacional de los procesos electoral y en el monitoreo independiente de las campañas y gastos electorales de los partidos políticos, promoviendo un sistema electoral, transparente, equitativo e incluyente.

3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

En el contexto de la MACCIH, se han realizado eventos regionales en el marco de un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil hondureñas y expertos internacionales, como el evento titulado

“Participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la impunidad: Lecciones aprendidas en Latinoamérica”, que se llevó a cabo del 17 al 19 de mayo de 2016 en Tegucigalpa y San Pedro Sula, además de la Mesa Redonda Nacional “Apoyando el Compromiso Efectivo de la Sociedad Civil Hondureña en los Mecanismos Anticorrupción”, efectuada el 19 de julio de 2016 en la ciudad de Tegucigalpa. A partir de las buenas prácticas y lecciones aprendidas en estas experiencias de diálogo, se concluyeron las siguientes recomendaciones:

3.1 Características del Observatorio de la Sociedad Civil sobre la Justicia Penal

Para ser lo más eficaz posible, el Observatorio debe regirse según los siguientes principios:

- > Tener una estructura abierta, plural y descentralizada, la cual debe comprender:
 - Una plataforma inclusiva de una variedad de OSC con distintas ideologías, así como instituciones académicas, universidades y demás, tanto dentro como fuera de la capital.
 - Una plataforma que complemente capacidades, enfoques y especialidades.
 - *Múltiples voces y muchos ojos*, que generen información.
 - Definición de puntos estratégicos y objetivos comunes, así como disposición de hacer concesiones institucionales para el bien común. Adicionalmente, el compromiso de participar con un espíritu de paciencia, comprensión mutua y flexibilidad.
- > Lograr la definición de una base principista, al igual que la definición clara de conflictos de intereses, a fin de garantizar la credibilidad de una observación independiente basada en los méritos.
- > Contar con autonomía funcional, técnica y administrativa para que el observatorio se vea reflejado como un espacio independiente, plural y creíble. Esto acarrea la necesidad de una política interna ética y de transparencia (es decir, la información no puede estar filtrada).

- > Considerando que no es posible para una organización el observar todos los temas de importancia, y que, por el contrario, los esfuerzos deben estar canalizados hacia metas determinadas, es necesario que el monitoreo ciudadano esté especializado en la reforma de la justicia penal, utilizando un conjunto determinado de categorías analíticas y una definición específica de contenidos.
- > Construir mecanismos de coordinación, combinando esfuerzos, especialidades y capacidades, evitando que los roles especializados se conviertan en parcelas artificialmente separadas y más bien trabajando para que dichos roles estén integrados entre sí y con el resto del equipo bajo el marco global del sistema de Observatorios.
- > Lograr una definición temática, priorizando temas generales y casos emblemáticos particulares.
- > Desarrollar indicadores y *benchmarking* (criterios) que permitan hacer análisis, evaluaciones y comparaciones.
- > Hacer uso de las herramientas de datos abiertos para alimentar el Observatorio.
- > No solo generar información, sino analizar críticamente, identificando tendencias, avances y retrocesos.
- > Construir líneas de base y aplicar periódicamente herramientas de medición para observar y posibilitar el análisis de comportamientos y cambios en los procesos.
- > Hacer una recolección periódica de información para alimentar un banco de datos organizado en función de determinadas premisas y objetivos explícitos que se tenga como meta alcanzar.
- > Seguir el principio de oportunidad (esto es, priorizar las batallas, ya que, como se dice coloquialmente, “no se puede hacer todo”). Esto conlleva la necesidad de plantearse objetivos concretos y alcanzables, con indicadores medibles.
- > Fortalecer y ejercer capacidades tanto técnicas como políticas, así como también realizar y presentar propuestas concretas.
- > Reconocer y aprender de los pequeños éxitos en el camino en aras de mantener, y, de ser necesario, corregir el rumbo del sistema de Observatorios para asegurar la consecución de sus metas a largo plazo, que resultarán de la acumulación de buenas prácticas y buenas decisiones a lo largo del camino. Esto supone, de igual manera, reconocer que para el éxito de mecanismos que toman tiempo en consolidarse y surtir efectos, como es el caso de la MACCIH y el sistema de Observatorios, es de vital importancia la persistencia y el establecimiento de dichas metas a largo plazo.

