

MARTÍN ABREGÚ

Abogado, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Master en Derecho en Estudios Legales Internacionales obtenido en la American University (Washington, DC). A partir de enero de 2007 es el Representante de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur de la Fundación Ford, donde se desempeñó como Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Ciudadanía entre los años 2000 y 2006. Anteriormente, fue Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina.

Dirección: Sánchez Fontecilla 310 Piso 14, Las Condes, Santiago, Chile

Email: m.abregu@fordfound.org

RESUMEN

El movimiento de derechos humanos y ciudadanía ha sido un actor clave en los procesos de consolidación democrática que han tenido lugar en la Región Andina y el Cono Sur durante las últimas dos décadas. Con todo, las organizaciones de la sociedad civil necesitan modificar sus estrategias en las nuevas coyunturas post-dictatoriales. En este artículo se identificarán algunos de los desafíos centrales que deben enfrentar esas organizaciones.

Original en español.

Este artículo fue publicado inicialmente en Varas, Augusto, et al. La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado. Santiago, Chile. Catalonia: 2005.

PALABRAS CLAVE

Organizaciones de la sociedad civil – Nuevos modos de actuación – Democracia – América Latina – Políticas públicas



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.surjournal.org.

DERECHOS HUMANOS PARA TODOS: DE LA LUCHA CONTRA EL AUTORITARISMO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA - UNA MIRADA DESDE LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Martín Abregú¹

Introducción

El movimiento de derechos humanos ha sido un actor clave en los procesos de consolidación democrática que han tenido lugar en la Región Andina y el Cono Sur durante las últimas dos décadas. En el Cono Sur, el reclamo de las víctimas de violaciones a los derechos humanos por lograr verdad y justicia constituyó uno de los ejes alrededor del cual giraron las transiciones post-dictatoriales; en la Región Andina, el papel de las organizaciones de la sociedad civil que denunciaron los crímenes atroces perpetrados o avalados por agentes del Estado también ha sido un componente central de la agenda política de esta región. A partir de esos primeros pasos, las organizaciones de derechos humanos fueron extendiendo su ámbito de influencia original, participando en forma activa en temas tan diversos y actuales como la lucha contra la pobreza y la corrupción.

Tal protagonismo ha estado acompañado por una transformación de las organizaciones dedicadas a la protección de los derechos, que dejaron de estar dedicadas fundamentalmente a la denuncia de patrones de violaciones sistemáticas y aberrantes para conformar un movimiento mucho más diverso en su composición y fines. Durante sus primeros años, el movimiento de derechos humanos estuvo constituido fundamentalmente por organizaciones de víctimas y familiares –especialmente en los países del Cono Sur – y por organizaciones de abogados que apoyaban las demandas de estos grupos –con mayor desarrollo en la Región Andina.

A partir de la reinstauración de la democracia en los países del Cono Sur y

Ver las notas del texto a partir de la página 36.

con los procesos de mayor conocimiento de los derechos que se desarrollan en la mayoría de los países del continente, especialmente desde los años 90 en adelante, el universo de instituciones de la sociedad civil que se organizan en demanda de los derechos fundamentales ha ido expandiéndose en distintas direcciones.² Por un lado, se empiezan a organizar movimientos cívicos que apuntan no solo al resguardo de los derechos a la vida y la integridad física, sino que también aspiran a la consolidación de un sistema democrático que asegure la participación en la agenda pública de las grandes mayorías. Al mismo tiempo, las organizaciones que defienden los derechos de algún grupo en particular, tales como las que reúnen a las mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidades, minorías étnicas, raciales o religiosas, así como minorías sexuales, entre otras, alcanzan un nuevo nivel de desarrollo. Muchas de estas organizaciones forman parte de movimientos sociales que, en muchos casos, son anteriores a la formación de los grupos de defensa de los derechos humanos (tales como aquellos vinculados a los pueblos originarios); sin embargo, lo nuevo de estas organizaciones durante las últimas décadas es que asumen también en sus principios y acción una perspectiva de derechos.

Paralelamente al proceso de diversificación que va modificando el mapa de las organizaciones de la sociedad civil, el reconocimiento de los derechos humanos en las nuevas coyunturas post-dictatoriales y, en general, en todos los países de la región, ha ido acompañado de una creciente “oficialización” de este trabajo: los propios gobiernos, antes enemigos declarados de los derechos humanos, empiezan lenta pero sistemáticamente a promover la defensa de estos principios.³ Si bien en muchos casos esta promoción es fundamentalmente retórica, es indudable que esta nueva situación resulta en sí misma un avance y que ha obligado a las organizaciones de la sociedad civil a modificar sus estrategias de modo de ir más allá de la sola defensa de un valor (que aparece ahora como socialmente compartido). En este escenario, las organizaciones de derechos humanos debieron revisar su tradicional paradigma de trabajo diseñado para enfrentar crímenes atroces y aberrantes patrocinados por agentes del Estado que reprimían a los enemigos políticos de los gobiernos autoritarios. Debe destacarse, en todo caso, que esta crisis del paradigma tradicional que ha orientado el trabajo en derechos humanos no es un fenómeno limitado a América Latina sino que, por el contrario, asume en esta geografía las particularidades propias de la región pero responde a una coyuntura a nivel global. Esta situación, que ha sido calificada como una “crisis de mediana edad”,⁴ refleja los importantes desafíos que debe enfrentar el movimiento de derechos humanos para preservar los niveles de incidencia y relevancia que tuvo en el pasado.

Una de las consecuencias más importantes de esta apropiación del discurso de los derechos humanos por parte de los gobiernos democráticos ha sido abrir la oportunidad de trabajar por la inclusión de la perspectiva de derechos en la

formulación, diseño y aplicación de políticas públicas. Esta tarea, sin embargo, no está exenta de dificultades. Una coyuntura compleja y en algunos casos contradictoria enfrenta a las organizaciones con una realidad en la que coexisten altos niveles de pobreza y exclusión social, la fragilidad de la institucionalidad democrática y el creciente protagonismo de diferentes actores sociales que toman las calles para hacer política. Además, cuestiones de índole interna, vinculadas con la propia historia y la situación actual de las organizaciones de la sociedad civil, representan también importantes retos para alcanzar el logro de sus objetivos y han impulsado un proceso de reflexión sobre los objetivos, prioridades y responsabilidades de las organizaciones de derechos humanos en la Región Andina y el Cono Sur iniciaron, que dé cuenta de este nuevo escenario.⁵

En esa misma línea, en este artículo se identificarán algunos de los desafíos centrales que deben enfrentar las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía,⁶ como la cuestión de la representatividad de estas organizaciones, su relación con el Estado, la construcción de alianzas con otros actores nacionales e internacionales, el desarrollo de una renovada estrategia de comunicación y la necesidad de diseñar indicadores de impacto que permitan dar cuenta de los logros alcanzados. Para abordar estas materias, el artículo ha sido estructurado en dos partes –además de esta introducción–, una primera parte dedicada al trabajo de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía en políticas públicas y una segunda parte que analiza los desafíos que las organizaciones deben enfrentar para la realización de estas tareas.

I. El trabajo de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía en políticas públicas

Las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía han venido trabajando en forma cada vez más sistemática en torno a la incorporación de la perspectiva de derechos en las políticas públicas, conscientes de que solo este tipo de acciones permitirá maximizar los resultados de su esfuerzo para alcanzar a un universo más amplio y más diverso de la sociedad. En algunos casos este trabajo puede tener un objetivo cuantitativo: conseguir que los avances alcanzados para un sector minoritario o en casos individuales lleguen a una parte importante de la sociedad (que algunos han llamado “el desafío de la cantidad”). En otros, en cambio, se busca que grupos minoritarios históricamente postergados accedan a los beneficios de la mayoría.

En procura de estos objetivos, las instituciones de la sociedad civil han organizado su trabajo en torno a cuatro metas:

- i. **Dejar sin validez una ley o política pública:** tradicionalmente el movimiento de derechos humanos ha intentado detener al Estado en el diseño y aplicación de políticas, prácticas o leyes que tienen como resultado directo la violación

de derechos fundamentales. La herramienta fundamental para este tipo de acción es el litigio, alegando la inconstitucionalidad de las leyes o de las prácticas.

- ii. **Contribuir en el diseño de una política pública:** en otros casos, las organizaciones de la sociedad civil son convocadas por el Ejecutivo o el Legislativo para participar en el diseño de una política referida a temas de derechos humanos. En la mayoría de estos casos, la iniciativa de convocar a las organizaciones de la sociedad civil pertenece al Gobierno o el Congreso, pero en general las organizaciones han hecho llegar previamente sus propuestas y enviado el mensaje de que tienen “algo que decir”. En muchas oportunidades, una etapa anterior para este trabajo son las campañas de para crear consciencia sobre un asunto en particular, con el objeto de que sea debidamente tutelado por una adecuada política oficial. En estos casos podría decirse que las organizaciones ayudan a crear la voluntad política necesaria para la formulación de una política pública, pero el diseño en sí de esa política constituye necesariamente una tarea conjunta (cuando las autoridades se deciden a convocar a quienes impulsaron el tema). Es necesario destacar, en todo caso, que este es el supuesto en el que la relación entre Estado y sociedad civil es más amistosa, en el sentido de que parecieran perseguir el mismo objetivo. De hecho, en esta situación muy raramente se pueden concretar avances a través del camino del litigio (que es una vía de naturaleza confrontacional). Una situación parcialmente distinta se da cuando las organizaciones promueven la aprobación de un tratado internacional de derechos humanos. En estos casos, las organizaciones contribuyen en el diseño de una norma internacional que eventualmente se deberá implementar como una política interna de los Estados.
- iii. **Promover la revisión o corrección de una ley o práctica:** tal vez la mayor parte de las acciones de las organizaciones de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas pueden ser incluidas dentro de este rubro. Se trata de aquellos casos en que una política pública no es *per se* violatoria de los derechos humanos o la ciudadanía (como puede ser el caso de las leyes de impunidad). Al enfrentar problemas de esta índole, las acciones de la sociedad civil suelen ser muy variadas, por ejemplo llevando adelante una campaña comunicacional que obligue al Estado a revisar una ley, o a través de la recolección de información que demuestre las consecuencias de una determinada práctica. Las decisiones de organismos supranacionales de protección de los derechos humanos (tales como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos) también pueden desempeñar un papel fundamental para lograr este tipo

de modificaciones. En el caso del litigio, es interesante constatar que no solo se observan ejemplo en los que una decisión judicial obliga a revisar una ley o una práctica, sino que algunos tribunales superiores están tomando la iniciativa de promover “mesas de concertación” entre la sociedad civil y el Estado a partir de la constatación de un “estado de cosas inconstitucional”.

