

Yeny Villalba y Gisela Di Mónica

INECIP Paraguay

yvillalba@inecip.org.py / dimodica@gmail.com

Transparencia judicial, seguimiento y monitoreo de casos desde la sociedad civil organizada



INECIP Paraguay implemented the Judicial Transparency Project in order to involve civil society in monitoring and following up on corruption cases. The main purpose of the project was to promote responsible participation in judicial processes and to closely follow serious cases of corruption until sentences were issued. Project organizers were careful to ensure that judicial operators would not perceive these activities as an attempt to limit their independence and impartiality.

1. Antecedentes

Cuando en febrero del año 2004, nos convocan a formar el Equipo Jurídico del Proyecto Transparencia¹ Judicial del INECIP Paraguay, dentro de todos los objetivos planteados para el trabajo en red, el principal desafío consistía sin lugar a dudas, en incidir en la articulación y la movilización de las organizaciones de base, hacia un modelo de participación más directo en ese mismo sistema, donde hasta ahora parecía casi excluido por los mismos agentes.

Cómo motivar la participación responsable de una sociedad civil en procesos inclusive judiciales, casos relevantes o paradigmáticos y seguirlos responsablemente de cerca hasta las decisiones sobre casos graves de corrupción, sin que esto sea percibido por los magistrados y las magistradas como un atropello a su independencia, su imparcialidad, objetividad y pueda ser compaginado perfectamente con el ideal de justicia.

Iniciar el camino para la transparencia y la participación de la sociedad civil -que hasta ese momento estaba todavía casi ausente desde planteamientos de interés colectivos de casos de corrupción- hacia el

monitoreo y seguimiento de casos de la mano del garantismo, incidiría en la mayor información ciudadana y aumentaría la seguridad en el sistema que brinde la mínima satisfacción a los reclamos y evite también con esto ser blanco fácil de manipulaciones mediáticas, en los casos graves denunciados.

2. Metodología

Decidimos facilitar un proceso de casi dos años, ayudadas por la metodología de la sistematización de experiencias, la investigación - acción participativa, bilingüe (guaraní – castellano) al interior de las organizaciones de la sociedad civil en puntos claves del Paraguay, posible también gracias a una alianza con la Red de Contralorías Ciudadanas, la cual también saldría fortalecida en la estandarización y registro de todo su proceso de trabajo.

2.1. El itinerario en varias fases:

2.1.1 Mirando internamente: Desde un diagnóstico del método de seguimiento y monitoreo de casos que realizaban las organizaciones de

¹ El Proyecto Transparencia Judicial fue ejecutado por el INECIP PARAGUAY desde octubre de 2003 a septiembre de 2005 con la cooperación técnica de USAID Paraguay. www.inecip.org.py/transparencia

la sociedad civil en Paraguay en el año 2004, priorizando una organización: La Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), a través de varias reuniones y encuentros de intercambio.

- 2.1.2** Mirando externamente: Realizando una investigación en países “con democracias en construcción” como el nuestro, pero con buena experiencia de trabajo y acciones desde las organizaciones de la sociedad civil. El equipo jurídico del Proyecto Transparencia Judicial visitó a organizaciones que luchan contra la corrupción en El Salvador y Guatemala, realizó consultas “on web” de experiencias y procesos a nivel regional en el seguimiento y monitoreo de casos.

Esta fase ayudó al proyecto a familiarizarse con las experiencias internacionales y a buscar ideas innovadoras que puedan ser intercambiadas entre las organizaciones de América Latina y el Paraguay.

- 2.1.3** Revisando las prácticas, revisando la historia: Con alrededor de siete talleres de sistematización de experiencias en el seguimiento y monitoreo de casos, donde se pudieron revisar las prácticas, desde una mirada crítica y positiva de aprendizaje, se concretó en 18 pasos principales el proceso de seguimiento de casos de las organizaciones de base.

