

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencia Sociales



**EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA
INSTITUCIONAL DE LA COORDINADORA NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS. UN ESTUDIO DE CASO.**

Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política

Presenta la Bachiller:

LEANNA SOFÍA DE LOS ÁNGELES ZÚÑIGA MONTAÑO

Presidenta : Adriana Urrutia Pozzi-Escot

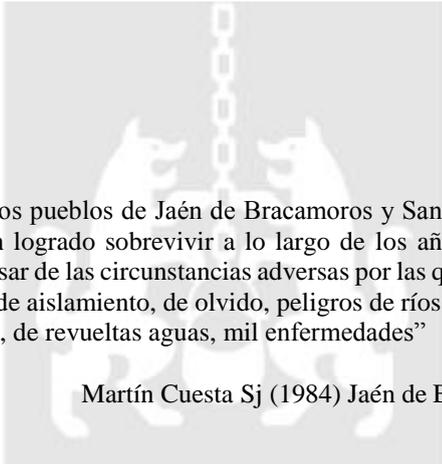
Asesora : Carmen Margarita Ilizarbe Pizarro

Lector : Andrés Alonso Cárdenas Cornejo

Lima- Perú

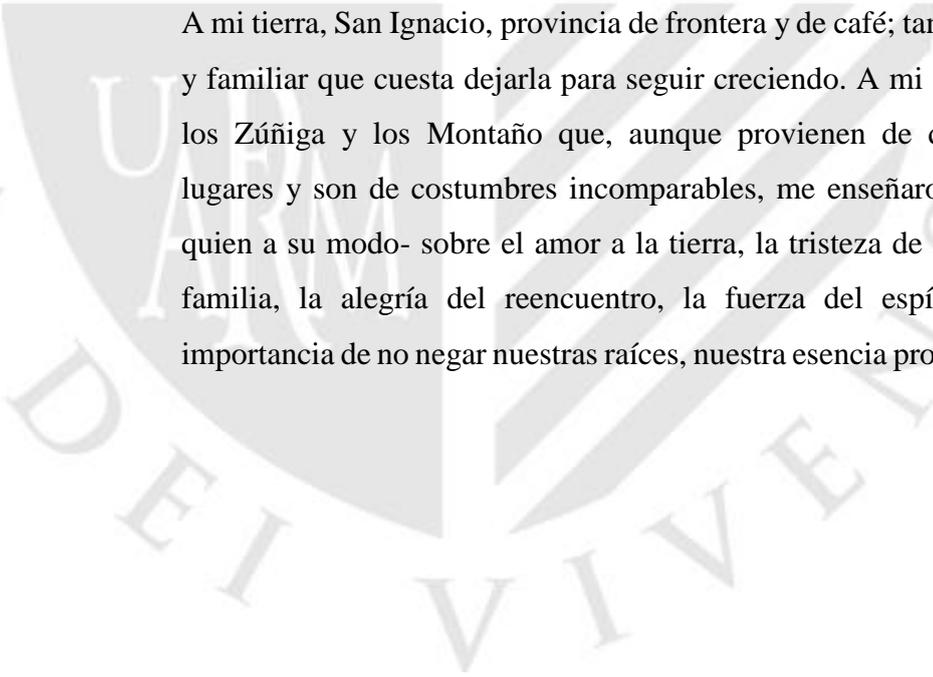
Noviembre de 2018

DEDICATORIA



“(…) Ambos pueblos de Jaén de Bracamoros y San Ignacio de Loyola han logrado sobrevivir a lo largo de los años y de los siglos, a pesar de las circunstancias adversas por las que tuvieron que pasar, de aislamiento, de olvido, peligros de ríos caudalosos sin puentes, de revueltas aguas, mil enfermedades”

Martín Cuesta Sj (1984) Jaén de Bracamoros



A mi tierra, San Ignacio, provincia de frontera y de café; tan pequeña y familiar que cuesta dejarla para seguir creciendo. A mi familia, a los Zúñiga y los Montaño que, aunque provienen de diferentes lugares y son de costumbres incomparables, me enseñaron – cada quien a su modo- sobre el amor a la tierra, la tristeza de dejar a la familia, la alegría del reencuentro, la fuerza del espíritu y la importancia de no negar nuestras raíces, nuestra esencia provinciana.

AGRADECIMIENTOS

A la entrega de mis pilares, Sofía y Wilson, mis padres y primeros maestros; a ellos agradezco su amor incondicional, su apoyo constante en mi formación educativa y su confianza. A mi hermana y compañera de vida, Lucero, por ser mi primer referente de valentía y por guiarme durante mis primeros años como universitaria. A mi segundo padre, Carlos Francisco Zúñiga Pesantes sj, por acercarme a la espiritualidad ignaciana, por celebrar- a veces a la distancia, pero con el mismo cariño- todos mis logros como estudiante y animarme a salir de mis márgenes de seguridad para seguir creciendo. Agradezco a mi universidad, Antonio Ruiz de Montoya, por permitirme conocer a docentes excepcionales, por transmitirme una educación académica y humana, una apuesta que busca la transformación social; a ella le debo el cuestionarme cómo ejercer la Ciencia Política en el Perú, le debo el comprender que es necesario reconocer la diversidad social y cultural y adquirir otras apuestas formativas. A la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá-Colombia, por aceptarme como estudiante de movilidad académica y contribuir en mi formación educativa y personal; a ella le debo cinco meses conociendo parte de la historia colombiana y los retos de una sociedad aún convulsionada, una enseñanza que me permitió regresar a Perú con la convicción de involucrarme mucho más en espacios de construcción ciudadana. A Carmen Ilizarbe, mi asesora de tesis, por aceptar acompañarme en este proceso de construcción, por su paciencia e invaluable guía. A todas las personas que facilitaron el desarrollo de la investigación, un sincero gracias.

RESUMEN

Esta investigación toma como marco el tema sobre la representación y representatividad desde la sociedad civil. Para ello, el trabajo desarrolla un estudio de caso sobre el proceso de construcción de la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos [en adelante CNDDHH], pues partimos de la premisa que este proceso es el hecho tangible que permite identificar cuáles son los temas que la coalición decide representar en la esfera pública de manera consensuada. En ese sentido, proponemos como pregunta central ¿Cómo se construye la agenda institucional de la CNDDHH como plataforma de representación del movimiento de Derechos Humanos en el Perú? Nos planteamos esta cuestión con el interés de comprender cómo se desarrolla la representación de la sociedad civil a nivel interno; un espacio caracterizado por dinámicas de participación, deliberación y negociación interna, que afectan de manera saludable la calidad de la participación pública de la CNDDHH.

Este estudio planteó una metodología cualitativa. Se revisó material y documentos oficiales sobre la creación de la CNDDHH, el proceso de formación del *pensamiento institucional* y la estructura organizacional de la coalición. Asimismo, se desarrolló observación participante, entrevistas a profundidad y entrevistas semi-estructuradas a trabajadores, directivos y ex directivos de la CNDDHH, con el fin de confrontar la información obtenida en los documentos, recopilar información fidedigna sobre los procesos internos y recoger opiniones respecto a los organismos, mecanismos y espacios institucionalizados o no, que están vinculados con el proceso de construcción de la agenda institucional.

Nuestra investigación está dividida en tres capítulos. El primero desarrolla un marco teórico-conceptual que esboza un repaso general sobre la teoría democrática y subraya las principales características del modelo deliberativo con el fin de identificar el vínculo de sus postulados con la sociedad civil; a partir de este ejercicio, presentamos la definición que asumimos en esta investigación, respecto a ella. Además de ello, presentamos los conceptos

de cultura política, capital social, representación y, con el fin de comprender el contexto del estudio de caso, se desarrolla un estado de la cuestión sobre la sociedad civil en el contexto latinoamericano y de manera específica en el contexto peruano. Nuestra revisión teórico-conceptual sirve como base para comprender la información recogida durante el trabajo de campo y aportar en el análisis de nuestras hipótesis.

El segundo capítulo expone la metodología de la investigación. Se indica la justificación, planteamiento del problema, las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos trazados a partir de ellas [las preguntas] y las hipótesis. Asimismo, se explica el método y las técnicas que se usaron durante el proceso de investigación. El tercero presenta el estudio de caso y está organizado en tres apartados. En el primero se presenta una descripción general sobre el nacimiento del Movimiento de Derechos Humanos para contextualizar la creación de la CNDDHH. En el segundo se narra de manera general la historia de la creación de la CNDDHH, se describe el *pensamiento institucional*, la estructura organizacional y el funcionamiento de ella. En el tercero se analiza el estudio de caso considerando variables como la estructura organizacional, el centralismo y el capital social.

Palabras clave: Representación, sociedad civil, democracia deliberativa, cultura política, capital social, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

ABSTRACT

This research takes, as a framework, the representation and representativeness from the civil society. In fact, this work develops a study case of the process of building the institutional agenda at the National Coordinator of Human Rights [hereinafter CNDDHH]. Since we start from the premise that this process is the tangible fact that allows to identify which are the issues that the coalition decides to represent in the public sphere, consensually. For that reason, we propose as a central question: How is the institutional agenda of the CNDDHH as a platform for representation of the human rights movement in Peru? We raise this issue in order to understand how the representation of civil society is developed at the internal level. Which means, a space characterized by dynamics of participation, deliberation and internal negotiation, that affect in a healthy way the quality of the public participation of the CNDDHH.

This study raised a qualitative methodology. The material and official documents that were reviewed, were related on the creation of the CNDDHH, the process of formation of the institutional thought and the organizational structure of the coalition. In addition, there were realized participant observation, in-depth interviews and semi-structured interviews that were taken to workers, managers and former managers of the CNDDHH. With this information, it was possible to confront the information obtained in other documents, collect reliable information about internal processes and to gather opinions about the institutions, mechanisms and institutionalized spaces, which are linked to the process of building the institutional agenda.

Our research is divided into three chapters. The first one develops a theoretical-conceptual framework that outlines a general review of the democratic theory and underlines the main characteristics of the deliberative model in order to identify the link of its postulates with civil society. By this fact, we present the definition that we assume in this research, regarding

it. In addition, we present the concepts of political culture, social capital, representation and also we develop a state of the question about civil society in the Latin American context and in a specific way in the Peruvian context. Our theoretical-conceptual review serves as a basis for understanding the information collected during field work and contributing to the analysis of our hypothesis.

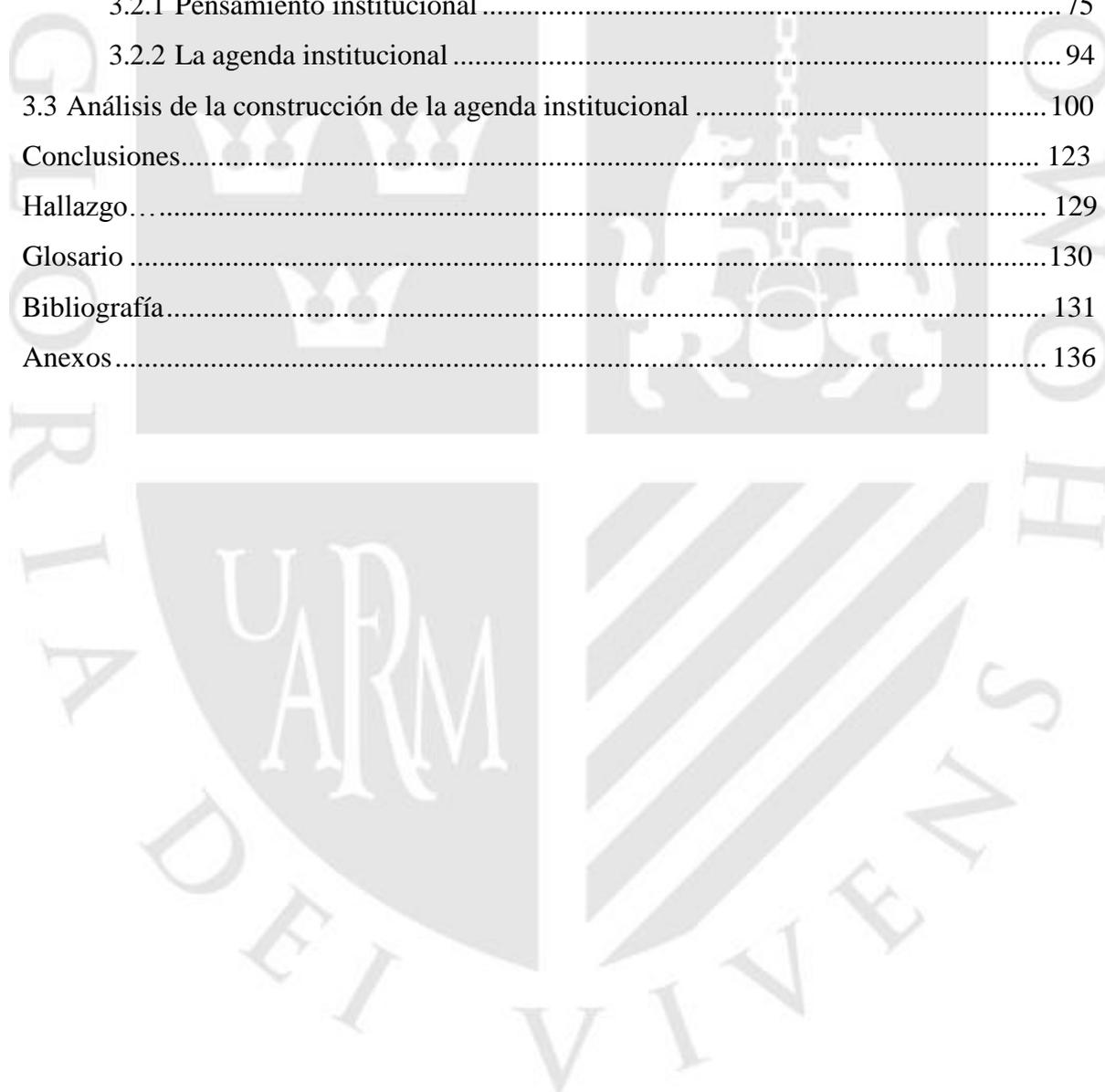
The second chapter exposes the research methodology. It indicates the justification, the approach of the problem, the research questions, the general and specific objectives drawn from them and the hypothesis. The method and techniques used during the research process are also explained. The third chapter presents the case study and is organized into three sections. The first section presents a general description of the birth of the human rights movement in order to contextualize the creation of the CNDDHH. The second, narrates in general the history of the creation of the CNDDHH, describes the institutional thinking, organizational structure and functioning of it. And, the third one, analyzes the case study considering variables such as organizational structure, centralism and social capital.

Keywords: Representation, civil society, deliberative democracy, political culture, social capital, National Coordinator of Human Rights.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	16
1.1 La democracia moderna: la democracia deliberativa	16
1.2 Conceptualización de la sociedad civil desde la democracia deliberativa.....	26
1.2.1 Elementos clave: Los postulados de Habermas	26
1.2.2 Límites: análisis al enfoque habermasiano	29
1.3 Conceptos vinculados a la sociedad civil	34
1.3.1 Sociedad civil, cultura política y capital social.....	34
1.3.2 Sociedad civil y representación.....	38
1.4 Estado de la cuestión: situación de la sociedad civil en América Latina.....	41
1.4.1 La sociedad civil en el Perú	44
1.4.2 Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el papel de las ONG en la sociedad civil.....	45
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	48
2.1 Justificación y planteamiento del problema	48
2.1.1 Justificación	48
2.1.2 Planteamiento del problema	49
2.2 Preguntas de investigación y objetivos.....	50
2.3 Periodo de estudio	52
2.4 Método y técnicas	53
2.4.1 Técnicas aplicadas	54

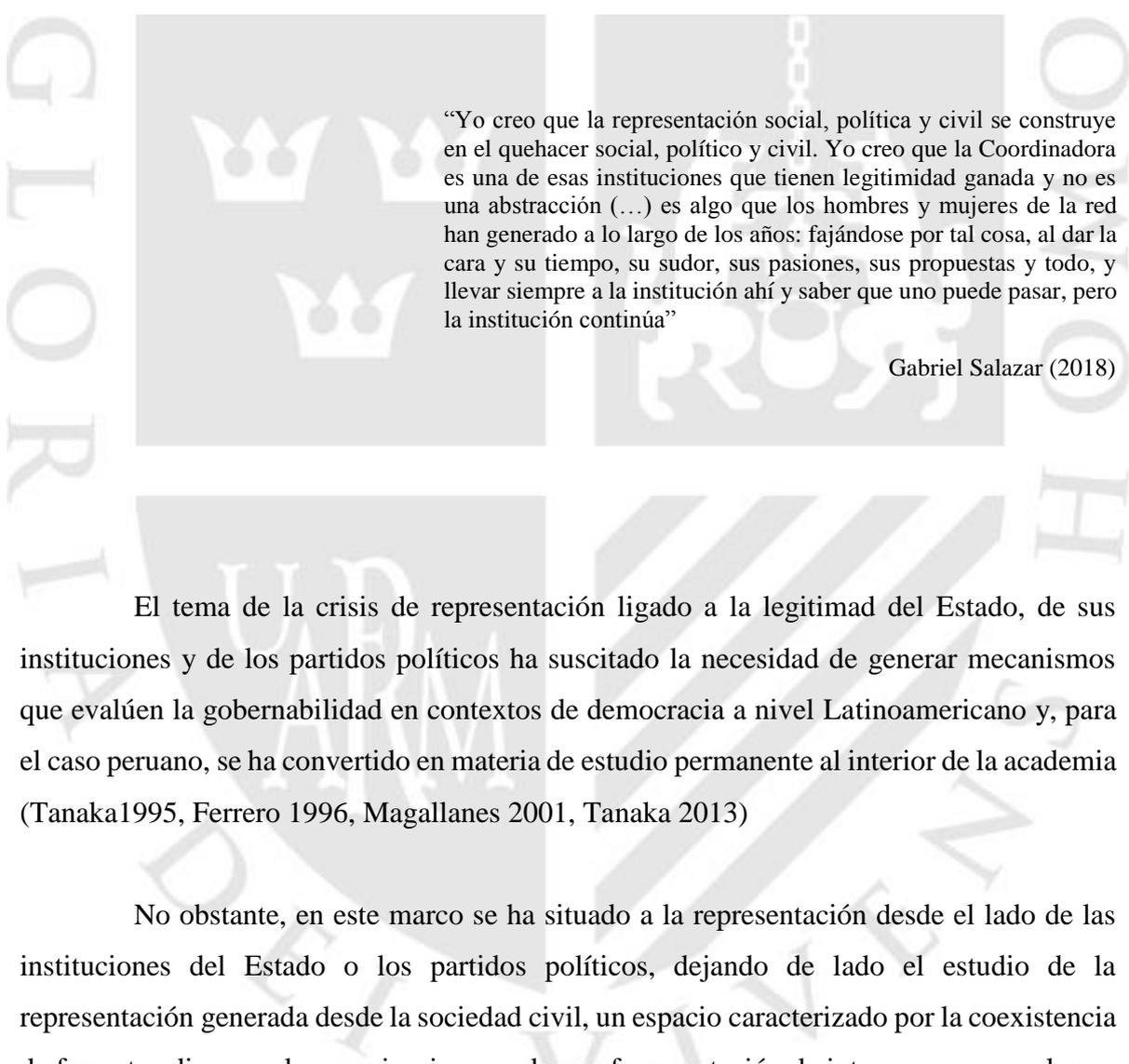
CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	61
3.1 El Movimiento de Derechos Humanos en el Perú.....	62
3.2 Creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	70
3.2.1 Pensamiento institucional	75
3.2.2 La agenda institucional	94
3.3 Análisis de la construcción de la agenda institucional	100
Conclusiones.....	123
Hallazgo.....	129
Glosario	130
Bibliografía.....	131
Anexos.....	136



INDICE DE FIGURAS, TABLAS, ILUSTRACIONES Y CUADROS

Figuras N° 1.- Modelos y variantes de democracia.....	18
Tabla N° 1.- Tabla de Operacionalización.....	57
Ilustración N° 1.- Organigrama de la CNDDHH 1999.....	80
Ilustración N° 2.- Organigrama de la CNDDHH 2017.....	81
Cuadro N° 1.- Órganos que conforman la CNDDHH en 1999 y 2017	83

INTRODUCCIÓN



“Yo creo que la representación social, política y civil se construye en el quehacer social, político y civil. Yo creo que la Coordinadora es una de esas instituciones que tienen legitimidad ganada y no es una abstracción (...) es algo que los hombres y mujeres de la red han generado a lo largo de los años; fajándose por tal cosa, al dar la cara y su tiempo, su sudor, sus pasiones, sus propuestas y todo, y llevar siempre a la institución ahí y saber que uno puede pasar, pero la institución continúa”

Gabriel Salazar (2018)

El tema de la crisis de representación ligado a la legitimidad del Estado, de sus instituciones y de los partidos políticos ha suscitado la necesidad de generar mecanismos que evalúen la gobernabilidad en contextos de democracia a nivel Latinoamericano y, para el caso peruano, se ha convertido en materia de estudio permanente al interior de la academia (Tanaka 1995, Ferrero 1996, Magallanes 2001, Tanaka 2013)

No obstante, en este marco se ha situado a la representación desde el lado de las instituciones del Estado o los partidos políticos, dejando de lado el estudio de la representación generada desde la sociedad civil, un espacio caracterizado por la coexistencia de formatos diversos de organizaciones y de una fragmentación de intereses que, en el caso particular de las denominadas organizaciones paraguas, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), institución a analizar en esta investigación, podrían complejizar su rol como unificadora y representante de una red más amplia de organizaciones sociales.

Para lograr comprender cómo se desarrolla la representación en la sociedad civil desde el espacio interno, se asumió que la construcción de la agenda institucional es el hecho tangible que permite conocer los temas y/o problemáticas que se deciden representar en la esfera pública de manera consensuada. Si bien la CNDDHH, desde el enfoque de la comunicación política¹, es parte de la opinión pública, ya que es una organización de la sociedad civil, cuyo objetivo es poner en la agenda política la importancia de los derechos humanos mediante el fomento de una cultura de paz y proponer soluciones que consoliden la democracia, también se manifiesta como una coalición de organismos capaz de albergar diversas estructuras, intereses y agendas que requieren de un proceso interno de deliberación, coordinación y construcción colectiva donde factores como la legitimidad, son vitales.

En esa línea, esta investigación propone responder a la pregunta general ¿Cómo se construye la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos como plataforma de representación del movimiento de Derechos Humanos en el Perú? Nos planteamos esta interrogante con el interés de comprender cómo se desarrolla la representación de la sociedad civil a nivel interno, visto como un espacio previo al de comunicar en la esfera pública qué se decide representar de manera consensuada y en donde intentamos demostrar que también es posible identificar un espacio de participación, deliberación y negociación interna, que afecta de manera saludable la calidad de la participación pública de la CNDDHH.

Nuestra investigación está organizada en tres capítulos. El capítulo I refiere el marco teórico-conceptual; se consideró pertinente esbozar un marco teórico que desarrolle un repaso general sobre la teoría democrática y donde se subraye las principales características del modelo deliberativo con el fin de resaltar el vínculo de sus postulados con la sociedad civil y, en esa línea, permitimos comprender la complejidad del concepto [sociedad civil]. También fue pertinente recoger conceptos como cultura política, representación y, con el fin de comprender el contexto del estudio de caso, desarrollar un

¹ Dominique Wolton define la comunicación política como “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tiene legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública” (Wolton 1995:31)

estado de la cuestión sobre la sociedad civil en el contexto latinoamericano y de manera específica en el contexto peruano. Nuestra revisión teórico-conceptual sirve como base para comprender la información recogida durante el trabajo de campo y aportar en el análisis de nuestras hipótesis.

