



DERECHOS HUMANOS PARA TODOS: DE LA LUCHA CONTRA EL AUTORITARISMO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA INCLUSIVA¹

por Martín Abregú

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 ocuparse fundamentalmente de 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. Así, mientras en Chile y Argentina, respectivamente, se creaban en los años setenta la *Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos* y las *Madres de Plaza de Mayo*, en Perú y Colombia se formaron la *Comisión Andina de Juristas* y el *Instituto de Defensa Legal* y, más tarde, la *Comisión Colombiana de Juristas*.

A partir de la reinstauración de la democracia en los países del Cono Sur y con los procesos de mayor conocimiento de los derechos que

MUCHAS [DE LAS ORGANIZACIONES QUE DEFIENDEN
LOS DERECHOS DE ALGUN GRUPO EN PARTICULAR]
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.

se desarrollan en la mayoría de los países del continente, especialmente desde los años noventa en adelante, el universo de instituciones de la sociedad civil que se organizan en demanda de los derechos fundamentales ha ido expandiéndose en distintas direcciones². 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. Instituciones tales como *Poder Ciudadano*, en Argentina, y *Corporación Participa*, en Chile, creadas ambas hacia finales de la década de los ochenta, son ejemplos de este proceso. 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 principios³. 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 escenario⁵.

En esa misma línea, en este artículo se identificarán algunos de los desafíos centrales que deben enfrentar las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía⁶, 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 cuatro partes -además de esta introducción- dedicadas a: el estado de la democracia y la situación de los derechos humanos en la región, el trabajo de las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía en políticas públicas, los desafíos que las organizaciones deben enfrentar para la realización de estas tareas, y, finalmente, la revisión cinco casos que permiten extraer algunas lecciones aprendidas.

El estado de la democracia y la situación de los derechos humanos en la Región Andina y el Cono Sur

Existe consenso acerca de que la situación de la democracia y los derechos humanos en América Latina es paradójica. Por una parte, la democracia como régimen gobierna la región y las crisis institucionales, otrora antecedentes inmediatos de golpes militares, en la actualidad se resuelven por caminos más o menos institucionales⁷. Por otra, la elección periódica de autoridades mediante el voto popular no ha estado acompañada por una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías; por el contrario, en muchos casos los regímenes democráticos consolidaron un sistema de exclusión social que postergó a grandes sectores de la población y los llevó a una

situación de mayor pobreza e, incluso, de indigencia⁸.

Frente a esta situación, son coincidentes las opiniones acerca de que la principal asignatura pendiente de las democracias en esta región es la reducción de la pobreza. El informe *La democracia en América Latina*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹, más allá del debate generado alrededor de algunas de sus cifras y conclusiones¹⁰, refleja el estado de la reflexión sobre la democracia en la región al plantear la necesidad de buscar reaseguros para la gobernabilidad, a partir de políticas de inclusión social. Es importante destacar, en todo caso, que la convivencia de sistemas democráticos con altos niveles de exclusión social, es un fenómeno de larga data en América Latina. La historia de la región está signada por la escasa participación en los frutos del crecimiento económico de una gran proporción de la población, que es posible verificar en la mayoría de los países durante casi toda su historia -con la excepción de algunos períodos de tiempo en los que el deterioro social ha sido más pronunciado, los niveles de pobreza en América Latina se han mantenido relativamente estables a lo largo de su historia reciente¹¹.

Más allá de las particularidades nacionales, una diferencia sensible entre este estudio reciente del PNUD y otros similares realizados en décadas anteriores es la incorporación de la perspectiva de los derechos como un elemento central del análisis de la situación en la región. En efecto, una de las manifestaciones de la creciente importancia del discurso de los derechos humanos es su carácter de termómetro del estado de la democracia, algo que habría sido inimaginable a principios de la década del setenta.

El concepto de ciudadanía aparece como la necesaria otra cara de la moneda del discurso de los derechos humanos¹². Probablemente el tema que refleja mejor que ningún otro esta caracterización de la institucionalidad democrática en la región es el derecho a la identidad. En los países de la Región Andina y el Cono Sur se observa un número todavía incierto pero sin duda elevado de personas que carecen de un documento nacional de identidad. Este número incluye desde campesinos peruanos (en su mayoría de origen indígena)¹³ hasta indigentes urbanos en capitales de provincia de la Argentina¹⁴ y es la muestra más cabal de la exclusión social, ya que la falta de un documento de identidad significa que la persona no existe para los registros estatales y que tendrá un obstáculo formal y la mayoría de las veces insalvable para el ejercicio de sus derechos. Las y los migrantes pobres y sus hijos engrosan estos números¹⁵.

Avances normativos tales como la aprobación de textos constitucionales que reconocen y tutelan un completo y complejo sistema de derechos (tales como la Constitución de Colombia de 1991) o la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos como parte fundamental de la legislación interna de los países (como es el caso de la Constitución Argentina de 1994), no se han visto necesariamente acompañados por una mayor protección efectiva de esos derechos. Incluso, hay quienes sostienen que en muchos casos se ha ampliado la brecha entre la regulación legal de los derechos y su aplicación práctica¹⁶.

La situación de determinados grupos raciales que han sido y aún son hoy sistemáticamente discriminados es quizá el ejemplo más representativo de este escenario. Por un lado, no cabe duda que grupos tales como los pueblos indígenas y afro-descendientes son las principales víctimas de la exclusión social. Las investigaciones que se han realizado sobre la situación de estos pueblos demuestran una directa relación entre raza y pobreza, que los relega a una ciudadanía de segunda clase¹⁷. Por otro, más allá de que todavía se trata de un proceso lento e incompleto, se han sancionado legislaciones especiales que reglamentan los derechos especiales de estos pueblos tales como la Ley Indígena N° 19.253 (1991) de Chile, e indudablemente el mejor ejemplo de todos, la Ley N° 70 (1993) de Colombia que protege los derechos especiales de los pueblos afro-descendientes. Sin embargo, estas legislaciones han sido muy raramente aplicadas en todo su alcance y son graves y sistemáticas las violaciones a esa

normativa¹⁸. De hecho, el agravamiento de la situación de las y los afro-colombianos en el marco del conflicto armado -víctimas especialmente vulnerables a la violencia de todas las bandas ilegales- así como la creciente conflictividad de la cuestión mapuche en el sur de Chile, son ejemplos de retrocesos en esta área.