2.2. Talleres participativos locales

Con ayuda de los talleres, se ha podido evaluar que existen casos complejos para dar seguimiento y otros más sencillos, que por la naturaleza e implicancia necesaria no requieren un seguimiento tan riguroso, por lo que los pasos que se presentaron como una guía, pretendieron ser de los más flexibles, abiertos a los ajustes y capacidades que se requieran para cada caso: antes de empezar el seguimiento, para asumir el seguimiento, para presentar públicamente el caso y para fortalecer el seguimiento de casos de corrupción pública.

2.3. Material disponible

Dejar un material de difusión concreto colaboraría en el trabajo cotidiano y fue por eso que se elaboró a partir de todo el proceso la “guía para el seguimiento y monitoreo de casos, desde la sociedad civil organizada”, contando además con reuniones de validación de la propuesta, para comprender que la

movilización social y el control de casos, requiere de organización y estrategias que creímos puntualizar con acciones identificadas. El mismo proceso de elaboración supuso aprender y crecer participativamente en el “hacer”.

3. Reconocer la experiencia, mirar para adelante

La cuestión de la estandarización de estrategias, no quería significar tampoco la idea de cortar la creatividad sino muy por el contrario, en

ayudar a aprender de las prácticas e ir avanzando en ideas innovadoras de trabajo, revisar también los “conceptos” lo que entendían las mismas organizaciones base por “seguimiento” y “monitoreo de casos”.

Necesitábamos dejar claro para todos, lo que significaba para cada activista en el control de bienes del estado, -“hechos y casos”, “actitud y decisión de la organización para dar

seguimiento” y cómo analizar los “resultados” de la movilización.

Dividir los pasos desde la detección del caso, el seguimiento y el “monitoreo” de casos, que finalmente se determinó colectivamente como *“la observación técnica-jurídica de uno o varios procesos de seguimiento de casos; la mirada objetiva a las prácticas-decisiones y acciones- para llegar a un resultado, conforme a la ley, los procesos legales preestablecidos y las capacidades de la organización para realizar las acciones”*.

Se ha identificado que: quien “monitorea los casos” directamente no realiza el seguimiento de un caso. Monitorear los casos es acompañar, apoyar, orientar y sugerir a las organizaciones de base, para la toma de decisiones y la realización de acciones.

La guía además de plasmar los conceptos partidos de la experiencia: “hechos y casos”, plantea que en el interior de la organización de base se pueda discernir: *“¿Este hecho es relevante o no para que se considere un caso a dar seguimiento?”* Esto porque han ocurrido situaciones donde organizaciones muy nuevas, han iniciado procesos de seguimiento y monitoreo de casos, que luego les han absorbido más de la expectativa, llegando a *“quemar a cada integrante”* prematuramente por la falta de estrategias o el asumir responsabilidad mayores que sus disponibilidades.

La cuestión de la estandarización de estrategias, no quería significar tampoco la idea de cortar la creatividad sino muy por el contrario, en ayudar a aprender de las prácticas e ir avanzando en ideas innovadoras de trabajo

...

Ser conscientes de las capacidades de la organización, puede prevenir la desmotivación en la movilización, por lo que fue necesario visualizar mecanismos de participación en decisiones claves relacionadas a derechos de ciudadanía.

Se presentó un esquema práctico y simple:

Hecho(s)



Análisis de relevancia



Decisión de la organización:

· Para considerar el “hecho” como “un caso” (si es relevante) y para dar “el seguimiento”.

Se ha tratado de animar, pese a las dificultades y a la “deliberación práctica” para dar el seguimiento a un caso y monitorear objetivamente cada acción.

La guía plantea la posibilidad que se “vuelvan a los objetivos de la organización” cada vez que se presentare un caso que pueda resultar muy “interesante” pero sin que finalmente desvíe y quite fuerza a otras movilizaciones o seguimientos de casos ya iniciados y no concluidos por la misma organización.