El capítulo II expone la metodología de la investigación. Este capítulo tiene por objetivo presentar de manera detallada el diseño de investigación que se aplicó en este trabajo. Haciendo referencia a la justificación y el planteamiento del problema que ya han sido esbozados, el capítulo indica las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos trazados a partir de ellas y las hipótesis. Asimismo, se explica el método y las técnicas que se usaron durante el proceso de investigación.

El capítulo III presenta el estudio de caso y está dividido en tres apartados. En el primero se presenta una descripción general sobre el nacimiento del Movimiento de Derechos Humanos para tomarla como antecedente y contextualizar la creación de la CNDDHH. En el segundo, se narra la historia de creación de la CNDDHH a partir de hitos principales, se describe el pensamiento institucional recogiendo información histórica y actualizada respecto a la misión, valores, principios, estructura organizacional y el funcionamiento de ella; esta información resulta relevante para el análisis de nuestro estudio de caso, pues ayuda en el cumplimiento de los objetivos específicos descritos en el capítulo metodológico. En el tercero, desarrollaremos el análisis del estudio de caso a partir de las hipótesis que serán planteadas de manera posterior.

Finalmente, los resultados de la investigación pretenden evidenciar que la construcción de la agenda institucional debe entenderse como un proceso de participación compleja donde se inserta una pluralidad de actores, demandas, intereses, visiones y maneras de concebir el desarrollo del trabajo. Si bien la agenda institucional es entendida como la identificación de todos los temas que busca atender la coalición, internamente existen mecanismos que permiten identificar qué temas deben ser priorizados y en qué escenarios se desarrollarán.

Asimismo, pretende llamar la atención respecto a la idea de que el establecimiento de una agenda institucional no supone la cristalización de los temas; tanto el pensamiento institucional como la estructura de las organizaciones cambian de acuerdo al avance de la historia y las condiciones del contexto en el que están insertas. Eso supone que lejos de entender la existencia de una agenda institucional única, organizaciones de la sociedad civil como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos han reconocido la existencia de una agenda histórica que debe ir cediendo- muchas veces reconociendo las resistencias- espacio a múltiples agendas, agendas que pueden inscribirse en un escenario nacional como en el subnacional y que, en este proceso, elementos como la deliberación, el capital social, los liderazgos y la legitimidad, son esenciales.



CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El presente capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera sección se desarrollará un repaso general sobre la teoría democrática y se presentarán las principales características del modelo deliberativo, resaltando el vínculo de sus postulados con la sociedad civil. A partir del marco de referencia establecido, en la segunda sección se desarrollará la conceptualización de sociedad civil; este ejercicio permitirá comprender la complejidad del concepto [sociedad civil] y subrayar, posteriormente, las principales aproximaciones teóricas, características, su vínculo con el ejercicio de la política y sus limitaciones. En la tercera sección, tomando en consideración los hallazgos del ejercicio desarrollado durante la segunda sección, se describirá el concepto de cultura política y representación asumidos en esta investigación. Finalmente, se describirá de manera general el contexto latinoamericano y de manera específica el contexto peruano en el que se ha desarrollado la sociedad civil para insertar el papel que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en ella y así comprender en qué parámetros se sitúa nuestro estudio de caso.

1.1 La democracia moderna: La democracia deliberativa

La palabra democracia, en términos generales e inclusive poco claros, se instala en el pensamiento de la ciudadanía bajo el imaginario de una forma de gobierno, modelo o sistema político, dejando una suerte de nebulosa. Históricamente, el término democracia ha experimentado diversas maneras de comprender y, por ende, diferentes formas de ejercer; estos cambios no son gratuitos, pues dependen de épocas, contextos, experiencias y razonamientos diferentes. (Held, 1991)

A saber, el término ha estado acompañado de adjetivos generales como “clásica”, “moderna” o “contemporánea”, abarcando en su interior maneras específicas como “protectora”, “desarrollista” y “directa” para el primer caso, y “pluralista”, “legal” y “participativa” para el segundo. (Held, 1991:19). Al señalar lo anterior resulta claro que la democracia es un término polisémico, que aún se continúa analizando, cuestionando y repensando.

“Democracia se deriva de *demokratia*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno). Democracia significa una forma de gobierno en la que, al contrario que en las monarquías y las aristocracias, el pueblo gobierna. Democracia implica un estado en el que existe alguna forma de igualdad política entre las personas. <Gobierno del pueblo> puede parecer un concepto ambiguo, pero las apariencias engañan. La historia de la idea de democracia es compleja y está marcada por concepciones contrapuestas. (...) Los problemas de definición surgen con cada elemento de la frase: ¿gobierno? - ¿gobierno del? - ¿el pueblo?” (Held 1991: 16)

Autores como Held (1991 y 2007) y Dahl (2002) han desarrollado estudios que analizan los diversos modelos de democracia que permiten comprender los contextos en el que surgieron, sus características específicas, diferencias, puntos de concordancia, limitaciones y contribuciones; asimismo, se han propuesto dimensiones teóricas sobre la democratización.

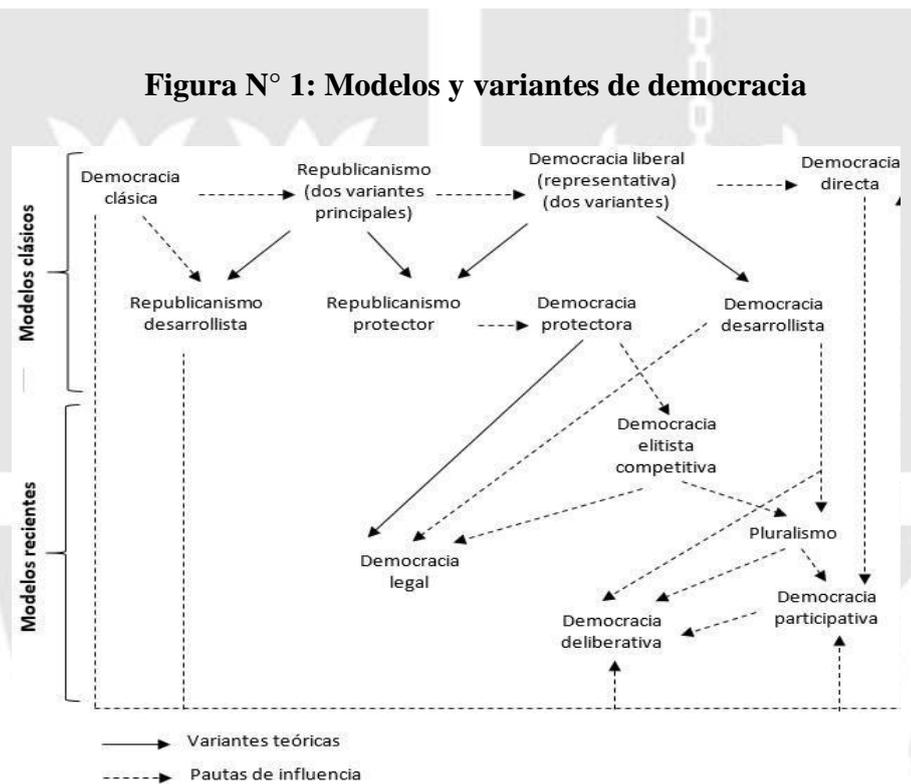
En el libro *Modelos de democracia*, en la tercera edición, David Held (1991:18-19) plantea un análisis sobre las variantes de la democracia para exponer las opciones políticas que se desarrollaron en la época antigua (Grecia y Roma) y aquellas que se presentan en la época contemporánea. En esa línea, el autor sostiene que estas opciones no se presentan de manera sencilla; por el contrario, son complejas debido a que la historia de la democracia, además de ser confusa, aún se mantiene activa.

Muestra de ello es la versión actualizada del mencionado libro donde se incorporan nuevas variantes de democracia. A saber, en la edición de 2007 se presenta un sistema complejo de clasificación basado en trece modelos² (desarrollando sus variantes); en el texto

² En la edición de 1991 del libro *Modelos de democracia* no se encontraban los modelos: democracia deliberativa y democracia cosmopolita. Si bien se presenta el modelo de democracia autocrítica, éste no estaba desarrollado totalmente.

se hace mención a dos grupos: la democracia directa o participativa (en este modelo se reconoce un sistema de toma de decisiones sobre asunto públicos donde los ciudadanos participan de manera directa) y la democracia liberal o representativa (un modelo que reconoce un sistema de gobierno donde los funcionarios electos asumen la representación de los intereses de los ciudadanos en el marco del “imperio de la ley”

Figura N° 1: Modelos y variantes de democracia



Fuente: Held (2008) Modelos de democracia

Tanto Held como Dahl reconocen que los modelos existentes no proporcionan una elucidación satisfactoria de las condiciones y características para una democracia donde los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en diferentes esferas (política, económica y social). En ese sentido, Dahl no desarrolla modelos de democracia; él sostiene que la democracia supone un ideal teórico (Dahl 1989:13) que sirve de referencia para identificar, a través de un conjunto de dimensiones y características, los grados de democratización de los regímenes políticos actuales. Así precisa lo siguiente:

“A mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho” [haciendo referencia al ideal teórico] (Dahl, 1989:18)

Para Dahl existen tres condiciones³ fundamentales para la existencia de la democracia y de un gobierno que responda sin distinciones las preferencias de sus ciudadanos. Estas condiciones se enfocan en la igualdad de oportunidad que ellos deberían tener para: 1). Formular sus preferencias, 2). Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y 3). Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl 1989:18)

En esa línea, él propone dos dimensiones teóricas de la democratización. La primera indica la amplitud dada por los regímenes políticos a la oposición y el debate público; la segunda, la participación de la ciudadanía en el debate público. Señalar estas dimensiones permite aclarar que, para el autor, las poliarquías “son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl 1989:18)

Los trabajos desarrollados por los autores que citamos permite reconocer que existe un cambio constante en el proceso de concebir y desarrollar en el ejercicio práctico la democracia. Los diversos modelos analíticos dan cuenta de características específicas que fueron modificándose o fusionándose con otras a razón de la evolución de las comunidades, las ciudades y la manera de organizar la vida social.

Citando a Bobbio, Held sostiene que desde la antigüedad clásica hasta el siglo XVII, la democracia estuvo asociada con la agrupación de los ciudadanos a través de asambleas y espacios de reunión pública; no obstante, durante el siglo XVIII se comienza a

³ Las condiciones señaladas por Dahl están acompañadas de un conjunto de garantías que están organizadas de la siguiente manera: era condición: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información. 2da. condición: 1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para la cosa pública, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales. 3era. Condición: [todo lo anterior] 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

identificar con el derecho de los ciudadanos a participar en procesos donde se determinaba la voluntad colectiva a través de representantes electos.

“La teoría de la democracia liberal representativa cambió de manera radical los puntos de referencia del pensamiento democrático: los límites prácticos que una ciudadanía de considerables proporciones impone sobre la democracia (...) la democracia representativa podía celebrarse ahora como un gobierno responsable y factible, potencialmente estable en grandes territorios y durante largos periodos de tiempo” (Held 2008:143)

El sistema representativo suponía la libertad de expresión, de prensa, de reunión y el establecimiento de mecanismos que permitan observar y controlar los poderes centrales; asimismo, la competición electoral permitiría desarrollar y aprovechar para beneficio de todos, las cualidades del liderazgo con intelecto (Held 2008:132)

En este punto resulta necesario traer al escenario el trabajo desarrollado por Bernard Manin sobre los principios del gobierno representativo. La metamorfosis del gobierno representativo descrita por este autor permite afirmar que la evolución de la representación siempre estará acompañada de un escenario complejo pero cargada de especificidades que responden al contexto histórico en el que se desarrolle. En este sentido, principios como la elección de representantes, la autonomía parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública o la toma de decisiones en relación al proceso de discusión, se verán modificadas por la evolución de las sociedades respecto a la ampliación de la democracia y la constitución de nuevas formas de interacción.

Partiendo por ello, podemos señalar como ejemplo que, en los orígenes del gobierno representativo, la elección era una manifestación de la confianza depositada en un sujeto notable; es decir, la confianza estaba íntimamente vinculada a la importancia social o red de conexiones locales que ostentaba el representante. Más tarde, durante el surgimiento de la democracia de partidos, la elección seguirá siendo una expresión de la confianza; sin embargo, la especificidad en este contexto es que el objeto que genera la confianza ya no es el sujeto sino la organización o partido, a través de la sensación de pertenencia e identificación.

Finalmente, en la denominada democracia de audiencias, la polarización de los escenarios públicos, los debates fuera del parlamento y la estrategia de comunicación política

orientada a explotar la imagen del candidato, nos indican que la confianza es volátil. En este nuevo escenario, los medios de comunicación han constituido un espacio clave para la obtención de información manifestada en representaciones, símbolos o discursos que influyen en las preferencias del elector respecto al candidato o representante político.

El trabajo de Manin permite notar un hecho importante del que Held también había dado cuenta en la segunda edición de Modelos de democracia (1991); a saber, que buena parte de la teoría de la democracia liberal había ocupado su atención en el gobierno sin especificar las condiciones que posibilitan la participación política de todos los ciudadanos y el conjunto de instituciones gubernamentales que tienen la capacidad de regular las fuerzas que modelan la vida diaria, en examinar lo siguiente:

“Al centrarse en el “gobierno” han desviado la atención de un cuidadoso examen de las relaciones entre los derechos formales y reales; el compromiso de tratar a los ciudadanos como libres e iguales y las prácticas que no hacen lo suficientemente ninguna de las dos cosas; las concepciones del Estado, en principio, como una autoridad independiente y la participación del Estado en la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana; las concepciones de los partidos políticos como estructuras apropiadas para establecer un puente entre el estado, la sociedad y el conjunto de centros de poder que esos partidos y sus líderes no pueden alcanzar; las concepciones de la política como cuestiones gubernamentales y los sistemas de poder que niegan este concepto. (Held 1991:339)

En concreto, resulta necesario reconocer- según identifica Held y Manin- que existe un problema de doble arista. Por un lado, se debe observar la estructura del Estado democrático liberal para entender que no genera una fuerza organizativa que permita regular de manera adecuada los centros de poder civil y, por otro, comprender la estructura de la sociedad al analizar temas como la propiedad productiva privada y las vastas desigualdades sexuales y raciales para reflexionar sobre las condiciones reales para la igualdad del voto, la participación efectiva, una comprensión política adecuada y el control por igual de la agenda política (Cf. Held 1991:339-349)

En esta línea sostenemos que la democracia ha adquirido y continúa adquiriendo varios significados, requisitos y atribuciones. En esta investigación se toma atención al marco teórico-conceptual de la democracia deliberativa por considerarla una propuesta innovadora que pretende mejorar la naturaleza y la forma de la participación política. A saber, ésta teoría vira la atención hacia el análisis de los diferentes contextos de la sociedad civil porque considera necesario reconocer no solo el espacio en el que las personas forman

su opinión, también los mecanismos que entorpecen o fomentan la deliberación, el debate y la creación del consenso para desarrollar una participación pública.

La democracia deliberativa

El modelo de democracia deliberativa plantea como problema la necesidad de observar si los procesos e instituciones democráticos debieran formarse alrededor de la voluntad real o empírica de los actores políticos o, al contrario, si debieran ser contruidos a partir del denominado juicio político razonable (Held 2008:333). Así, tomando como referencia a Offe y Preuss (1991, p. 167) el modelo de democracia deliberativa presentado por Held sostiene que el desafío de la teoría democrática es la introducción de procedimientos que priman la formulación de *preferencias justificables cuidadosamente consideradas, coherentes, situacionalmente abstractas y validadas socialmente*.

En esta línea, Habermas considera que la democracia deliberativa ha superado las carencias del modelo liberal y del modelo republicano, asumiendo elementos de ambas. Habermas sabe de la creciente complejidad y diferenciación social y cultural de las sociedades democráticas contemporáneas; él no considera que, a diferencia del planteamiento liberal inspirado en el modelo del mercado, el equilibrio político y social se pueda obtener de la negociación entre grupos o sectores de poder cuyos intereses sólo sean particulares. Para la democracia deliberativa, la legitimidad política se construye a través de constantes procesos comunicativos racionales en el espacio público, de los que surgen consensos basados en intereses universalizables. (Fascioli 2009:36)

Para él, la fuente de la legitimidad no es la voluntad general predeterminada sino el proceso de su formación; es decir, de la deliberación regida por reglas como la libertad, la igualdad de las partes, el principio del mejor argumento y la exclusión de coacciones. En ese sentido, en el capítulo VII “*Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia*” del libro *Facticidad y validez* (2010), Habermas recurre a la sociología política para abordar la tensión entre la autocomprensión normativa del Estado de derecho, explicada en términos de teoría del discurso, y la facticidad social de los procesos políticos.

Para el autor, el procedimiento que representa la política deliberativa es una pieza clave en el proceso democrático; esta lectura impacta en otras anteriores y comunes sobre la concepción de la sociedad centrada en el Estado. A saber, el modelo liberal considera al

Estado como el guardián de una sociedad económica; mientras que el modelo republicano habla de una comunidad ética institucionalizada en forma de Estado. En el modelo liberal el proceso democrático se desarrolla en forma de compromisos entre intereses; en cambio, la concepción republicana sostiene que la formación democrática de la voluntad se sostiene al existir un autoentendimiento ético-político de la importancia de la fundación de la república.

La teoría del discurso toma elementos de ambos modelos y los integra para crear un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones.

“Este procedimiento democrático establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia y fundamenta la presunción de que bajo las condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de una elaboración de esa información, ajustada a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales o, respectivamente, resultados fair” (Habermas 2010: 372)

Para la teoría del discurso, al igual que el modelo republicano, resulta importante el proceso de formación de la opinión pública y la voluntad política, pero sin entender la Constitución articulada con el Estado de derecho como algo secundario; para esta teoría el Estado de derecho se convierte en respuesta a las exigencias de cómo es posible institucionalizar las demandantes formas de comunicación de una formación democrática de la opinión y la voluntad política. (Habermas 2010:374)

Así, el desarrollo y la consolidación de una política deliberativa no depende de una ciudadanía⁴ colectivamente capaz de acción; para la teoría del discurso esto dependerá de la institucionalización de los procesos y presupuestos comunicativos, de las interacciones de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente.

⁴La teoría del discurso se aleja de la figura que la filosofía de la conciencia sugiere respecto a la ciudadanía. A saber, ésta filosofía considera que, en primer caso, “la ciudadanía es considerada como un actor colectivo que refleja al todo reflexionando sobre él y que actúa por él; en el segundo caso los actores individuales hacen de variable independiente en procesos de poder que se efectúan ciegamente porque, allende los actos de elección individual, puede, ciertamente, haber decisiones agregadas, pero no decisiones colectivas tomadas de forma consciente” (Habermas 2010:375)

Habermas sostiene que los procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos no dependen de un sujeto global y pueden producirse dentro o fuera de la estructura parlamentaria y de sus órganos programados para tomar resoluciones; estos espacios constituyen ámbitos públicos donde se puede desenvolver la formación más o menos racional de la opinión y la voluntad sobre materia relevante para la sociedad global que requiera regulación (Cf. Habermas 2010:375)

Es importante comprender que la comunicación desarrollada e intercambiada durante la formación de la opinión pública junto con los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas debe garantizar que la influencia generada por la opinión pública se transforme a través de la acción legislativa en poder administrativo. Esta concepción tiene implicancias para la comprensión de la legitimación y la soberanía popular contemplada por el modelo liberal y el republicano⁵.

Habermas sostiene que los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y la voluntad permiten facilitar la racionalización discursiva de las decisiones de una administración y un gobierno ligados al derecho y a la ley. Para él, *la racionalización significa más que legitimación, pero menos que constitución del poder*; es decir, la opinión pública elaborada y transformada- al ser una red de sensores que reaccionan a la presión de diversos problemas que afectan a la sociedad global- en poder comunicativo no puede mandar por sí misma, pero sí dirigir el uso del poder administrativo en una determinada dirección.

⁵“Conforme la concepción liberal, la información democrática de la voluntad tiene exclusivamente la función de legitimar el ejercicio del poder político. Los resultados electorales constituyen una licencia para asumir el poder de gobernar, mientras que el gobierno ha de justificar ante la opinión pública y el parlamento el uso de ese poder. Conforme la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad la función, esencialmente, más fuerte, de constituir la sociedad como una comunidad política y mantener vivo con cada elección el recuerdo de ese acto fundacional (...) Más bien comisión de órgano del Estado, el gobierno es parte de una comunidad política que se administra a sí misma, no cúspide de un poder estatal separado” (Habermas 2010:376)

Ahora bien, para Habermas existe una conexión entre los espacios formales e informales donde se elabora y desarrolla la opinión pública y la voluntad. Es decir, existe una conexión entre las deliberaciones orientadas a tomar decisiones que vienen reguladas por procedimientos democráticos y los procesos informales en el espacio público-político.

“En el establecimiento de procedimientos parlamentarios las competencias en lo concerniente a toma de decisiones (con la correspondiente atribución de responsabilidades políticas) constituyen el punto de referencia bajo el que se constituyen espacios públicos limitados en su composición y limitados asimismo en el tiempo y bajo el que se especifica el posible contenido de los temas y se configura el tipo de su tratamiento argumentativo. El sentido operativo de estos espacios busca, sobre todo, la elaboración de problemas, la justificación de la selección de estos problemas y la decisión de tomar propuestas de solución que compiten entre sí. Estos espacios no solo dependen de un trabajo administrativo previo y posterior, también de un contexto de descubrimiento que no está regulado por procedimientos; es decir, del espacio público general que forman los ciudadanos” (Habermas 2010:384)

Una característica también vital de la democracia deliberativa está vinculada con el “público débil” y el espacio donde se desarrolla la opinión pública. A saber, Habermas sostiene que el público débil es el portador de la opinión pública y ésta, desligada del proceso de toma de acuerdo o decisiones, se desarrolla en una red abierta e inclusiva de espacios públicos subculturales que se sobreponen, tienen límites temporales, sociales y objetivos fluidos.

La totalidad de las distintas asociaciones que componen este espacio es un “completo salvaje” que no se deja organizar en conjunto; por ello, es fundamental que exista una base social en la que los derechos de ciudadanía hayan cobrado eficacia social⁶. Respecto a esto, Habermas sostiene:

“A causa de su estructura anárquica el espacio público general resulta, por un lado, mucho más desprotegidamente expuesto (que los espacios públicos organizados dentro del complejo parlamentario) a los efectos de represión y exclusión provenientes de la desigual distribución del poder social, al poder estructural y a la comunicación sistemáticamente distorsionada. Por otro lado, tiene la ventaja de ser un medio de comunicación no restringida, en el que los nuevos problemas pueden percibirse de forma más sensible, los discursos de autoentendimiento pueden efectuarse de forma más extensa y expresiva, y las identidades colectivas e interpretaciones de las necesidades pueden articularse de forma más espontánea que en los espacios públicos regulados por procedimientos” (Habermas 2010: 385)

⁶ Este punto será desarrollado de manera posterior, cuando se inserte el concepto de cultura política y capital social

1.2 Conceptualización de sociedad civil en el marco de la democracia deliberativa

1.2.1 Elementos clave: Los postulados de Habermas

Para fines de esta investigación resulta necesario comprender cómo se conceptualiza la sociedad civil en el marco del modelo de la democracia deliberativa. Para ello, se tomará como referencia los postulados de Habermas y el análisis que autores como Fascioli, Flyvbjerg y Fraser desarrollan sobre ellos.