En este contexto, el principal desafío para el trabajo en derechos humanos ya no está vinculado con la necesidad de su reconocimiento legal sino, por el contrario, con la posibilidad de asegurar el acceso a esos derechos¹⁹. Aunque los estados democráticos asuman la defensa de los derechos humanos y exista un marco legal que los reconozca, una importante franja de la población sigue relacionándose con el estado solo por malas razones, esto es, por haber sido agredidos o abusados por la policía, por ser víctimas o acusados de un delito y por haber sido detenidos (arbitrariamente o no). Por el contrario, la posibilidad de demandar el cumplimiento de la ley o de contar con el estado al enfrentar un problema es impensable para muchos de estos sectores²⁰. Esto refleja que el problema de las democracias de la región no es tanto un problema de calidad, sino de la cantidad de personas que (no) acceden a ella.

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:

- **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. En Colombia, por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos han sido reiteradamente exitosas al cuestionar la legalidad de leyes fundamentales tales como la que regía el estado de sitio y la que diseñó una cuestionada política de “seguridad democrática”²¹. Otro caso paradigmático es el de las leyes de impunidad que muchos gobiernos de la región sancionaron (o decidieron respetar) durante las transiciones post-dictatoriales, que tenían por consecuencia la no punición de los delitos aberrantes cometidos en el pasado. También hubo en este caso diversas acciones sobre los congresos para que dejaran sin efecto esta normativa, en algunos casos con resultados positivos (como la derogación y posterior anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en el Congreso de Argentina).

- **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. Los casos de la reforma procesal penal en Chile, la creación de la *Comisión de la Verdad y Reconciliación* en Perú y la aplicación de un nuevo mecanismo para la designación y remoción de jueces de la Corte Suprema de Justicia en Argentina, son ejemplos ilustrativos de estas acciones. 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). Una situación parcialmente distinta se da cuando las organizaciones promueven la aprobación de un tratado internacional de derechos humanos, como es el caso, entre otros, de la campaña que puso en marcha el *Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer* (CLADEM) con el propósito de lograr la sanción de una Convención Interamericana sobre Derechos Sexuales y Reproductivos. 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. El trabajo que la *Corporación Humanas* ha venido realizando recientemente en Chile para la implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional es un ejemplo interesante de cómo se cierra el ciclo.

- **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 puedan 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 ejemplos 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”. Es el caso, por ejemplo, de la decisión de la Corte Constitucional de Colombia sobre la situación de los desplazados²² o la reciente decisión de la Corte Suprema de Argentina sobre la situación de los detenidos en comisarías en la provincia de Buenos Aires.²³

- **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. 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. Un ejemplo interesante de este tipo es la labor desarrollada por las organizaciones de mujeres en el Perú para el establecimiento desde 1988 de comisarías especializadas en asuntos de violencia de género²⁴.

Para alcanzar estas metas, las organizaciones de la sociedad civil llevan adelante distintas acciones y estrategias de “incidencia”, como cabildeo, litigio y asistencia legal, abogacía internacional, capacitación y educación, producción de información, organización de alianzas y comunicación²⁵. 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 causado²⁶.

Desafíos del trabajo en derechos humanos sobre las políticas públicas

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.

La cuestión de la representatividad y la legitimidad

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?²⁷. 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, por ejemplo, en la medida que las organizaciones empiezan a trabajar en la defensa de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores migrantes. 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 ajenos²⁸.

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. En otros términos, no es necesario representar a alguien para condenar la tortura, ya que aún cuando toda la sociedad estuviera de acuerdo con apoyar el maltrato de los detenidos, un solo hecho de este tipo sería contrario a la dignidad de las personas. De hecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye justamente una proclamación de estos valores contra las mayorías y, por tanto, su promoción no requiere de ningún tipo de representatividad.

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.

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)²⁹.

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 setenta y ochenta, 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-enemigo³⁰.

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.³¹

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. Es necesario destacar que muchos de quienes trabajaron con el movimiento de derechos humanos durante la dictadura ya habían tenido una formación política previa antes del golpe militar de 1973 y durante la dictadura “hicieron política” desde estas organizaciones de modo que con la reinstauración de la democracia su participación en la coalición de partidos de gobierno aparecía como una continuidad natural³².

Por otra parte, la reconfiguración de los estados de la región, especialmente a partir de la década de los noventa (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

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.

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 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* en Brasil.

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 representatividad³³, 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.

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. 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 deterrar prácticas aberrantes. El caso de las torturas en comisaría 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 aislados³⁴. 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.

Tal vez las dos formas de cooperación que han dado mejores frutos son el seguimiento y la participación en procesos de reformas institucionales. En el primero de estos casos, han existido variados ejemplos de organizaciones de la sociedad civil que monitorean a alguna agencia del estado, asegurando que la puesta en marcha de una determinada política pública proteja los derechos y la ciudadanía. Esta práctica ha tomado distintas formas, desde una participación más amplia, por ejemplo, en planes sociales³⁵ hasta el envío de candidatos a cargos estatales en consulta a organizaciones de derechos humanos para determinar si estas enfrentan impugnaciones.