Con la pregunta básica y a la vez necesaria de *¿Cómo saber cuándo los hechos son relevantes?* integrantes de la organización base, tendrían al menos una señal de “parar la marcha”, mirar los criterios y tomar las decisiones más acertadas.

“Cuando los hechos son importantes, significativos, destacados. Se deben tener criterios preestablecidos -o ayudar a construirlos, establecerlos, registrarlos-, así como la información que posibilite clasificar los hechos. No todos los hechos que ocurren pueden ser tenidos en cuenta para dar un seguimiento, no todos los hechos que observamos son relevantes para que constituyan un caso de seguimiento”.

“Se deben valorar los datos y situarse como organización, es decir, saber qué corresponde hacer a cada quien (no suplir funciones públicas), hasta dónde puedo implicarme personalmente, hasta dónde puede implicarse mi organización o qué esperamos lograr con la investigación de este caso, si se confirma nuestro supuesto”.

Otra cuestión que aparecía fuertemente en los talleres de intercambio de experiencias, fue la constante de mezclar “hechos” con “resultados esperados”, y las conclusiones apresuradas podrían llegar a ser inclusive perjudiciales: *“cuando vemos una situación—hecho o determinados hechos, relacionados a per-*

Ser conscientes de las capacidades de la organización, puede prevenir la desmotivación en la movilización, por lo que fue necesario visualizar mecanismos de participación en decisiones claves relacionadas a derechos de ciudadanía.

sonas— puede ocurrir que apresuradamente solicitemos directamente un resultado. Debemos saber que un caso puede derivar en una o varias instancias institucionales resolutivas, según las características—datos y situación en general—, ...(..). la detección del hecho, todavía debe pasar un largo recorrido: Desde la detección a la investigación y la resolución”.

4. Una movilización, dividirla en partes

Desde el análisis colectivo, hemos separado movilización:

- Antes de presentar un caso a alguna instancia de resolución institucional, sensibilizando e instando a otras organizaciones o instituciones para la presentación del caso;
- Durante el proceso de resolución de las instancias: acompañando el desarrollo del proceso, después de presentar el caso;
- Después del proceso, independientemente que el caso haya sido resuelto o no, sistematizando la experiencia, reviviendo los casos que sirvan de referencia con el objetivo de integrarlo a la memoria histórica y/o agrupándolos con casos similares para lograr una mayor incidencia.

Creímos importante incluir todas estas conclusiones en la guía, como en una etapa inicial que pueda reflejar “por qué se pensó así”, por qué se tomó esta decisión o por qué ayudará este trabajo.

Asimismo se ha reflexionado que cuando una movilización social implica a la organización, ésta puede pasar por tres etapas en cada caso:

- *Primera etapa:* Sensibilización interna y contactos con alianzas o redes sociales de influencia.
- *Segunda etapa:* Presentación pública del caso.
- *Tercera etapa:* Seguimiento de los resultados del caso, desde la entrega de toda la información a la primera institución pública que debe intervenir en el caso, hasta la resolución definitiva del mismo —que puede ir hasta las últimas instancias internacionales—. Las instancias resolutivas institucionales locales o internacionales pueden ser judiciales o extrajudiciales.

Ha resultado interesante en todo este proceso, detectar los límites que tiene la organización en cada etapa para la motivación a la denuncia y la construcción de un caso. Se partió de aspectos sencillos desde *“cómo hacer una denuncia, así como la*

información básica a reunir cuando se inicia una investigación, qué debe contener la denuncia, indicar con qué información se cuenta para demostrar lo que sucedió, etc.”