Es importante indicar que, en la teoría de la democracia, los diversos modelos analíticos otorgan gran relevancia al concepto de “sociedad civil”. Por ejemplo, los modelos elitistas y pluralistas le conceden la función de lograr la elección de gobernantes capacitados y sensibles a las demandas populares y de evitar la concentración del poder en manos de los gobernantes, respectivamente. Diferente a ello, los modelos republicanos y discursivos de la democracia, le otorgan la función de activar la participación, reactivar la cohesión social y de desarrollar consensos acerca de lo que debe considerarse “público” y “privado” (Baker 1998; Ferree, Gamson et al. 2002)

La conceptualización que aquí se presenta toma como referencia la relación que existe entre la sociedad civil y la opinión pública que en la sección anterior ya se venía indicando, al tomar como referencia la teoría discursiva de Habermas. También se discuten los límites de ésta y se presentan posturas diferenciadas.

Fascioli sostiene (2009), al analizar la propuesta de Habermas, que en una democracia deliberativa la sociedad civil y la opinión pública son conceptos complementarios que desarrollan un papel normativo, crítico y de oposición al poder social del mercado y a la burocracia estatal.

“(…) la sociedad civil, en tanto que base social de los espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema económico como de la administración pública. De esta comprensión de la democracia se sigue la exigencia normativa de un desplazamiento del centro de gravedad en la relación de estos tres recursos, a saber, el dinero, el poder administrativo y la solidaridad, con los que las sociedades modernas satisfacen sus

En Facticidad y validez Habermas habla de una doble dimensión de acción social: sistema y mundo de la vida. La primera dimensión funciona como acción coordinada dirigida a fines y la segunda como ámbito de integración intersubjetiva. La sociedad como mundo vital se presenta como una red de cooperaciones mediadas a través de la comunicación. El tejido de las acciones comunicativas se logra a través de tradiciones culturales y asegura la integración de los individuos socializados. El mundo de la vida genera la cohesión comunicativa en la que la funcionalidad sistémica se enmarca.

Se puede entender que el *sistema* es el conjunto funcional observable y describible a través del que los miembros de una sociedad desarrollan acciones guiadas por criterios racionales adecuados al control de sus circunstancias vitales. Asimismo, éste sistema se incorpora a un contexto más amplio denominado *integración subjetiva*, un conjunto de estructuras comunicativas, articuladas de manera lingüística, que son empleadas para que los hombres establezcan el acuerdo básico que rige su cooperación en la acción del sistema.

Fascioli sostiene que a este presupuesto Habermas lo denomina mundo de la vida. El mundo de la vida puede ser entendido como el trasfondo-de patrones de socialización, valores, normas, etc- tácitamente reconocido como válido que define las posibilidades de actuar comunicativamente y establece los presupuestos de toda racionalidad: tanto la instrumental como la comunicativa (Fascioli 2009:34)

A partir del análisis que se desarrolla sobre la modernidad, se sostiene que la innovación tecnológica y la introducción de roles sociales diferenciados generan que el equilibrio entre el sistema y el mundo de la vida que caracteriza a las sociedades pre-modernas, sea alterado. Al desacoplarse el sistema del mundo vital éste debe desarrollar mecanismos de control para mantener su interacción; de esta manera aparecen criterios instrumentales de racionalidad: el poder que orienta al subsistema político y el dinero que orienta al subsistema económico. Así el sistema, que se afianzaba por principios de la racionalidad comunicativa, queda distanciado del mundo vital y éste último será asimilable

a la sociedad civil y quedará orientado a la solidaridad, en tanto es el ámbito de la racionalidad comunicativa.

“Las instituciones del mundo vital que deberían ser marco de una comunicación crítica, se ven colonizadas por los intereses del sistema y pasan a servirlo: universidades, medios de comunicación, clubes, iglesias, tribunales, etc. Una elite de expertos se escinde de la praxis comunicativa cotidiana, la que se empobrece. La discusión política es simplemente un reflejo de la alternancia de los partidos políticos en el poder” (Fascioli 2009: 36)

En ese contexto, la propuesta de Habermas apuntará a comprender que es necesario darle un nuevo sentido al poder. A saber, éste no debiera ser entendido como una relación de imposición -considerando la imposición desde otros o desde una élite burocrática- sino como un ejercicio que surge desde la sociedad civil, desde la que se forja el poder comunicativo.

En Facticidad y validez se hace referencia a la caracterización de sociedad civil que desarrolla Cohen y Arato. A saber, identifican a la sociedad civil con la vida social fuera del Estado administrativo y de los procesos económicos sin negar que se encuentra conectada y retroalimentada por los ámbitos privados básicos del mundo de la vida. Ambos autores la caracterizan con los criterios de pluralidad, privacidad y legalidad; según ello Habermas menciona que “estas estructuras aseguran la existencia institucional de una sociedad moderna y diferenciada” [citado en Fascioli 2009:42]

Desde la mirada habermasiana, una política deliberativa se desarrollaría a través del entrecruzamiento entre el espacio de la opinión pública basado en la sociedad civil y la formalización de la opinión y voluntad política en el complejo parlamentario del Estado de derecho. La sociedad civil tiene el poder comunitativo, puede transformarse directamente a sí misma e influir de manera indirecta en el sistema político institucionalizado; mientras que su influencia en la economía es nula porque este espacio solo se desarrolla bajo la lógica instrumental. (Cfr. Habermas 2010:380-385)

1.2.2 Límites: análisis al enfoque Habermasiano

Ben Flyvbjerg (1999:62) sostiene que los pensadores sobre la sociedad civil toman como acuerdo que esta tiene un núcleo institucional conformado por asociaciones voluntarias que escapan de la esfera de la economía y el Estado; sin embargo, no debería entenderse como una instancia opuesta a estas dado que también interactúa con la vida pública y económica (Fernández, 2009:110-111)

Citando a Habermas sostiene que las asociaciones pueden ser clasificadas en culturales, iglesias, grupos de ciudadanos, clubes deportivos, organizaciones de género, raza, sexualidad, políticas y sindicatos. La importancia de la sociedad civil recaería en que estas organizaciones, inscritas en una democracia pluralista, redefinan los límites entre la sociedad civil y el Estado; por ello es fundamental para algunos teóricos reconocer que no solo la participación de las organizaciones civiles es importante, también el espacio en la que se desarrollan y la interacción entre ellas para comprender el fortalecimiento de la misma. Existen dos aproximaciones que nos parecen pertinente considerar para esta comprensión: por un lado, la perspectiva del consenso de Habermas y, por otro, las relaciones de poder de Foucault.

Desde la perspectiva de Habermas, la sociedad civil es un espacio en el que se desenvuelven la comunicación y la deliberación, pues es una experiencia inherente a la vida social humana y que buscan construir procesos de entendimiento para llegar a consensos. Para Habermas, la participación en un espacio público debe contemplar los criterios de totalidad, autonomía, adopción del papel ideal, neutralidad del poder y la transparencia. Estos criterios se entenderían como: a). ninguna persona afectada debería ser excluida del discurso b). todos los participantes tendrían iguales oportunidades para presentar y criticar demandas c). los participantes deberían desear y demostrar empatía con cada demanda válida d). al existir diferencias de poder entre los participantes deberán neutralizarse todas aquellas diferencias que no afecten a la creación del consenso y e). los participantes deben desistir de acciones estratégicas y explicar abiertamente sus propósitos. (Flyvbjerg, 1999:63-64)

No obstante, para Flyvbjerg, Habermas se inscribe en un plano ideal donde los procesos para establecer consenso y demandas válidas se inscribe en la institucionalización jurídica, así el poder se regula a través de la ley. Asimismo, sostiene que la debilidad en el

planteamiento del autor radica en alejarse de los problemas concretos que demandan la modernidad y una débil concepción del poder.

Desde la teoría crítica, Fraser también cuestiona los principios habermasianos. Ella inscribe su análisis entorno a cómo comprender la esfera pública y la configuración de la opinión pública. Para ello, se centra en la crítica a principios habermasianos como: “suspender las desigualdades con el fin de una deliberación entre iguales, esfera pública homogénea, el bien común sobre el interés particular y la separación entre Estado y sociedad civil”

Sobre el primero señala que supondría la dominación del grupo más poderoso; la deliberación de esta esfera no eliminaba las desigualdades, colocaba en condición de iguales a un grupo exclusivo. Era excluyente pues se caracterizaba por ser masculina, de raza blanca y de acceso a hombres con propiedad. Ante esta situación, Fraser se preguntará ¿cómo atendemos esas desigualdades que implican una dominación?; ella propone abordar el problema desde la capacidad de identificar las formas de exclusión del sistema, las causas y las formas de reproducirlas.

Sobre el segundo principio sostiene que aislar espacios discursivos a favor de una esfera pública homogénea cerraría las puertas al debate y mantendría la lógica de ignorar otros espacios de deliberación. Esta crítica hace referencia a las sociedades estratificadas, donde es imposible la igualdad de participación debido a un marco institucional que crea grupos sociales dominantes y subordinados. La autora considera que generar acuerdos institucionales capaces de promover la confrontación entre múltiples públicos, permitirá una paridad en la participación.

Referente al tercer principio, considera que la pregunta a formula debiera ser ¿qué debe calificarse como asunto público y qué como asunto privado? Sostiene que la esfera pública de Habermas busca reunirse para deliberar sobre lo que es bien común pero no qué es el bien común. Fraser llama la atención sobre la distinción naturalizada entre el espacio público y privado; es decir, considerar que parte de lo público es lo político, la producción y la participación del varón, mientras que lo privado está relacionado a lo doméstico, íntimo, la reproducción y la mujer. Realizar este tipo de distinción no eliminaba las barreras para la

participación en la esfera pública para mujeres, personas de color y trabajadores (Fraser 1997:127).

Finalmente comenta sobre la separación entre *Estado* y *sociedad* civil que sugiere Habermas. Esta separación surge de la interpretación sobre sociedad civil hecha por el mismo autor: “conjunto de asociaciones no gubernamentales que no son de tipo económico ni administrativo”. Para Fraser, esta interpretación sugiere la autonomía y legitimidad de la opinión pública que sirvan de contrapeso al Estado. Sin embargo, el problema reside cuando la esfera pública se traslada al campo del Estado y emplea su poder para realizar decisiones obligatorias sin considerar la crítica de grupos pequeños. Como menciona Fraser, los cuerpos públicos fuertes (parlamento) tienen capacidad de voz y voto; mientras que los débiles están limitados solo a emplear la voz, así la opinión pública pierde su fuerza práctica.

Para ella, la exclusión en la propuesta de Habermas de temas como género, raza y propiedad, han significado límites en las dinámicas de participación y medios de diálogo, crítica a la que Flyvbjerg también apunta cuando sostiene que- al igual que autores como Seylla Benhabib- el planteamiento de Habermas es insensible con el contexto y se inscribe en un plano procedimental dejando de lado las relaciones de poder.

Flyvbjerg sostiene que, a diferencia de Habermas, Foucault se enmarca en la tarea de comprender las relaciones de poder ejercidas por las instituciones que se presentan como legítimas, neutrales e independientes, incluyendo aquellas que pertenecen a la sociedad civil para identificar en qué medida se realizaría un cambio institucional efectivo.

Así, Foucault recomendaría centrarse en las relaciones de conflicto y poder como el más efectivo punto de partida para la lucha contra la dominación. Esta sería central para la sociedad civil tanto internamente como en la relación entre diferentes grupos dentro de la sociedad civil y, externamente, en la relación de la sociedad civil con las esferas del gobierno y los negocios donde la lucha contra la dominación puede afirmarse como constitutiva de la sociedad civil. (Flyvbjerg, 1999:76)

Considerar escenarios de marginalidad como en los que se enmarca Foucault son necesarios para abordar problemas contextuales y orientados a las tensiones que demanda la

modernidad; a saber: la diferencia, diversidad y políticas de identidad, temas cruciales para comprender la configuración de asimetrías al interior de la sociedad civil. (Flyvbjerg, 1999:76)

Como sostiene Flyvbjerg, algunos autores han considerado importante la necesidad de contener los conflictos pues son peligrosos para el orden social; no obstante, otros señalan que son los conflictos aquellos que proveen a las democracias de fuerza, pues será en ese escenario donde se permitirá a los grupos definir sus propias vías de vida y legitima los inevitables conflictos de interés y la pluralidad de los grupos.

Considerando una mirada diferente a las críticas anteriores, Fascioli propone dos cuestionamientos a los postulados habermasianos desde la misma teoría discursiva, a través de Adela Cortina y Domingo García-Marzá. Para la autora:

“la crítica fundamental que se realiza al interior de la ética del discurso, es que la concepción de Habermas es demasiado estrecha ya que reduce la sociedad civil a relaciones de solidaridad inmediata y deja por fuera todo lo que suponga estrategia y competencia- o sea, el ámbito económico, mercados y empresas, y el ámbito político administrativo, de los partidos, del sistema judicial y, en general, de todo el complejo parlamentario” (Fascioli 2009:43)

Según Fascioli, Cortina cuestiona la dicotomía entre, por un lado, los subsistemas político y económico orientados al poder y el dinero y, por otro, el mundo de la vida asimilable a la sociedad civil y orientado a la sociedad. Siguiendo esa línea García-Marzá consideraría que la división tajante entre sociedad civil y Estado genera la ausencia de un tratamiento moral de las distintas organizaciones de la sociedad civil y niega la posibilidad de dar cuenta que la racionalidad estratégica y comunicativa están presentes tanto en el ámbito político, económico como en la sociedad civil.

Fascioli sostiene- siguiendo la propuesta de Cortina y García-Marzá- que la dimensión económica sí pertenece a la sociedad civil. Para ellos tanto la ética política como la ética de la empresa debieran ser reivindicadas porque también es posible que, en el cálculo estratégico, los pactos, compromisos y negociaciones entre grupos de interés se haga la pregunta sobre la justicia y la moralidad de las actuaciones sin sentir la obligación de hacerlo únicamente como obligación jurídica. Consideran que las acciones empresariales también

reclaman pretensión de validez pues, sin ellas, se perdería la credibilidad y confiabilidad.
(Fascioli 2009:44)

En ese sentido, estos autores proponen un concepto de sociedad civil que pretende dar cuenta de la interdependencia entre lo público y lo privado, en el que se incluyan los mecanismos de coordinación de la acción: mecanismos comunicativos, estratégicos y funcionales. Su propuesta rescataría la libertad y voluntariedad, pero también las condiciones sociales y económicas que la posibilitan. Para ellos:

[Descripción de Cortina]

“El contenido de la sociedad civil vendría constituido por las organizaciones e instituciones del mundo económico, por las asociaciones voluntarias en el sentido antes expuesto- comunidades adscriptivas y voluntarias, asociaciones cívicas- y por la esfera de la opinión pública. En su seno se dan la mano la racionalidad estratégica y la comunicativa, la competencia de intereses y la cooperación, el individualismo egoísta y la solidaridad. Pero todo ello dentro de un contexto de voluntariedad y pluralismo, que es su gran base (Fascioli 2009:45)

[Descripción de García-Marzá]

“Sociedad civil como el ámbito de interacciones estructurado en torno a una red de asociaciones y organizaciones que, dentro del orden jurídico, son posibles, gracias al libre acuerdo de todos los participantes, con el fin de alcanzar conjuntamente la satisfacción de determinados intereses y la resolución consensual de posibles conflictos de acción” (Fascioli 2009:46)

Como se ha mencionado con anterioridad, los modelos discursivos de democracia le otorgan a la sociedad civil la función de activar la participación, reactivar la cohesión social y de desarrollar consensos acerca de lo que debe considerarse “público” y “privado”. No obstante, cuando se explora el cómo debiera desarrollarse, identificamos que estamos frente a un escenario problemático, pues las propuestas normativas y analíticas podrían inscribirse en una mirada ideal muy restrictiva o, dependiendo del contexto en el que surgen, obviar y dejar por fuera dimensiones que complejizan su entendimiento.

Esta investigación considera que la propuesta desarrollada por Habermas- acompañada de las contribuciones de Cohen y Arato- son vitales para dibujar un marco de referencia analítico; no obstante, estamos de acuerdo con autoras como Fraser, Fascioli y Flyvbjerg que es necesario incorporar otros enfoques. El planteamiento procedimental es bastante útil si también dialoga con el estudio del contexto en el que se desarrolla. En esa línea, resulta necesario anotar que las propuestas normativas y analíticas han sido

desarrolladas básicamente en Europa y Estados Unidos, por lo que podrían encontrarse límites en escenarios como América Latina.

Como señala Panfichi “la sociedad civil en América Latina, entendida como una esfera social autónoma del Estado, es una construcción social relativamente nueva” (2001:3). Casos como el de Brasil y México demostrarían que ésta surge por oposición a proyectos políticos estatales y en un escenario de luchas civiles; para Panfichi resulta necesario considerar las particularidades del desarrollo histórico de las sociedades: reformas económicas, experiencias autoritarias y procesos de democratización política inconclusos (Panfichi 2001:3-4)

Tomando en consideración lo anterior, esta investigación asumirá la definición mínima y flexible de sociedad civil que Panfichi presenta en “Sociedad Civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur: una visión panorámica al filo del siglo XXI”. A saber:

“La sociedad civil es entendida como una esfera de acción intermedia, situada entre el Estado y las familias, donde los grupos y asociaciones de individuos se organizan de manera autónoma y voluntaria con el objetivo de defender y extender la vigencia de sus derechos, valores e identidades, así como para ejercer y fiscalizar el accionar de las autoridades políticas” (Panfichi 2001:4)

1.3 Conceptos vinculados a la Sociedad civil

1.3.1 Sociedad civil, cultura política y capital social

De acuerdo a la literatura revisada (Almond y Verba (1968), Habermas (2010), Durant (2004), Putnam (1994)) consideramos que resulta útil traer a la palestra el concepto de cultura política. Parte de los teóricos de la democracia y de los que hablan sobre la sociedad civil como aquella que permite activar la participación, defender las libertades y reactivar la cohesión social, consideran que una sociedad civil con vitalidad requiere de un contexto de cultura política.

Antes de presentar el concepto que ésta investigación asume, consideramos importante hacer mención al trabajo de Almond y Verba (1968) sobre cultura cívica, una de las investigaciones más importantes, dada su propuesta innovadora en términos metodológicos y sus aportes al campo de la Ciencia Política. Estos autores desarrollan un estudio comparado que abarca cinco naciones (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y México) e intentan identificar cómo las percepciones, valoraciones, consideraciones y conocimiento de los ciudadanos impactan en el carácter político de esas naciones.

La investigación sostiene que la cultura cívica hace referencia a la legitimidad que el ciudadano construye respecto al gobierno, por medio de la cultura política; ésta última es considerada como el conjunto de símbolos, consideraciones, conocimiento, juicios e inclusive valoraciones que la sociedad desarrolla hacia el sistema político. (Almond, G; Verba, S 1968: 30-34). Para ellos, comprender la cultura política es comprender cómo se conforma la cultura cívica.

En esa línea, desarrollan definiciones sobre la orientación política y las clases de objetos políticos que son posibles de evaluación. Respecto a lo primero proponen tres tipos de orientación: cognitiva, que recoge los conocimientos y creencias respecto al sistema político, la historia, la administración y otros espacios donde el individuo se desarrolla; la afectiva, donde se pone hincapié en los sentimientos, emociones y la relación que desarrolla el individuo hacia el Estado, los gobernantes, los funcionarios y otros; la última orientación es la evaluativa, donde se pone a consideración los juicios de valor y opiniones. En cuanto a lo segundo, los objetos políticos evaluados en el marco de los aspectos antes mencionados son las estructuras y roles específicos, los titulares de los roles y los principios de gobierno y las decisiones e imposiciones de partidos o poderes fácticos.

Los aportes de Almond y Verba permitieron reconocer que una de las características importantes de la cultura cívica es su carácter mixto; ellos identificaron que existe una brecha entre el sentido de la obligación para participar en la vida política y la participación real que ejerce el ciudadano. De esa manera, las conclusiones a las que llegan apuntan a reconocer que, tanto 1). la existencia de una alta percepción de influencia potencial y un bajo nivel de real influencia, como 2). la existencia de una alta percepción de obligación para participar y una real participación, ayudan a explicar cómo una cultura política democrática favorece el equilibrio entre el poder gubernamental de la élite y su capacidad de respuesta.

A saber, identifican que un ciudadano con una cultura política cívica cuenta con un poder reservado de influencia. Es decir, se identifica a un individuo que, aunque no está constantemente involucrado en política o que pretende controlar constantemente el comportamiento de los tomadores de decisiones políticas, sí cuenta con el potencial para actuar cuando las condiciones y la necesidad aparecen. Así, se entiende que el ciudadano no es necesariamente un actor político, sino un potencial ciudadano activo; el carácter mixto de su cultura cívica permite comprender que tiene la capacidad para combinar actitudes como la pasividad, la actividad, la competencia, el involucramiento o no.

Si bien la investigación desarrollada por estos autores es simbólica e importante por su carácter precursor, existen críticas metodológicas y otras respecto a sus conclusiones. Respecto a lo primero se cuestiona la elección de Estados Unidos como el modelo ideal y la variable participación (definida a partir de las características de su sociedad) como variable independiente; en cuanto a lo segundo, desarrollar una jerarquía y categorizaciones a partir de los resultados que obtuvo de la sociedad estadounidense.

Tomando en consideración lo anterior y revisando las propuestas de otros autores, ésta investigación concibe a la cultura política como “un conjunto de dimensiones: virtudes, actitudes, ideología y evaluación que los ciudadanos hacen del sistema político, del régimen, de las distintas instituciones y de ellos mismos como ciudadanos, además de la participación política” (Durant 2004:13)

Para Durant (2004) la cultura política supone una relación entre las creencias, las formas de evaluación y la participación. Así, en cada sistema político, en cada sociedad, se presenta una relación específica producto de la historia, donde se van desarrollando ciertos valores y creencias que podrían incidir en la manera de participar o abstenerse de hacerlo.

Putnam (1994) sostiene que para hablar de cultura política es necesario considerar dos conceptos importantes: la cultura cívica y el capital social. El primer concepto significa instalarse en relaciones horizontales de reciprocidad donde prima la solidaridad, la confianza y tolerancia; de modo que inciden de forma positiva en los niveles de desarrollo económico pues generan un flujo de información relativamente confiable entre actores. Por otra parte, el capital social está referido a las características de organización social: la confianza, las normas recíprocas que reducen los costos de transacción y facilitan la cooperación, y las

redes de compromiso cívico que mejoran la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas.

En este punto es importante anotar que existen diferentes concepciones acerca del capital social, pues responden a paradigmas teórico-metodológicos y epistemológicos diferentes; así encontramos definiciones planteadas desde la psicología social, la ciencia política, la sociología y la antropología (Freyre 2013:87). Para fines de esta investigación nos parece importante considerar los aportes desarrollados desde la ciencia política con Putnam (1994) y la antropología con Durston (1999), por abordar como foco la importancia de la vida comunitaria.