- iv. **Participar en la implementación de una política:** en algunos casos agencias del Estado convocan a organizaciones de la sociedad civil para participar en la aplicación de una determinada política pública. En estas circunstancias, puede ocurrir que la convocatoria sea para llevar adelante tareas de tipo más operativas como, por ejemplo, colaborar en la distribución de un plan alimentario de modo de asegurar que llegue a la mayor cantidad posible de necesitados. Es difícil considerar estas tareas como similares a las que se han analizado en los puntos anteriores, ya que el aporte de las organizaciones no está necesariamente en el nivel de las ideas sino que se limita a efectuar actividades definidas por las agencias estatales. Sin embargo, en muchos otros casos la convocatoria no es para realizar acciones de carácter operativo sino otras que tendrán un impacto directo en la forma en que las políticas serán puestas en práctica. Por ejemplo, las actividades de capacitación de los funcionarios que estarán obligados a cumplir una determinada ley sin duda repercutirán directamente en la forma definitiva que adquirirá una política pública. Cuando una institución es convocada para realizar el seguimiento de una determinada acción del Estado también contribuye a asegurar la protección los derechos fundamentales. En muchos casos es imposible trazar una línea divisoria clara entre las actividades más operativas de aquellas que tienen un fin más sustantivo, puesto que durante el diseño y aplicación de cualquier política probablemente las organizaciones de la sociedad civil deberán desempeñar labores de ambos tipos.

Para alcanzar estas metas, las organizaciones de la sociedad civil llevan adelante distintas acciones y estrategias de “incidencia”,⁷ como cabildeo, litigio y asistencia legal, abogacía internacional, capacitación y educación, producción de información, organización de alianzas y comunicación. Este listado de actividades y estrategias no es exhaustivo de todas las acciones que las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía realizan sino que se limita solo a aquellas cuyo objetivo último es la participación en el desarrollo y la implementación de políticas públicas. Otras labores fundamentales que realizan estas organizaciones, tales como la asistencia psicológica de víctimas en los casos de tortura o agresiones sexuales, no se han incluido en esta descripción dado que no aspiran (al menos en lo inmediato) a modificar las políticas públicas sino a la reparación (aunque sea parcial) del daño causado.⁸ Es necesario

tener presente que para la incidencia en políticas públicas no basta con realizar una de estas actividades sino que deben combinarse más de una y, con frecuencia, será necesario realizar una estrategia que incluya a todas ellas o, al menos, a la mayoría (en la identificación de los ejemplos que se ofrecen en cada una de las descripciones más adelante, la adscripción de un caso a una acción u otra es muchas veces arbitraria debido a que, por la multiplicidad de acciones que se requirieron, el mismo ejemplo podría haber sido incluido en otra categoría).

En todo caso, se ha optado en este artículo por organizar la presentación de estas actividades y estrategias en siete áreas:

- i. **Cabildeo:** estas acciones de incidencia son aquellas que involucran a estas organizaciones en un diálogo directo con las autoridades del Poder Ejecutivo o el Congreso. En los primeros años de trabajo en derechos humanos esta tarea fue casi inexistente debido a las políticas abiertamente hostiles de los gobiernos autoritarios contra este sector; sin embargo, en la actualidad las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía destinan una importante cantidad de sus recursos humanos y económicos a informar a las autoridades respecto a las consecuencias positivas o negativas que tendría la eventual sanción de una ley o un decreto, preparando por ejemplo documentos para la discusión o entrevistándose directamente con los involucrados.
- ii. **Litigio estratégico y asesoría legal:** el trabajo de litigio y asistencia legal fue el que en cierta medida dio origen a un movimiento de derechos humanos en la región en la década de los 70 (junto con el de recolección de información, que se analiza más adelante). Desde un primer momento, muchas organizaciones de derechos humanos se dedicaron a asistir a víctimas del terrorismo de Estado y, cuando era posible, patrocinarlas frente a los tribunales. Si en los primeros años la formación de estas organizaciones respondió en parte a una suerte de reacción inmediata de solidaridad con las víctimas y búsqueda de justicia ante las atrocidades que se cometían, con el paso de tiempo esta tarea dio paso a acciones de asistencia y litigio estratégico. Así, hoy es posible verificar que el trabajo de asistencia legal está más enfocado a relevar un patrón de violaciones o a desarrollar experiencias piloto que de, alguna manera, puedan servir como respuesta a la grave situación de falta de acceso a la justicia que puede observarse en todos los países de la región. En muchos casos, el trabajo de asistencia se convierte en el “cable a tierra”, en la conexión con la realidad cotidiana de organizaciones que se desempeñan en un nivel más superestructural, o la forma en que se logran identificar casos testigos que sirven para cuestionar patrones de violaciones graves a los derechos humanos. En el trabajo en litigio, de unos inicios en los que se patrocinaban la mayor cantidad de casos posibles, entre otras razones para dejar

documentadas las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos que cometían diariamente los agentes del Estado (o con su aquiescencia), se pasó a una política de patrocinio más selectivo, en el que la elección de un caso para su presentación ante los tribunales responde a una serie de requisitos vinculados con su posible impacto social.⁹

- iii. Abogacía internacional:** el trabajo de las organizaciones locales o nacionales con contrapartes internacionales también se sitúa en el origen de muchas instituciones. El movimiento de derechos humanos en la Región Andina y el Cono Sur se constituyó sobre la base de una alianza fundamental con organizaciones internacionales tales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, buscando aprovechar al máximo las instancias internacionales de protección de los derechos humanos en organismos internacionales pertenecientes a las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este contexto, las organizaciones nacionales buscaron en el exterior la atención y la protección que no recibían en sus propios países.¹⁰ A partir de esos antecedentes, las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía han adquirido experiencia y desarrollado conocimientos en la materia que es todavía uno de sus grandes capitales, aprovechando la preocupación de sus gobiernos por asentar una imagen internacional favorable en un escenario mundial cada vez más interconectado.
- iv. Capacitación y educación:** numerosas organizaciones de derechos humanos y ciudadanía realizan importantes tareas de educación en derechos humanos, por ejemplo, impulsando la incorporación en el currículo oficial de las escuelas públicas de módulos sobre la no discriminación. Sin embargo, en este apartado no se abordará este tipo de trabajo en educación sino aquel que las organizaciones realizan con el fin inmediato de participar en la aplicación de las políticas públicas. Este es el caso, por ejemplo, de las actividades de capacitación de jueces y fiscales que algunas organizaciones realizan con el propósito de avanzar en la debida puesta en marcha de una determinada legislación. Las tareas de capacitación y educación buscan asegurar la debida aplicación de una ley y, de ese modo, participar en la ejecución de una determinada política pública vinculada a cuestiones de derechos humanos. Otro tipo de actividades de capacitación y educación asociadas con este objetivo son aquellas dirigidas a periodistas, por ejemplo, para alcanzar una mejor cobertura en materia de justicia, con el fin de asegurar una opinión pública más informada y provocar un mejor debate de las políticas públicas
- v. Producción de información:** desde sus inicios la producción de información ha sido la herramienta principal de las organizaciones de derechos humanos.¹¹ Probablemente más que ningún otro tipo de organizaciones de la sociedad civil, en el caso de violaciones a los derechos humanos es apropiada la sentencia

de que “la información es poder”. A partir de esta certeza, las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía asignan una importante proporción de sus recursos a la producción de informes y otro tipo de documentos que registran los abusos a los derechos fundamentales. El ejemplo más notorio de esta práctica es la producción de informes anuales sobre la situación de los derechos humanos. Adicionalmente, informes anuales sobre cuestiones específicas (es decir, sin pretensión de abarcar todo el espectro) son preparados. Además de estos informes, las organizaciones de la sociedad civil están permanentemente generando información que, incluso, no siempre está diseñada para una difusión general (al menos en el corto plazo). Es indudable que la tarea de recolección de información se ha tornado cada vez más sofisticada y, por tanto, las organizaciones de la sociedad civil han debido recurrir a menudo al asesoramiento de expertos, una tendencia que todavía es incipiente y probablemente se advertirá con más fuerza en los años siguientes.

vi. Organización de alianzas: una de las estrategias que ha generado mayores beneficios para el trabajo en derechos humanos y ciudadanía es la articulación con otros actores sociales. Durante sus primeros años, las escasas organizaciones existentes trabajaban muy unidas y buscaban el apoyo de otros actores en el exterior o en cada uno de los países, de acuerdo a sus posibilidades (como, por ejemplo, el caso de la Iglesia Católica, que en países como Chile jugó un papel fundamental para la denuncia de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar,¹² mientras que en Argentina le dio la espalda a los reclamos de las víctimas, aunque se tratara de sus propios miembros.¹³

Más recientemente, las organizaciones de la sociedad civil han buscado otras formas de organización conjunta así como nuevos aliados. Una alternativa es la constitución de una red formal, que incluso puede adoptar la forma de una nueva organización. Sin embargo, tales articulaciones no constituyen instituciones permanentes en todos los casos sino que, en muchas oportunidades, se trata de alianzas específicas o temporales para alcanzar cambios en algún área en particular.

vii. Comunicación: sin duda la actividad comunicacional más eficaz para impactar en las políticas públicas son las campañas que realizan las organizaciones o alianzas de estas para impulsar una propuesta de ley o, más ampliamente, para llamar la atención sobre la necesidad de modificar una práctica o reglamentar un derecho. Más allá de estas campañas masivas, las organizaciones de la sociedad civil en los últimos años han buscado desarrollar una mayor capacidad para elaborar estrategias de comunicación más sofisticadas a partir del reconocimiento de la multiplicidad de audiencias a las que deben llegar. Algunas organizaciones diseñan productos comunicacionales cada vez más diversos, con el objeto de llamar la atención de algún sector determinado.

Con frecuencia las organizaciones han incorporado periodistas profesionales en su personal para encargarse ya sea de la política comunicacional en general o, en particular, de la relación con los medios masivos, lo que se ha visto reflejado en una mayor cobertura periodística de sus actividades.

II. Desafíos del trabajo en derechos humanos sobre las políticas públicas

Llevar a cabo estas actividades y alcanzar la meta de influir en las políticas públicas trae aparejados nuevos retos para las organizaciones que aspiren a dar este salto cualitativo en su trabajo. En la medida que la actividad en derechos humanos y ciudadanía se aleja de la defensa humanitaria para dedicarse al litigio estratégico y avanza desde las iniciativas por una mayor participación de la ciudadanía a un diseño más democrático de las políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil deben enfrentar una serie de nuevos problemas asociados a este renovado protagonismo.

1. La cuestión de la representatividad y la legitimidad

El recorrido desde el trabajo a nivel local o asistencial, por ejemplo, a la formulación y el diseño de una política pública significa, entre otras cosas, un cambio de escala: las organizaciones que se involucran en este tipo de tareas trabajan para modificar las condiciones de vida de una fracción importante de la población. En este contexto, una pregunta aparece con frecuencia: ¿a quién representan esas organizaciones? y, vinculada con la anterior, ¿qué legitimidad tienen para realizar ese tipo de labores? Si bien en muchos casos estos cuestionamientos se hacen “de mala fe”, desde quienes están interesados en callar a estas organizaciones, en rigor se trata de preguntas que merecen una respuesta, especialmente porque las organizaciones alegan trabajar a favor de una mayor (o mejor) democracia¹⁴

En sus inicios, las organizaciones de derechos humanos no tuvieron que enfrentar este tipo de cuestionamientos. El hecho de que en muchos casos se tratara de organizaciones de víctimas o de quienes las representaban era suficiente para otorgarles una legitimidad de “origen”, en el sentido de que representaban a un colectivo del que formaban parte. No obstante, el transcurso del tiempo y sobre todo la ampliación de la agenda han provocado necesariamente una fisura en esa legitimidad histórica. Especialmente desde sectores más cercanos a los partidos políticos, suele alegarse que, mientras diputados o senadoras son representantes legítimos de los intereses de quienes han votado por ellos, las organizaciones de la sociedad civil defienden intereses sectoriales de las minorías, contrarios a los de las mayorías. Especialmente en algunos países, el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil se financien principalmente con aportes de la comunidad internacional agrega a estos cuestionamientos una supuesta defensa de intereses ajenos.