Por ejemplo, en Argentina, a partir de la impugnación que las organizaciones de derechos humanos empezaron a hacer de militares acusados de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar que eran propuestos al Senado para la aprobación de su ascenso, se ha desarrollado una práctica mediante la cual la Comisión de Acuerdos de ese cuerpo suele enviar en consulta a las organizaciones de derechos humanos los nombres de los militares propuestos por el Ejecutivo. Más recientemente, y a partir de la propuesta de la alianza *Una Corte para la Democracia* también se han empezado a enviar a las instituciones relevantes los antecedentes de las personas nominadas para la Corte Suprema de Justicia.

Una colaboración de “segundo grado” es la que se ha observado en algunos procesos de reforma institucional, especialmente en materia de justicia. El ejemplo que ya se ha mencionado es la activa participación de la sociedad civil en la reforma procesal penal en Chile, en la que instituciones no gubernamentales y universidades colaboraron en la producción de información y conocimiento, desarrollaron propuestas legislativas y colaboraron activamente en el diseño de su puesta en marcha³⁶. En los últimos años, algunas de esas mismas instituciones se han concentrado en el seguimiento de su ejecución³⁷. La reforma judicial -no solamente procesal penal- es probablemente el área donde las organizaciones de la sociedad civil

han alcanzado los mayores niveles de participación en los procesos de fortalecimiento institucional -probablemente debido a que el fortalecimiento del Poder Judicial es la forma más directa de proteger los derechos fundamentales. Por esta razón, los ambiguos resultados que se reconocen en la evaluación general de esos procesos resultan particularmente ilustrativos del camino que aún resta por recorrer³⁸.

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 ingresar³⁹. 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 vicisitudes⁴⁰ cayendo, en los peores ejemplos, en una suerte de “autismo”.

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.

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 sectores⁴¹: movimientos sociales y organizaciones de base, universidades y centros de estudio y partidos políticos.

Otra 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.

Durante las décadas del setenta y ochenta 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 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.

Las relaciones entre los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos son mucho más intrincadas en la actualidad. 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 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.

Otra característica relevante del nuevo esquema de relaciones entre organizaciones nacionales e internacionales es la aparición de otros actores, como por ejemplo, los movimientos antiglobalización.

Entre estas nuevas posibles alianzas se registran especialmente 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.

La comunicación estratégica⁴²

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 “*namings and shaming*”⁴³ 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 despareja⁴⁴. Mientras algunas de estas instituciones realizan un excelente trabajo en este área y han logrado posicionarse muy fuertemente en los medios de comunicación masivos o, como en el caso del Instituto de Defensa Legal en Perú, 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.

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.

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”⁴⁵. 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.

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. 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 organizaciones⁴⁶.

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 heterónimo⁴⁷. En este

[...] 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.

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.

Sólo en la medida que las oportunidades esporádicas sean aprovechadas para avanzar en objetivos a largo plazo podrán obtenerse resultados que perduren en el tiempo⁴⁸. 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)⁴⁹.

Otro desafío adicional para la evaluación del trabajo en dere-

chos 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.

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.

Cinco buenos ejemplos y algunas lecciones aprendidas

En toda la región, en distintas áreas y con las más diversas estrategias y acciones, las organizaciones de derechos humanos y ciudadanía han venido enfrentando, a veces con éxito, el desafío de convertirse en actores del diseño y la formulación de políticas públicas. Repasar algunos de esos ejemplos es un buen ejercicio para aprender sus lecciones.

En Perú, la *Coordinadora Nacional* y otras organizaciones líderes de derechos humanos habían venido sosteniendo la necesidad de una investigación a fondo de los crímenes y las masacres cometidas

desde 1980, en el marco del conflicto armado interno y, posteriormente, durante el régimen autoritario de Fujimori. Aprovechando el momento posterior a la implosión del régimen y la alta credibilidad del movimiento de derechos humanos después de años de trabajo denunciando las arbitrariedades cometidos por los gobiernos anteriores, la Coordinadora participó activamente de la Mesa de Diálogo convocada por la Organización de Estados Americanos y, a través de esta y otras instancias de incidencia, consiguió el apoyo, primero, del Presidente Interino Valentín Paniagua y, posteriormente, la ratificación del Presidente Alejandro Toledo para el establecimiento de la *Comisión de la Verdad y Reconciliación*. La Coordinadora no solo demandó la creación de la CVR sino que también participó activamente en su diseño y la elección de sus miembros, entre los que destacó la participación de una ex Secretaria Ejecutiva de la propia Coordinadora, Sofía Macher.

La alianza *Una Corte para la Democracia* en Argentina es otro interesante caso: entre las numerosas peculiaridades de la crisis institucional que golpeó a la Argentina hacia fines de 2001 y durante 2002, una significativa fue la demanda social por la remoción de la Corte Suprema de Justicia, fuertemente asociada al gobierno anterior del Presidente Carlos Menem y cuestionada por casos de corrupción y falta de independencia. En este contexto en el que las manifestaciones públicas se sucedían frente al Palacio de Justicia demandando “que se vayan todos” -en este caso asociado a los miembros de la Corte Suprema y otros jueces federales-, un grupo de organizaciones de derechos humanos y ciudadanía⁵⁰ se unió para elaborar una serie de documentos motivados por la necesidad de construir una nueva legitimidad para la Corte Suprema. Los documentos, que recogieron las experiencias complementarias de organizaciones con intereses comunes y perspectivas parcialmente diferentes, propusieron un nuevo procedimiento para la remoción y la designación de los miembros del más alto tribunal, de modo de asegurar una mayor transparencia y participación de la sociedad civil en ambos procesos. Estas propuestas tuvieron un gran impacto comunicacional al momento de su difusión y, eventualmente, fueron recogidas por el Presidente Néstor Kirchner, electo en mayo de 2003, como la política oficial del gobierno, que reglamentó el nuevo sistema de designación de jueces de la Suprema a través del decreto 222. La designación de nuevos miembros de la Corte Suprema desde esa nueva reglamentación ha sido altamente superior a la de los gobiernos anteriores.