Como se ha mencionado, Putnam entiende al capital social desde los aspectos de la organización social; entre ellos se encontraría la confianza, las normas y las redes como recursos que facilitan el desarrollo de acciones coordinadas, impactando en la eficiencia de la sociedad. Asimismo, la reciprocidad y el compromiso cívico impactarían en el desarrollo económico y democrático (Frayre 2013:99) El eje analítico de Putnam está enfocado en comprender cómo el desarrollo de la cultura cívica permite el desarrollo del capital social, generando el desarrollo o no de las sociedades.

Analizando la propuesta de Putnam y asumiendo que existe una propuesta tautológica, Durston propone que el capital social puede ser entendido como recurso o cualidad de los grupos sociales (Freyre 2013:99-100)

En esa línea, Durston lo describe de la siguiente manera:

“... el capital social comunitario no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social (del conjunto, en este caso de la comunidad local); y los participantes del capital social comunitario (en forma explícita o implícita) plantean el bien común como objetivo, aunque éste puede no lograrse. [...] El capital social comunitario está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales existentes y observables. Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica” (Durston, 1999: 104)

Para el autor, el concepto de reciprocidad a nivel de comunidad es de vital importancia para explicar la creación del capital social. A partir de un estudio de campo en una comunidad campesina él propone seis factores en las relaciones de reciprocidad: parentesco, identidad compartida, memoria histórica, reducción de la represión, empoderamiento de las mujeres campesinas e interacción de los campesinos con los promotores de desarrollo rural.

Si bien el estudio que realiza estaría condicionado por un contexto y características específicas, nos llama la atención los factores vinculados a la identidad compartida y la memoria histórica como maneras de comprender el desarrollo de relaciones de reciprocidad y, en esa línea, la creación del capital social.

1.3.2 Sociedad civil y representación

Desde la teoría política, Ilizarbe (2017) sostiene que en la teoría democrática moderna el concepto de representación es vital. Para la autora, éste concepto debiera ser entendido desde dos dimensiones; primero, como una idea vinculada a una manera específica de comprensión de lo político, segundo, como un mecanismo que facilita la toma de decisiones (383). No obstante, resulta necesario recordar que la democracia no debe ser entendida exclusivamente desde los marcos de un mecanismo o un procedimiento; ella- como mencionamos con anterioridad- se presenta en el imaginario como resultado de procesos socio-históricos cambiantes (en tiempo, lugar y grupo) (Ibid)

En esa línea, tomando como referencia a O'Donnell, Ilizarbe sostiene que hablar sobre la crisis de representación no debiera suponer únicamente la crisis de los partidos políticos; para la autora, ésta crisis podría alcanzar a las instituciones políticas más fundamentales de un Estado democrático e, inclusive, a los mecanismos más simbólicos: Congreso, Poder Judicial y procesos electorales (382)

Autores como Philip Peritt, inscritos en la teoría deliberativa, presentan como preocupación la ausencia de reflexión y calidad en el argumento político durante procesos

como la elección de autoridades (Held 2007:339). En esa línea, tomando como referencia a Saward (2003) [citado en Held 2007:339] se sostiene que “la legitimidad política no se basa en las urnas o la regla de la mayoría, sino más bien en dar razones, explicaciones y motivos defendibles de las decisiones públicas”.

La existencia de la sociedad civil supone la existencia de un espacio público donde se logre, a través de la deliberación pública 1). Compartir información y conocimiento para la comprensión de problemas complejos; 2). Identificar que la formación de determinadas preferencias se relaciona con intereses sectoriales que no representarían a la mayoría y 3). Mejorar el juicio colectivo al preocuparse por el razonamiento y la comprobación de argumentos (Held 2007:339-340)

Para autores como O’Neill (1991) [citado en Held 2007:342] el mecanismo de la imparcialidad garantiza que se desarrolle una deliberación correcta, por tratarse de un marco de referencia que permite, por un lado, especificar puntos de vista que podrían ser compartidos de manera universal y, por otro, rechazar posturas que no podrían ser adoptadas por las personas que participan del proceso.

“El razonamiento imparcial es un punto de partida para reflexionar sobre los problemas que plantean las asimetrías del poder, las desigualdades en el reparto de los recursos y los prejuicios enraizados. Es una forma de preguntarse sobre las reglas, leyes, políticas que a la gente le pueden parecer adecuadas, justificadas o dignas de respeto. Permite distinguir claramente entre legitimidad como conformidad con las disposiciones socioeconómicas existentes y legitimidad como justicia o corrección (...) es el principio para distinguir entre el cumplimiento basado en la tradición, la conformidad pragmática o el acuerdo instrumental y el cumplimiento basado en lo que la gente consideraría bueno y digno de respeto tras deliberar” (Held 2007:344)

No obstante, existen posturas críticas que identifican posibles fallas o peligros en este mecanismo. Para Gutmann y Thompson, la imparcialidad podría suponer una especie de absolutismo moral si no se reconoce que aquellos que disienten pueden tener más que intereses personales o razones estúpidas, motivos lógicos para mantener su postura; para ellos es necesario buscar los motivos aceptables para todos antes de discutir alguna acción en concreto o, en su defecto, buscar un acuerdo coherente que respete las partes (Held 2007:346)

Held (2007) siguiendo a Tully (2002) y Young (2000) sostiene que el modelo imparcial promovería una única forma de razonamiento y no tendría la capacidad de reconocer “cómo él mismo está modelado por prácticas e identidades culturales, sociales y lingüísticas particulares”. En ese sentido, resulta vital reconocer que existe una experiencia local importante, que las formas culturales e históricas de conocimiento son bases subjetivas de prácticas de deliberación diversas.

Siguiendo la línea crítica, la postura de Young proporciona alcances importantes para los fines de esta investigación. A saber, afirma que el ideal de imparcialidad es una ficción porque asume que las personas pueden trascender sus peculiaridades y presentar un argumento completamente impersonal y desapasionado; asimismo, sostiene que este ideal reprime la diferencia al pretender reducir diversas formas de razonamiento a uno solo. A partir de ello, Young habla de una política de inclusión que reconozca la existencia de un público heterogéneo. Así expone que:

“Este ideal no presupone que los participantes renuncien a su identidad social y cultural como precio por la inclusión. Más bien, busca el reconocimiento y la representación eficaz de diversos grupos sociales en la vida pública” (Held 2007:350)

En este punto es importante mencionar que no existe un consenso o acuerdo generalizado entre los teóricos que estudian los postulados de la democracia deliberativa respecto a cuál es o cuáles serían los criterios adecuados para desarrollar un proceso deliberativo imparcial. No obstante, recoger sus contribuciones nos sirven de herramientas analíticas para comprender que en un escenario público y heterogéneo como el de la sociedad civil, es importante hacernos la pregunta sobre ¿cómo las diversas organizaciones logran no solo llegar a acuerdos, afrontar el disenso o generar posibles consensos, sino a construir la representación?

Investigaciones⁷ inscritas en el escenario latinoamericano dan cuenta que en el espacio de la sociedad civil existen diversas maneras de autorizar una representación y de asumir un escenario de crisis de representación. Estudios provenientes de Brasil sugieren

⁷ Existen pocos estudios que trabajen de manera cualitativa la manera en cómo se comprende la representación desde la sociedad civil. No obstante, se encontraron trabajos como el del Observatório dos Direitos do Cidadão del Instituto Pólis que estudia los criterios a considerar sobre la representación en espacios participativos y las cualidades de la representatividad.

que algunas pueden ser a través de elecciones como el modelo de democracia representativa, pero en otras, la representación está ligada con la capacidad de reconocer y conciliar las diferencias del sector, para identificar qué es lo que será representado. Asimismo, reconocer que existe una responsabilidad compartida en la construcción de una representación de calidad: la del representante al involucrarse con el colectivo y rendir cuentas sobre cómo desarrolla su representación, y la de los representados al brindar la información necesaria sobre aquello que necesita a través de una participación lo suficientemente madura para debatir, evaluar y proponer cambios necesarios.

En otros casos como el Perú, reconocer la crisis de representación motiva a diferentes organizaciones a explorar y desarrollar diversas maneras de ejercer la autorepresentación. La propuesta no es generar canales alternos de representación, pues seguiría la lógica del sistema de representación política, sino identificar formas de organización que afirmen el desacuerdo con las políticas y maneras de relacionarse del Estado. El surgimiento de movimientos y agrupaciones respondería a un proceso donde la sociedad está interesada en establecer una manera diferente de interactuar con el Estado. (Ilizarbe, 2017:382- 390)

1.4 Estado de la cuestión: Situación de la sociedad civil en América Latina

La revisión bibliográfica que presentamos a continuación tiene el interés de brindar, en primer lugar, información en torno a cuál es la situación de la sociedad civil en un contexto de crisis de representación para identificar las características que se le atribuyen e identificar los planteamientos que se han desarrollado como espacio de organización y representación. En segundo lugar, sobre el papel de las organizaciones sociales, de manera puntual abordaremos el tema de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para identificar el papel que ejercen al interior de la sociedad civil y la situación que en la actualidad atraviesa.

La literatura que se ha revisado comulga en que la sociedad civil se encuentra, en el contexto contemporáneo, tanto en el lente de interés de la academia como de círculos sociales y políticos dado la configuración de procesos sociales donde se ha visto envuelta o ha traído consigo su revitalización. (Cansino y Ortiz, 1997:1)

Algunos autores sostienen que los hechos históricos de mayor envergadura que generaron el retorno de la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX son: 1) la crisis del Estado de bienestar europeo en los años sesenta y sesenta a razón de la sustitución de este por modelos institucionales neocorporativos o neoliberales, y 2) la caída de los regímenes comunistas en la ex Unión soviética y en Europa del Este a fines de los años ochenta. (Cansino y Ortiz, 1997:1). Otros agregan como tercera experiencia fundamental para el contexto latinoamericano, las transiciones de las dictaduras militares a gobiernos democráticos de fines de la década del setenta, donde el papel de las organizaciones civiles estuvo orientado a la presión y denuncia contra el carácter antidemocrático y violador de derechos humanos de los regímenes de esa época (Panfichi, 2001: 3)

En América Latina, la experiencia asociada a las épocas de transición estuvo acompañada por reformas estructurales de corte neoliberal, donde se propugnaba la modificación del funcionamiento de la economía y el Estado, generando cambios también en la sociedad civil. La literatura sostiene que esta experiencia propició de manera activa la reflexión sobre la sociedad civil y la propuesta de nuevos enfoques a nivel de Latinoamérica.

Otros factores importantes como la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas que presentan dificultades para agregar y representar intereses sociales dada la dependencia de las conveniencias de las élites internas; la exigencia de reconfigurar los alcances y límites del Estado a raíz de la aparición de nuevos actores y movilizaciones sociales; el detrimento de la eficacia de las fórmulas tradicionales de gestión económica y social desarrolladas por un orden corporativo y clientelar; y el cuestionamiento hacia la esfera política por temas de corrupción y nepotismo (Cansino y Ortiz, 1997:1) se han traducido como fenómenos que han generado preguntas que intentan abordar temas relacionados a los alcances del Estado en la esfera de la sociedad civil, la autonomía de ésta respecto también al mercado y los problemas que atravesaría en la relación entre participación y representación (Elizalde, Delemaza, Córdova, 2014:2)

De estos fenómenos y cuestionamientos se desprenden diferentes aristas de análisis y maneras de entender a la sociedad civil. Las lecturas son divergentes puesto que algunas posturas enfatizan que la sociedad civil se encuentra en un proceso de reflexión asociado

con la re-politización del espacio público y la redefinición del papel de las sociedades y sus organizaciones en la renovación de los métodos de representación y pluralización del espacio político como respuesta a la debilidad política histórica- traducida en autoritarios, populismos, clientelismos, dictaduras- y la pérdida de confianza en la institucionalidad democrática tradicional (Elizalde, Delemaza, Córdova, 2014:2)

Otras señalan que como la experiencia de dictaduras militares en América Latina no aportó una forma de gobierno eficaz ni la protección de las libertades civiles y el desarrollo económico y social, las democracias emergentes no consideraron necesaria la aplicación del principio democrático del debate público de, por ejemplo, la formulación de las políticas públicas. Así, no se reconoce necesario que el régimen incluya los aportes de la sociedad civil; por el contrario, algunos gobiernos la asumen como rival tanto en términos de influencia y poder como en términos de la asistencia técnica que pueda recibir para la ejecución de acciones que corresponden al Estado.

En esta línea, la sociedad civil se entiende como la suma total de las organizaciones y redes que se instalan fuera del aparato estatal formal. Entre las organizaciones se encuentran los grupos de interés como ONG's, sindicatos, asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, grupos sindicales, grupos comunitarios y organizaciones de corte religioso. Una variedad que abarca organizaciones con intereses diametralmente opuestos.

Panfichi (2001) sostiene que, si bien la sociedad civil en América Latina se vincula con la necesidad de reflexionar cómo construir actores, prácticas y espacios asociativos, autónomos de intentos políticos coercitivos o cooptadores del Estado, donde se reconoce un potencial democratizador, se debe evitar idealizarla. Es decir, reconocer que la sociedad civil también puede convertirse en- o ser- un espacio donde se configuren relaciones sociales y políticas desiguales, excluyentes y no democráticas (4).

Asimismo, señala que estas características guardan estrecha relación con las particularidades históricas que las sociedades de la región han experimentado en las últimas décadas: el impacto de las reformas económicas, las experiencias autoritarias y procesos laxos de democratización política. Situaciones que, en el caso de las reformas económicas, condicionan el potencial de la sociedad civil para crear intereses compartidos que articulen

a actores colectivos o afectan la disponibilidad de recursos. Así, sostiene que la sociedad civil es un espacio heterogéneo y fragmentado, donde es difícil la construcción y agregada de intereses comunes (Panfichi, 2001:4-6).

1.4.1 La sociedad civil en el Perú

De la Puente Mejía sostiene que los movimientos sociales de las primeras décadas del siglo XX fueron pieza clave para que se gestaran las primeras organizaciones de la sociedad civil peruana. Entre ellas se encontraban los partidos políticos de corte popular y los sindicatos, enfrentados al Estado. No obstante, el caso peruano responde a un proceso de larga duración que influye tanto en la formación de la ciudadanía como en la configuración de la sociedad civil.

Así se identifica una etapa inicial asociada al surgimiento de una sociedad civil que busca proveer de algunos bienes y servicios a sus miembros y exigir al Estado el reconocimiento de determinados derechos sociales (De la Puente Mejía, 2004: 80). Aquí, el proceso de ‘cholificación’⁸, migración y los cambios económicos y sociales son referentes clave. No obstante, su configuración también se desenvuelve en una marcada relación de dependencia con el Estado, donde se evidencia un alto nivel de paternalismo.

De la Puente sostiene que la sociedad civil peruana surge con un carácter frágil que se intensifica en la época de los noventa donde el corporativismo y la política clientelar hizo evidente que un sector apoyara- debido a sus convicciones económicas y exigencia de títulos de propiedad y asistencia alimentaria- el creciente carácter autoritario del gobierno fujimorista; mientras que otro se enfrentara desde una posición democrática y pluralista. Panfichi señala que la aplicación de las reformas económicas de los noventa se desarrolló bajo un contexto de baja autonomía frente al sistema financiero internacional y en medio de un autoritarismo que concentraba el poder en el ejecutivo y representaba el rechazo de la sociedad hacia los partidos políticos, las instituciones políticas oficiales y la desconfianza hacia ciclos anteriores de democracia.

⁸ “el camino cultural propio impulsado por el mito del progreso, fenómeno expresado en los movimientos populares, la demanda por la extensión de la educación, el comercio y la migración a las ciudades desde los años cincuenta. Desde esta perspectiva, las ciudades se han convertido “en grandes laboratorios de democratización y modernidad” (López 1997)” (De la Puente Mejía, 2004:79)

La herencia de ésta época marcó efectos corrosivos para una cultura política que persiguiera objetivos de inclusión, democracia, participación y pluralismo, pues además de la creciente despolitización se identificó escasos canales de participación y una tendencia a emplear las movilizaciones como plataforma electoral y sin la capacidad de construir demandas concretas.

Pese a ello, De la Puente Mejía rescata que a partir de 1997 se evidencia enormes potencialidades: la evolución de actores o líderes circunscritos a un sector en actores públicos, la mejoría de los niveles de interlocución y la participación de las organizaciones sociales en la gestación de acuerdos oficiales y procesos de gestión.

1.4.2 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el papel de las ONG en la sociedad civil

Posterior a las reformas propuestas por el Consenso de Washington se inicia, en América Latina, un proceso de evaluación y reflexión en torno al crecimiento económico y el impacto en la distribución de ingresos. Al obtener resultados insatisfactorios en términos sociales y redistributivos se formula la agenda denominada “reformas de segunda generación”, donde se enfatiza que el desarrollo es un problema que escapa de la arista económica y que el abordaje de los problemas sociales debe ser íntegro pues es insuficiente la acción espontánea del mercado y la existencia de un Estado minimalista (Panfichi, 2009:14-15)

Durante la cumbre de las Américas de 1998 se reconoce a la sociedad civil como actor fundamental en la discusión de la democracia, la equidad y el desarrollo. Se hace visible la necesidad de complementar los roles y la acción del Estado y el mercado desde nuevas formas de asociativismos como las organizaciones no gubernamentales. En este contexto, los organismos financieros internacionales empiezan a abordar las problemáticas de la sociedad civil, pues ésta complejiza las temáticas de su agenda y, aunque estos diversos organismo- FMI, BM Y BID- desarrollan mecanismos de articulación diferenciados con ella, la literatura sugiere que la sociedad civil aparece representada en mayor medida por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

No obstante, aunque se señale que la ONG ha adquirido un papel clave como representante de la sociedad civil dado el debilitamiento de formas tradicionales de acción y representación de intereses como los sindicatos, la literatura problematiza en torno a su presencia, accionar, avances y límites al considerar cambios específicos a nivel latinoamericano como: la consolidación democrática, el creciente interés y apelación hacia una indiferenciada pero multifacética sociedad civil, cambios y fragmentación en los movimientos sociales tradicionales, la renovación de las formas de representación y de las demandas sociales, la reducción de la ayuda externa hacia la región y cambios en la intervención de la cooperación.

En ese escenario se sostiene que la ONG atraviesa no solo un proceso de revisión de sus objetivos y estrategias iniciales, también la alteración en las agendas, los escenarios de acción, los flujos de financiamiento, las prioridades y las formas de relacionarse con otros actores de la sociedad civil, actores estatales, medios de comunicación, empresas y la academia (Balbis, 2001:9-11).

En el Perú, la literatura realiza una precisión respecto al mundo de la ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil. Se señala que estas tienen vínculos tanto con el mercado como con el Estado, traslados de sus actores en estas esferas e incluso imbricación. Asimismo, la existencia de una actitud de descrédito por parte del poder político de algunos gobiernos y partidos políticos hacia aquellas ONG denominadas de incidencia. Dicha actitud respondería a la resistencia del gobierno a formas de control, vigilancia y exigencia sobre temas relacionados a la lucha contra la corrupción, la defensa de los derechos humanos y el cuestionamiento al modelo socio-económico (Panfichi y Alvarado, 2009:2)

La experiencia peruana del conflicto armado interno le otorga relevancia a aquellas ONG's de incidencia que abanderaban el discurso sobre derechos humanos y, los hechos que configuraron el término del gobierno fujimorista generó que los temas de corrupción, transparencia y acceso a la información, se conviertan en temas sensibles. No obstante, la situación pareciera diferente en regímenes post-autoritarios donde parte del imaginario hacia algunos gobiernos cambia y las ONG pasan a ser percibidas como colaboradoras o fiscalizadoras y a configurarse cuestionamientos orientados a su participación política.

Seguendo a Ilizarbe (2014) las transiciones democráticas se presentan como espacios donde es posible identificar y analizar el surgimiento de actores colectivos e imaginarios políticos; asimismo, podrían ser entendidas como momentos de renovación y refundación que aporten en la rectificación de problemas vinculados al déficit de la legitimidad. En esa línea, al pasar la etapa inicial de la transición e iniciar un proceso de reinstitucionalización de la democracia, debe ser importante comprender que no solo es importante restablecer el estado de derecho y la hechura de los procesos e instituciones, resulta necesario reparar en cómo se desarrolla la recomposición de la esfera pública y los canales de participación política pues, en estos procesos, surgen luchas hegemónicas y tensiones entre una multiplicidad de actores (129)

“(…) estos procesos implican luchas hegemónicas y tensiones entre una pluralidad de actores que ven en los procesos transicionales una oportunidad para reorientar la política incluyendo su visión, expectativas y demandas. Sin embargo, éstas no son necesariamente congruentes y deben ser negociadas y articuladas para poder generar acción colectiva. ¿Cómo es que distintas visiones de y demandas a la democracia interactúan en la esfera pública- a través del acuerdo y el desacuerdo-, y cuáles son las implicancias?” (Ilizarbe, 2014: 129-130)

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

El siguiente capítulo tiene por objetivo presentar la propuesta metodológica o el diseño de investigación que se aplicó en este trabajo. La primera parte expone la justificación y el planteamiento del problema de la investigación; la segunda indica las preguntas de investigación, los objetivos generales y específicos trazados a partir de ellas y las hipótesis; la tercera parte, hace mención al método y las técnicas que se usaron durante el proceso de investigación.

2.1 Justificación y planteamiento de problema

2.1.1 Justificación

El trabajo de investigación que proponemos pretende contribuir, de manera general, al estudio sobre la representación desde la sociedad civil en el Perú en un contexto donde se hace énfasis en la crisis de representación y que ha suscitado que la literatura se aboque casi exclusivamente a las competencias del Estado, sus instituciones o la crisis del sistema de partidos (Tanaka, 1999). En este marco de referencia, consideramos útil desarrollar un trabajo que amplíe la reflexión sobre el complejo escenario en el que se desarrolla, se construye y se despliega la representación en sus diversas formas.

De manera específica, nuestra investigación pretende contribuir a nivel académico y social desde dos aristas. A nivel teórico, busca ayudar a comprender el rol que vienen desempeñando las organizaciones de la sociedad civil que cumplen la característica de ser

instancias unificadoras y representantes de una red amplia de otras organizaciones sociales vinculadas a un movimiento social específico. Consideramos que realizar un estudio de caso nos acerca al ejercicio real y a las dinámicas internas que las organizaciones realizan como etapa previa para generar influencia y representación en la esfera pública, con el fin de comprender cómo este concepto se va construyendo socialmente por los mismos actores.

A nivel social, se pretende ampliar la información que en la actualidad se maneja sobre la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). Decidimos que la CNDDHH sea nuestro estudio de caso por dos razones: 1) porque su historia revela la importancia que tiene como organización que actualmente enfrenta la paradoja de haberse convertido en referente a nivel internacional, pero enfrentar fuertes cuestionamientos y débil apoyo público a nivel interno del país (Youngers, 2002) y 2) porque la revisión bibliográfica que hasta ahora hemos realizado para el caso de la CNDDHH revela que existen muy pocas investigaciones. La literatura que hemos encontrado está centrada, principalmente, en la historia de la CNDDHH en el contexto de la violencia política, en la relación del Estado peruano y las ONG en la promoción de los derechos humanos o en la historicidad de los conflictos a nivel de América Latina (Youngers, 2006, 2007).

Finalmente, consideramos que ampliar el marco de reflexión sobre la representación en la sociedad civil, emplear un estudio de caso de una organización que ahonde en los procesos y complejidades internas para comprender cómo se produce la representación y, finalmente, actualizar y ampliar la literatura que ahonda en nuestro estudio de caso, son nuestra mayor contribución.