Al respecto, en primer lugar es necesario destacar que si bien la legitimidad y la representatividad de las organizaciones están a menudo estrechamente vinculadas, se trata de dos cuestiones que deben ser diferenciadas. En este sentido, el cuestionamiento relacionado con la falta de un electorado que brinde un soporte pareciera reclamar que la única legitimidad posible para los actores públicos es una legitimidad democrática, esto es, por el voto. Frente a este tipo de críticas, las organizaciones suelen insistir en la especial naturaleza de las posiciones que defienden – a favor de los derechos humanos y la ciudadanía –, no necesariamente requieren contar con el apoyo de las mayorías de la sociedad, y, en general, se trata de valores que deben ser protegidos especialmente de las mayorías o sus representantes, que justamente son quienes pueden ponerlos en riesgo.

Asociado con lo anterior, otra posible respuesta al cuestionamiento sobre la legitimidad está relacionada con la capacidad de las organizaciones y su demostrado conocimiento en las materias en las que intervienen. En este sentido, se trataría de una legitimidad “adquirida” justamente por el valor de sus intervenciones –similar a la que, por ejemplo, tendrían prestigiosos medios de comunicación cuyas opiniones pueden ser muy influyentes, aun cuando no “representan” a ningún sector en particular. Las organizaciones actuarían en este caso como “expertos” que defienden valores reconocidos universalmente (los derechos humanos y la ciudadanía).

Si bien estas líneas de argumentación –por la calidad del trabajo y la defensa de valores universales – responden en gran medida a los cuestionamientos mencionados, no debe desprenderse de lo anterior que las organizaciones de derechos humanos no tengan que preocuparse por su legitimidad. Una cuestión asociada con su legitimidad y que ha venido generando una creciente preocupación en años recientes es la rendición de cuentas de estas instituciones. Desde hace algunos años, las organizaciones de la sociedad civil disponen de un espacio privilegiado en la arena pública y, en consecuencia, resulta natural que surjan demandas por mejores mecanismos de control y que respondan ante ciertos sectores determinados. Esto no significa que dichos mecanismos deban ser similares a los que fiscalizan a los organismos oficiales o que los trabajadores de estas organizaciones tengan que ser tratados como funcionarios públicos, pero resulta evidente que la cuestión de la responsabilidad de estas organizaciones (o su *accountability*, para utilizar un término inglés sin traducción literal en castellano) ha venido adquiriendo una importancia directamente proporcional al crecimiento de su influencia, y se convierte en un asunto central cuando se trata de su participación en la gestación de políticas públicas (una tarea que radica fundamentalmente en manos de los representantes del pueblo).¹⁵ Las formas que debe adoptar esta “rendición de cuentas” se encuentran todavía en discusión y es de esperar que las propias organizaciones sean protagonistas de este diseño. Por un lado, es preciso avanzar en la definición de los mecanismos de control por parte del Estado que resulten apropiados para la actual relevancia de estas organizaciones, al mismo tiempo que no impongan restricciones arbitrarias o innecesarias a su accionar. Por otro lado, también parece necesario diseñar estándares

de transparencia razonables, de modo que cualquier persona legítimamente interesada pueda acceder a información relevante sobre la organización. Esos niveles de transparencia, sin embargo, deben estar adaptados a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, no poniendo en riesgo a sus representantes.¹⁶ Algunas organizaciones están tomando la iniciativa de empezar a desarrollar criterios objetivos y transparentes para su propia rendición de cuentas y los avances que se logren en este terreno en el mediano plazo resultarán cruciales para contrarrestar los cuestionamientos que se les puedan hacer.¹⁷

Otro desafío a la legitimidad de estas organizaciones está relacionado con la ampliación de la agenda del trabajo en derechos humanos y ciudadanía y la inclusión de nuevos grupos de víctimas de violaciones a los derechos humanos y de organizaciones de defensa de algunos derechos en particular. El creciente protagonismo de los movimientos que promueven los derechos de un sector determinado o un tipo de derechos no solo amplía el horizonte de la labor en derechos humanos a áreas inexploradas hasta ese momento, sino que, a la vez, cuestiona indirectamente a las organizaciones tradicionales. Algunos de los nuevos actores sostienen que, si bien sus demandas se circunscriben a un grupo o tema en particular, esto no es distinto al trabajo que llevaron adelante los organismos históricos de derechos humanos en sus orígenes, que estaba centrado en patrones de violaciones a los derechos humanos que alcanzaron solo a un grupo reducido de la población – en comparación con otras prácticas que afectaron, por ejemplo, a una mayoría indígena. Como sostiene una reconocida activista de los derechos de la mujer en relación con la tendencia de incorporar capítulos especiales (para mujeres, pueblos indígenas, minorías sexuales, discapacitados, etc.) a las declaraciones de derechos, lo que esta necesidad de hacer agregados demuestra es que la declaración “universal” fue en realidad una declaración de derechos del hombre blanco heterosexual y sin discapacidades.¹⁸

Frente a esta situación, la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la ciudadanía depende, en gran medida, de la capacidad que tengan para asociarse con otros actores y de esa forma asegurar una verdadera universalidad del trabajo en derechos humanos que incorpore a todos los sectores. La legitimidad del trabajo en estas materias está directamente vinculada con su representatividad: quienes aspiren a participar en el diseño de políticas públicas que afectan a determinados grupos no deben hacerlo sin una asociación directa con los directamente interesados. Esto significa, especialmente para las organizaciones históricas, aprender a desempeñarse no ya como representantes de intereses propios sino como parte de una alianza que requiere ser refrendada por los directamente afectados en la actividad cotidiana. Es por este motivo que estas organizaciones deberán desarrollar estrategias proactivas para asegurar los mecanismos necesarios que resguarden la vinculación estrecha de su trabajo con los intereses de aquellos que aspiran a representar.¹⁹

2. La relación con el Estado

El trabajo en derechos humanos se inicia en esta región para poner freno a los crímenes aberrantes que, durante las décadas de los 70 y 80, patrocinaban los Estados (dictatoriales en el Cono Sur y más o menos democráticos en la Región Andina). En este escenario, especialmente en los países del Cono Sur, el concepto de Estado con el que se trabaja durante los primeros años es, sin duda, el de Estado-enemigo.²⁰

El reestablecimiento de la democracia en el Cono Sur reabrió una oportunidad para repensar esta relación; sin embargo, el proceso no fue sencillo ni estuvo exento de tensiones. Por un lado, el enfrentamiento entre los nuevos gobiernos y las organizaciones de derechos humanos que se produjo en forma casi inmediata a partir de las políticas de verdad y justicia fue un obstáculo insalvable para el acercamiento de posiciones. Las políticas oficiales de reparación en general no satisficieron las demandas de las víctimas y las organizaciones que las representaban, provocando que los cambios en la percepción mutua se postergaran durante más tiempo que el esperado. Muchas de las organizaciones más tradicionales de derechos humanos continuaron trabajando con un concepto de Estado-enemigo aún en el contexto de administraciones democráticamente elegidas.²¹

Al mismo tiempo, la naturaleza misma de la acción política supone una labor de construcción de acuerdos y compromisos mutuos que fue muchas veces resistida por las organizaciones de la sociedad civil, provocando una desconfianza hacia el sector público que en algunos casos persiste hasta el presente. La transición chilena a la democracia resulta muy interesante también desde esta perspectiva, ya que en el movimiento de derechos humanos hubo una división de aguas entre quienes, proviniendo de organizaciones de derechos humanos pasaron a formar parte de los cuadros de la administración de gobierno y negociaron políticamente la naturaleza de las transformaciones democráticas y quienes optaron por seguir en las organizaciones de la sociedad civil y auto-relegarse de estas conversaciones.

En todo caso, la mayor aceptación de los derechos humanos a lo largo de la región permitió que las organizaciones de la sociedad civil buscaran su espacio en un continuo que parte desde el Estado-enemigo hasta el Estado-aliado o, incluso, “amigo”. Esta ampliación del territorio de acción generó que distintas organizaciones, más o menos radicales, fueran encontrando su propio lugar en esa tensión. Por una parte, es posible identificar organizaciones que todavía hoy conciben al Estado como una suerte de Leviatán al que es necesario enfrentar con todas sus fuerzas. Si bien resulta en ocasiones difícil congeniar este punto de partida con la necesidad de profundizar la democracia, estas organizaciones asumen que su aporte es la denuncia de una institucionalidad gubernamental que es por naturaleza abusiva. En el otro extremo, existen organizaciones que, a partir del

reconocimiento del Estado como un amigo, terminan perdiendo su independencia y quedan envueltos en una confusión de roles.

Por otra parte, la reconfiguración de los Estados de la región, especialmente a partir de la década de los 90 (aunque en algunos casos, como Chile, empieza antes, durante la dictadura del general Augusto Pinochet), también provoca una sensible modificación del escenario. Con los procesos de privatizaciones, la reducción de la influencia y presencia del Estado en numerosos sectores y la globalización, el aparato burocrático ha perdido terreno como actor excluyente y, en cambio, comienza a ser percibido muchas veces como un ente regulador que ya no debe preocuparse solamente por la legalidad de sus propias acciones, sino también por controlar a terceros cada vez más poderosos. Este es el caso, por ejemplo, del papel del Estado como controlador de las agencias de seguridad privada o de la protección de los derechos de los menos favorecidos en el abastecimiento de servicios públicos esenciales (como el agua potable). Otros actores tales como empresas transnacionales e instituciones financieras internacionales, adquieren creciente importancia y el dedo acusador de las organizaciones de derechos humanos ya no tiene un único destinatario. Al mismo tiempo, otros sectores empiezan a hacer cuestionamientos sistémicos al Estado, en tanto se plantea que este no necesariamente responde a los intereses de la sociedad en general, sino que está controlado por un determinado grupo que no representa a los excluidos. Movimientos reivindicativos de tradiciones ancestrales indígenas, desde el Zapatismo en México hasta las movilizaciones en Ecuador y Bolivia, ponen en cuestión el Estado-Nación tal como se conocía en América Latina. El caso de los “piqueteros” en Argentina, especialmente en sus sectores más radicales en el peor momento de la crisis durante 2002, también transita hacia en este tipo de planteamientos a partir de una práctica que aspira a independizarse de las políticas oficiales y construir su propia comunidad –que incluye sus propias escuelas, hospitales, política de distribución de ingresos, etc. En el ámbito rural, tal vez el caso más notorio es el del *Movimiento de los Sin Tierra* (MST) en Brasil.