No se ha dejado de lado la necesidad de incluir que existen situaciones nuevas que afectan a la ciudadanía: *“Puede darse también un caso que aparentemente no cuenta con una instancia de resolución o vía procesal preestablecida porque simplemente es un caso que nunca se ha dado o que si se ha dado, el interés ciudadano en encontrar una respuesta dentro del Estado de Derecho es reciente”.*

Y es así que se ha animado en la redacción a la iniciativa legislativa y a un observatorio de situaciones que identifique *“Cuando una instancia no puede decidir sobre la cuestión porque su ley de aplicación de funciones le restringe sobre el caso a resolver y escapa a las posibilidades de solución que tiene(n) la(s) institución(es) a donde se recurre, nos encontramos ante un caso en el que aunque legalmente quizá no sea posible plantearlo vía judicial, se pueden generar movilizaciones sociales capaces de incidir, crear leyes, sacar al debate ciudadano la cuestión de interés, relatar la situación, su importancia, cómo está afectando a la ciudadanía –víctimas– y que el Estado y la ciudadanía toda encuentren un camino, una vía de solución legal y de respeto a la dignidad humana”.*

Otra aclaración que fue útil en los talleres y encuentros fue la de encontrar la estrategia para plantear la solución de un caso a una instancia correspondiente. Diferenciar los conceptos, “Casos e instancias” ha sido un ejercicio efectivo.

Se ha reconocido que:

- La movilización ciudadana puede darse paralela e independiente a las acciones realizadas ante las instancias procesales preestablecidas: Sensibilizar, movilizar a la ciudadanía, generar opinión pública, recurrir a la prensa, entre otras.
- La movilización ciudadana ante las instancias legales, procesales preestablecidas- Administrativas, Civiles, Penales, etc.: Denunciar/ petionar/ demandar/ querellar, acompañar institucionalmente el caso en la Municipalidad, Contraloría General de la República, Ministerio Público, Policía, Juzgado en lo civil, penal etc., Procuraduría General de la República, entre otras.

(...)
las organizaciones deben apuntar siempre -y aunque casi todo sea urgente- a la "planificación" ...

5. Apuntar siempre a la planificación

Casi de manera natural, se identificó que la planificación es lamentablemente una conocida debilidad en el seguimiento.

Y es por eso que como criterio, se requirió dejar plasmado que las organizaciones deben apuntar siempre –y aunque casi todo sea urgente– a la “planificación”: *“Una vez detectado un caso, el siguiente paso sería proyectar y saber por cuáles instancias creemos puede recorrer el caso, PLANIFICAR nuestras acciones y definir hasta dónde nuestra organización estará dispuesta a continuar. En este momento, podemos recurrir al Monitor de casos, los asesores jurídicos con los que cuenta la organización, ya sean de manera permanente o como consultores externos”.*

“Planificar estratégicamente encamina a las demás acciones que se irán desarrollando hasta la finalización del seguimiento del caso. Todas las acciones deben ser estratégicas y de presión política social para ejercer un control ciudadano eficaz, que ayude a proteger los intereses de la ciudadanía, fortaleciendo el Estado de Derecho”.

“La visión, misión, valores y principios son los primeros indicadores del lugar donde se ha decidido incidir social y políticamente como organización y son las luces que encaminan de manera más específica el universo de espacios propicios para ejercer el control esperado y de manera permanente. La organización debe dar el paso de la PLANIFICACIÓN y una vez decidida en realizar el seguimiento del caso, consciente de sus recursos –los disponibles y alcanzables– y otras capacidades internas”.

6. Los 18 pasos

Presentamos un fragmento de la principal guía, pasos para el seguimiento y monitoreo de casos, desde la sociedad civil organizada, la cual se encuentra disponible en la página web del INECIP Paraguay www.inecip.org.py/transparencia, la propuesta de seguimiento y monitoreo de casos, partida de la experiencia ciudadana:

Antes de empezar el seguimiento

- 1) Revisar los materiales previos para empezar el seguimiento... principalmente la planilla de anotaciones.
- 2) Contar con un sistema predefinido de recepción de casos.
- 3) Derivar los casos que la organización no puede dar seguimiento.

Para asumir el seguimiento

- 4) Buscar mecanismos para obtener más datos relacionados al caso.
- 5) No todos los casos que interesan pueden darse seguimiento: PRIORIZAR LOS CASOS.
- 6) Buscar el apoyo en la organización y las redes de las que forma parte.
- 7) Empiezan a generarse las informaciones claves en el seguimiento del caso: ¿Qué hacer?
- 8) Analizar las pruebas obtenidas.