2.1.2 Planteamiento del problema

El tema de la crisis de representación ligado a la legitimidad del Estado, de sus instituciones y de los partidos políticos ha suscitado la necesidad de generar mecanismos que evalúen la gobernabilidad en contextos de democracia a nivel Latinoamericano y, para el caso peruano, se ha convertido en materia de estudio permanente al interior de la academia (Tanaka 1995, Ferrero 1996, Magallanes 2001, Tanaka 2013)

No obstante, en este marco se ha situado a la representación desde el lado de las instituciones del Estado o los partidos políticos, dejando de lado el estudio de la representación generada desde la sociedad civil, un espacio caracterizado por la coexistencia de formatos diversos de organizaciones y de una fragmentación de intereses que en el caso particular de las denominadas organizaciones paraguas, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, institución a analizar en esta investigación, podrían complejizar su rol como unificadora y representante de una red más amplia de organizaciones sociales.

Recogiendo los aportes de Ilizarbe (2014) respecto a la importancia de comprender, en un escenario de reinstitucionalización de la democracia, no sólo la recomposición del estado de derecho, los procesos e instituciones, sino de la esfera pública y la participación política, resulta pertinente preguntarnos cómo se desarrolla la representación de la sociedad civil en el nivel interno. En ese sentido, es necesario plantearnos la pregunta general sobre cómo se construye la agenda institucional y, de manera más precisa, por los actores, factores y dinámicas que influyen en la elaboración de la agenda de la coalición y desde la que se hace visible las temáticas y sectores que representa.

2.2 Preguntas de investigación y objetivos

Esta investigación describe la representación que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ejerce como plataforma unificadora de otras organizaciones sociales vinculadas a temas de derechos humanos a partir del análisis del proceso de construcción de la agenda institucional. Este procedimiento se instala en un escenario de participación, deliberación y negociación interna que, para esta investigación, es entendido como el hecho tangible que permite reconocer los temas y/o problemáticas que se deciden representar en la esfera pública de manera consensuada.

Este trabajo implica desarrollar una serie de tareas previas; a saber, 1). Conocer el contexto en el que surge la CNDDHH, 2). Conocer el pensamiento institucional que ha orientado históricamente el trabajo de la coalición, 3). Identificar cuál es la estructura organizacional de la CNDDHH, 4). comprender cómo funciona no solo formalmente si no, con un poco de mayor interés, determinar cuáles son las dinámicas informales que acompañan su funcionamiento, 3). identificar los factores que influyen en el proceso de

elaboración de la agenda, 4). identificar cuáles son los atributos que caracterizan a los actores clave y 5). cuáles son los mecanismos que las organizaciones (o sus miembros) despliegan durante la construcción de la agenda.

En esa línea, el objetivo de este trabajo se inscribe en el nivel empírico-descriptivo, pues pretende describir y explicar sucesos que han sido desarrollados en una etapa específica de tiempo y que se instalan en dos espacios diferenciados: el ámbito formal donde se desarrollan los procedimientos estipulados en los estatutos de la organización y el ámbito informal donde se inscriben prácticas, mecanismos o recursos legitimados por los miembros de las organizaciones sociales adscritas, que acompañan- en algunos casos- los procedimientos formales.

El objetivo principal pretende responder a la pregunta de investigación ¿Cómo se construye la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos como plataforma de representación del movimiento de derechos humanos en el Perú? Junto con el objetivo principal se trazan objetivos específicos que van acorde con las tareas previas antes mencionadas. A continuación, se enumeran los objetivos específicos:

1. Describir la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
2. Describir el funcionamiento de la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
3. Identificar cuáles son los factores que influirían en el proceso de formulación de la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

En este estudio de caso postulamos cuatro hipótesis para analizar el proceso de construcción de la agenda institucional de la CNDDHH:

1. El proceso de construcción de la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presenta características del modelo de democracia deliberativa. La Asamblea General es entendida como el espacio más importante para la toma de decisiones; no obstante, la dinámica cotidiana podría indicar que existen otros espacios- no necesariamente informales- donde se discuten y negocian las posiciones e intereses de las organizaciones frente a temas puntuales.
2. La Coordinadora Nacional de derechos humanos, entendida como una red de organizaciones, usa la política del consenso durante la asamblea general como mecanismo formal para la toma de decisiones; no obstante, existen espacios previos de diálogo, deliberación y coordinación al de la asamblea general, usados por las organizaciones para exponer sus intereses sobre una agenda específica, logrando que se facilite el consenso.
3. El centralismo, instituido como parte de la cultura organizacional de la Coordinadora Nacional de derechos humanos, impacta en el nivel de participación e involucramiento de algunas organizaciones de provincias. Esta situación generaría que dichas organizaciones vengan desarrollando cierta desafección hacia la red.
4. La capacidad para influir en la toma de decisiones durante la construcción de la agenda institucional es resultado de una combinación- en algunos casos- entre el capital social y simbólico del líder histórico o lideresa de la organización como del propio prestigio que ésta (la organización) ha venido construyendo al interior de la red.

2.3 Periodo de estudio

En términos generales esta propuesta de investigación comprenderá el periodo de estudio 2008 - 2017. Temporalmente, abarca tres gestiones diferentes de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; a saber, 2008-2010, 2010-2015 y 2015 hasta la actualidad.

El motivo para elegir este periodo responde a la ausencia de literatura que se logra encontrar sobre esta organización a partir del 2007; como se ha expresado anteriormente, una de nuestras contribuciones es el poder ofrecer información actualizada sobre la CNDDHH por ser considerada una organización simbólica al interior del movimiento de derechos humanos.

2.4. Método y técnicas

La naturaleza de nuestra investigación advierte la necesidad de utilizar la metodología cualitativa, una propuesta que intenta comprender la realidad social por medio del razonamiento inductivo (Izcara 2014: 11) A diferencia de la investigación cuantitativa, la propuesta cualitativa intenta romper con la dependencia de conceptos preexistentes que requieren ser corroborados; así, busca elaborar y explorar posiciones teóricas abiertas y flexibles que den cuenta de las particularidades de los fenómenos sociales (Ibid)

Si bien autores como Izcara (2014) advierten que la investigación cualitativa carece de formalización respecto a la investigación cuantitativa, pues no existe un consenso sobre las estrategias, tácticas, acciones y procedimientos que debiera seguirse, no debe ser negada su afiliación con métodos y formas de generar conocimiento como el análisis narrativo, los estudios de caso, la etnografía y otros interesados en comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores sociales y el entendimiento de los significados que ellos le atribuyen a sus acciones, valores y creencias [Wynn y Money, 2009, p.138, citado en Izcara, 2014:13)

La razón por la que optamos emplear éste enfoque metodológico responde al interés de ingresar en el espacio privado de una coalición para comprender su historia, la valoración que los actores tienen de ella, conocer sus procesos internos; información que no podría ser obtenida a través del enfoque cuantitativo. En ese sentido, debemos indicar que los resultados que se expondrán en este trabajo serán producto de la sistematización de datos provenientes de técnicas como la revisión de gabinete (estatutos, memorias y/o documentos que sustenten la constitución y fortalecimiento de la organización), la observación participante, entrevistas a profundidad y entrevistas semiestructuradas.

2.4.1 Técnicas aplicadas

Revisión de gabinete. Esta técnica permite identificar qué tipo de información se tiene a disposición sobre el objeto de estudio. Por ejemplo, literatura específica sobre el objeto, documentos, mapas, líneas de tiempo y otros.

En esta investigación, la revisión de gabinete permitió identificar qué tipo de información se tenía a disposición y, a partir de ello, poder sistematizarla e identificar los vacíos que debían ser- idealmente- cubiertos con la información obtenida durante la observación participante y las entrevistas a profundidad y semi-estructuradas.

Durante el trabajo se logró recopilar información respecto a la historia de la CNDDHH, los documentos que describían los estatutos de la organización, las memorias de trabajo y los temas de interés que vienen impulsando en sus redes oficiales (página web, redes sociales)

Véase Anexo N°1 - Matrices de sistematización

Observación participante. Es una técnica que permite al observador participar de manera activa en el entorno del grupo que está estudiando. La interacción que se desarrolla permite que el observador se identifique con el grupo y éste lo considere uno de sus miembros. Asimismo, la observación participante implica que el investigador desarrolle una serie de actividades durante el tiempo que decide observar a los sujetos, con el fin de facilitar su comprender.

La observación participante requiere desarrollar mecanismos para vincularse con el grupo o comunidad, seleccionar personas claves y participar de las actividades para que la información obtenida pueda ser complementada con entrevistas formales o informales y tomando notas de campo, por ejemplo (técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos 2009: 277)

Para fines de esta investigación, la observación participante se instaló en el espacio físico de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos durante

un periodo de cinco meses aproximadamente. La entrada a campo se realizó en el año 2015 a través de un voluntariado de cinco meses aproximadamente y estuvo delimitado casi exclusivamente al área de prensa. No obstante, desarrollar actividades de apoyo en ésta área no imposibilitó que conociera a los miembros de otras como la administrativa o legal, e incluso, tener acercamiento con la Secretaría Ejecutiva.

El tiempo en campo permitió conocer parte de la historia de la organización, los perfiles de gestión, las dinámicas de trabajo, las responsabilidades de las áreas, los mecanismos de respuesta a las demandas diarias, las actividades programadas y parte del funcionamiento interno de la red que representa.

Entrevista a profundidad. A diferencia de la noción general que se pueda tener sobre la entrevista; a saber, una técnica estructurada como encuestas de actitud o cuestionarios, en la metodología cualitativa ésta se entiende como una herramienta no estandarizada, no estructurada y abierta.

Esta técnica busca, a través del encuentro entre el entrevistado y el entrevistador, conocer la perspectiva del sujeto a partir de su experiencia. Para ello, el entrevistador se convierte en un oyente interesado que busca información contextualizada y reconociendo que es necesario otorgar flexibilidad durante la exploración de un tema (técnicas e instrumentos cualitativos 2009:289)

Durante el trabajo de investigación se desarrollaron cuatro entrevistas a profundidad. El objetivo de estas entrevistas fue recopilar dos tipos de información: 1). información sobre el contexto social del periodo 2007-2017 que permitiera comprender en qué escenario se situaron las tres gestiones que comprenden este estudio; 2). Información sobre los temas que estuvieron presentes de manera continua en la agenda institucional de estas gestiones y sobre aquellos que, a pesar de despertar el interés de algunas organizaciones, no fueron abanderados de manera formal por la Secretaría Ejecutiva de la CNDDHH.

Véase Anexo N° 2 - Síntesis de perfil de los entrevistados

Véase Anexo N° 3 - Perfil de entrevista a profundidad

Entrevista semi-estructurada. Esta técnica se caracteriza por definir previamente un guión o pauta de preguntas; no obstante, su secuencia puede variar dependiendo del sujeto entrevistado.

El investigador(a) inicia la entrevista con una pregunta abierta que define el área a investigar, pero posteriormente puede profundizar el tema a través de preguntas específicas contempladas en el guion. (Técnicas cualitativas: la entrevista 2008:3)

En esta investigación se realizaron cinco entrevistas semi-estructuradas. Dentro de las personas entrevistadas se encuentran miembros de organizaciones vinculadas con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y ex directivos de la secretaría ejecutiva. Estas entrevistas se realizaron durante el 2015-2018.

Véase Anexo N°4 – Perfil de entrevista semi-estructurada

Resulta necesario indicar que plantear el uso de la metodología cualitativa para esta investigación fue un proceso complejo, dada la naturaleza del objeto a estudiar y la elección de herramientas que serían realmente funcionales para el recojo de información.

Para hacer más comprensible la complejidad a la que hacemos mención, debemos indicar que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos no debe ser entendida como una organización o institución, sino como una coalición u organización paraguas. Está compuesta por ochenta y dos (82) organizaciones provenientes de la capital y de otras regiones del país; a saber, 41 se ubican en Lima, pero se extienden hasta provincias, mientras que el resto se instalan en algunas capitales de regiones o en localidades pequeñas.

Este escenario puso en consideración cómo se ingresaría a campo y qué herramientas serían las más factibles para obtener información confiable. La investigación planteó de manera inicial tres cuestiones: 1). La necesidad de conocer la coalición internamente, 2). Generar contactos clave al interior de la organización y 3). Desarrollar entrevistas y encuestas presenciales y virtuales.

De las tres consideraciones, la tercera tuvo que ser replanteada por no tener en cuenta algunos supuestos. Por ejemplo, que no todas las organizaciones contaban con un servicio de internet óptimo o que no todos/as las personas a las que se les enviara la entrevista o encuesta estaban familiarizadas con el uso de herramientas online.

Finalmente, el ingreso a campo se desarrolló en cierta medida bajo las consideraciones realizadas. A saber, en el año 2015 se logra tener contacto directo con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos a través de la presentación y recomendación de uno de sus trabajadores frente a la Secretaría Ejecutiva. A través de este contacto se pudo tener conocimiento del programa de voluntariado que se estaba iniciando como piloto y para el que se abrió una convocatoria pública.

En febrero del 2015 se ingresa al voluntariado durante aproximadamente cinco meses. El espacio físico donde se desarrolló fue la Secretaría Ejecutiva, ubicada en Lima, y las tareas que se realizaron estuvieron delimitadas casi exclusivamente al área de prensa. Debemos mencionar que desarrollar actividades de apoyo en ésta área no imposibilitó que se conociera a los miembros de otras como la administrativa o legal, e incluso, tener acercamiento con la Secretaría Ejecutiva.

El tiempo en campo permitió conocer parte de la historia de la organización, los perfiles de gestión, parte del funcionamiento de la red, las dinámicas de trabajo, las limitaciones de organizaciones ubicadas en provincia, las responsabilidades asumidas por la Secretaría Ejecutiva y las actividades programadas. Además de ello, estar en campo permitió reconocer que algunas de las herramientas para el recojo de información que se habían contemplado no eran factibles e, inclusive, reconocer que parte de los actores que se consideraban claves no lo eran, que otros eran inaccesibles y que era necesario realizar entrevistas fuera de Lima (posterior al trabajo de campo, se realizó un viaje a la ciudad de Cusco para efectuar una entrevista con una de las organizaciones miembro de la coalición)

A partir de la información y aprendizaje obtenido se decidió elaborar una matriz que permitiera operacionalizar los objetivos de la investigación e identificar las herramientas que debíamos utilizar. A continuación, se presenta la tabla de operacionalización.

Tabla N°1 - Tabla de operacionalización

Pregunta específica	Objetivo	Hipótesis	Instrumentos	Fuente de verificación
1. ¿Cuál es la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos?	1. Describir la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	El proceso de construcción de la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos reúne características de un modelo de democracia deliberativa. La Asamblea General es entendida como el espacio más importante para la toma de decisiones; no obstante, la dinámica cotidiana podría indicar que existen otros espacios- no necesariamente informales- donde se discuten y negocian las posiciones e intereses de las organizaciones frente a temas puntuales.	-Revisión de gabinete	-Estatuto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
2. ¿Cómo funciona la estructura organizacional de la	2. Describir el funcionamiento	La Coordinadora Nacional de derechos humanos, entendida como		

<p>Coordinadora Nacional de Derechos Humanos?</p>		<p>de la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos</p>	<p>una red de organizaciones, usa la política del consenso durante la asamblea general como mecanismo formal para la toma de decisiones; no obstante, existen espacios previos de diálogo, deliberación y coordinación al de la asamblea general, usados por las organizaciones para exponer sus intereses sobre una agenda específica, logrando que se facilite el consenso.</p>	<p>-Revisión de gabinete -Observación participantes -Entrevistas</p>	<p>-Estatuto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos -Revisión de apuntes durante la observación participante -Revisión de transcripciones</p>
<p>3.¿Cuáles son los factores que influirían en el proceso de formulación de</p>	<p>3.1¿Cuáles son los atributos que caracterizan a los actores que influirían en el proceso de formulación de la</p>	<p>3. Identificar cuáles son los factores que influirían en el proceso de formulación de la agenda institucional</p>	<p>El centralismo, instituido como parte de la cultura organizacional de la Coordinadora Nacional de derechos humanos, impacta en el nivel de participación e involucramiento de algunas organizaciones de provincias. Esta situación generaría que dichas organizaciones vengan</p>	<p>-Observación participantes -Entrevistas</p>	<p>-Revisión de apuntes durante la observación participante -Revisión de transcripciones</p>

<p>la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos?</p>	<p>agenda institucional de la CNDDHH?</p>	<p>de la Coordinadora Nacional de Derechos.</p>	<p>desarrollando cierta desafección hacia la red.</p> <p>La capacidad para influir en la toma de decisiones durante la construcción de la agenda institucional es resultado de una combinación- en algunos casos- entre el capital social y simbólico del líder histórico o lideresa de la organización como del propio prestigio que ésta (la organización) ha venido construyendo al interior de la red.</p>		
	<p>a. ¿Cuáles son los mecanismos que las organizaciones miembros emplean en la construcción de la agenda interna?</p>				

CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO: CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LA COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Este capítulo está dividido en tres apartados. En el primero se presenta una descripción general sobre el nacimiento del Movimiento de Derechos Humanos para tomarla como antecedente y contextualizar la creación de la CNDDHH. En el segundo, se narra la historia de la creación de la CNDDHH a partir de hitos principales, se describe el pensamiento institucional recogiendo información histórica y actualizada sobre: misión, valores, principios, estructura organizacional y el funcionamiento de la estructura organizacional; esta información resulta relevante para el análisis de nuestro estudio de caso, pues ayuda en el cumplimiento de los objetivos específicos descritos en el capítulo anterior. En el tercero, desarrollaremos el análisis del estudio de caso a partir de las hipótesis que hemos planteado.

Debemos indicar que para el desarrollo de éste capítulo se consultó y tomó como referencia principal el trabajo desarrollado por Youngers (2002, 2006, 2007), dado que es una de las pocas investigaciones que describen de manera detallada la historia y evolución institucional de la CNDDHH desde su creación hasta los primeros años del 2000. Para fines de esta investigación extraeremos información vinculada al funcionamiento de la CNDDHH durante sus primeros años, las estrategias que la ubicaron como actor importante, la lógica de trabajo entre las organizaciones provinciales en coordinación con las de la capital y las dificultades como coalición.

Además del trabajo de Youngers, también será usado el trabajo desarrollado por Panfichi (2002) respecto al papel de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el vínculo con la sociedad civil, la opinión pública y la democratización. Junto a ello, se usarán como recursos para complementar y confirmar parte de los datos recogidos, citas textuales de las entrevistas realizadas a actores clave como Francisco Soberón, miembro fundador de

la CNDDHH, Rocío Silva Santisteban, ex Secretaria Ejecutiva de la CNDDHH, Miguel Jugo, ex Secretario Adjunto de la CNDDHH y otros colaboradores que laboraron en la Secretaría Ejecutiva y en organizaciones de provincia.

3.1 El Movimiento de Derechos humanos en el Perú

Bebbington, Scurrah & Bielich (2011) sostienen que el movimiento de derechos humanos puede ser considerado el más institucionalizado en el Perú, pues ha ido evolucionando y fortaleciéndose desde su surgimiento. Asimismo, los autores consideran que la agenda de derechos humanos ha facilitado su vinculación con otros movimientos sociales; al poseer un discurso universal, es recogido y reproducido por otros movimientos sociales como el indígena amazónico, el feminista o el ambiental (Bebbington, Scurrah & Bielich 2011:135)

Youngers (2007) y Panfichi (2002) coinciden al señalar que los orígenes del movimiento de derechos humanos en el Perú se remontan al año 1977. A saber, en el gobierno de Francisco Morales Bermúdez se empezó a dismantelar las medidas sociales y económicas progresistas del gobierno precedente de Velasco; se aplicó un programa de ajuste estructural que generó deterioro en los niveles de vida. Esta situación generó un contexto de represión militar que fue respondido por los partidos políticos progresistas, los activistas de izquierda y la iglesia progresista al convocar y congregar a sindicatos y diversos grupos de organizaciones de base y de la sociedad civil, para protestar contra las crecientes violaciones de los derechos políticos y laborales, la creciente situación de pobreza y las tácticas represivas del régimen (Youngers 2007: 29-37)

Las organizaciones que participaron de las movilizaciones y del paro del 19 de junio de 1977 tenían perspectivas de lucha diferente, pero conectadas bajo el compromiso de trabajar por los derechos humanos básicos. A saber, aquellas provenientes de la izquierda política consideraban que los temas de derechos humanos eran parte de una lucha de clase enmarcada en términos de derechos sociales; mientras tanto, las organizaciones provenientes de la iglesia progresista asumían que la preocupación por los derechos humanos surgía de la

opción preferencial por los pobres y del compromiso por cambiar la vida del sector más vulnerable (Youngers 2007: 37)

La situación social de ese tiempo generó que los temas sobre derechos humanos se instalen en el debate nacional y que grupos vinculados a ellos echaran raíces en todo el país. Las organizaciones no gubernamentales se empezaron a establecer con el fin de apoyar a los movimientos sociales y a las organizaciones que proliferaban logrando la creación de una importante red en la sociedad civil.

“El surgimiento de nuevos movimientos sociales, unido al creciente descontento frente a la situación económica, condujeron a la protesta popular y a una serie de huelgas a lo largo del país, que culminaron en el paro nacional del 19 de julio de 1977. La respuesta de los militares al paro fue el principal catalizador para la formación de grupos locales de derechos humanos en todo el país. Fue también la ruina de los militares y lo que, a la larga, los forzó a iniciar el proceso de retorno a un gobierno civil” (Youngers 2007:40)

En 1980 se desarrollaron dos hechos trascendentales en la historia peruana. Por un lado, inicia la restauración del gobierno civil después de doce años de régimen militar, con el desarrollo de las elecciones presidenciales y congresales; por otro, se ejecuta la primera acción subversiva simbólica de Sendero Luminoso⁹, la quema de cédulas de votación en el pueblo de Chuschi, en Ayacucho (Youngers 2007:72)

A nivel político y social, las elecciones del 18 de mayo de 1980 se entendían como una fuerte manifestación de la implantación de la democracia y la promesa de cambios beneficiosos para la economía peruana; contrario a ello, el país padeció una época de violencia política que trajo consigo la ruptura del entramado social y la exacerbación de la pobreza en las zonas más vulnerables.

⁹“Sendero Luminoso surge alrededor de 1970 como encuentro previo de una élite universitaria provinciana con una base social juvenil también provinciana, que sufría un doloroso proceso de desarraigo y necesitaba desesperadamente una explicación ordenada y absoluta del mundo como tabla de salvación. La élite provinciana universitaria, de la cual emergen los principales dirigentes de SL sale de un sistema tradicional en descomposición, que los marca profundamente. A nuestro entender, ellos no rompen ideológicamente con la estructura estamental, autoritaria y antidemocrática del Perú tradicional. Abrazan el marxismo-leninismo buscando en él sobre todo el orden, tanto en la explicación del mundo como en su proyecto de nueva sociedad. Todo allí debe tener un lugar jerárquicamente determinado con el partido en el vértice superior de la pirámide. Y todo aquello que no tenga lugar, debe ser eliminado radicalmente” (Degregori 2010:144)

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos nace en un contexto donde se yuxtapuso el retorno a un gobierno civil y el lanzamiento, en palabras de Youngers, del movimiento subversivo más violento, fanático y disciplinado de la región latinoamericana. Asimismo, resulta importante anotar que:

1). a diferencia de otros países de la región, el lanzamiento de la lucha armada de Sendero Luminoso se producía cuando sectores radicales de izquierda tenían la posibilidad de participar legalmente en el sistema político y tenían una presencia favorable en las contiendas electorales.