Es en este cambiante escenario que ha empezado a desarrollarse con más fuerza entre las organizaciones de la sociedad civil la necesidad de contribuir al desarrollo de un Estado protector de los derechos humanos. Durante los últimos años, las crisis por la que atraviesan numerosos gobiernos de la región, que incluyeron la salida anticipada de Presidentes elegidos democráticamente en varios de esos países, han terminado de dibujar un nuevo panorama, en el que las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía se han visto obligadas a comprometerse más fuertemente con el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, ya son pocos los que reniegan de la necesidad de trabajar articuladamente con el Estado, al mismo tiempo que muchos de esos gobiernos, dadas sus debilidades, producto entre otras razones de una crisis de

representatividad, han comenzado a convocar a estas organizaciones para la formulación y puesta en marcha de políticas públicas en forma bastante más sistemática que en el pasado.

Sin embargo, aún no existe la necesaria claridad respecto de la forma en que el Estado y la sociedad civil deben asociarse en esta materia. Como resultado parcialmente de la ausencia de un ideal de Estado al interior de las organizaciones, así como de la ineficiencia de las administraciones y de la inexperiencia de ambas partes, los intentos de trabajar conjuntamente no siempre han dado sus frutos. Estas dificultades han quedado más manifiestas recientemente, con la asunción de funciones de varios gobiernos afines al movimiento de derechos humanos, que han reclutado para sus filas a importantes referentes de este movimiento y han establecido relaciones de trabajo más sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil.

Un desafío capital para la colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil en torno a la construcción de un Estado protector de los derechos humanos es la ineficacia de muchas de las administraciones de la región. Una de las graves falencias de las democracias en la Región Andina y el Cono Sur es su incapacidad de proveer a sus habitantes de los bienes y servicios esenciales. Por esta razón, la promoción de un Estado protector de los derechos humanos choca contra una realidad de administraciones incapaces de alcanzar las expectativas. Existen reiterados casos de administraciones con un incuestionable compromiso con los derechos humanos (al menos en algunas materias) que, sin embargo, han sido incapaces de desterrar prácticas aberrantes. El caso de las torturas en comisarías es probablemente uno de los ejemplos más notorios de estos fracasos, ya que muchos gobiernos, especialmente a nivel nacional (y federal, en los casos que corresponde) han hecho esfuerzos por erradicar esta práctica, pero la voluntad política es insuficiente para desarmar burocracias entrenadas en soportar este tipo de embates aislados.²² En el mismo sentido, administraciones (o agencias gubernamentales) que se propusieron enfrentar la corrupción fueron en la mayoría de los casos superados por esas mismas burocracias o, incluso, por las estructuras de sus propios partidos políticos.

El papel de los activistas e intelectuales de la sociedad civil en la función pública es una cuestión raramente estudiada en América Latina. Esta falta de atención se contrapone con el hecho de que estas experiencias resultan de gran utilidad para reflexionar sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado y la democratización del proceso de definición de políticas públicas. Tales experiencias ponen en cuestión una de las principales razones que generalmente se esgrimen como un obstáculo para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas: se les reconoce que han desarrollado una dilatada trayectoria de denuncia y seguimiento, pero son criticadas por quienes creen que carecen de las credenciales necesarias para participar activamente en el proceso de diseño de las políticas.

Existen muchos líderes de la sociedad civil que han acumulado una valiosa experiencia en la formulación y ejecución de políticas públicas, que está vinculada tanto con su paso por el Estado como con su trabajo anterior en organizaciones no gubernamentales.²³ El aprovechamiento de este conocimiento probablemente será de gran ayuda para desarrollar la tecnología necesaria para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil.

3. La articulación con otros actores

Si se analizan las distintas actividades y estrategias descritas más arriba puede concluirse que las organizaciones de derechos humanos hacen hoy más o menos lo mismo que hacían en sus orígenes: tratar de incidir en el gobierno, litigar, recolectar información y difundirla, y movilizar a la comunidad internacional para que “rebote” en el ámbito interno. La diferencia en sus tareas no parece estribar entonces en la naturaleza misma de las acciones que realizan sino en la forma como se llevan a cabo.

Una de las diferencias en la forma como se desarrollan esas actividades es la posibilidad de construir alianzas con otros actores sociales. El trabajo en derechos humanos comenzó como una acción aislada para enfrentar gobiernos autoritarios, de modo tal que su discurso estaba destinado a una marginalidad inevitable. Pero el paso del tiempo, los cambios en la coyuntura política y la creciente legitimidad que han logrado las organizaciones de derechos humanos han provocado que la situación varíe sensiblemente.

Sin embargo, el aislamiento forzoso de los orígenes ha tenido consecuencias hasta el presente: el movimiento de derechos humanos se constituyó alrededor de un núcleo de organizaciones históricas orgullosas de su trabajo, que constituyen un grupo selecto al que resulta difícil ingresar.²⁴

Ese hermetismo de las organizaciones también funciona hacia el interior del movimiento, que a menudo pierde de vista otros actores y se concentra demasiado en sus propias vicisitudes²⁵ cayendo, en los peores ejemplos, en una suerte de “autismo”. Tal actitud ha implicado en muchos casos que las organizaciones de derechos humanos hayan perdido valiosas oportunidades de avanzar hacia sus objetivos sobre la base de alianzas con sectores más amplios.

Las organizaciones que promueven la participación ciudadana, que no sufrieron el mismo aislamiento que las organizaciones de derechos humanos más tradicionales, desde sus inicios se propusieron trabajar con un universo de actores más diversos. Sin embargo, salvo algunas excepciones, es posible verificar que incluso en estos casos la articulación con otros protagonistas es limitada. En estos casos, se observa que las organizaciones tienen una mayor capacidad para articularse entre ellas y trabajar conjuntamente; pero estas relaciones continúan siendo en alguna medida endogámicas, en el sentido de que se limitan a otras organizaciones de la sociedad civil con características similares.

El trabajo en la formulación y puesta en vigor de políticas públicas, en cambio, requiere de la articulación con otros actores diferentes a estas organizaciones. En este sentido, es notoria la falta de ejercicio en la negociación democrática por parte de los líderes de la sociedad civil, que en muchos casos ha sido un obstáculo insalvable para estas organizaciones. Las mejores experiencias de participación en políticas públicas, se observan en el contexto de alianzas entre distintas organizaciones de la sociedad civil y otros actores fundamentales. Trabajar con otras organizaciones y poder llegar a acuerdos con ellas es el primer paso para lograr un impacto a mayor escala. Sin embargo, la posibilidad de incidir políticamente y ser persistente en la consecución de los fines dependerá no solo de esta coordinación “interna” entre organizaciones de la sociedad civil, sino que deberá incluir a un grupo más amplio de contrapartes.

En este sentido, si las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía aspiran a participar más activamente en la formulación y ejecución de políticas públicas, resulta necesario desarrollar alianzas estratégicas con, al menos, tres sectores (existen muchos otros actores con quienes estas organizaciones deberían formalizar alianzas más estables, como por ejemplo el sector empresarial; sin embargo, se ha preferido en estas páginas destacar a tres posibles aliados que resultan fundamentales para la participación en políticas públicas):

- i. **Movimientos sociales y organizaciones de base:** especialmente en la medida que las organizaciones de la sociedad civil ya no representan intereses propios sino un interés público y que en muchos casos sus acciones están directamente vinculadas con la situación de determinados sectores, resulta fundamental asegurar canales de comunicación e instancias de representación permanente con esos otros actores. Entre los movimientos sociales y las organizaciones de base es común escuchar críticas a “las organizaciones no gubernamentales”, a quienes califican con frecuencia de ser meros intermediarios o no representativos. Tales críticas se acentúan cuando se agregan a la relación cuestiones étnicas o raciales. Tanto entre los pueblos indígenas como entre los afro-latinos es común afirmar que solo podrán construir alianzas de mediano y largo plazo con las organizaciones de derechos humanos cuando éstas incluyan representantes de sus pueblos en sus plantas de personal y en las estructuras directivas.
- ii. **Universidades y centros de estudio:** considerando que la participación en el desarrollo de políticas públicas requiere de un nivel de conocimiento que por lo general carecen las organizaciones de la sociedad civil, la formulación de alianzas con este sector tiene un carácter estratégico. Sin embargo, es posible verificar que este tipo de relaciones son aún bastante precarias. En efecto, en muchos casos son las propias universidades las que se involucran en el trabajo en políticas públicas, sin necesidad de un vínculo estable con las organizaciones

de la sociedad civil; en otros, los centros de estudios quedan marginados de la discusión de políticas públicas. Ninguna de estas situaciones es ideal, puesto que, en el primer caso, la colaboración directa de las universidades en el diseño de las políticas públicas puede transformar el debate en un diálogo tecnocrático o de expertos, e incluso conspirar contra la participación de las organizaciones de la sociedad civil; en el segundo supuesto, en cambio, se desperdicia un conocimiento que es imprescindible para asegurar el eventual logro de los objetivos buscados.

iii. Partidos políticos: la relación de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía con los partidos políticos es de “amor y odio”. Algunas veces los partidos políticos son erróneamente asimilados al aparato del Estado y, por tanto, las tensiones entre estos dos sectores tienen relativamente las mismas características que las descritas en el apartado anterior. En otros casos, las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil respecto de los partidos políticos se reducen a dos: el riesgo de cooptación y el sueño del partido propio. Por un lado, las organizaciones suelen estar alertas frente a cualquier posible interés de los partidos políticos por incorporarlas a sus filas y de ese modo volverlas inofensivas. Si bien sería ingenuo descartar esta motivación en muchos acercamientos, llama la atención que se trate de un riesgo inmovilizante. Por el otro, frente a la crisis de representatividad de esos partidos, algunas organizaciones se han planteado la posibilidad de crear su propio espacio de participación política a través de la creación de una alternativa electoral. Experiencias tales como la del Partido de los Trabajadores, que llegó al gobierno en Brasil, alimentan estas expectativas. Si bien la posibilidad de conformar un partido político que convoque a algunos sectores de la sociedad civil organizada siempre aparece como una opción atractiva, resulta preocupante que las organizaciones no puedan salir de este binomio que limita sus posibles alianzas con un actor fundamental para la construcción de una democracia sólida.

La articulación con las organizaciones internacionales

Una de las alianzas claves que las organizaciones de derechos humanos construyeron desde el momento mismo de su creación fue con las organizaciones internacionales y organismos supranacionales de protección de derechos humanos. Esta sociedad continúa siendo fundamental para las organizaciones locales. Sin embargo, después de más de tres décadas de vinculación pareciera que fuese necesaria una reinención de esta cooperación, producto de los cambios que se han observado a nivel nacional e internacional, tanto en lo que se refiere a la aceptación del discurso de los derechos humanos como en la diversidad y el mayor desarrollo de los actores claves en este campo.