Una labor de otro tenor pero similar relevancia e impacto fue la que llevaron a cabo las organizaciones de la sociedad civil en Colombia para concitar la atención sobre la situación de los desplazados. El drama de los desplazados internos en este país es sin duda una de las más graves crisis humanitarias a nivel mundial⁵¹. A pesar de la persistencia y gravedad del problema, la atención que los sucesivos gobiernos prestaron a este asunto fue históricamente escasa. Una serie de organizaciones de la sociedad civil que trabajan tanto en el nivel local como nacional iniciaron una campaña de creación de conciencia sobre la situación de estas víctimas del conflicto armado interno. Esta red de actores diversos que incluyó organizaciones especializadas como la *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, de derechos humanos como la *CCJ*, de base como la *Liga de Mujeres Desplazadas de Simón Bolívar* y articulaciones que trabajan a nivel nacional como la *Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales*, fue paulatinamente instalando el tema en la agenda nacional e internacional. Entre las distintas acciones llevadas a cabo por estos grupos se destacó un número significativo de acciones de tutela y otras iniciativas judiciales para proteger los derechos fundamentales de las y los desplazados⁵². Frente a esta situación, la Corte Constitucional de Colombia tomó una decisión histórica al reunir algunos de estos casos y declarar un “Estado de casos inconstitucional” en la situación de los desplazados⁵³. Además, la Corte, reconociendo el fundamental papel que habían desarrollado las organizaciones de la sociedad civil para documentar y exponer esta situación, diseñó un modelo pionero para la puesta en vigor de su resolución, que incluyó la activa participación de algunas

de estas organizaciones en el seguimiento de la respuesta oficial a sus recomendaciones⁵⁴.

Como sostienen Trivelli y Hernández⁵⁵, el caso de *Vivo Positivo* en Chile “da cuenta de una experiencia que adquiere capacidad suficiente para influir significativamente en el diseño de políticas públicas en el sector salud. Su presencia como actor en este proceso supone un giro significativo en las políticas chilenas referidas al VIH/SIDA”. *Vivo Positivo* es una red de organizaciones sociales integrada por personas portadoras de VIH/SIDA, que se unieron en 1997 para luchar por el derecho a una atención médica de calidad. Con ese objetivo, esta red ha desarrollado una estrategia amplia que apunta a instalar con fuerza su problemática en la escena nacional chilena a través de acciones en el campo político y legal. Entre 1999 y 2001, en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil, se presentan ante los tribunales más de una treintena de recursos de protección que contribuyen a generar debate y hacer visible su situación. Paralelamente, se realizan una serie de demostraciones públicas y tareas de cabildeo que complementan las acciones judiciales. Esta acción bidimensional fue fundamental para lograr la aprobación de la Ley de Prevención del VIH/SIDA en 2001, que asegura un acceso extendido a la terapia antiretroviral. Para hacer efectivos estos cambios legales, *Vivo Positivo* establece además una serie de alianzas con diversas instituciones involucradas en la gestión de la salud pública a nivel local. Otro campo de actuación a nivel micro fueron los hospitales públicos, donde se trabaja con el personal médico. La acción desplegada por *Vivo Positivo* durante estos años ha sido fundamental para lograr, en alianza con el estado, una mayor y mejor cobertura de salud para las personas viviendo con VIH/SIDA.

A nivel regional, un ejemplo particularmente interesante es el de la *Alianza Estratégica de Organizaciones Afro Latinoamericanas y Caribeñas* en el marco del proceso hacia la Pre Conferencia contra el Racismo y la Xenofobia y la puesta en marcha de su plan de acción. En diciembre de 2000, se llevó a cabo en Santiago (Chile) la Pre Conferencia para el continente americano preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia Conexas, que se desarrolló en Durban (Sudáfrica), entre agosto y septiembre de 2001⁵⁶. El proceso preparatorio de esa conferencia regional, así como la posterior puesta en vigor de su Plan de Acción, tuvo como protagonista central al movimiento de afro-latinos. Esta comunidad se organizó regionalmente para promover una agenda que reconociera sus derechos y, a través de la articulación de instituciones y líderes afro de todo el continente en la Alianza obtuvo logros inéditos en su histórica lucha contra la discriminación racial. La situación de los afro-latinos es extensamente ignorada en toda la región y, a pesar de que numerosos estudios indican que la cantidad de descendientes afro en esta región es de 150 millones de personas, la discriminación estructural hacia este sector ha permanecido invisible hasta hace poco tiempo. La Alianza se propuso generar conciencia de esta situación y durante este proceso logró exitosamente llamar la atención de oficinas gubernamentales, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil sobre la exclusión de la que han sido históricamente víctimas. Entre los avances que es posible identificar en estos años, puede destacarse la creación de instancias gubernamentales especializadas en estas materias como el Ministerio Asuntos Raciales en Brasil, la Comisión Nacional Afro-Indígena en Perú y la Oficina de Asuntos Afro de la Municipalidad de Montevideo; la incorporación de la perspectiva racial en los programas de la Asociación Panamericana de la Salud y el Banco Mundial; y el creciente trabajo conjunto que se ha venido desarrollando con organizaciones de derechos humanos en toda la región.

Estos cinco casos, así como muchos otros, demuestran que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas en derechos humanos, no solo es deseable sino que es posible y puede dar excelentes resultados. Su revisión permite, además, extraer algunas lecciones.