“Ante la proximidad de las elecciones de 1980, los partidos de izquierda, dados sus objetivos revolucionarios, se dividieron sobre el tema si participaban- o no- en las elecciones (...) No obstante su participación en las elecciones, a inicios del decenio de 1980 la mayoría de los partidos de izquierda continuaron apoyando formalmente la necesidad de la lucha revolucionaria” (Panfichi 2002:519)

Este escenario pondría, posteriormente, en una situación bastante crítica para aquellos que habían decidido ser miembros de la CNDDHH, pues al incrementarse la violencia subversiva algunos partidos de izquierda replantearon sus ideas sobre la revolución y habían decidido apoyar a organizaciones interesadas en la protección de los derechos humanos.

“(…) las tácticas terroristas extremas empleadas por Sendero Luminoso, y su selección de activistas de base y de izquierda como blanco de sus ataques, lo distinguieron de otros movimientos revolucionarios regionales limitando severamente su capacidad de ganarse el apoyo popular. En estas inusuales circunstancias dieron forma al movimiento de derechos humanos que habría de crecer a lo largo de las dos décadas siguientes” (Younger 2007:73)

2). la respuesta del Estado siguió las tendencias regionales: uso de métodos violentos por parte de las fuerzas armadas a través de la doctrina “conflicto de baja intensidad”, aprendidas en los programas de entrenamiento de las fuerzas armadas estadounidenses (Younger 2007:72-74)

“La respuesta de la policía y, posteriormente, las fuerzas armadas, también fue brutal. Se establecieron zonas de emergencia en las que las fuerzas armadas tenían virtualmente campo libre para imponer el terror

contra la población local. Se introdujo una legislación antiterrorista que interfirió seriamente en el debido proceso” (Panfichi, 2010:519)

En el libro *Violencia Política y sociedad civil en el Perú. Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, la autora sostiene que el movimiento de derechos humanos se encontró desde el inicio en una situación de doble vulneración; por un lado, estaba la fuerza armada brutal y por otra, las acciones subversivas de Sendero Luminoso. En ese sentido, tanto los activistas de derechos humanos como aquellos que impulsaban la creación de la CNDDHH debían definir una posición y opinión respecto a las acciones desarrolladas por Sendero Luminoso.

Al respecto, Panfichi sostiene que:

“El Surgimiento de SL- y su accionar terrorista- puso ante un dilema a los defensores de los derechos humanos, a los militantes de los partidos de izquierda y a algunos activistas radicales de la Iglesia Católica. Muchos sentían afinidad con los movimientos guerrilleros de otros países de Latinoamérica y del Tercer Mundo. La mayoría pensaba que se requería una revolución para alcanzar la justicia social en el Perú, y dudaban de si esta revolución podría ser pacífica” (Panfichi 2002:522)

Sobre lo anterior, Youngers indica que:

“aquellos que se unieron para formar la Coordinadora llegaron a la conclusión de que era moral y políticamente necesario denunciar las actividades de Sendero Luminoso” (Younger 2007: 73)

No obstante, aunque sectores políticos de izquierda hayan rechazado a Sendero Luminoso y cuestionado la ideología y tácticas que desarrollaron, existían grupos que no rechazaban el principio de uso de la violencia. Para Youngers, en el periodo de los ochentas la izquierda aún mantenía una “relación peliaguda con la democracia”; ésta situación generaría contradicciones no solo a lo largo de la historia política de la izquierda, también serviría como recurso para cuestionar el accionar de algunos miembros y/u organizaciones pertenecientes a la CNDDHH.

“El lenguaje ambiguo de algunas personas dentro de la izquierda con respecto a la revolución en teoría, y sobre el caso concreto del MRTA¹⁰, proporcionó municiones a sus adversarios de derecha, quienes utilizaron esta situación para desacreditar a la izquierda, cuyas diferencias ideológicas simplemente no podían discernir. A medida que Sendero aumentó en fuerza y crueldad, esta ambivalencia fue crecientemente criticada por parte de la comunidad peruana de derechos humanos. Algunos activistas de los derechos humanos vinculados a la iglesia sintieron que la ambigüedad del lenguaje- o el continuo o rotundo apoyo a la idea de la revolución armada-amenazaba con armar su propia credibilidad, puesto que ellos buscaban denunciar las atrocidades cometidas por todos los bandos en conflicto” (Youngers 2007:86)

A medida que la violencia social y política avanzaba, las organizaciones del movimiento de derechos humanos empezaron a experimentar un importante viraje. Antes del escenario de los ochentas las organizaciones que habían sido creadas respondían a la defensa de los derechos laborales o demandas socioeconómicas vinculadas con sectores como el campesinado; no obstante, los grupos u organizaciones formadas después de 1982 entendieron que su trabajo debía centrarse en las violaciones a los derechos humanos tradicionales. El gobierno había introducido una “legislación antiterrorista que interfirió seriamente con el debido proceso: desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y torturas se convirtieron en algo frecuente (Panfichi 2002:519) Por ello, su foco de atención eran los derechos vinculados a la vida y su marco de referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Youngers 2007:87)

“(…) se convirtieron en características de los años 80 e inicios de los 90: masacres, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones. El apoyo a los familiares de los detenidos se amplió hasta incluir a aquellos cuyo cónyuge o hijos habían sido asesinados o habían desaparecido. La provisión de asistencia legal fue ampliada a quienes eran acusados injustamente de participar en actividades terroristas y a los familiares de desaparecidos. Eventualmente, también se añadió en la agenda el apoyo al creciente número de desplazados que huían de las zonas de conflicto” (Younger 2007:87)

¹⁰ Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. Los orígenes de ésta organización subversiva se remontan a la década de 1950, a partir de una escisión sufrida por el PAP cuando un grupo de jóvenes militantes estaban disconformes con el abandono de las tesis radicales del grupo. De la escisión se formó el grupo APRA Rebelde que en 1962 adoptó el nombre de Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y después de 1965, tras una breve experiencia guerrillera se dispersó en diferentes grupos. Durante los años 1982-1986, con el conocimiento de las experiencias de guerrillas en Nicaragua, El Salvador y Colombia, los grupos Partido Socialista Revolucionario Marxista- leninista (PSR ML) y Movimiento MIR El Militante (MIR EM), acordaron asumir el desarrollo de la lucha armada y adoptar el nombre Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (Hatun Willakuy 2004:191-197)

En ese escenario organizaciones del ala progresista de la Iglesia Católica como los Comité locales de derechos humanos- CODEH, la Comisión Episcopal de Acción Social- CEAS, la Coordinación de la Pastoral de Dignidad y otras que ya existían como la sección peruana de Amnistía Internacional condenaron la violencia realizada por cualquier lado del conflicto. No obstante, a principios de 1980 fueron creadas otras como la Comisión Andina de Juristas- CAJ, la Asociación Pro Derechos Humanos- APRODEH y el Instituto de Defensa Legal- IDL, que desarrollaron un papel importante en la denuncia de las violaciones de derechos humanos a nivel nacional e internacional y la recopilación de información oficial desde el Congreso que facilitara el desarrollo de investigaciones y las actividades de defensa legal (Youngers 2007: 91-93)

La posición de denuncia de las organizaciones del movimiento hizo que Sendero Luminoso y otros grupos subversivos las vean como potenciales objetivos militares; mientras que, desde el Estado se generaron dos situaciones: 1). Se desarrollaron espacios de trabajo como la Comisión de Derechos Humanos del Congreso donde organizaciones como APRODEH colaboraron al tener afinidad con los congresistas de izquierda, 2). Se desestime, en algunos sectores, una política mesurada y democrática y, junto con líderes políticos conservadores, se perciba que el abordaje de los derechos humanos obstaculizaba el desarrollo de una guerra exitosa contra la subversión. Así, se declaraba que los activistas funcionaban como brazo legal de la subversión o como tontos útiles (Youngers 2007:79)

“El gobierno eligió a la izquierda legal y a organizaciones de derechos humanos para dirigir sus virulentos ataques verbales desde inicios de la década de 1980, llegando a llamarles terroristas, defensores de terroristas, etc (Valdez, 1991: 6-49) Los defensores y organizaciones de derechos humanos de la Iglesia Católica en general escaparon a los ataques directos; no obstante, padecieron presiones indirectas” (Panfichi, 2002:522)

Pese a ello, el desarrollo y aparición de organizaciones de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales vinculadas a estos temas ya era un hecho. En Perú, se había abierto el debate sobre el modelo de movimiento que se quería constituir; se consideró el modelo de la Vicaría en Chile y el de Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, pero las características del conflicto y las capacidades de las organizaciones complejizaban la adopción.

Citado en Youngers (2007), Ernesto De la Jara, abogado de derechos humanos declara:

“Desde el primer momento, la discusión era si se constituía una gran institución de derechos humanos vinculada a la Iglesia Católica, cuyo embrión de alguna manera era CEAS, o si era mejor crear varias organizaciones de derechos humanos. Y, en realidad, los hechos fueron allanando la discusión de alguna manera, porque se fueron constituyendo, un poco por necesidad, varias instituciones, así surgió el IDL, surgió APRODEH (...) y las CODEH, las Vicarías que respondían a la necesidad” (Youngers 2007:95)

En ese debate, De la Jara recuerda que surgieron dos interrogantes: cómo lograr que no se dupliquen los esfuerzos y poder coordinar, y cómo lograr la unanimidad. Se considera que estas preguntas fueron el punto de partida para el nacimiento de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Hasta aquí, hemos desarrollado un recuento sobre el Movimiento de Derechos Humanos en el Perú para lograr comprender en qué contexto surge, en qué condiciones se empieza a considerar la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y cuáles eran los fenómenos sociales que el país estaba atravesando y cómo, desde la comunidad de activistas por los derechos humanos, se afrontaban. En esa línea, podemos señalar que, aunque el país atravesaba una situación crítica a razón del conflicto armado interno, ya se empezaba a manifestar – aunque de manera débil- la politización de la sociedad.

Vinculando los conceptos que se han desarrollado en el primer capítulo y recogiendo los aportes de nuestro estado de la cuestión respecto a la sociedad civil en el Perú, resulta interesante tomar el análisis y propuesta de Ilizarbe (2014 y 2017). La autora sostiene -realizando un análisis de las propuestas de Habermas, Fraser y Arendt, respecto a la esfera pública, el concepto de lo político y del espacio público- que la esfera pública nos debería remitir a la existencia de un espacio informal, simbólico y no-institucional donde se desarrolla la participación política directa, donde los actores sociales debaten y organizan la acción política contrahegemónica. Es decir:

“a). el lugar de formación de opinión pública, espacio de encuentro y debate de diferentes visiones de lo político y espacio de la producción de discurso político, b). el espacio de la acción política, es decir, en el que se decide

actuar colectivamente de una manera u otra para ejercer influencia directa en el terreno formal de la institucionalidad política” (Ilizarbe, 2014: 144)

En esa línea, Ilizarbe también propone que la esfera pública puede ser concebida como una red de relaciones humanas articuladas a través de palabras y hechos que dan base a la generación de una acción política sin negar la pluralidad que la caracteriza y sin negar que las interacciones de estas pluralidades puedan generar conflictos o desconozcan las diferencias.

El planteamiento desarrollado por la autora se nutre de la propuesta esbozada por Laclau y Mouffe (1987) respecto a cómo entender la perspectiva de la democracia radical; a saber, los autores señalan la importancia del campo discursivo; es decir, la oportunidad que los sujetos plurales tienen para formar ideas distintas de identidad desde un discurso público.

La pluralidad de la que habla Laclau y Mouffe, que se constituye a partir del discurso, es aquella que encuentra en sus propios términos la validez y se logra articular con otros discursos. Para los autores, la articulación es una forma de entender la democracia; es decir, es ella la que impulsa a los sujetos plurales y las múltiples identidades a reunirse para generar un proyecto político. El proyecto nacerá desde el significado que cada sujeto plural le otorgue a la democracia y que, en conjunto, impuse a resistir una situación de opresión.

En este punto, ingresa el concepto de hegemonía como pieza clave para la formación del proyecto político. En el momento de la articulación, donde se han encontrado comunes denominadores entre las múltiples identidades, se ha logrado armar la base para la hegemonía. Los autores hablan del significante vacío para poder entender este concepto; descrito de otro modo, el significante vacío adquiere contenido cuando adopta el discurso de una de las múltiples identidades. Entonces, al encontrar estos comunes denominadores, gracias a las equivalencias de sentido donde los sujetos plurales han reconocido que hay problemas comunes, uno de los discursos (entre muchos) ocupa el universal.

No obstante, adoptar este discurso no significa que se convierta en el símbolo que defina las múltiples identidades. Por el contrario, definen la hegemonía como el campo donde los elementos no se han sedimentado en momentos; donde las acciones realizadas por los sujetos plurales no se han institucionalizado generando un carácter uniforme. Para Mouffe y Laclau, esta no cristalización ocurre porque la hegemonía significa el carácter

abierto de lo social; la posibilidad de reconocer que lo social posee un carácter incompleto y que, por lo tanto, se constituye a través de las prácticas articulatorias.

Tomando en consideración lo anterior, nos parece necesario contextualizar la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, ofrecer una lectura que reconozca los antecedentes que pudieron nutrir la politización de las acciones del movimiento de derechos humanos y reconocer el sentido plural del espacio donde el movimiento se desarrollaba, para darle sentido a nuestro caso de estudio.

3.2 Creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

En 1985 se desarrolla el Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos a pedido de los grupos de derechos humanos de provincia, pues era necesario abordar la situación de urgencia de zonas rurales del país. En este espacio nace la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

“La sensación de terror en el campo se hallaba en aumento y seguía creciendo el flujo de refugiados. Los grupos de derechos humanos se vieron crecientemente rebasados por las atrocidades que eran cometidas por todos los lados, pero por los militares en particular. Individualmente, sentían que habían tenido poco impacto en poner freno a las violaciones contra los derechos humanos; era el momento de buscar nuevas estrategias y tácticas. Líderes claves de derechos humanos reconocieron que la unidad podría ayudar a abrir un espacio político, aumentar su efectividad, ampliar la credibilidad y legitimidad de la comunidad de derechos humanos tanto en el país como en el extranjero, y, finalmente, podría quizá ofrecer algún nivel de protección frente a los militares y Sendero” (Younger 2007: 117)

Los grupos que estuvieron a cargo de la planificación del Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos fueron CEAS, COMISEDH¹¹ y APRODEH a través de sus miembros Pablo Rojas, Francisco Soberón, Patricia Valdez y Ernesto Alayza. El trabajo implicó el desarrollo de reuniones de organización y la realización de la Jornada de Trabajo Preparatoria del Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos, con fecha 15 de diciembre de 1984 en la ciudad de Lima.

¹¹ Esta organización tuvo sus antecedentes institucionales con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos- CONADEH en la época de los años 70. En 1987 pasa a ser denominada Comisión de Derechos Humanos. Véase Historia de COMISEH en: <http://www.comisedh.org.pe/index/SobreComisedh/Historia>

Youngers (2007) narra que fueron nueve las organizaciones que firmaron la carta de invitación al Primer Encuentro: El Comité “Mártires de Uchuraccay”, la CCP, COMISEH, APRODEH, Grupo de Apoyo FEDEFAM, CEAS, CODEH-Cusco, CODEH-Puno y el Sindicato de *La República*. Asimismo, fueron tres los objetivos que sustentaban el encuentro: coordinar los esfuerzos que venían desarrollando los diferentes grupos de derechos humanos, analizar la situación económica, social y política en relación a los derechos humanos y aprobar un plan de campaña nacional e internacional en defensa de la vida y la primera declaración sobre los Derechos Humanos en el Perú (Youngers 2007:121).

Respecto a éste encuentro, Francisco Soberón, fundador de APRODEH y miembro fundador de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sostiene, en una entrevista otorgada en el marco de ésta investigación, en marzo del presente año, que:

“Fue el primer paso que se dio para ver cómo definimos algunas orientaciones para el trabajo común de derechos humanos. Ahí es cuando se acuerda definir algunos principios. Con el tiempo fue consolidándose como Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Empezamos por definir que la Coordinadora estaba formada por organizaciones que asumían los principios y valores de los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal [de DD.HH.], en la Convención Americana de Derechos Humanos, que éramos organizaciones que nos definíamos con independencia y autonomía de los partidos políticos en general- al margen de que cada quién podía tener su simpatía- pero como organizaciones definíamos una independencia y autonomía, igualmente que definíamos independencia y autonomía frente al Estado. También definimos que como organismos de derechos humanos nos íbamos a oponer por principio a la aplicación de la pena de muerte en el Perú. Reconocíamos que es en un régimen democrático en donde hay las mejores condiciones para que se respeten y garanticen los derechos humanos de los ciudadanos (...) rechazábamos todas las formas de violencia” (Entrevista de marzo, 2018)

El testimonio que Soberón brinda, permite identificar que existía una clara intención- desde los activistas interesados en desarrollar una acción articulada frente a la situación de vulnerabilidad y violación de derechos humanos- de gestar un acto de autonomía respecto a una esfera política dominante que se encontraba deslegitimada, los partidos políticos. Asimismo, se manifiesta la voluntad de encontrar, colectivamente, los puntos de concordancia que les permitiera generar las bases de sus principios; uno de ellos es el reconocimiento de que la Declaración Universal de Derechos Humanos serían su principal marco de referencia.

Como Soberón Sostiene y Youngers (2007) también indica, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos denunció desde el inicio la violencia proveniente de todos los lados. Así lo afirman algunos de los participantes del encuentro al sostener que se desarrolló una discusión entre simpatizantes de Sendero y miembros de organizaciones de derechos humanos por cuestionar- los primeros- que los organizadores habían abandonado los derechos del pueblo y se comportaban como conciliadores. La discusión concluyó con la no cesión de las convicciones de las organizaciones de derechos humanos presentes frente a continuar con la denuncia de acciones violentas y la retirada de los simpatizantes de Sendero Luminoso, quiénes marcaron su ruptura con la comunidad de derechos humanos.

Resulta importante mencionar que, si bien Soberón, desde una mirada más comprensiva, sostiene que:

“(…) las organizaciones, al sustentarnos en los principios y valores de la Declaración Universal y la Convención Americana no podíamos de ninguna manera respaldar, convalidar, aceptar todo lo que signifique vulneración a los derechos humanos ya sea por parte del Estado, que es el principal garante y obligado a respetar, porque el Estado ha suscrito los instrumentos internacionales, pero también fue desarrollándose con el tiempo la necesidad de exigir a las organizaciones armadas, a todos los grupos no estatales, que también tienen obligaciones de derechos humanos” (Entrevista de marzo, 2018)

existieron dos cuestiones importantes que no fueron totalmente debatidas y resueltas en la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, debido a su complejidad y a la incertidumbre de los escenarios que podrían desarrollarse a razón del conflicto.

La primera es respecto al Estado: ¿El Estado era el enemigo o el aliado?, ¿Se debía trabajar con el Estado para encarar la crisis de derechos humanos?, ¿Debían destinarse los mismos recursos para denunciar y documentar los abusos realizados por el Estado y los grupos armados? La última pregunta se planteó dadas las responsabilidades que el Estado había asumido frente a la ley internacional de derechos humanos.

La segunda cuestión estuvo orientada a caracterizar las matanzas de civiles realizadas por Sendero Luminoso: ¿las matanzas debían ser tratadas como actos criminales, como violaciones del derecho internacional bajo el marco de los Convenios de Ginebra o como violaciones de derechos humanos?

Estas interrogantes tratan de ejemplificar el difícil escenario al que se enfrentaban las organizaciones no solo de cara al conflicto, sino frente a la tarea y responsabilidad de crear, fortalecer, institucionalizar y mantener en actividad permanente y coordinada a la comunidad de derechos humanos de un país, desde una política de consenso.

La cita anterior nos permite graficar dos situaciones: 1). Si bien existía un consenso respecto a cuál sería la posición de las organizaciones que componían la coalición, 2). La diversidad de expectativas, intereses, estrategias y demandas hacen que, pese a llegar a un consenso, el proceso para asimilarlo o implementar una decisión sea complejo y requiera tiempo. Llegar a un cierto nivel de acuerdo no niega que, de manera posterior, se vuelvan a abrir espacios de debate y disensos que dilaten los procesos de fortalecimiento de una organización o red.

A saber, según el reglamento institucional del 20 de mayo de 1985 se definió como propósito de la CNDDHH el coordinar y apoyar el trabajo de defensa de los Derechos Humanos realizados por organizaciones a nivel nacional. Asimismo, se estableció los primeros esbozos de su estructura organizacional al elegir el primer Consejo Ejecutivo Nacional¹² y adoptar como principio de actuación una política de consenso; es decir, someter a consenso todas las decisiones que debía tomar el Comité Ejecutivo.

Todas las organizaciones que participaron del Primer Encuentro se convirtieron en miembros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; entre ellas se encontraban grupos de derechos humanos de aproximadamente veinte localidades del país, comités de derechos humanos y grupos de iglesia de Lima, asociaciones de familiares de las víctimas de la violencia y confederaciones de campesinos y de pobladores urbanos pobres (Youngers 2007:125). La diversidad de las organizaciones permitió que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos obtenga una amplia base de apoyo popular y sea percibida como un espacio de representación importante.

Recoger los esfuerzos desarrollados por organizaciones provenientes de la iglesia y de otras organizaciones no gubernamentales, permitió que se capitalizara la experiencia de

¹² “Los miembros originales del Comité Ejecutivo fueron: APRODEH, CEAS, CONADEH, CODEH- Puno, CODEH-Ica, CODEH-Ayacucho, CODEH-Cajamarca, La Comisión Paz y Justicia Social de Chimote, el Comité de familiares “Mártires de Uchuraccay, CODEH- Sindicato *La República*, Confederación Campesina del Perú, Grupo de Apoyo a FEDEFAM” (Youngers 2007:126)

trabajo y los contactos establecidos en la comunidad internacional. En los primeros años de su funcionamiento, la CNDDHH se destacó por la habilidad para movilizar a la comunidad internacional y, de manera eventual, a la opinión pública internacional. El gobierno civil de ese entonces entendía la existencia de una presión internacional y debía considerar el deterioro de su imagen en el exterior.

Como declara Soberón:

[Respecto a la creación e inicios del funcionamiento de la CNDDHH]

“Empezamos a conocer qué mecanismos ofrecía Naciones Unidas, qué mecanismos ofrecía el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA o la Comisión, la Corte, los comités, los expertos, los relatores, distintos mecanismos. Esos empezamos a activarlos poco a poco, fuimos conociéndolos. Empezamos a conocer organizaciones internacionales no gubernamentales que también apoyaban nuestro trabajo. Así empezamos a conocer a, en esa época se llamaba América’s Watch ahora se llama Humans Right Watch con sede en EE.UU., Amnesty International con sede en Londres, la FIDH- Federación Internacional de Derechos Humanos con sede en París, CEJIL con asentamiento en Washington también, WOLA- la Oficina de Washington para América Latina, y así. A lo largo del tiempo fuimos descubriendo algunas organizaciones internacionales que también estaban en disposición de hacer visitas, hacer investigaciones, sacar informes, sacar reportes, apoyarnos en la tramitación de casos en el sistema interamericano. Todo eso fue progresivamente porque ni yo que soy fundador de APRODEH de hace más de 32 años y que fui fundador de la Coordinadora sabía nada del trabajo de Derechos Humanos cuando empecé a trabajar, fue un aprendizaje en el camino.