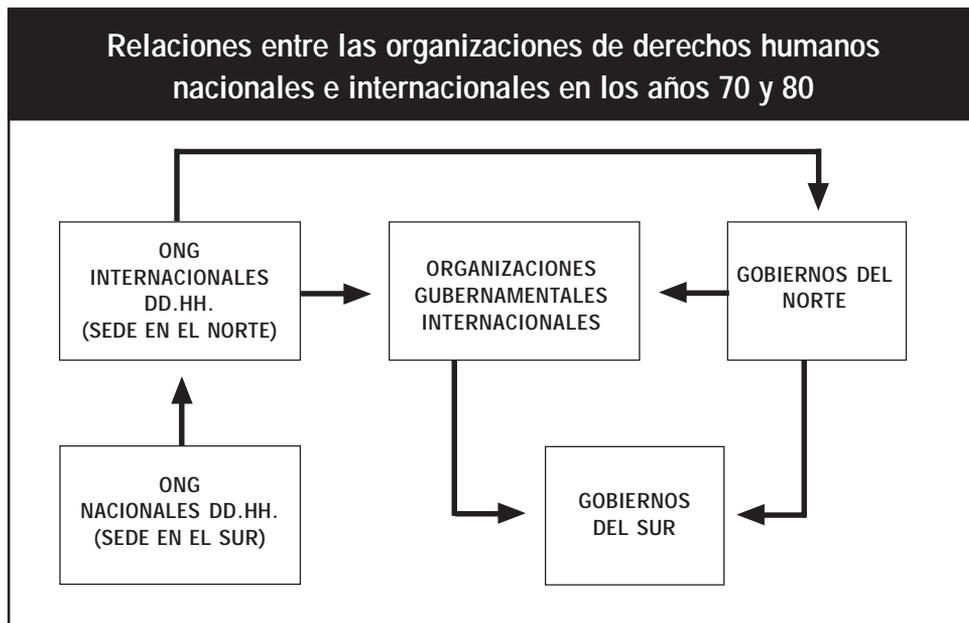
Para una mejor comprensión de estos cambios tal vez sea conveniente examinar las relaciones entre las organizaciones internacionales y las nacionales en los gráficos 1 y 2, que describen estos vínculos en el pasado y presente, respectivamente.

Se observa en este gráfico lo que probablemente es una descripción muy cercana a la forma cómo las organizaciones internacionales y las organizaciones nacionales de derechos humanos se relacionaban durante las décadas de los 70 y 80: las organizaciones de derechos humanos que trabajaban a nivel nacional recolectaban información que las organizaciones no gubernamentales internacionales utilizaban para hacer incidencia en las organizaciones gubernamentales internacionales (tales como Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos) y ante los gobiernos de otros países que defendían las causas de derechos humanos, quienes oportunamente ejercían presión sobre el gobierno cuestionado.

Este sistema aún es utilizado en muchos casos y, especialmente, en relación con algunos (pocos) gobiernos de la región que todavía hoy ignoran las demandas de derechos humanos a nivel local, pero sí escuchan con más atención los cuestionamientos desde la comunidad internacional. En este sentido, tal forma de interacción no solo todavía está vigente sino que a veces sigue siendo muy eficaz.

Sin embargo, si se observa el siguiente gráfico, que intenta reflejar la naturaleza actual de las relaciones entre las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, es posible apreciar que este tipo de interacción está muy lejos de ser la única forma de trabajo de colaboración entre ambas.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de Keck y Sikkink.²⁶

A diferencia del Gráfico 1, la relación entre las organizaciones internacionales y las nacionales es en el presente bidireccional. Esto significa que, incluso cuando en algunos casos las organizaciones que trabajan a nivel nacional continúan proveyendo de información a las organizaciones internacionales, existen también otros tipos de intercambios, en los que, por ejemplo, las organizaciones nacionales proporcionarán también conocimiento, intentarán diseñar conjuntamente las estrategias de incidencia e, inclusive, aspirarán a influir en las agendas de las organizaciones internacionales.

La relación entre las organizaciones nacionales y las internacionales se está acercando mucho más a un intercambio entre “iguales” –aún cuando algunas organizaciones internacionales todavía no han advertido la situación. Si bien es cierto que aún hay enormes diferencias entre las organizaciones nacionales e internacionales (entre ellas, una significativa son los niveles de financiamiento), al menos entre algunas organizaciones que realizan labores similares existe una relación mucho más equilibrada. Una de las razones para esta nivelación es que las organizaciones nacionales con frecuencia ya no requieren de las organizaciones internacionales para ser escuchadas por sus propios gobiernos. Tal como se ha examinado, las organizaciones de derechos humanos que trabajan a nivel local han logrado durante el último decenio un nivel de exposición e influencia inédita que hace que sus gobiernos no puedan (o no quieran) seguir ignorando sus demandas.

Del otro lado, algunas veces las organizaciones no gubernamentales que trabajan a nivel global tampoco necesitan de las organizaciones nacionales ni de las organizaciones gubernamentales internacionales para influir en determinados países. Para citar solo un ejemplo, el protagonismo que Human Rights Watch o Amnistía Internacional han logrado en Colombia como actores en el proceso interno es cualitativamente distinto al papel tradicional de las organizaciones internacionales como “procesadoras” de la información recolectada por terceros.

En este escenario más complejo, es común encontrar algunas paradojas. Por ejemplo, en el caso de la campaña para la ratificación de la Corte Penal Internacional por parte de los Estados, durante los primeros años fue muy difícil involucrar activamente a organizaciones que trabajan en el nivel local, a pesar de que los principales beneficios de un tribunal de este tipo sin duda iban a impactar directamente en sus situaciones nacionales. En esa primera etapa, las organizaciones internacionales fueron las que trabajaron arduamente para la creación de este tribunal, mientras las nacionales tenían otras prioridades, asociadas a sus urgencias cotidianas y coyunturas apremiantes. Lo que hace que este caso sea particularmente interesante es que por el lado de los gobiernos también se observó una situación inusual, ya que algunos gobiernos del Sur que en épocas pasadas se hubiesen opuesto tenazmente a una iniciativa de este tipo, fueron aliados claves de las organizaciones no gubernamentales internacionales, las cuales en cambio se vieron enfrentadas con un tradicional aliado como los Estados Unidos.

Otra característica relevante del nuevo esquema de relaciones entre organizaciones nacionales e internacionales es la aparición de otros actores. Si bien todos estos han sido incluidos en el segundo gráfico en conjunto, bajo una sola categoría de “Otras organizaciones de la sociedad civil” – que las diferencia de las organizaciones tradicionales de derechos humanos –, ellas representan una gran diversidad de nuevos actores. Se trata del caso de las organizaciones de desarrollo que trabajan a nivel local o internacional, del movimiento antiglobalización, para mencionar solo un par de ejemplos. Entre las organizaciones internacionales gubernamentales, el creciente protagonismo de las instituciones financieras internacionales también viene a modificar sensiblemente los distintos niveles de influencia de algunas instituciones tradicionalmente asociadas a los asuntos de derechos humanos. En este nuevo contexto existen muchas más oportunidades para la articulación de alianzas y la identificación de socios estratégicos en determinadas cuestiones. De hecho, hacia mediados de los años 90, cuando muchas organizaciones nacionales quisieron promover más activamente la defensa de los derechos económicos y sociales, frente a la escasa receptividad que encontraron en las organizaciones internacionales de derechos humanos, optaron por asociarse con otro tipo de actores internacionales.

Entre estas nuevas posibles alianzas en el Gráfico 2 destacan especialmente (con las líneas segmentadas) ciertas formas de colaboración Sur-Sur, en las que organizaciones que trabajan a nivel nacional se asocian con sus propios gobiernos para impulsar iniciativas que a menudo son resistidas por gobiernos históricamente amigos de las organizaciones de derechos humanos (e incluso por algunas organizaciones no gubernamentales internacionales). Esta es la situación que se ha observado, por ejemplo, en las negociaciones alrededor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en las que organizaciones de derechos humanos y gobiernos del Sur promovieron una agenda común en materias tales como las barreras comerciales y los derechos de propiedad intelectual.

Frente a esta nueva situación, es posible inferir algunas conclusiones preliminares:

- Las agendas de las organizaciones nacionales e internacionales son crecientemente diferentes. Esto no significa en ningún caso que la agenda de unas sea mejor que la de las otras, pero sí es cierto que es razonable predecir más tensiones en la relación entre ambas. La construcción de una agenda internacional que represente a todos los actores involucrados será probablemente un proceso cada vez más complejo si aspira a ampliar los niveles de participación de actores tradicionalmente secundarios. Sin embargo, esto no dependerá solamente de la actitud que asuman las organizaciones internacionales para favorecer la participación de otros actores, sino también, tal como ocurrió en el mencionado caso del proceso de debate para la aprobación de la Corte Penal Internacional

por parte de los Estados, de la capacidad de las organizaciones que se desempeñan a nivel nacional de desarrollar una agenda propia de trabajo a nivel internacional –aún en el contexto de complejos escenarios a nivel nacional. La capacidad de las organizaciones que actúan en el plano nacional de articularse con otras organizaciones similares en otros países será determinante para aumentar su capacidad de influencia en el nivel internacional.

- El cada vez mayor protagonismo de las organizaciones locales significará una relativa pérdida de relevancia a nivel nacional de los actores internacionales tradicionales, que en muchos casos deberán acompañar las iniciativas de sus contrapartes nacionales y, en otros, llenar algunos vacíos que los actores locales hayan descuidado.²⁷ Por lo mismo, las organizaciones no gubernamentales que actúan a nivel global probablemente continuarán su paulatino cambio de foco situado en el trabajo sobre la situación en otros países, para concentrarse en los asuntos estrictamente internacionales (tales como el fortalecimiento de las instituciones internacionales gubernamentales) y en las políticas exteriores en materia de derechos humanos de los países desarrollados. A nivel nacional, es esperable que las organizaciones no gubernamentales internacionales continúen desempeñando un papel clave en aquellos casos en los que todavía no existen organizaciones fuertes en el terreno local (una situación que se presenta en unos pocos países de América Latina) y en los supuestos donde no existan condiciones para que esas organizaciones realicen sus actividades. Un caso parcialmente distinto es el de las organizaciones internacionales que se han especializado en un área de trabajo en particular, como por ejemplo, el *Centro Internacional para la Justicia Transicional* (ICTJ, por sus siglas en inglés). El papel a nivel local de este tipo de organizaciones expertas continuará siendo de especial relevancia fundamentalmente en lo referido a la construcción de capacidades nacionales en sus áreas de conocimiento.

4. La comunicación estratégica²⁸

Comunicar el mensaje a favor del respeto y vigencia de los derechos humanos ha sido uno de los objetivos centrales de este movimiento. En la medida en que hacer visible una violación a los derechos humanos es el primer paso para remediarla, las organizaciones de la sociedad civil han concentrado gran parte de su esfuerzo en esta dirección. De hecho, la fórmula “*naming and shaming*”²⁹ fue y continúa siendo una de las herramientas más poderosas para el trabajo en derechos humanos.

Sin embargo, en la medida que las acciones en defensa de los derechos humanos se tornan más complejas, la sola identificación de responsabilidades es insuficiente para lograr los nuevos objetivos ya que en muchos casos actuales de violaciones estructurales a los derechos humanos la forma de revertir esta situación no es sencilla.