Un primer elemento a destacar en todos los casos es que la

formación de alianzas -más o menos estables- fue fundamental para el logro de los objetivos buscados. En el caso de la *Coordinadora*, se trata de una alianza formal de más de 60 organizaciones que han trabajado juntas durante décadas. En el caso de *Una Corte para la Democracia*, cinco organizaciones decidieron unirse tras una meta específica -proponer una nueva forma de designación y remoción de jueces de la Corte Suprema- y esa unión eventualmente se transforma en una marca propia, que supera la mera suma de cada una de las partes involucradas. *Vivo Positivo* surge como una red y es probablemente esta naturaleza convocante la que facilita su permanente trabajo en forma articulada con otras organizaciones de la sociedad civil, oficinas gubernamentales y los prestadores de servicios médicos. Finalmente, en el caso de la *Alianza Estratégica* es justamente la unión de los distintos grupos operando a nivel nacional la que permite el salto cualitativo de la participación afro-latina en el proceso hacia las conferencias de Santiago y Durbán. Tal vez el caso de la sociedad civil colombiana trabajando en asuntos de desplazamiento sea el único caso en el que no existe una alianza orgánica entre los distintos actores involucrados, pero justamente por la misma razón es interesante analizar cómo esta acción colectiva de alguna manera necesitó de una innovadora decisión de la Corte Constitucional para poder concentrar sus esfuerzos en la formulación de una política pública que garantice los derechos de las y los desplazados.

Relacionado con el párrafo anterior, también emerge de los ejemplos examinados que la mayor o menor diversidad de los actores involucrados constituye un aspecto central en estas articulaciones. Dos de estas experiencias se refieren a agrupaciones de los directamente afectados: *Vivo Positivo* y la *Alianza Estratégica*. En ambos casos, la asociación de distintas organizaciones que ya venían trabajando en la materia fue el punto de partida para una expansión de su actividad. Es interesante señalar como, a diferencia de las organizaciones históricas de derechos humanos -que involucraban a las víctimas del terrorismo de estado y que fueron marginadas por importantes sectores de la sociedad-, en estos casos la articulación en una red fue el camino que facilitó las alianzas y los acuerdos con sectores más amplios. En los casos de la *Coordinadora* y de *Una Corte para la Democracia*, ambas alianzas buscan convocar a organizaciones que trabajan en un tema en común (derechos humanos en el caso peruano, reforma de la justicia en Argentina); sin embargo, la *Coordinadora* agrupa a organizaciones mucho más diversas, incluyendo grupos que trabajan a nivel nacional y local, organizaciones de base e incidencia, etc. Tal diversidad le confiere una gran legitimidad a la *Coordinadora* como representante del movimiento de derechos humanos. En el caso de *Una Corte para la Democracia*, las organizaciones que se autoconvocan aspiran a una cierta homogeneidad vinculada con la capacidad técnica necesaria para hacer propuestas en un asunto muy complejo; sin embargo, aún dentro de estas limitaciones, sí existe una preocupación expresa de identificar a los distintos sectores involucrados: organizaciones de derechos, expertos en justicia, organizaciones que promueven la transparencia y usuarios y consumidores.

Otro elemento de relevancia para el éxito de estas experiencias es el apropiado uso y manejo de información y conocimientos. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones trabajando en temas de desplazamiento en Colombia, fue fundamental la labor realizada durante años para documentar la situación de estas personas, poder instalar el tema en la agenda pública y motivar la decisión de la Corte Constitucional. Ese mismo conocimiento, producto tanto de la elaboración de informes de denuncia sobre la situación, así como del trabajo cotidiano con las personas desplazadas, fue también el que justificó su inclusión en el mecanismo de seguimiento a su resolución diseñado por la Corte. Otro caso en el que el manejo del conocimiento fue fundamental es el de Argentina, donde las instituciones desarrollaron una propuesta experta y de alta calidad técnica en un asunto política y socialmente complicado. También es interesante señalar que el conocimiento no siempre debe ser un producto del trabajo de quién hace la propuesta. Por ejemplo, la *Coordinadora de*

Derechos Humanos en Perú basó muchas de sus sugerencias en la experiencia internacional acumulada, y aprovechó las extensas conexiones internacionales desarrolladas durante años para hacer llegar a su audiencia la opinión experta de organismos internacionales.

La articulación con distintos actores de la comunidad internacional también es una práctica que aparece en varios de los ejemplos descritos. En el caso de la creación de la CVR, la comunidad internacional desempeñó un papel clave, ya que los aspectos fundamentales de la política de verdad y justicia se acuerdan en el marco de la Mesa de Diálogo de la Organización de Estados Americanos. Además, como ya se mencionó, en todo el proceso fue fundamental la interacción con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales para acercar a la sociedad peruana las experiencias de otros países (por ejemplo, la contribución del *Centro Internacional para la Justicia Transicional* fue muy importante en este caso). En el caso de la *Alianza Estratégica*, ésta se conforma y constituye en el marco de un proceso hacia una conferencia mundial de las Naciones Unidas. En este contexto, esa reunión internacional es la que constituye al mismo tiempo el motor y la meta de su tarea. Finalmente, en el caso sobre desplazamiento forzado en Colombia, la comunidad internacional fue crucial para informar a la opinión pública mundial sobre la crisis humanitaria que sufría este país, al mismo tiempo que promovió la participación más activa de los organismos internacionales de derechos humanos en el seguimiento de la situación -lo que eventualmente sirvió como un factor desencadenante para una mayor y mejor respuesta por parte del Estado, incluyendo la Corte Constitucional.