3.2 Alianzas multisectoriales

El Observatorio debe buscar el forjar alianzas con una amplia variedad de actores, con la intención de generar credibilidad y aumentar el impacto que pueda tener, según las siguientes recomendaciones:

- > Desarrollar la capacidad de interlocución con el Estado en múltiples frentes de incidencia, desde el activismo hasta las propuestas concretas y técnicas.
- > Conocer el mapa de actores, alianzas, e intereses políticos existentes, así como sus interrelaciones, en aras de una orientación que conduzca a una mejor toma de decisiones.
- > Identificar aliados clave no solo dentro del Poder Ejecutivo sino además fuera del mismo (por ejemplo, en el Poder Legislativo y con funcionarios al nivel local), tomando en cuenta que de esa forma se puede generar y conseguir apoyo político más amplio.
- > Buscar trabajar con diversos grupos ideológicos, apoyándose en el compromiso en contra de la corrupción como punto en común.
- > Implementar acciones proactivas, como, por ejemplo, el desarrollar contenidos para divulgación pública y adaptarlos según la audiencia a la que estén dirigidos.
- > Identificar casos emblemáticos de corrupción en temas que convoquen a un enfoque estratégico.

- > Vincular la corrupción con los problemas socio-económicos de la vida cotidiana.
 - > Establecer líneas de diálogo entre múltiples actores para generar agendas comunes y transversales que se beneficien de los esfuerzos unificados de distintas entidades con misiones relacionadas; por ejemplo, derechos humanos y corrupción; salud pública y corrupción; educación y corrupción; y así sucesivamente.
 - > Tomar acciones de incidencia a nivel local, vinculando la transparencia en los Municipios con la obtención de mejores resultados para toda la comunidad.
- > Capacitar al público para que sepan denunciar la corrupción y formular peticiones pertinentes.
 - > Apropiarse de los procesos de cambios, a fin de construir bases de sostenibilidad.
 - > Abogar por las reformas a partir de la evidencia y la información empírica verificada con base en un proceso planificado de incidencia política.
 - > Procurar que la documentación clave sobre el proceso y el contenido de las propuestas sea accesible vía internet para todas las partes interesadas.

3.3 Acceso a la información

Se deben tomar medidas concretas para garantizar que los miembros de la sociedad civil con interés en participar en el Observatorio tengan libre acceso a la información. A estos efectos, es importante:

- > Difundir el importante mensaje que la información del Estado le pertenece al público.
 - > Identificar casos emblemáticos y seleccionar los de interés público para su difusión.
 - > Buscar y solicitar acceso a la información pública haciendo uso de todas las vías legales.
 - > En situaciones de denegación ilegítima, utilizar las herramientas del litigio estratégico.
 - > Divulgar públicamente los hallazgos.
 - > Desarrollar canales propios de comunicación y difusión pública.
 - > Generar información propia de la sociedad civil, así como la capacidad de interlocución crítica y el manejo técnico de los temas, con base en estándares internacionales.
 - > Elaborar un plan de incidencia en la reforma legal que mejore el acceso a la información pública y amplíe las categorías de documentos que deben ser considerados públicos, entre las cuales se encuentran, las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, etc.
- > Exigir la interpretación y aplicación adecuada de leyes y reglamentos que prohíban los actos de corrupción.
 - Ampliar la difusión y el conocimiento de estándares y leyes nacionales como el Código de Ética del Servidor Público, la Ley del Régimen del Servidor Público y la Ley de Acceso a la Información Pública; esta última fue promovida por el sector civil, y el mismo debe utilizarla como parte de sus herramientas de lucha contra la corrupción.
 - > Evaluar si es necesario reformar ciertas leyes para promover la transparencia y la lucha anticorrupción. (Por ejemplo, evaluar si es posible remover obstáculos para la publicación de información relevante, y hacer incidencia para que el

3.4 Evaluación de leyes

En el marco de la lucha anticorrupción destaca también el fortalecimiento del estado de derecho y de una cultura legal y social anticorrupción. Es por ello que las OSC necesitan explorar y aprovechar la legislación, incluyendo la que sea menos conocida, tomando en cuenta que la misma podría fomentar a un mayor acceso a la información sobre la corrupción en el sector público. En ese sentido, es productivo instar a los movimientos sociales y grupos de base a que hagan uso de dicha legislación para hacer que la información salga a la luz pública. A continuación, una serie de recomendaciones pertinentes:

Estado no pueda utilizar la “seguridad nacional” como excusa general para evitar de manera injustificada la publicación de información).