Si cuando fue creada Amnistía Internacional era obvio que el problema de los presos de conciencia se terminaba con la liberación del detenido, la medida necesaria para remediar la falta de acceso a la salud o, incluso, la brutalidad policial, es bastante más compleja, en el sentido que las responsabilidades son más difusas, las injusticias habitualmente tienen un origen endémico y la solución implica numerosas variables.

En este contexto, aunque la tarea de las organizaciones de realizar un seguimiento a la situación de los derechos humanos y exponer las violaciones más graves, por ejemplo, en informes anuales, es todavía una actividad fundamental, existe un marcado consenso acerca de que no permite alcanzar el objetivo de revertir la situación. A pesar de ese reconocimiento, la atención que el movimiento de derechos humanos ha dispensado a este problema es todavía despareja. Mientras algunas de estas instituciones realizan un excelente trabajo en esta área y han logrado posicionarse muy fuertemente en los medios de comunicación masivos o han desarrollado muy exitosas herramientas propias de difusión, muchas otras tienen hoy mayores dificultades para hacer llegar su mensaje que el que tenían en coyunturas bastante adversas bajo las dictaduras o gobiernos autoritarios.

Estas dificultades, en todo caso, se incrementan cuando se trata de incidir en las políticas públicas. Para lograr este objetivo no es suficiente con desarrollar una labor sistemática de diseminación, sino que resulta necesario contar con una comunicación estratégica que “despeje el camino” de los obstáculos que existan hacia la formulación de políticas respetuosas de los derechos humanos. Una estrategia de este tipo debe partir de una evaluación del contexto en el que se quiere incidir, incluyendo un análisis que identifique posibles aliados, adversarios a neutralizar y escenarios posibles. Sólo a partir de un análisis de esta índole será posible identificar las audiencias a las que es necesario sensibilizar y desarrollar el mensaje apropiado para llegar a cada una de ellas. El último paso, en este esquema, será concretar las actividades de difusión necesarias, a través de los canales más pertinentes.

Sin embargo, es posible verificar que las organizaciones de la sociedad civil están en general lejos de un esquema de trabajo similar al propuesto. La estrategia en esta área de muchas organizaciones de la sociedad civil depende en gran medida de voluntades individuales e intuiciones personales de algunos de sus miembros. Si bien en muchos casos el “olfato” de quienes se encargan de estos asuntos resulta acertado, sería conveniente desarrollar capacidades institucionales más sólidas si se aspira a participar en forma más activa en el debate sobre políticas públicas.

Incluso, muchas organizaciones de la sociedad civil tienen dificultades para distinguir las audiencias claves: decisores de políticas, opinión pública, otras organizaciones de la sociedad civil que están trabajando en el tema y otros grupos sociales directamente involucrados (incluyendo, de acuerdo al tema de que se trate, por ejemplo, sindicatos, organizaciones de base, sectores empresariales, grupos étnicos o raciales, otras minorías, etc.); y, entre todos estos, diferenciar a los posibles aliados de los adversarios. En general, las organizaciones de la sociedad civil tienen enormes

dificultades para desarrollar materiales comunicativos apropiados para cada uno de estos públicos. Si bien estos problemas son comprensibles por la falta de recursos humanos y económicos, continúan siendo una gran desventaja para las organizaciones que preparan sus piezas de difusión identificando a demasiados sectores a los cuales dirigirse o priorizando unos sobre otros.

Otro desafío para la participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño de políticas públicas es preparar el mensaje apropiado. En la medida en que no es suficiente con identificar la situación violatoria de los derechos humanos, estas organizaciones deben desarrollar las capacidades institucionales necesarias para presentar un discurso que, junto con la denuncia, incluya la propuesta de las acciones que podrían modificar la situación. La participación de las organizaciones en tareas de esta índole requiere de una mayor y mejor capacidad de comunicar, también, las vías de solución a los problemas que se denuncian.

Finalmente, también es importante que las organizaciones, al momento de planificar las acciones de diseminación, desarrollen estrategias para trabajar con los distintos medios de comunicación, sin ignorar las ventajas y las desventajas que representan cada uno. Es posible verificar que muchas organizaciones priorizan en forma casi excluyente el trabajo con los medios masivos de comunicación.³⁰ Si bien es indudable que el acceso a los medios principales resulta una herramienta fundamental para la discusión de políticas públicas y que, además, trasladar y mantener el debate en esta arena garantiza un nivel razonable de transparencia, esta estrategia también puede implicar importantes costos. Por un lado, de esta forma el mensaje de las organizaciones llega a quienes diseñan las políticas públicas “mediatizado”; por otro, las reglas del debate político en la opinión pública son distintas a las que rigen la discusión entre decidores de políticas y, en este contexto, el discurso de los medios tiene en general una bipolaridad que no facilita la construcción de acuerdos.

Considerando entonces las limitaciones de los medios masivos, para participar en el diseño de políticas públicas, las organizaciones de la sociedad civil deberían explorar, por ejemplo, el desarrollo de herramientas de comunicación destinadas especialmente para el sector político, de modo tal de acceder a él por vías alternativas y con un menor grado de intermediación de los mensajes. En el mismo sentido, la focalización del trabajo en comunicaciones en los medios masivos comerciales tampoco es necesariamente suficiente para llegar a las otras audiencias identificadas más arriba como fundamentales para la discusión de políticas públicas.

5. La medición del impacto

“Hay pocas tareas más importantes, y pocas más difíciles, que medir adecuadamente los avances en el campo de los derechos humanos y evaluar el impacto de las organizaciones de derechos humanos”.³¹ El carácter humanitario

del trabajo en derechos humanos en muchos casos significa que el resultado puede ser medido en el número de vidas salvadas. Sin embargo, este tipo de indicadores resulta insuficiente para evaluar la situación general de los derechos humanos en el contexto de las actuales democracias en América Latina.

Esta dificultad para medir la vigencia actual de los derechos fundamentales ha ido adquiriendo creciente relevancia durante los últimos años. Por un lado, son cada vez más los casos en los que el diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos que describen las organizaciones de la sociedad civil en un país determinado es confrontado por las autoridades gubernamentales. A diferencia de lo que ocurría durante el régimen de gobiernos autoritarios, que cuestionaban la “ideología” de los defensores de derechos humanos (a quienes acusaban de directamente inventar sus registros), hoy los gobiernos cuestionan la metodología utilizada por las organizaciones y dicen que los números no representan la realidad. El caso colombiano, donde existe una virtual “guerra de estadísticas” entre las autoridades estatales y las organizaciones no gubernamentales es el ejemplo más claro de esta tendencia.

Pero, además, la necesidad de diseñar mecanismos apropiados para medir los avances en la situación de derechos humanos es también fundamental para evaluar el impacto de las organizaciones de la sociedad civil. En el apartado referido a la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía, se destacó que una de las respuestas posible para los crecientes cuestionamientos está vinculada con la calidad del trabajo realizado. En este sentido, contar con herramientas para la medición de resultados es sin duda de gran ayuda para ratificar la importancia de la labor desarrollada por estas organizaciones.³²

Entre las organizaciones de la sociedad civil, las referencias a la necesidad de evaluación del impacto generan muchas dudas. Insertas en una dinámica de trabajo cotidiano muy exigente, numerosas organizaciones se resisten a realizar la tarea de llevar un “inventario de resultados”. La cooperación internacional ha sido en este asunto una parte del problema, puesto que existen antecedentes de iniciativas frustradas por parte de las agencias de cooperación, las cuales promovieron el uso de una serie de indicadores (en su mayoría cuantitativos) que muy difícilmente se adaptaban a las necesidades de la sociedad civil.

Una las razones que esgrimen las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía para explicar las dificultades que deben enfrentar para efectuar estas mediciones es que una coyuntura muy cambiante impide llevar adelante profundos procesos de planificación que, para el momento en que se terminan, ya han quedado desactualizados. Este constituye, sin duda, un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el contexto de inestabilidad política que persiste en la región. Una planificación muy prolija, por ejemplo, podría conspirar con el aprovechamiento de oportunidades inesperadas, que son a menudo la única forma que tienen las organizaciones de participar en el proceso

de definición de políticas. La coyuntura cambiante y la falta de una discusión racional entre los actores involucrados, que pueden tomar sus decisiones motivados por presiones sectoriales o frente a la necesidad de dar respuestas rápidas, provoca que el diseño de las políticas públicas sea un proceso a veces aleatorio y a veces heterónimo.³³ En este contexto, se argumenta, la identificación de metas e indicadores puede resultar más una desventaja que una herramienta.

De manera parcialmente contradictoria con lo anterior, otro de los obstáculos reiteradamente señalados para una adecuada medición de impacto es que el resultado del trabajo en derechos humanos solo puede observarse en el largo plazo y que aspirar a indicadores de éxito en un par de años puede ser contraproducente porque obliga a buscar logros inmediatos que por su naturaleza son más difíciles de sostener en el tiempo. En esa línea de argumentación, el trabajo en derechos humanos y ciudadanía aspira en última instancia a un cambio cultural que, como tal, requiere de varias generaciones para alcanzarse. Los avances en el corto plazo solo deben ser entendidos como pequeños pasos en un camino más largo y, por lo tanto, su impacto inmediato debe ser relativizado.

Esta relación entre el corto y el largo plazo es fundamental para la evaluación del trabajo en políticas públicas. En efecto, estar alerta para aprovechar las oportunidades que ofrece la coyuntura es indispensable si se quiere avanzar en la protección de los derechos y verificar que estos logros se preserven en el tiempo es algo que solo puede evaluarse en el largo plazo. Esta interacción y parcial contradicción entre ambos niveles de trabajo requiere de un abordaje complejo que con frecuencia supera las experiencias de las organizaciones involucradas. Especialmente en el contexto de inestabilidad que predomina en la escena política de varios países de la región, la aleatoriedad del proceso de diseño de políticas públicas hace que esas decisiones sean frágiles y que las políticas puedan ser revisadas – e incluso revertidas – con relativa facilidad. Es justamente por ello que resulta necesario diferenciar con más claridad el trabajo sobre la coyuntura de aquel sobre las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos. Sólo en la medida que las oportunidades esporádicas sean aprovechadas para avanzar en objetivos a largo plazo podrán obtenerse resultados que perduren en el tiempo.

Tal vez el proceso que mejor ejemplifica un trabajo sobre la coyuntura combinado con la búsqueda de objetivos de largo plazo es la labor de las organizaciones históricas de derechos humanos en la búsqueda de verdad y justicia por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las dictaduras militares. En este caso, las organizaciones de derechos humanos aprovecharon cada oportunidad que les dio la coyuntura, incluso en el contexto adverso de los regímenes militares, no solo para salvar la vida de personas en riesgo sino también para evitar que se consolidara la impunidad por estos graves crímenes. A lo largo de treinta años de lucha, al mismo tiempo que se perseguían resultados inmediatos

(con frecuencia para responder a problemas urgentes), se diseñaron estrategias que no necesariamente iban a provocar avances en el corto plazo, tales como los procesos judiciales iniciados durante las dictaduras y que debían ser resueltos por jueces en la mayoría de los casos asociados a los regímenes de facto (y que en muchos casos recién hoy empiezan a dar sus frutos).³⁴

Otro desafío adicional para la evaluación del trabajo en derechos humanos y ciudadanía es la falta de indicadores confiables, que no solo dificulta la medición de los resultados sino que también puede ser un obstáculo adicional para evaluar la situación de los derechos humanos. Al ampliar el trabajo a áreas tales como los derechos sociales, las organizaciones requieren de otros instrumentos de medición ya que la descripción de la situación sobre la base de casos testigos no es siempre la mejor fórmula. El desarrollo de indicadores en derechos humanos no solo ayudaría a medir el impacto de las organizaciones sino también serviría como una poderosa herramienta de presión sobre los gobiernos y otros posibles responsables por acción u omisión.