El aprovechamiento de una coyuntura determinada es también un aspecto determinante para el logro de los objetivos. En el caso del trabajo sobre la Corte Suprema en Argentina, las organizaciones fueron muy hábiles para transformar una demanda social en una propuesta de política pública. En un contexto de gran convulsión social, en el que una sociedad movilizaba reclamaba la remoción de todos los jueces de la Corte, estas organizaciones supieron canalizar esa demanda y construir a partir de ella una propuesta de política pública que, junto con representar la demanda en las calles, impulsaba una reforma del máximo tribunal que había estado en la agenda de algunas de estas organizaciones durante muchos años. En Perú, el movimiento de derechos humanos también aprovechó la coyuntura de la implosión del régimen de Fujimori para volver a poner sobre la mesa de negociación sus demandas históricas de verdad y justicia -no solo referidas al gobierno inmediatamente anterior sino que desde 1980. En este sentido, se aprovecha el protagonismo en el orden interno de la comunidad internacional y una transición que obliga a replegarse a los actores políticos tradicionales, para asegurar una política acorde con los estándares de derechos humanos. Por último, en el caso de la *Alianza*, es una coyuntura internacional (el proceso preparatorio de la III Conferencia Mundial contra el Racismo) el que permite dar un salto cualitativo a su trabajo.

Finalmente, en todos los casos las organizaciones llevaron adelante una estrategia multidimensional. La *Coordinadora* llevó adelante una campaña de comunicación a nivel masivo, negoció en el marco de una mesa de diálogo, movilizó a la comunidad internacional a favor de sus demandas, etc. En Argentina, la alianza por *Una Corte para la Democracia* llevó adelante una estrategia para instalar sus propuestas en los medios de comunicación social, primero, y entre los decisores de política después; realizó acciones de cabildo e involucró a los expertos en la materia. *Vivo Positivo* litigó casos, promovió la necesidad de una nueva legislación, instaló el tema en la opinión pública y negoció con todos los involucrados. En Colombia, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con desplazados documentaron la situación, movilizaron a la comunidad internacional y presentaron acciones judiciales. La *Alianza Estratégica* buscó alianzas con organizaciones de derechos humanos, trabajó junto a los gobiernos en la preparación de las conferencias, difundió información sobre la situación de los afro-latinos y capacitó a sus miembros para la participación en instancias internacionales y locales.

En ninguno de estos casos habría bastado con una sola estra-

tegia. De hecho, tal vez el elemento central que al mismo tiempo demuestra los avances y los consolida, es la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la puesta en práctica de las políticas públicas que promovieron: la *Coordinadora* trabajó muy cercanamente a la CVR y lo sigue haciendo, ahora por la aplicación de sus recomendaciones; las organizaciones argentinas que promovieron los cambios en la Corte Suprema trabajaron junto al nuevo gobierno en la formulación del decreto reglamentario y, posteriormente, hicieron el seguimiento de su aplicación. *Vivo Positivo* ha venido acompañando el proceso de puesta en marcha y cumplimiento de la nueva ley de VIH/SIDA, mediante el seguimiento de su efectividad y entrenando a sus operadores. Las organizaciones colombianas han participado activamente de la aplicación de la decisión de la Corte Constitucional. La *Alianza Estratégica* ha trabajado con varios gobiernos para la creación de instancias nacionales especializadas en la cuestión de la discriminación racial.

Los desafíos, en todos estos casos, fueron diversos y complejos, pero un profundo conocimiento de la situación con la que estaban lidiando y la correcta lectura de la realidad y sus posibilidades fueron fundamentales para avanzar hacia el logro de sus objetivos. La paciencia fue otro factor clave, ya que ninguno de estos avances fue inmediato y en varios ejemplos constituyó el resultado de décadas de trabajo. En síntesis, una acertada combinación de capacidad, perseverancia, apego a los principios, pragmatismo y oportunismo permitió en estos casos avanzar hacia una mejor protección de los derechos humanos.

En este trabajo hemos tratado de explicar porqué completar esta ecuación no es una tarea sencilla, pero estos casos demuestran que los resultados justifican el esfuerzo.

Notas

¹ Este artículo está basado en una versión más extensa publicada en el libro de Augusto Varas, Martín Abregú *et al.*, *La Propuesta ciudadana: una nueva relación sociedad civil-Estado*, Santiago, Fundación Ford/ Catalonia, 2006, editada, bajo la supervisión del autor, por el Comité Editorial.

² Roberto Saba, “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”, en Aldo Panfichi (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 Michael Ignatieff, “Human Rights: the Midlife Crisis”, en *The New York Review of Books*, 20 de mayo, 1999.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Algunas de las conclusiones de esas reflexiones pueden leerse en Carlos Basombrío, *¿... Y ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina*, Lima, Diakonía Acción Ecuémica Sueca, 1996; José Zalaquett, (coord.), *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 Alicia Yamin, *Facing the 21st Century: Challenges and Strategies for the Latin American Human Rights Community*, informe del relator basado en una conferencia organizada por *The Washington Office on Latin America* y el Instituto de Defensa Legal, julio de 1999.

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 forma en que se resolvieron las crisis institucionales en Argentina, Ecuador y Bolivia, si bien generaron serias inquietudes respecto a las tramas ocultas que generaron la renuncia o remoción de presidentes democráticamente elegidos, en todos los casos siguieron los carriles institucionales previstos para la sucesión presidencial.

⁸ Ver *Puente @ Europa*, Vol. IV, n. 3, septiembre de 2006 (Nota del



Coordinador Editorial, N.C.E.).

⁹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2004.

¹⁰ Diálogo Inter-Americano y PNUD, *Scrutinizing Democracy in Latin America. A Discussion of the UNDP's Report on Democracy in Latin America*, Inter-American Dialogue y United Nations Development Programme, Regional Bureau for Latin America and The Caribbean, junio de 2005.

¹¹ En 1980, un 40,5% de la población de América Latina tenía ingresos bajo la línea de pobreza; en 1990, era un 48,3%; en 2000, un 42,5% y proyecciones para 2004 indican que es un 42,9%. Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*, CEPAL, Santiago, 2005. Sin embargo, estas afirmaciones no deben generar la impresión de que todos los procesos nacionales son similares. En Chile, por ejemplo, la democracia estuvo acompañada de mejoras en las condiciones de vida de las grandes mayorías, al punto de reducir sensiblemente los niveles de pobreza e indigencia hasta niveles históricamente inéditos. También el caso colombiano es único, ya que en este país han convivido durante décadas gobiernos libremente elegidos con una situación de conflicto armado interno que ha provocado incluso que grandes áreas del territorio nacional hayan quedado bajo la custodia de grupos armados ilegales (ya sean insurgentes o paramilitares).