Claro, también empezamos a conocer otras experiencias de América del Sur. Empezamos a conocer lo que había ocurrido en Chile en los años 70, en Argentina, en Bolivia, en Brasil, en Uruguay. Teníamos algunas referencias de problemas de graves violaciones de Derechos Humanos. A diferencia de nosotros, en esas épocas, en esos países del cono sur eran dictaduras militares las que violaban Derechos Humanos fundamentalmente. En el Perú eran gobiernos civiles pero que entregaron el mandato de las zonas de emergencia a los militares y con más crudeza se vio esa alianza cívico militar en los diez años del gobierno de Fujimori” (Entrevista de marzo, 2018)

Entre el proceso de aprendizaje se destaca, citando a Patricia Valdez [cita de Youngers (2007:128)], la pericia que las organizaciones empezaron a desarrollar respecto a la presentación de informes y denuncias, la recolección sistémica de documentación sobre casos y sobre el contexto donde se desarrollaban. El acceso a foros internacionales permitió conocer mecanismos y procedimientos que ayudaban a comprender la necesidad de crear un ámbito propio de los derechos humanos.

La profesionalización de las organizaciones se hacía evidente. En ese sentido, el trabajo con instituciones internacionales y el intercambio de experiencias permitió reconocer que la adopción de la política de consenso fortalecía su participación y presentación de propuesta, a diferencia de otras redes de la región (Youngers 2007:129)

En este punto, resulta necesario indicar que, a medida que el conflicto se expandía a otras regiones, se desarrollaban nuevas tácticas de ataque tanto de los grupos subversivos como del Estado y se afectaba mortalmente a las poblaciones, se hacía evidente que la CNDDHH debía experimentar cambios institucionales para fortalecer: 1) la cultura institucional, 2). El funcionamiento de la red, 3). La incidencia a nivel nacional e internacional.

Tomando como referencia el trabajo realizado por Youngers (2002, 2006, 2007) sobre la historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y su papel histórico en la sociedad civil peruana, pero sin duplicar sus esfuerzos, nos limitaremos a describir en el siguiente apartado *el pensamiento institucional*: misión, valores, estructura organizacional y sus atribuciones para explicar, de manera posterior, cómo se construye la agenda institucional.

3.2.1 Pensamiento Institucional

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es definida, de acuerdo a la información compartida en su página web oficial, como “una coalición de organismos de la sociedad civil que se establece en 1985 y se dedica a la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú¹³”. Informa de manera pública que su misión es “fomentar en el país una cultura de derechos humanos integrales y paz, poner en la agenda pública problemáticas y propuestas de solución en materia de derechos humanos, y trabajar por la consolidación de la institucionalidad democrática”¹⁴.

Asimismo, sostiene que partir de 1985 se establece como la primera institución de derechos humanos de coalición en América Latina. De manera posterior pasa a contar con

¹³ Véase: <http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>

¹⁴ Véase: <http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>

Status Consultivo Especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ONU), y se encuentra autorizada a participar en las actividades de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Según los Estatutos de 1991, respecto a su escritura como asociación civil y en la Memoria VI “Proceso de desarrollo institucional” de 1999, la CNDDHH fue preguntándose constantemente cómo se venía dando su funcionamiento y, a partir de ello, fue construyendo un pensamiento institucional, cultura institucional, estructura organizacional y principios que serviría como pilar para mantener su vigencia.

El ex secretario adjunto, Miguel Jugo, comenta:

“La Coordinadora viene sufriendo cambios con los años. En el año 85 con su creación, la impresión que tengo es que era una asociación para mejorar el trabajo de todos los organismos y en la búsqueda también de hacer fuerza para combatir lo que se sentía en ese tiempo: que estábamos perseguidos por el Estado y también por los grupos armados, por Sendero y MRTA. Entonces, obviamente con una fortaleza que radicaba fundamentalmente en dos espacios; uno el espacio internacional porque gobiernos y organizaciones fuertes en esos años como Amnistía Internacional respaldaban a la Coordinadora, y un segundo elemento fundamental era la iglesia católica. (...) Con el golpe del 92 de Fujimori, se comienza a manejar más una idea de una acción más en conjunto porque digamos, en los primeros diez años, la Coordinadora tenía algunas entidades en común- realmente pocas- Por ejemplo, presentaban los informes, las premiaciones desde el año 91 entregaban un premio, hacían sus informes a Naciones Unidas, la Comisión interamericana. Básicamente trabajo internacional y algunas acciones en conjunto, pero la mayoría era el trabajo hacia fuera (internacional)” (Entrevista de febrero, 2017)

En la misma línea, Soberón cuenta que:

“La Coordinadora tenía una estructura bastante sencilla, en base a sus estatutos indudablemente. Al comienzo no existía formalmente la Secretaría Ejecutiva, era un encargo que recibimos tres organizaciones que asumíamos la coordinación transitoriamente. Fueron CEAS, COMISEDH y APRODEH. Pero ya después de los primeros años, en el 86 decidimos nombrar una secretaria ejecutiva, que fue Pilar Coll, una misionera de origen español con mucha sensibilidad y mucha vocación de servicio, que ha vivido acá en el Perú más de 40 años y todo el mundo la respetábamos. Ella fue nuestra primera secretaria ejecutiva. En ese momento teníamos una oficinita chiquita como Coordinadora, prestada en la Asociación Nacional de Centros; ahí yo puse una máquina de escribir- en esa época no había computadoras- un sillón, un escritorio, así con donaciones creamos la oficinita. Lo que se definió es que operaba un Comité Permanente que eran las organizaciones del Consejo Directivo que están asentadas en Lima. Esas eran las que estaban a disposición de la Secretaría Ejecutiva para reuniones que nos convocaba, para discutir alguna cosa con urgencia. Luego había

los Consejos Directivos, que se reunían una vez al mes en donde estábamos los cinco o seis de Lima y los nueve de provincias que venían. Cada dos años hacíamos un encuentro nacional y allí se elegía el Consejo Directivo, y este era el que elige a la secretaria o al secretario ejecutivo de la Coordinadora, no es la asamblea la que elegía al secretario sino el Consejo Directivo.” (Entrevista de marzo, 2018)

Las citas de Soberón y Jugo son reveladoras porque manifiestan más que un cambio de estructura un proceso de construcción de un pensamiento colectivo dinámico. Como se indicó antes, la creación de la CNDDHH fue una necesidad presentada por comités y organizaciones del interior del país que se encontraban en las áreas de mayor vulnerabilidad. Se concibe que era necesario el agrupamiento de las organizaciones interesadas en desarrollar acciones coordinadas de denuncia de derechos humanos y protección de las poblaciones víctima para garantizar su protección y permanencia en las zonas. No obstante, la intención de seguridad y permanencia no tendría mayor sentido sin el desarrollo de acciones estratégicas que permitan llevar a la esfera pública la información que recopilaban éstas organizaciones.

En este punto es importante reconocer el capital con el que contaban las organizaciones. En el caso de aquellas que provenían de la iglesia se podía identificar una importante legitimidad social; mientras que de otras vinculadas a organismos internacionales eran fundamental sus redes de contacto en la comunidad internacional y el conocimiento respecto a mecanismos del derecho internacional humanitario. La CNDDHH requería de un pensamiento que recoja no solo las necesidades de las organizaciones, también sistematice su capital y proponga el planteamiento de una estructura que facilite y fortalezca las acciones de la coalición.

La estructura actual fue un proceso dinámico, de debate, modificaciones constantes y, sobre todo, reflejo de un proceso colectivo, así lo estipula la Memoria VI “Proceso de Desarrollo Institucional”. En marzo de 1999, la CNDDHH inicia un proceso de desarrollo institucional a través de la ejecución de seis talleres para elaborar de manera conjunta el *pensamiento institucional*. En estos espacios se logró no solo elaborar un plan estratégico, sino discutir y armonizar conceptos clave para la proyección del trabajo en los siguientes años. Este proceso fue asistido técnicamente por inductores de la Fundación Friedrich Ebert.

En octubre del mismo año se presenta la Memoria VI “Proceso de Desarrollo Institucional” a toda la Red. En ella se recoge la sistematización de los seis talleres ejecutados con los diferentes miembros de la coalición y se presenta la sexta versión del *pensamiento para el desarrollo institucional*, contemplando como acápite: valores, principios, misión, entorno, organización, visiones, comités locales y organismos nacionales, secretaría ejecutiva y estrategia de intervención.

El término *pensamiento institucional* surgió del trabajo de los dos primeros talleres, en los que se discutía sobre la construcción de un plan estratégico. Producto de las preguntas desarrolladas por los inductores y el intercambio de ideas de los participantes se concluyó que:

“la palabra plan proyecta la idea de una estructura clásica de contenido que, para el caso, resulta demasiado rígida. En cada taller las y los participantes revisan sus conclusiones y corrigen o incorporan nuevos acuerdos. Cada taller da lugar a una versión corregida y aumentada del documento obtenido en el taller anterior. De esta manera el pensamiento institucional se perfecciona en sucesivas aproximaciones” (Memoria VI. Proceso de desarrollo institucional, segunda versión, sin página)

En relación a lo anterior, la Memoria VI recoge como premisa básica del trabajo colectivo que:

“Si el principal vínculo entre los miembros de una organización es el pensamiento, la sinergia es una consecuencia natural. El clima institucional puede ser bueno, gracias al carácter dinámico y amable de sus miembros. Hay compatibilidad de caracteres, pero eso no es suficiente. Antes que ello es indispensable un conjunto de valores y principios de trabajo que unan en vez de separar las voluntades” (Memoria VI. Proceso de desarrollo institucional, pág 2)

A diferencia de la versión actual, en 1999 la CNDDHH solo consideraba como valores institucionales la justicia, verdad, igualdad y solidaridad, actualmente se suman la tolerancia, respeto y goce de los derechos humanos. Asimismo, se asumían siete (7) principios básicos:

- Compromiso: Asumimos con responsabilidad y coherencia el trabajo organizado por la plena vigencia de los derechos humanos.

- Solidaridad: Somos sensibles frente a la injusticia con la capacidad de acción efectiva en la defensa de los derechos humanos.
- Independencia: Trabajamos con libertad y autonomía respecto del Estado, de los partidos políticos, de las instituciones privadas, religiosas y las corrientes ideológicas.
- Democracia: Participamos plena en la vida institucional (toma de decisiones, rendición de cuentas, etc) tomando en cuenta y respecto las opiniones de los demás.
- Consenso: Buscamos el consenso como principio en la toma de decisiones.
- Transparencia: Actuamos con claridad en el proceder de nuestro trabajo.
- Cultura de Paz: Propiciamos una cultura de paz rechazando el uso de la violencia como mecanismo de solución de conflictos abogando por alternativas pacíficas para la solución de estos, sin que ello implique desconocer el ejercicio de derechos políticos de la insurgencia.

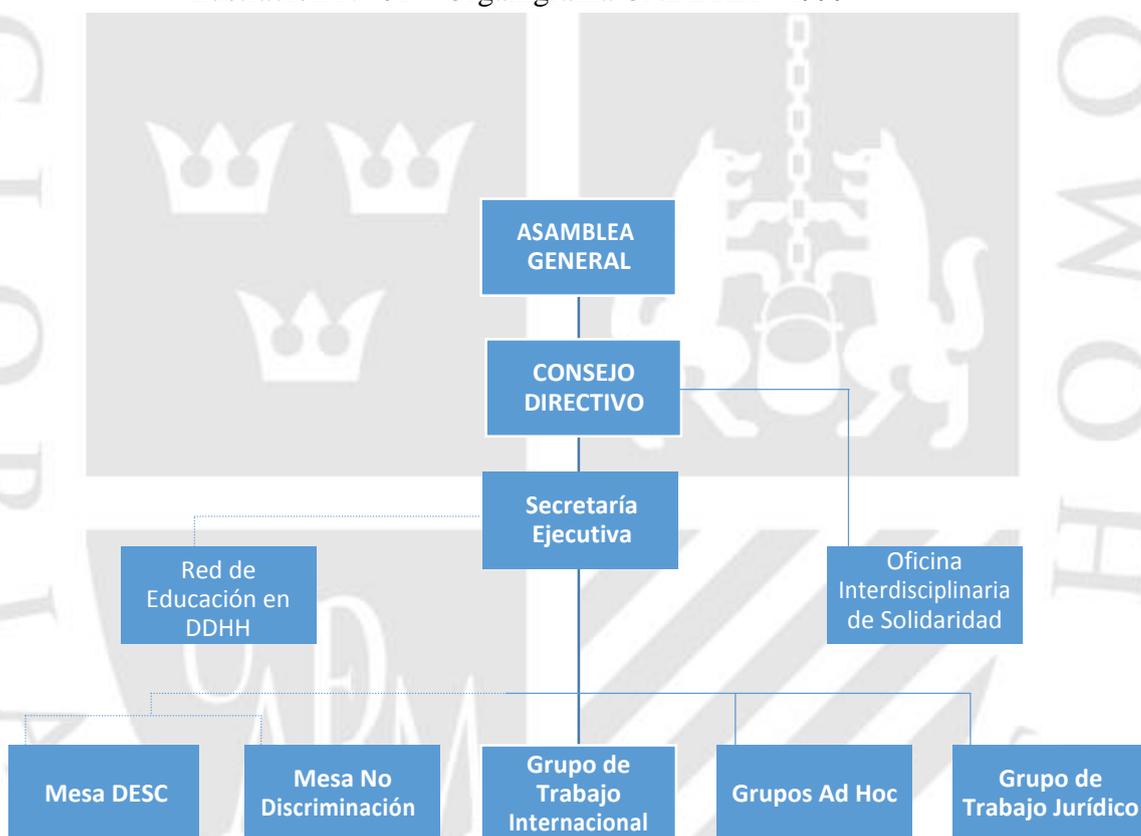
Actualmente, en la página oficial de la CNDDHH se indica como principios:

“Rechazo a la violencia de todo tipo, independencia frente al Estado y a los partidos políticos, opción por una sociedad democrática como valor esencial para la convivencia humana, defensa irrestricta del derecho a la vida y rechazo a la pena de muerte”¹⁵

Haciendo una comparación entre la estructura organizacional establecida en 1999 y la que actualmente se manifiesta a través de la página oficial, notamos dos cuestiones. En primer lugar, en el año 1999 se encontraba en vigencia la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad, que dependía del Consejo Directivo y la Red de Educación en Derechos Humanos, con dependencia de la Secretaría Ejecutiva. En segundo lugar, que el Comité Permanente fue creado de manera posterior, bajo la dependencia del Consejo Directivo Nacional.

¹⁵ Véase Página Oficial de la CNDDHH: <http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>

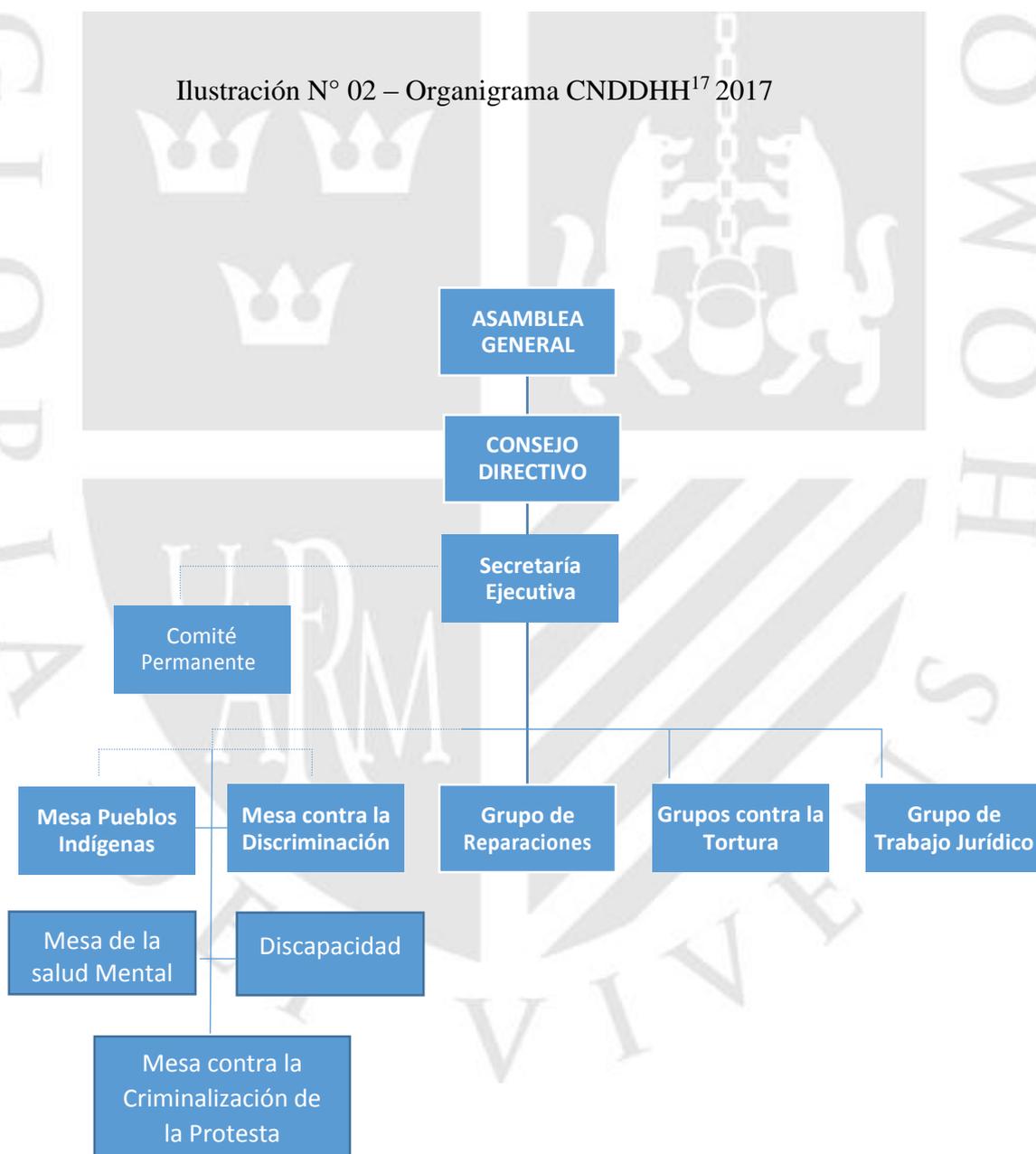
Ilustración N° 01 – Organigrama CNDDHH¹⁶ 1999



Fuente: Proceso de desarrollo institucional de la CNDDHH - Memoria VI

¹⁶ El esquema que muestra la estructura organizacional de la CNDDHH fue resultado del sexto taller del proceso de desarrollo institucional de la CNDDHH. El taller fue auspiciado y dirigido por la Fundación Friedrich Ebert y financiado por Catholic Relief Services en el año 1999.

Ilustración N° 02 – Organigrama CNDDHH¹⁷ 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

¹⁷ El esquema que muestra la estructura organizacional de la CNDDHH fue resultado del sexto taller del proceso de desarrollo institucional de la CNDDHH. El taller fue auspiciado y dirigido por la Fundación Friedrich Ebert y financiado por Catholic Relief Services en el año 1999.

Actualmente, la estructura organizacional¹⁸ está conformada por:

- a). **La Asamblea Nacional**, órgano superior que congrega a todos los miembros de la CNDDHH a través de una reunión cada dos años. Este órgano tiene la capacidad de evaluar la marcha de la institución, determinar la agenda de derechos humanos, aprobar la incorporación de nuevos miembros o la exclusión de miembros que han infringido los principios y los estatutos de la CNDDHH. Además, elige al Consejo Directivo Nacional.
- b). **El Consejo Directivo Nacional**, órgano de dirección política conformado por 14 instituciones y la Secretaría Ejecutiva. Su principal función es aprobar el Plan Operativo Anual y la creación de las Mesas y Grupos de Trabajo; además, designa o ratifica al Secretario(a) Ejecutivo(a). El Consejo tiene la facultad de reemplazar la labor de la Secretaria Ejecutiva como voceros en temas específicos pues tienen autoridad sobre determinados temas.
- c). **El Comité Permanente**, equipo de asesoría política de la Secretaría Ejecutiva, está conformado por miembros del Consejo Directivo Nacional. No cumple la función de vocería porque ésta prerrogativa la tiene el Consejo Directivo Nacional y el Secretario(a) Adjunto(a).
- d). **La Secretaría Ejecutiva**, cumple la función de ser la vocera e interlocutora de la CNDDHH con el gobierno, así como con instancias supranacionales como la Organización de Estados Americanos-OEA y la Organización de las Naciones Unidas- ONU. Asimismo, se encarga de llevar a la práctica, mediante un equipo de trabajo, los acuerdos de la Asamblea General y el Consejo Directivo Nacional. Desarrolla actividades que requieren ser realizadas de manera conjunta con los organismos miembros para tener mayor efectividad e impacto, como las campañas nacionales y el desarrollo de la agenda de derechos humanos. Además de ello, tiene a cargo la coordinación de las Mesas y Grupos de Trabajo, y registra y procesa los datos que recibe de las instituciones miembros para la elaboración del Informe Anual.

¹⁸ Toda la información fue extraída de la página web de la CNDDHH y del trabajo de investigación “La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: incidencia y comunicación política” de los estudiantes de Ciencia Política del curso Comunicación Política. 2013
Véase: <http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>

e). **Los Grupos de Trabajo** son espacios donde los representantes de los organismos integrantes reflexionan, analizan y elaboran los planes y proyectos para realizar el trabajo colectivo. Los resultados que presentan los grupos son difundidos a través de notas de prensa, campañas, conferencias de prensa o en la plataforma virtual “Lo Justo”. Los Grupos de Trabajo son tres: (1) Reparaciones y un Subgrupo de Reparaciones en Violencia Sexual, (2) Jurídico y (3) Contra la Tortura

f). **Las Mesas de Trabajo** se encargan de promover espacios a los que invita a diversas organizaciones para tratar temas que van más allá de los vinculados a los derechos civiles y políticos. Las Mesas de Trabajo son cuatro: Pueblos Indígenas, Contra la Discriminación, Salud Mental y Contra la Criminalización de la Protesta Social.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre el año 1999 y la actualidad, respecto a la composición y atribuciones de los órganos que componen la estructura organizacional.

Cuadro Comparativo N°1
Órganos que componen la CNDDHH en 1999 y 2017

	1999	2017
Asamblea General (AG)	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Máximo órgano que integra a todos los miembros de la CNDDHH. - Se reúne cada dos años, ordinariamente. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprueba las líneas de trabajo a mediano y largo plazo. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano máximo que integra a todos los miembros de la CNDDHH. - Se reúne cada dos años y evalúa la marcha de la institución, define la agenda de derechos humanos, aprueba la incorporación de miembros nuevos, así como la exclusión de miembros que han

	<ul style="list-style-type: none"> - Aprueba la agenda de la asamblea. - Elige al CDN. - Aprueba la admisión de nuevos miembros o su retiro a propuesta del CDN. - Aprueba y modifica los estatutos. <p>Aprueba el informe del CDN.</p>	<p>infringido los principios y los estatutos de la CNDDHH.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elige al Consejo Directivo Nacional.
<p>Consejo Directivo Nacional (CND)</p>	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano de dirección política. - Se reúne regularmente. - Conformado por 13 instituciones y la Secretaría Ejecutiva. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprueba el plan operativo anual. - Decide la creación de las mesas y grupos de trabajo. - Designa y/o ratifica a la persona que ocupa el cargo titular de la Secretaría Ejecutiva. - Aprueba los planes de los grupos de trabajo y de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - Analiza y propone la incorporación de nuevos miembros o su retiro. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano de dirección política y está confirmado por 14 instituciones y la Secretaría Ejecutiva de la CNDDHH. - El CDN aprueba el Plan Operativo Anual y la creación de las Mesas y Grupos de Trabajo, designa o ratifica al Secretario (a) Ejecutivo (a).