En un mundo en el que cada vez existen más datos para medir la situación social y política, con novedosos indicadores que miden la distribución del ingreso (como el índice Gini) o la calidad de la democracia,³⁵ para citar solo un par de ejemplos, el trabajo en derechos humanos aparece todavía demasiado apegado a un seguimiento sobre la base de casos y patrones que resulta claramente insuficiente para evaluar la mucho más compleja naturaleza de las violaciones a los derechos que hoy se buscan revertir.

En todo caso, no deben subestimarse las dificultades asociadas a este desafío. El hecho de que para la realización de estas tareas se requiera de una calificación y un entrenamiento especial constituye un dato relevante. Pocas materias han enfrentado tanto a las “viejas” y las “nuevas” generaciones de defensores de derechos humanos como el tema de la medición del impacto. Muchos de los activistas que iniciaron el trabajo creen que el desarrollo de indicadores es una cuestión técnico-burocrática que no justifica su atención. Esta postura se explica porque, en sus inicios, el trabajo en derechos humanos tenía objetivos inmediatos muy claros cuyo logro era fácilmente verificable. En un contexto en que se trataba de salvar vidas y detener las atrocidades que se cometían a diario, los resultados estaban “a la vista”. Más recientemente, en la medida que el campo de derechos humanos se torna más complejo al incorporar nuevos temas y patrones de violación de los derechos humanos, que no se deben solamente a la voluntad estatal, una nueva generación de profesionales ha incorporado nuevas herramientas de trabajo tales como la planificación estratégica y el desarrollo de esquemas de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), que son muchas veces fuertemente resistidas por sus antecesores.

Estas diferencias, que se explican por la formación que han recibido y la experiencia de trabajo en el campo, se traducen muchas veces en un enfrentamiento

entre un sector más “político”, integrado por quienes crearon las organizaciones y otros líderes que, siendo más jóvenes, también han tenido una trayectoria personal de este tipo, y otro más técnico, conformado por los “profesionales de las organizaciones no gubernamentales”. De un lado, entonces, estarían quienes no pierden de vista sus objetivos fundacionales y saben cómo alcanzarlos sin necesidad de “marcos lógicos” (y que, de hecho, a menudo han sido altamente eficaces); del otro, profesionales que manejan una sofisticada variedad de herramientas que, sin embargo, a veces los alejan de la arena política.

El escenario parece indicar la presencia de una encrucijada en la que es necesario decidir por una de las dos opciones que se enfrentan en vez de complementarse: activistas y estrategias versus profesionales y managers. Construir alternativas entre estas dos posibilidades resulta fundamental para el movimiento de derechos humanos en la región, si es que se quieren mantener los niveles de incidencia histórica. En el contexto de una ampliación del campo de trabajo, que lo hace mucho más complejo, solo el desarrollo de liderazgos con las capacidades técnicas necesarias pero que cuenten también con la cualidad de desarrollar estrategias eficaces asegura las capacidades necesarias para conducir a estas organizaciones al nivel del cambio sistémico y el logro de resultados en una escala mayor.

Para analizar el papel de las organizaciones en el diseño de políticas públicas, la medición del impacto puede efectuarse en dos niveles: por un lado, evaluar si la participación de estas organizaciones logró o no cambiar una determinada política pública (en cualquiera de las cuatro formas descritas anteriormente: dejar sin validez una ley o política pública, contribuir al diseño de una política, promover la revisión de una ley o práctica y participar en la puesta en vigor); y, por otro, demostrar los efectos que estas transformaciones tuvieron en el nivel de protección de los derechos. Debe destacarse en todo caso que el cambio de una política puede significar un avance en sí mismo para la protección de los derechos. Esta sería la situación, por ejemplo, de una ley que reconozca mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Más allá de los eventuales problemas que puedan existir en la aplicación de dicha norma, su sola sanción implica un avance.

En el primer nivel –si la participación de estas organizaciones logró o no cambiar una determinada política pública –, el manual *Advocacy Funding*,³⁶ identifica tres formas clásicas de medir el éxito de las iniciativas de esta naturaleza. La primera y más básica es la evaluación del proceso, que debe determinar si la campaña de incidencia resultó en las actividades y los productos planificados. Una segunda manera es la evaluación del resultado (*outcome*), que aspira a evaluar el efecto que la campaña produjo en los destinatarios identificados. La tercera alternativa es más ambiciosa y se refiere a la medición del impacto, esto es, determinar qué efectos produjeron esas actividades en el proceso de formulación de políticas.

La distinción entre avances en el proceso y la medición de los resultados, sin embargo, ha generado ciertas confusiones. Entre las organizaciones de la sociedad civil es común escuchar que es conveniente concentrar los esfuerzos en la evaluación del proceso, ya que esto permitiría un análisis cualitativo (que incluya, por ejemplo, crecientes niveles de asociatividad entre las organizaciones), mientras que la medición de los resultados sería más limitada por incluir una perspectiva cuantitativa. Por su parte, hay quienes destacan que la evaluación del proceso indica cómo se protegen los derechos, mientras que la medición de los resultados refleja los niveles de protección efectiva de esos derechos (Hines, 2005) –³⁷ criterio que, aplicado al trabajo en políticas públicas, significaría que la medición del impacto de las organizaciones en el cambio de una política pública sería la evaluación del proceso, mientras que los efectos de esa política en la población afectada sería la evaluación del resultado.

La necesidad de fortalecer las capacidades para la medición del impacto del trabajo en derechos humanos y ciudadanía, sin embargo, no significa tratar de reproducir o replicar formas de evaluación importadas desde otras áreas. La identificación de los resultados a medir, del aporte realizado³⁸ o del tipo de indicadores a utilizar, debe responder necesariamente a las características especiales de esta labor. A título ilustrativo, algunas de las preguntas que las organizaciones deberían hacerse podrían incluir: ¿debemos medir el resultado en los casos defendidos o en la situación general?, ¿es posible que la mejora en un área de trabajo signifique el empeoramiento de otra?, ¿es más importante un avance menor en un área prioritaria o un avance mayor en una cuestión secundaria?

Como se ha señalado, muchas organizaciones se sienten incómodas con el uso de indicadores cuantitativos y prefieren utilizar mecanismos cualitativos. Si bien cualquier evaluación sistémica del impacto debe incluir ambos tipos de análisis, no cabe duda que los indicadores cualitativos pueden ser una herramienta muy útil para la medición de los resultados; sin embargo, es necesario que quienes trabajan en derechos humanos y promoción de la ciudadanía organicen en forma más sistemática esta información de modo de poder desprender de ella algunas conclusiones más generales.

En todo caso, sin objetivos y metas claramente definidas³⁹ ni una coherente teoría del cambio social que vincule ambos niveles de trabajo, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil difícilmente provocarán una mejora sensible en la protección de los derechos y, aunque es posible que logren ciertos avances, será difícil sostenerlos en el tiempo. La distinción entre el trabajo de corto y largo plazo es la única forma para poder evaluar tanto los avances en el proceso como la consecución de los resultados y poder verificar si existen diferencias entre ambos niveles de análisis.

En síntesis, en la medida que el protagonismo de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía continúe creciendo y que éstas participen más

activamente en el diseño de políticas públicas, la medición del impacto será cada vez más relevante. Esto, entre otras razones, porque la demostración de los resultados de su labor será la mejor defensa contra los ataques que ya están recibiendo por una supuesta falta de legitimidad y representatividad. En algunos casos, la medición del impacto permitirá presentar en forma menos discutible los avances logrados y, al mismo tiempo, favorecerá el reconocimiento de los gobiernos verdaderamente aliados de esta causa; en otros, la comprobación de que nada ha mejorado o que la situación ha empeorado significará que las organizaciones deben radicalizar sus críticas y, en algunos casos, revisar su accionar. Tal como se ha destacado, hay muchas buenas razones y posibles ganancias para que el movimiento de derechos humanos desarrolle estos indicadores de éxito, pero para ello es fundamental que abandone la posición “a la defensiva” que ha asumido en este tema y se aboque proactivamente a lograr avances en la materia.⁴⁰ En todo caso, las organizaciones deben ser conscientes de que si ellas no asumen el desafío de medir su impacto, otros tomarán la iniciativa.

NOTAS

1. Agradezco muy especialmente a todos mis colegas en la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este capítulo. Las sugerencias de Alex Wilde y Michael Shifter fueron también extremadamente útiles.
2. SABA, R. El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el estado de derecho en Argentina. In: PANFICHI, A. (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México – D. F.: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica, 2002.
3. IGNATIEFF, M. Human Rights: the Midlife Crisis. *The New York Review of Books*, 20 May 1999.
4. Ibid.
5. Algunas de las conclusiones de esas reflexiones pueden leerse en BASOMBRÍO, C. ¿... Y Ahora Qué? *Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina*. Lima: Diakonía Acción Ecueménica Sueca, 1996; ZALAQUETT, J. (coordinador de contenidos). *Temas de derechos humanos en debate. Grupo de reflexión regional*. Lima: Instituto de defensa Legal, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004; y YAMIN, A. *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community*, a rapporteur's report based on July 1999 Conference Organized by The Washington Office on Latin America and the Instituto de Defensa Legal, WOLA.
6. Varias personas que leyeron una versión preliminar de este texto insistieron en la necesidad de destacar que las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones de ciudadanía “no son lo mismo”. En efecto, al menos en la Región Andina y el Cono Sur existe una fuerte línea divisoria entre las identidades de

estos grupos. Tal como se ha destacado en el texto principal, las organizaciones de derechos humanos se crearon con anterioridad, están lideradas por las víctimas o sus representantes, suelen ser más intransigentes y concentran sus esfuerzos en la denuncia de los abusos estatales. En cambio, las organizaciones de ciudadanía tienen una mirada más amplia sobre el interés público, pueden tener un mayor conocimiento técnico o profesional, se crearon en el contexto de gobiernos democráticos y apuestan más a la propuesta que a la denuncia. Sin embargo, la división entre ambos grupos continúa siendo un tanto caprichosa. Por un lado, es probable que ninguna organización de derechos humanos o de ciudadanía se sienta enteramente cómoda con la descripción hecha en estas líneas y probablemente reprocharía que “hacen un poco de ambos”; por otro, esta distinción que parece tan “obvia” en esta región, resulta difícilmente comprensible en otras partes del mundo. En este artículo no se niega la existencia de diferencias importantes entre las organizaciones de derechos humanos y las de ciudadanía; sin embargo, las similitudes entre ambas son también considerables, especialmente en lo que se refiere a su participación en la formulación de políticas públicas, y, en consecuencia, unas y otras pueden ser asimiladas en el análisis.