Para presentar públicamente el caso

- 9) Preparar la presentación pública del caso.
- 10) Al presentar un caso: Respetar y acompañar los plazos determinados en la ley.
- 11) Cuidar la información.
- 12) Monitorear el seguimiento de casos.

Para fortalecer el seguimiento

- 13) Registrar y ser corresponsables en la construcción de la memoria histórica del seguimiento de los casos.
- 14) Recurrir a experiencias de seguimiento de casos a través de la web: Sistemas informáticos disponibles para el seguimiento de casos.
- 15) Preguntar constantemente las novedades –avances, resoluciones, resultados de peritajes etc.– del caso.
- 16) Tratar de mantener viva la opinión pública.
- 17) Hacer un resumen del caso.
- 18) Sistematizar la experiencia.

7. Algunas observaciones

A partir del paso 10, después de la presentación de un caso, fue necesario ubicar de nuevo las dos situaciones en donde se encuentra la organización, una vez tomada la decisión de dar seguimiento. Sucede que a veces los integrantes de las organizaciones por desconocimiento desconfían de todo el proceso y pierden el interés, concluyendo que todo acaba nuevamente en el “*opa rei*” o acaba debilitado, sin resultados.

- “*Termina una etapa de trabajo más inter-no de la organización –Recepción de casos a nivel interno, detección, recolección de datos y pruebas, análisis y finalmente la presentación pública del caso ante las instancias pertinentes–.*”

- *Comienza un nuevo proceso: Cada caso conforme sus características debe cumplir con ciertos actos y plazos procesales. La institución acaba de tomar conocimiento de los hechos de manera más activa y comprometedora ante la organización y por ello la organización deberá estar atenta a los resultados que se obtengan por su gestión.*

La institución pública cuenta con un sistema, –una organización interna que debe ser respetada. Aunque muchas veces parece que algunos mecanismos son innecesarios o muy burocráticos es sólo un punto de vista externo, pero quizá para la institución existe una razón organizacional”.

El registro y la corresponsabilidad de la memoria histórica del trabajo, no pudieron estar ausentes, necesarios en el desarrollo de un sistema de comunicación tanto externa e interna, por lo que se insta a registrar datos de los casos que son seguidos por los integrantes de la organización, para que la información resumida pueda ser observada y considerada.

Por primera vez y aunque no sea común en el interior de las organizaciones, el uso de planilla informática se exhorta a mirar como una herramienta posible y aplicable, eso también con la visión que la mayor cantidad de información estará pronto en las páginas web de las instituciones públicas y las organizaciones no deben quedar fuera de los usos informáticos y medios de control a través de la web.

Con sistematizar la experiencia, quisimos divulgar además el interesante marco teórico de la sistematización de experiencias y una guía que nos ha ayudado en la metodología. Sistematizar es: “Registrar, de manera ordenada, una experiencia que deseamos compartir con los demás combinando

(...)

el uso de planilla informática se exhorta a mirar como una herramienta posible y aplicable (...) y las organizaciones no deben quedar fuera de los usos informáticos y medios de control a través de la web.

el quehacer con su sustento teórico, y con énfasis en la identificación de los aprendizajes alcanzados en dicha experiencia”.

Dejamos así esta experiencia de trabajo, que con la colaboración del Monitor de casos de la Red de Contralorías Ciudadanas Fernando Martínez y cada una/o de los integrantes de las organizaciones que participaron en los talleres, con quienes nos nutrimos de experiencias, aprendimos y seguimos avanzando en una cada vez mejor calidad de justicia en el Paraguay, con la participación directa de la ciudadanía. ■

2 Urrutia G. Elizaguirre, M. ALBOAN - HEGOA - UNIVERSIDAD DE DEUSTO (Bilbao 2004). La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social.