¹² Cath Collins, *Post-Transitional Justice: Legal Strategies and Accountability in Chile and El Salvador*, tesis para el grado de doctor en Filosofía, Institute of Latin American Studies, Institute for the Study of the Americas, University of London, 2005.

¹³ Tesania Velázquez, *Vivencias diferentes: la indocumentación entre las mujeres rurales del Perú*, Lima, DEMUS-OXFAM-DFID, 2004.

¹⁴ Universidad Nacional de Tucumán, Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público, *Horco Molle. El caso DNI: litigio sistémico*, Documento de Trabajo, Clínica Jurídica de Derecho de Interés Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán, 2005.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, “Migraciones internacionales, remesas y mercado laboral: la situación en América Latina y el Caribe”, en Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, 2005.

¹⁶ Por ejemplo, el profesor Julio Maier, en su clase magistral al retirarse de la docencia activa como titular de Derecho penal y procesal penal de la Universidad de Buenos Aires en 2005, caracterizó al sistema penal actual como mucho más violento que aquel que él conoció al comenzar su carrera profesional en esta área, planteando que a pesar de algunos avances legislativos, en la práctica éste desconoce de forma más sistemática y grave los derechos fundamentales de las personas. Si bien la descripción que hace Maier de la situación actual del sistema penal no parece suscitar mayores divergencias, tal vez valdría la pena preguntarse en qué medida la mayor violencia ejercida por el sistema penal está directamente asociada con la creciente canalización de la violencia estatal a través de las instituciones oficiales del estado tales como el sistema penal, *vis à vis*, la utilización de estructuras paramilitares o escuadrones de la muerte que dominaron en otras épocas.

¹⁷ Álvaro Bello y Marta Rangel, *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000; Martín Hopenhayn y A. Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Serie Políticas Sociales 47, Santiago, División de Desarrollo Social, CEPAL, mayo de 2001.

¹⁸ Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera, *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas*, Santiago, LOM Ediciones, Ciencias Humanas, 2003.

¹⁹ Es importante señalar que el acceso a los derechos humanos no debe confundirse con el acceso a la justicia, especialmente en el sen-

tido restrictivo de acceso a los tribunales. Por el contrario, el acceso a los derechos humanos involucra a todos los poderes del estado e incluye demandas de diversas índoles, como reclamos sobre los derechos del consumidor frente a organismos oficiales de control, la atención en comisarías y las denuncias por violencia intrafamiliar. Incluso cuestiones tales como los canales de representación entre gobernantes y gobernados, y ciudadanos y partidos políticos, también pueden ser incluidas dentro del marco genérico del acceso a los derechos.

²⁰ Hugo Frühling señala que “el carácter militarizado de las policías hace que las personas solo acudan a ellas cuando es absolutamente necesario (delitos graves)”. Ver Hugo Frühling, “La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina”, Santiago, CED, Área Seguridad Ciudadana, 2001, p. 9.

²¹ Para una descripción de la política de seguridad democrática y los debates en torno a ella, pueden verse en: Fundación Social y FESCOL, “Seguridad y derechos humanos en el conflicto armado. Conflicto y seguridad democrática en Colombia. Temas críticos y propuestas”, en *Policy Paper 4*, Bogotá, Fundación Social y Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, enero de 2004; Eduardo Pizarro Leongómez, “A New Approach: Álvaro Uribe’s Democratic Security Project”, *Working Paper*, Washington, D.C., Inter-American Dialogue, julio de 2003; Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), “Colombia. Las detenciones masivas, arbitrarias e indiscriminadas: estrategia de la seguridad democrática”, en *Informe N° 392/3*, FIDH, mayo de 2004; *Id.* “Colombia. ‘La seguridad democrática’: desconoce los derechos humanos y socava las bases del Estado de derecho”, en *Informe N° 393/3*, FIDH, mayo de 2004; Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF), *The Wrong Road. Colombia’s National Security Policy*, Washington D.C., LAWGEF, julio de 2003.

²² Véase Sentencia de Tutela T-025 de 2004. Magistrado Ponente de la Corte Constitucional de Colombia: Manuel José Cepeda Espinoza.

²³ Sentencia del 3 de mayo de 2005, caso Horacio Verbitsky sobre amparo, Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). Recurso de hecho V. 856. XXXVIII.

²⁴ Para algunos ejemplos concretos de este tipo de intervención puede verse Iniciativas para el Fortalecimiento Democrático y Social, *Experiencias de fortalecimiento democrático y social*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, Universidad de San Andrés y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Argentina, 2005. Más información sobre el caso de Perú en www.flora.org.pe/comisaria.htm. Ver Julieta Estremadoyro, *Violencia en la pareja. Comisarías de Mujeres en el Perú*, Lima, Flora Tristán, 1993.

²⁵ Ver Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA), *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*, WOLA y CEDPA, marzo de 2005, p. 21 (www.wola.org/publications/atp_manual_para_facilitacion_jun_05.pdf).

²⁶ Para una descripción de muchas otras valiosísimas actividades que realizan y realizaron cotidianamente las organizaciones de derechos humanos, véase Mario Garcés y Nancy Nicholls, *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.

²⁷ Enrique Peruzzotti ha escrito un muy interesante análisis sobre la relevancia pero también los malos entendidos que explican muchos de estos cuestionamientos. Ver Enrique Peruzzotti, “Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations”, en Lisa Jordan y Peter Van Tuijl (eds.), *NGOs Rights and Responsibilities*, London, Earthscan, en prensa.