7. La palabra “incidencia” en castellano tiene varios significados. María Moliner la define como “acción de incidir: chocar una cosa con otra a la que va dirigida” (Diccionario de uso del español, Editorial Gredos, Madrid, 20a reimpresión, 1997), mientras que la Real Academia Española sostiene en su primera acepción que es un “acontecimiento que sobreviene en el curso de un asunto o negocio y tiene con él alguna conexión” (<http://www.rae.es/>). Sin embargo, se ha venido generalizando entre las organizaciones de la sociedad civil una acepción distinta a cualquier de estas. Así, un manual sobre el tema explica que “la incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general”. WOLA y CEDPA. *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*. (WOLA) y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA), marzo de 2005, p. 21. Disponible online en: <http://www.wola.org/publications/atp_manual_para_facilitacion_jun_05.pdf>. Último acceso en: 1 de abr. de 2008.

8. Para una descripción de muchas otras valiosísimas actividades que realizan y realizaron cotidianamente las organizaciones de derechos humanos, véase GARCÉS, M. y NICHOLLS, N. *Para una Historia de los DD.HH. en Chile. Historia Institucional de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas FASIC 1975 – 1991*. Santiago: LOM Ediciones, Ciencias Humanas, 2005.

9. FUNDACIÓN FORD. *Rompiendo la indiferencia. Acciones ciudadanas en defensa del interés público*, Fundación Ford, LOM Ediciones, Santiago, 2000; Idem, *Caminando hacia la justicia. El trabajo en el área del derecho de los donatarios de la Fundación Ford en el mundo*, Fundación Ford, Alfabeta Artes Gráficas, Santiago, 2001; GONZÁLEZ, F. (ed.). Litigio y Políticas Públicas en Derechos Humanos. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, Serie Publicaciones Especiales 14 Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 2002; GONZÁLEZ, F. y VIVEROS, F. (eds.). Defensa jurídica del interés público. Enseñanza, estrategias, experiencias. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, Serie Publicaciones Especiales n. 9, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1999.

10. KECK, M. y SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press, Ithaca, 227 p., 1998.

11. IGNATIEFF, M. Human Rights and the Measurement Revolution, documento de trabajo presentado en la conferencia *Measuring Progress, Assessing Impact*, Cambridge, Mass., May 2005. COHEN, S. *Human Rights Violations: Communicating The Information*, Discussion Paper From an International Workshop Oxford 1995 and Related Papers, London, 1995.
12. LOWDEN, P. *Moral Opposition to Authoritarian Rule in Chile, 1973-90*. New York: St. Martin's Press, 216 p., 1996.
13. MIGNONE, E. F. *Iglesia y dictadura*. Buenos Aires: Ediciones Colihue, reedición, 272 p., 2006. VERBITSKY, H. *El silencio*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 256 p., 2005.
14. Peruzzotti ha escrito un muy interesante análisis sobre la relevancia pero también los malos entendidos que explican muchos de estos cuestionamientos. PERUZZOTTI, E. (en prensa). Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations. In: Jordan, L. y Van Tuijl, P. (eds.). *NGOs rights and Responsabilites*. London: Erthscan, 2006.
15. PERUZZOTTI, en prensa, op. cit.
16. RAINE, F. (en prensa). The Measurement Challenge in Human Rights. *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, n° 4, año 3, São Paulo, 2006.
17. La *Corporación Transparencia por Colombia* y la *Comisión Colombiana de Juristas* han venido impulsando una reflexión entre las organizaciones de la sociedad preocupadas por asegurar su legitimidad. Entre las varias actividades que pueden mencionarse como pasos en la dirección correcta se incluye la producción en forma más sistemática de información sobre sus actividades (por ejemplo, a través de informes anuales que se distribuyen entre diversas audiencias) o hacer públicas las fuentes de financiamiento y estados contables en la página Web de las organizaciones.
18. VÁSQUEZ, 2005, op. cit.
19. El tema de la representación de intereses ajenos es especialmente sensible en el caso del trabajo en litigio estratégico. Para un debate sobre la necesidad de que quienes llevan adelante este tipo de litigio respeten y sepan acompañar el liderazgo de los directamente afectados, véase ABRAMOVICH, V. La enseñanza del derecho en las Clínicas Legales del Interés Público. Materiales para una agenda temática. In: GONZÁLEZ, F. y VIVEROS, F. (eds.). *Defensa jurídica del interés público. Enseñanza, estrategias, experiencias. Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones Especiales n° 9, 1999.
20. TISCORNIA, S. Límites al poder de policía. El activismo internacional de los derechos humanos y el caso Walter Bulacio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: TISCORNIA, S. y PITA, M. V. (eds.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Estudios de Antropología Jurídica, Colección de Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, 2006.
21. Para una experiencia de las dificultades que enfrentaban las organizaciones tradicionales de derechos humanos para modificar su relación con el Estado todavía a mediados de los años 90, véase ABREGÚ, M. *Democratizando la lucha por los derechos humanos*. Buenos Aires: mimeo, presentación en LASA, 1996.
22. SOARES, L. E. La experiencia de la inadecuación: contradicciones y complementariedad entre academia, activismo cívico y militancia política. In: BASOMBRÍO I., C. (ed.). *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

23. BASOMBRÍO, C. I. (ed.). *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 480 p., 2005.

24. Durante muchos años fue habitual entre las organizaciones históricas de derechos humanos interpelar a otras organizaciones de la sociedad civil con la consigna: "¿Y dónde estaban ustedes durante los años difíciles?". Esta es una pregunta que se repite sistemáticamente incluso en el presente en los intentos de diálogos entre el movimiento de derechos humanos y el movimiento feminista en el Perú (VÁSQUEZ, R. Los un@s y las otr@s: feminismos y derechos humanos. *Filosofazer*, año XIV, n. 26, Brasil, Instituto Superior de Filosofía Bertier, 2005.).

La relación entre las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones que se han denominado en este artículo "de ciudadanía" también estuvo signada en sus inicios por este tipo de cuestionamientos.

25. IGNATIEFF, 2005, op. cit.

26. KECK Y SIKKINK, 1998, op. cit., p. 13.

27. Estos vacíos están en general relacionados con ciertas "invisibilidades" o, incluso, prejuicios históricos en un país determinado que se reproducen al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, la labor de las organizaciones internacionales fue fundamental para promover la inclusión en la agenda de derechos humanos de los temas de género así como étnicos y raciales.

28. Agradezco especialmente a Alex Wilde por sus incisivos comentarios a una primera versión de esta sección, sin perjuicio de que el texto es de la exclusiva responsabilidad del autor.

29. Esta expresión, que literalmente significa "nombrando y avergonzando", se utiliza para referirse a la estrategia de las organizaciones de derechos humanos de identificar al país o individuo violador de los derechos humanos y exponerlo ante la opinión pública para obligarlo a modificar su accionar.

30. De hecho, en muchos casos se menciona a los medios de comunicación como uno de los sectores con los que las organizaciones de la sociedad civil deben establecer alianzas estratégicas. En este artículo se ha preferido no incluirlos como posible contraparte y considerarlos solamente como un canal para diseminar su trabajo. Esta aproximación, evita considerar a los medios de comunicación como un aliado porque ello significa asignarles una entidad corporativa a este sector que solo existe alrededor de algunos temas en particular (como puede ser la libertad de expresión o el acceso a la información).

31. IGNATIEFF, 2005, op. cit., p. 1.

32. RAINE, 2006 (en prensa), op. cit.

33. Existen muy pocos trabajos que analizan el contexto en el que las organizaciones de la sociedad civil intentan incidir en políticas públicas. Un reciente estudio sobre el trabajo de los "centros de pensamiento" (*think tanks*) a nivel regional da cierta luz al respecto (BRAUN, M.; CHUDNOVSKY, M.; DUCOTÉ, N. y WEYRAUCH, V. *A Comparative Study of Think Tanks in Latin America, Asia and Africa* (working Paper de la segunda fase del proyecto Global Development Network's Bridging Research and Policy). Center for the Implementation of Policies Promoting Equity and Growth - CIPPEC, 2005.); sin embargo, se trata aún de información insuficiente y que aborda esta cuestión de manera incidental y no central. Lamentablemente, este artículo adolece del mismo déficit.

34. ABREGÚ, M. Apostillas a un fallo histórico. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina*, Buenos Aires, año IX, n. 16, Editorial Ad-Hoc, 2003, p. 39 y siguientes.

35. VARGAS CULLELL, J.; VILLARREAL, E. y GUTIÉRREZ, M. Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos. In: O'DONNELL, G.; IAZZETTA, O. y VARGAS CULLELL, J. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Sante Fe-Argentina: HomoSapiens Ediciones, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, 2003.
36. GRANTCRAFT. *Advocacy Funding. The Philanthropy of Changing Minds*. GrantCraft Practical Wisdom for Grantmakers, 2005. Disponible online en: <www.grantcraft.org>. Último acceso en: 30 de marzo de 2008.
37. HINES, Andrew. What Human Rights Indicators Should Measure. Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact. (working paper) A Carr Center Project Report. Summer 2005. Disponible en: www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/Measurement_2005Report.pdf.
38. Los avances en cualquier área del trabajo en derechos humanos muy difícilmente pueden ser producto de la acción de una determinada organización y, por ende, el nivel de aporte en un contexto con muchos actores puede ser un elemento de complejidad adicional en la medición del impacto. Por esta razón se ha propuesto privilegiar el impacto del campo en vez del impacto de una organización en particular.
39. No se desconoce aquí que los conceptos de "objetivos", "metas" y "resultados" no son unívocos y que muchas veces la traducción del inglés de los conceptos asociados (*goals, benchmarks, outcomes*) ha sido también causa de confusión. No es este el lugar para adentrarse en esa discusión. Estas afirmaciones son válidas en general con cualquiera de las acepciones que se le han dado a esos términos entre las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación.
40. RAINE, 2006 (en prensa), op. cit.

ABSTRACT

The human rights and citizenship movement has been a key agent in the processes of democratic consolidation that have taken place in the Andean Region and the Southern Cone over the last two decades. Yet civil society organizations need to change their strategies in new post-dictatorial contexts. In this article, some of the central challenges that confront these organizations will be identified.

KEYWORDS

Civil society organizations – New modes of action – Democracy – Latin America – Public policies

RESUMO

O movimento de direitos humanos e cidadania foi um ator-chave nos processos de consolidação democrática que ocorreram na Região Andina e no Cone Sul durante as últimas duas décadas. No entanto, as organizações da sociedade civil precisam modificar suas estratégias nas novas conjunturas pós-ditatoriais. Neste artigo, serão identificados alguns dos desafios centrais que essas organizações devem enfrentar.

PALAVRAS-CHAVE

Organizações da sociedade civil – Novos modos de atuação – Democracia – América Latina – Políticas públicas