- > Usar y hacer referencia al derecho internacional y a los estándares internacionales como, por ejemplo, los pronunciamientos del Relator Especial para la libertad de expresión; los Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (Principios de Tshwane); la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc. A la vez, asegurar que las leyes y prácticas nacionales estén en conformidad con los mismos.

3.5 Uso de los medios

Una relación simbiótica entre la sociedad civil y los periodistas amplifica los mensajes clave y ejerce presión en el gobierno para que le responda a su público. La construcción y el fortalecimiento de las capacidades de periodistas y medios de comunicación incrementan la cantidad y calidad de las exigencias a acceder a la información pública, lo cual termina facilitando el acceso y, a su vez, genera una mayor publicidad de las evidencias generadas por las OSC. Por ende, la sociedad civil debe:

- > Diseñar e implementar una estrategia de comunicación que incorpore las redes sociales, las estaciones de radio comunitarias, y los medios alternativos de comunicación en aras de visibilizar la causa de anticorrupción.
- > Crear alianzas estratégicas con periodistas de investigación y medios independientes, y capacitarlos en las leyes de acceso a la información.
 - Bajo este modelo, las OSC estarán listas para proveer apoyo jurídico y de incidencia si las solicitudes de información por los periodistas son denegadas de manera arbitraria; por su parte, los periodistas cubrirán ampliamente los procedimientos en los tribunales en casos de litigio estratégico sobre acceso a la información.
- > Publicar en internet los datos y análisis de las OSC junto con canales virtuales de comunica-

ción, para promover intercambios de información y conducir a la producción de más reportes sobre corrupción.

3.6 Seguridad personal para miembros del Observatorio

Para que la sociedad civil cumpla con su función de rendir cuentas al gobierno, hay que superar el temor a represalias y amenazas por hacer uso de las herramientas legales. Para enfrentar los retos de la seguridad para quienes colaboran con la MACCIH desde la sociedad civil, se debe construir:

- > Un Sistema Nacional de Protección del Denunciante, a cargo del Estado.
- > Mecanismos alternativos y redes de auto ayuda, con participación de la sociedad civil para documentar las denuncias.
- > Protección solidaria, por la propia comunidad o sociedad civil. Por ejemplo, las organizaciones que presentan quejas deben tener mecanismos para proteger la confidencialidad e identidad de los querellantes.
- > Talleres de auto-análisis de riesgo con las OSC: diagnósticos de riesgo y dispositivos de seguridad, alerta temprana y reacción oportuna, así como protocolos de seguridad, de llamadas y de cuidado de la información.
- > Protección internacional y red de auxilio para defensores de DDHH del Triángulo Norte.
- > Línea de protección con la MACCIH y unidad especializada en conformidad con el Convenio.

3.7 Aprovechar nuevas oportunidades

- > La sociedad civil debe considerar cómo aprovechar las coyunturas de los procesos electorales y las fases transicionales o posteriores a éstos, para movilizar la sociedad civil en torno a la lucha anticorrupción (por ejemplo, en épocas de elecciones).
 - En caso de las elecciones, por ejemplo, se necesita un mensaje más específico y concreto que “fuera los corruptos”.

- > Celebrar los éxitos en la lucha anticorrupción, pero a la vez prepararse para manejar las reacciones contrarias a esos progresos.

4. Conclusión

Los eventos de diálogo realizados en el contexto de la MACCIH han posibilitado el aprendizaje de importantes lecciones sobre los mecanismos anticorrupción, su implementación, y el rol de las OSC en ese proceso. Es claro que países hermanos de Honduras han pasado por situaciones y procesos

similares, y que los esfuerzos exitosos en estos países han necesitado de la activa participación de las OSC y varios años de implementación y desempeño para alcanzar sus logros más importantes. Por ende, para contribuir a la sostenibilidad de los objetivos planteados por la MACCIH, las OSC hondureñas deben estar dispuestas a trabajar a largo plazo e impulsar cambios positivos, creando alianzas estratégicas con una amplia gama de grupos y actores clave. Trabajando juntos, se puede construir una Honduras mejor y lograr que la corrupción sea algo del pasado.



Fundación para el Debido Proceso Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710
Washington, D.C. 20036
Tel.: (202) 462.7701 – Fax: (202) 462.7703
E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.