²⁸ Ver *Puente @ Europa*, Vol. IV, n. 1, marzo de 2006 (N.C.E.).

²⁹ Ver E. Peruzzotti, *op. cit.*

³⁰ Sofía Tiscornia, “Límites al poder de policía. El activismo internacional de los derechos humanos y el caso Walter Bulacio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Sofía Tiscornia y

María Victoria Pita (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.

³¹ 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 Martín Abregú, “Democratizando la lucha por los derechos humanos”, mimeo, presentación en LASA 1996.

³² Domingo Namuncura, “Hacer derechos humanos desde la sociedad civil y desde el estado. Reflexiones sobre semejanzas y diferencias”, en Carlos Basombrío (ed.), *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005; Andrés Domínguez, “De cómo la alianza entre los derechos humanos y la policía produce justicia y seguridad”, en C. Basombrío (ed.), *op. cit.*

³³ Sobre este punto, ver *Puente@ Europa*, Año. 3, n. 3, septiembre de 2005 (N.C.E.).

³⁴ Luiz Eduardo Soares, “La experiencia de la inadecuación: contradicciones y complementariedad entre academia, activismo cívico y militancia política”, en Carlos I. Basombrío, *op. cit.*

³⁵ Como ejemplo de este trabajo, puede leerse en el capítulo VI incluido en el libro al que también pertenece la versión original de este artículo la experiencia de *Vivo Positivo* y su trabajo con el Fondo global contra el SIDA, Augusto Varas, Martín Abregú *et al.*, *op. cit.*

³⁶ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Justicia y Sociedad Civil. El papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudio de casos en Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2003.

³⁷ Patricio Valdivieso y Juan Enrique Vargas, “Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil en Chile (1990-2002)”, en CEJA, *op. cit.*

³⁸ Para una revisión de estas experiencias en Colombia, Perú, Chile y Argentina véase CEJA, *Ibidem* y la evaluación de Luis Pásara en el prólogo, “Cambios en el sistema de justicia y sociedad civil”, en CEJA, *Ibidem*.

³⁹ 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; ver R. Vásquez, *op. cit.*. 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.

⁴⁰ M. Ignatieff, “Human Rights and the Measurement Revolution”, documento de trabajo presentado en la conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge, Mass., mayo de 2005.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ Por ejemplo, hace varios años una organización internacional promovió una reflexión y discusión en materia de comunicación en derechos humanos. La conversación giraba alrededor de un texto de Stanley Cohen titulado *Human Rights Violations: Communicating The Information*. Algunos años después, en una entrevista que el autor de esta iniciativa tuvo con el profesor Cohen, al consultarle so-

bre los resultados de ese trabajo, respondió que el trabajo había sido víctima de lo que denunciaba: no había tenido una buena comunicación y, por tanto, no logró provocar el esperado debate. Ver Stanley Cohen, *Human Rights Violations: Communicating the Information*, Discussion Paper From an International Workshop Oxford 1995 and related papers, London, 2005.

⁴⁵ M. Ignatieff, “Human Rights: the Midlife Crisis”, *cit.*, p. 1.

⁴⁶ F. Raine, *op. cit.*

⁴⁷ 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; 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. Ver Miguel Braun, Mariana Chudnovsky, Nicolás Ducoté y Vanesa Weyrauch, *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*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2005.

⁴⁸ Aryeh Neier sostiene que los principales avances en material de derechos humanos se lograron en los peores contextos frente a gobiernos no amigos, porque fue en esas coyunturas que se pudo establecer hasta dónde ya no fue posible retroceder. Ver Aryeh Neier, *Taking Liberties. Four Decades in the Struggle for Rights*, New York, Public Affairs, 2003.

⁴⁹ M. Abregú, “Apostillas a un fallo histórico”, en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina*, Año IX, N. 16, 2003, p. 39 y ss.

⁵⁰ Las organizaciones que participaron en esta iniciativa fueron (en orden alfabético): *Asociación por los Derechos Civiles (ADC)*, *Centro de Estudios Legales y Sociales*, *Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, *Fundación Poder Ciudadano*, *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales* y *Unión de Usuarios y Consumidores*.

⁵¹ PNUD, *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia-2003*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003 (http://indh.pnud.org.co/informe2003_plx?pga=CO3tablaContenido&f=1144945886).

⁵² Víctor Abramovich, “Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados”, en José Zalaquett (coord.), *Temas de derechos humanos en debate. Grupo de reflexión regional*, Instituto de defensa Legal, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004.

⁵³ Sentencia de Tutela T-025 de 2004. Magistrado Ponente de la Corte Constitucional de Colombia: Manuel José Cepeda Espinoza.

⁵⁴ Ver Entrevista con Diana Britto sobre la experiencia de la justicia restaurativa en Colombia, *Puente @ Europa*, Año IV, n. 1, marzo de 2006 (N.C.E.).

⁵⁵ Ver A. Varas, M. Abregú *et al.*, *op. cit.*, cap. VI.

⁵⁶ Los protagonistas y participantes coinciden en que la Pre-Conferencia de Santiago fue la mejor reunión en todo el proceso preparatorio hacia el encuentro de Durbán no solamente por la posibilidad que tuvieron muchos grupos históricamente excluidos de hacer oír su voz sino también por el hecho de haber incluido a todos los grupos discriminados sin exclusión ni agresión. La Conferencia de Durbán, en cambio, estuvo trágicamente atravesada por el conflicto árabe-israelí y fueron lamentables las reiteradas actitudes antisemitas de algunos de los participantes. En América Latina, son varios los grupos provenientes de la comunidad judía que se involucraron activamente en el proceso hasta Santiago +5, como una forma de “rescatar el espíritu de esa reunión, después traicionado en Durbán”, según señalaban.