	<ul style="list-style-type: none"> - Prepara la Asamblea General promoviendo un proceso previo de participación de todos los organismos. - Determina los invitados permanentes que son convocados a las reuniones. - Fija la periodicidad de sus reuniones. - Designa el coordinador de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. 	
Secretaría Ejecutiva (SE)	<p>Composición</p> <p>Secretaría Ejecutiva y su equipo de trabajo.</p> <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecuta la política aprobada por la AG y el CDN. - Ejecuta los acuerdos del Consejo Directivo Nacional. - Es la vocera de la CNDDHH - Supervisa y apoya la ejecución del plan de trabajo de los grupos, mesas de trabajo y de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - Contrata el equipo de trabajo de la Secretaría Ejecutiva. - Gestiona su financiamiento 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocero e interlocutor de la CNDDHH con el gobierno, así como con instancias supranacionales como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. - Cuenta con un equipo de trabajo que lleva a la práctica los acuerdos de la Asamblea General y el Consejo Directivo Nacional. - Desarrolla actividades que requieren ser realizadas de manera conjunta con los organismos miembros para tener mayor efectividad e impacto, como las campañas nacionales y la agenda de derechos humanos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Elabora la agenda del Consejo Directivo Nacional y dirige sus reuniones. - Forma su Grupo Asesor según sus necesidades. - Realiza acciones de cabildeo. - Coordina con la red de educación en DDHH. - Asiste a reuniones de la red para coordinar acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene a su cargo la coordinación de las Mesas y Grupos de Trabajo. - Registra y procesa los datos que recibe de las instituciones miembros para la elaboración del Informe Anual.
<p>Comité Permanente</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Está conformado por miembros del Consejo Directivo Nacional. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el equipo de asesoría política de la Secretaría Ejecutiva.
<p>Grupos de Trabajo (GT)</p>	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrados por representantes de los organismos de la CNDDHH. - Son mecanismos para la participación de los organismos locales. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abordan temas de derechos humanos de manera especializada. <p>Elaboran y ejecutan sus planes de trabajo.</p>	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CNDDHH tiene Grupos de Trabajo en los cuales los representantes de los organismos integrantes reflexionan, analizan y elaboran planes y proyectos para realizar el trabajo colectivo: 1. De Reparaciones y Subgrupo de Reparaciones en Violencia Sexual. 2. Jurídico. 3. Contra la Tortura.

<p>Mesas de Trabajo (MT)</p>	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integradas por representantes de los organismos de la CNDDHH y de otras instituciones. - Se constituyen por convocatoria de la CNDDHH a través de la SE. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tienen autonomía en la elaboración de sus planes de trabajo. <p>Abordan temas específicos de DDHH.</p>	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estas Mesas promueven espacios a los que invita a diversas organizaciones para tratar temas que van más allá de los vinculados a los derechos civiles y políticos: 1. De Pueblos Indígenas. 2. Contra la Discriminación. 3. De Salud Mental. 4. Contra la Criminalización de la Protesta Social. 5. Discapacidad.
<p>Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad</p>	<p>Composición</p> <p>Conformado por psicoterapeutas, médicos, asistentes sociales, fisioterapeutas y otros.</p> <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y gestión de su financiamiento. - Brinda atención psicológica, médica, económica y social a las personas afectadas por la violación de sus derechos humanos. - Brinda servicio de atención y capacitación a los 	<p>-</p>

	<p>organismos de derechos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistematización y publicación (difusión de sus experiencias). - Soporte profesional a los defensores. - Promueve la formación de una red de atención psicológica. - Atención descentralizada. - Elabora su plan de trabajo. <p>Relación con la CNDDHH</p> <ul style="list-style-type: none"> - La AG define lineamientos de trabajo de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - El CDN aprueba su plan de trabajo. - El CDN designa al Coordinador General. <p>*La SE supervisa la ejecución del plan de trabajo.</p>
<p>Red de Educación en Derechos Humanos</p>	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrolla propuestas teóricas y metodológicas en educación en DDHH.

- Participa como invitado especial en la AG de la CNDDHH.
- Incorpora en sus planes los acuerdos del CDN en materia de educación en DDHH.
- Coordina acciones con la SE (campañas, materiales)
- Sistematiza experiencias de educación en DDHH.

Presentar el cuadro comparativo permite identificar tres cambios en la estructura. De acuerdo a la información recopilada a través de las entrevistas y el trabajo de campo, consideramos que dos de ellos podrían ayudar a comprender algunas dificultades al interior de la red.

1. Sobre el Comité Permanente. Durante el trabajo de campo se nos informó que la creación del Comité Permanente respondió a la necesidad de atender de manera más rápida las necesidades de las organizaciones. Si bien el CDN es el órgano de dirección política, las condiciones específicas y recursos de algunas organizaciones miembro no permitía que éste se reuniera como idealmente se había establecido (una vez por mes). En ese sentido, era necesaria la presencia de un pequeño equipo que funcione como asesor para la Secretaría Ejecutiva.

Si bien la creación del Comité buscó solucionar esta situación y, pese a medidas desarrolladas por la gestión de algunas secretarías ejecutivas en cuanto a la democratización y descentralización del flujo de información (la gestión de Susana Villarán y Sofía Macher), se registra que ha sido inevitable que algunas organizaciones de provincia cuestionen que algunos miembros del CDN conformen este Comité.

Actualmente, el trabajo de campo advierte que algunas organizaciones mantienen una situación de incomodidad respecto a las ventajas que otras puedan tener por mantenerse históricamente tanto en el CDN como en el Comité Permanente, pues incita la sensación de una centralización limeña.

2. Sobre la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad: En el contexto de 1992, con la creación del Fondo de Ayuda Humanitaria, una iniciativa que buscaba ofrecer apoyo económico urgente a víctimas de la violencia política y violaciones de derechos humanos, se forma un equipo de profesionales integrados por trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras y médicos, para brindar asistencia integral y directa a quienes vivieron experiencias traumáticas ocasionadas por la violencia¹⁹. La atención funcionaba fuera de la oficina de la CNDDHH y, en el caso del equipo de psicólogos, se desarrolló un trabajo voluntario dirigido a:

“madres, padres, viudos/as, hijos o hermanos de personas que fueron detenidas, desaparecidas; a personas amenazadas y víctimas de grupos subversivos; a personas que fueron acusadas de ser terroristas siendo inocentes y pasaron largos meses en prisión antes de demostrar su inocencia; a niños y jóvenes que vieron morir a sus padres o que sufren o sufrieron la cárcel injusta de ellos; a personas que son perseguidas injustamente; a deudos de personas que murieron luchando contra el terrorismo; a víctimas de abusos de las fuerzas del orden, personas que sufrieron tortura y maltrato estando detenidas” (Youngers 2003:279-280)

Con el tiempo, la red de profesionales y, específicamente, el equipo de psicólogos, comenzó a atender a víctimas de la violencia doméstica. Actualmente, no hay registro formal de esta oficina en el organigrama de la CNDDHH; no obstante, se pudo observar durante el trabajo de campo que cuando se registraba un caso de abuso de derechos humanos se realizaba una derivación a centros especializados en ayuda psicológica como el Centro de Atención Psicosocial.

3. Sobre la Red de Educación en derechos humanos: Youngers (2002 y 2003) indica que en 1987 existían organizaciones miembros de la CNDDHH que estaban vinculadas con el trabajo de educación en derechos humanos. Al identificar que éste tema era una necesidad, éstas organizaciones se reunieron junto con otras de la

¹⁹ Documento de presentación de la CNDDHH de 1996. Véase: <https://www.derechos.net/cnddhh/info.html>

sociedad civil para formar la Red de Educación en Derechos Humanos. Si bien funcionaba como brazo educativo de la CNDDHH y fue asimilada en los años de 1992 y 1993 como uno de sus grupos de trabajo, no era exclusiva de ella. En la práctica, la red trataba de mantenerse en un ambiente no político y con status de independiente respecto a la CNDDHH.

La red estaba conformada por más de ochenta grupos ubicados tanto en provincias como en la capital; parte del objetivo era trabajar con los activistas locales y empoderarles dándoles herramientas para construir sus propias esferas de influencia en las comunidades. (Youngers 2003: 381). En esa línea, una de las experiencias citadas por Youngers es de la “Escuela de Derechos Humanos” perteneciente al Instituto de Defensa Legal- IDL. Esta iniciativa nace en 1986 con la finalidad de capacitar a líderes locales y jueces de paz; no obstante, durante la década de los noventa empieza a virar y a centrarse en la formación de “hombres y mujeres capaces de intervenir en la formulación, ejecución y vigilancia de políticas locales” (Ibid)

Tomando como referencia los cambios en el organigrama y la misión que actualmente contempla la CNDDHH, donde indica que parte de ella es “fomentar en el país una cultura de derechos humanos integrales y paz”, consultamos durante el trabajo de campo por la labor que se estaba desarrollando en el tema. Al respecto, Silva comentó en el 2015 que:

“fomentar el tema de derechos humanos es una tarea pendiente. Hay instituciones de la Coordinadora que trabajan el tema educativo, pero creo que la difusión trasciende a la educación en derechos humanos. El gran problema en nuestro país es la poca difusión e información sobre nuestros derechos (...) Hubo alcances, desde luego, la gente se encuentra más empoderada y consciente de sus necesidades en torno al Estado” (Entrevista de noviembre, 2015)

Sobre lo mismo, Salazar considera que la cuestión sobre la educación en derechos humanos está ligada al fortalecimiento institucional de la CNDDHH; un proceso que para él sigue en desarrollo y que requiere, además de financiamiento, la voluntad de los miembros para seguir formándose y seguir enfrentando los cambios.

“Se necesita internamente que todos los activistas de la Coordinadora, de la red, más o menos sepan en qué anda la discusión de los derechos

humanos en el mundo. Por ejemplo, la ola de las luchas por las libertades de las mujeres. De repente tenemos una institución en Lima o regiones que tienen unas taras inmensas para adaptarse a esa nueva ola y más bien las rechazan porque es algo que no lo aceptan porque cultural, social e históricamente son personas que viven en esa institución, trabajan en esa institución, militan y son producto del país (...) el activista de derechos humanos no es que sea perfecto, es también una persona de este país entonces tiene sus taras” (Entrevista de marzo, 2018)

En la actualidad no existe un órgano, área, mesa o grupo de trabajo formal que desarrolle la función de educadora o capacitadora en temas de derechos humanos tanto a nivel interno como de cara al trabajo con las poblaciones. El trabajo de campo reconoce que sí existen organizaciones dedicadas a éste campo y que han desarrollado una propuesta formativa; no obstante, si realizamos una mirada como red, notamos que es una de las líneas que se mantienen en deficiencia.

De los tres cambios que se han indicado, advertimos que la creación del Comité Permanente y la actual inexistencia formal de la Red de Educación en Derechos Humanos, habrían incidido en cierta medida en el mantenimiento de algunas incomodidades al interior de la coalición: sensación de reserva de información hacia organizaciones de provincia, asimetría de oportunidades entre organizaciones de Lima y las regiones, interrupción en el desarrollo de liderazgos locales, menor interés en agendas locales.

Resulta importante anotar estos hallazgos porque, como será desarrollado posteriormente, podrían ayudar a comprender cómo se desarrolla el proceso de construcción de la agenda institucional. Asimismo, permiten advertir que, de acuerdo a la revisión de información y documentos institucionales notamos que existe formalmente una idea clara sobre cómo se presenta la CNDDHH en el ámbito público y cuáles han sido los pilares que han orientado su papel histórico; no obstante, el trabajo de campo revelaría que a nivel interno la asimilación del *pensamiento institucional* sería más complejo.

Pese a que existe un capital social reconocido y ha sido empleado para el desarrollo de propuestas e iniciativas que han tenido reconocimiento internacional y han logrado- considerando las limitaciones del contexto y la ausencia de garantía en la seguridad de los miembros- ser consideradas por el gobierno nacional, la información recopilada en las

entrevistas sugiere que existe una brecha entre el *pensamiento institucional* que se difunde formalmente y la asimilación a nivel interno.

Cuando nos acercamos a los miembros de la CNDDHH y solicitamos que nos expliquen qué es, identificamos de manera inmediata que todos resaltan de manera vital el contexto de su creación y el interés común por organizar una acción conjunta respecto al trabajo de protección de los derechos humanos en el Perú. No obstante, también surgen descripciones que no parten por su papel histórico, sino por la importancia que representa para los miembros estar adscritos a ella y posicionar una temática o agenda local.

Por ejemplo, Francisco Soberón sostiene que la CNDDHH es:

“un espacio de articulación, es un espacio de encuentro de las organizaciones que existíamos en los años ochenta (82 que empezamos a crearnos, 83, 84, esos años) que, ante el desarrollo, el desencadenamiento del conflicto armado interno en el Perú empezamos a conocernos entre las organizaciones que existíamos y empezamos a ver la necesidad de coordinarnos, de articularnos, de definir algunas líneas de trabajo común entre todos” (Entrevista de marzo, 2018)

En esa línea, Rocío Silva menciona que:

“La Coordinadora nace en el momento más difícil de conflicto armado interno en el año 85, para que sea una especie de lugar donde se podrían encontrar las diferentes instituciones que ya están trabajando el tema de derechos humanos. Surge para articular a las instituciones, sus estrategias, sus propuestas y fortalecerlas.” (Entrevista de octubre, 2015)

Siguiendo la idea anterior, partiendo también por una mirada histórica, pero reconociendo una suerte de dificultad cuando se explica qué es la CNDDHH, Miguel Jugo comenta:

“Yo creo que entre los años 85-95 lo que más actividad tenían eran los organismos: PARODEH, IDL, COMISED, Comité de Puno, Comité de Ica. Eran organizaciones fuertes y sus acciones eran las que impulsaban a la Coordinadora porque eran los miembros de la Coordinadora. Pero creo que eso, con el golpe del 92 de Fujimori, se comienza a manejar más una idea de una acción más en conjunto porque digamos, en los primeros diez años, la Coordinadora tenía algunas entidades en común- realmente pocas- Por ejemplo, presentaban los informes, las premiaciones desde el año 91 entregaban un premio, hacían sus informes a Naciones Unidas, la Comisión interamericana. Básicamente trabajo internacional y algunas acciones en conjunto, pero la mayoría era el trabajo hacia fuera (internacional) (...)

Mira, yo siempre tengo una dificultad cuando hablo de la Coordinadora porque se entiende a la Coordinadora como la Secretaria Ejecutiva. Cuando se forma la Coordinadora, la Secretaria Ejecutiva era una secretaria; o sea, era un equipo que apoya al conjunto de las organizaciones, pero no tenía un fin e sí mismo” (Entrevista de febrero, 2017)

Desde otra línea de descripción, Gabriel Salazar se centra en sus características para afirmar que la CNDDHH es considerada:

“Como el espacio institucional más fuerte, legítimo y democrático del movimiento de Derechos Humanos en el Perú” (Entrevista de marzo, 2018)

Reconociendo la legitimidad que la CNDDHH ha forjado, una entrevista realizada a miembros de una organización de provincia nos revela que para algunas de ellas la Coordinadora:

“es la principal organización de derechos humanos en el Perú, ingresar a ella fue importante porque necesitamos blindarnos nosotros a través de una red porque si no estaríamos solos, porque necesitamos acceder al espacio nacional para plantear nuestra agenda y porque, digamos, siendo más usada la expresión 'solos' nos parecía estratégico ser parte de la Coordinadora aun sabiendo que tiene muchas dificultades. El nombre de la Coordinadora ha ganado de alguna forma legitimidad, ayuda tener ese respaldo” (Entrevista de noviembre, 2016)

Es importante anotar estas diferencias porque grafican no solo la diversidad de pensamientos e intereses al interior de la red; también permite reconocer que existe un imaginario histórico compartido por algunos miembros a raíz de un capital social también compartido que estaría determinando, en cierta medida, un tipo de agenda institucional. Para tomar mayor atención y comprensión sobre esto, a continuación, se explica qué entiende la CNDDHH por agenda institucional, cómo se ha venido desarrollando de manera histórica y cuáles fueron los cambios experimentados con el retorno a la democracia.

3.2.2 La agenda institucional

Los estudios que vienen abordando el tema sobre la formación de la agenda se inscriben en diferentes tradiciones teóricas. Por ejemplo, la teoría de Downs sobre el ciclo

de atención de los temas; la teoría sobre el establecimiento de la agenda, desarrollada desde los estudios de opinión pública; y la teoría del cambio cultural y la emergencia de la nueva agenda política, trabajada desde el postmaterialismo. Además de estos estudios, también se encuentran aquellos orientados hacia la gestión pública, donde su foco de interés no solo se inscribe en la agenda pública sino en la agenda de gobierno y las políticas públicas (Tamayo; Carillo, 2009:659)

Desde la gestión pública y las políticas públicas, existe una diferencia entre agenda sistémica, pública o constitucional y la agenda de gobierno o institucional. La primera agenda remite todas las cuestiones percibidas por los miembros de una comunidad como merecedoras de atención pública y como asuntos que deben ser asumidos de manera legítima por la autoridad gubernamental; la segunda agenda refiere al conjunto de asuntos aceptados de manera explícita por los encargados de tomar decisiones para su consideración seria y activa (Villanueva, 1993:32)

Desde el estudio de la opinión pública, la teoría de la agenda setting señala que el establecimiento de la agenda es entendido como la capacidad que tienen los medios para trasladar al público la importancia de ciertos temas, a partir de la jerarquización informativa que se les otorga. En esa línea, la importancia de que un tema se encuentre en la agenda significa que se convierte en interés y prioridad (Aruguete, 2009:4-6) Por otra parte, las teorías sobre el cambio cultural dan a entender que en aquellas sociedades donde existe un modelo económico desarrollado y un estado de bienestar, se viene produciendo un desplazamiento en las prioridades de los valores materialistas hacia los postmaterialistas, cuyo impacto genera cambios en el sistema político. A saber, las sociedades vendrían tomando mayor interés en temas sobre la igualdad social, la protección medioambiental y los derechos humanos; de esa forma, se vendría configurando una nueva agenda política tomando en consideración la existencia o no de una opinión pública bien informada (Tamayo, Carillo, 2005:659-663)

¿Qué entiende la CNNDH por agenda institucional?

Para Miguel Jugo, ex secretario adjunto, la agenda institucional es la priorización de temas que se trabajan de manera conjunta. Al respecto, Soberón comenta:

“Es la identificación de todos los temas que busca atender la Coordinadora. En la medida que sean temas que alguna de sus organizaciones trabaje o al menos un grupo de ellas, que tienen capacidad de contribuir y aportar a una discusión en la Coordinadora sobre ese tema y que la Coordinadora pueda tomar posición sobre ese tema. Entonces, la agenda se va construyendo no desde arriba hacia abajo sino de abajo hacia arriba digamos. O sea, las organizaciones que trabajan temas van proponiendo y los encuentros [asambleas generales] son generalmente ocasiones para identificar en este periodo estos componentes de la agenda de derechos civiles y qué políticas siguen vigentes” (...) En fin, cada institución tiene su agenda, define sus temas prioritarios y en conjunto y en colectivo en los encuentros nacionales [asambleas generales] se trabajan los temas del conjunto de la Coordinadora, aunque unos no estén metidos en algunos temas” (Entrevista de marzo, 2018)

El trabajo desplegado por la CNDDHH estuvo orientado, desde su creación hasta el 2000, a lo largo del periodo del conflicto armado interno desde los gobiernos de Alan García y Alberto Fujimori a: (1) buscar impactar en las políticas públicas que afectaban los derechos humanos²⁰; (2) cooperar con autoridades estatales con la disposición de proteger los derechos humanos; (3) documentar las violaciones a derechos humanos realizadas por los agentes estatales, aliados y grupos subversivos; y (4) promover la restauración de la democracia, debido al carácter autoritario del régimen de Alberto Fujimori²¹.

Con el fin del régimen autoritario de Fujimori se presentaban nuevos retos para la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. En ese sentido “tuvo lugar un debate sobre los aprendizajes que podían extraer de las experiencias de sus contrapartes en países como Argentina, Chile y El Salvador”. Aunque ya no estaban presentes los obstáculos que imposibilitaban una verdadera incidencia política; era necesario que las organizaciones afiliadas a la CNDDHH debieran identificar y ubicar de manera adecuada el espacio para el movimiento de derechos humanos en una democracia²² y en un escenario de crisis de representación no solo política sino social.

Esta situación era importante, pues “los activistas locales habían sido testigos de los profundos cambios ocurridos en el Cono Sur y en la región de América Central, y habían visto de diferentes maneras cómo los grupos locales se habían adaptado y optado por nuevos

²⁰Youngers 2007: 20. Durante las elecciones de 1985 Alan García defendía la causa de los derechos humanos. Sin embargo, las propuestas legislativas presentadas por la Comisión de Paz no fueron implementadas.

²¹ Youngers 2007: 30-45

²² Youngers 2007:439

temas, o habían entrado en crisis convirtiéndose mucho de ellos en políticamente irrelevantes” (Youngers 2007:346)

Sobre esto, Soberón comenta:

“Después del colapso del régimen de Fujimori se abre lo que se llamó un periodo de transición. Ahora a la luz de lo que vamos conociendo de la corrupción que continuó después de Fujimori -porque salvo el periodo de Paniagua que duró ocho meses, todos los gobiernos que han seguido después de él- Toledo, García, Humala, PPK, todos están metidos en la corrupción y por tanto no hubo una reestructuración democrática plena y total que debiera haber aplicado justicia plena a las violaciones del 80 al 2000. Si bien hubo un impulso que dio origen Paniagua y después Toledo, que fue la creación de la Comisión de la Verdad, que fue quizás el hito más importante de esa década del 2000 al 2010 y hasta ahora tiene sus repercusiones el informe de la Comisión de la Verdad, sus conclusiones y sus recomendaciones. Pero no hubieron todas las reformas que debieron haber garantizado un régimen democrático que por un lado garantice acceso a la justicia, que garantice una institucionalidad política y social plena, que evite la corrupción que hoy nos carcome por todos lados y que incluso ha tenido continuidad con algunos temas que ya venían desde el pasado: el narcotráfico, el contrabando que hay muy fuerte en algunas zonas de fronteras, y ahora hay otras actividades ilegales como la minería artesanal que no es artesanal sino ilegal, informal. Ahora hay también un problema de impacto social muy fuerte; cada vez se ve la envergadura de compromiso que hay de autoridades locales, sicariato y mafias que es el tráfico de tierras. A lo largo de toda la costa peruana por lo menos, se ve eso. Entonces, no hubo una transformación que impidiera que esos problemas sociales, económicos, se pudieran controlar con un régimen democrático consolidado. Estamos viendo la crisis política que hay en el país, nadie cree en los partidos existentes (...) Claro, una crisis de representación que es también social porque hay debilidad de las organizaciones sociales” (Entrevista de marzo, 2018)

En el 2000, durante la gestión como Secretaria Ejecutiva de Susana Villarán, se obtuvo como resultado de un estudio de opinión realizado por IMASEN que las organizaciones de derechos humanos eran percibidas de la siguiente manera:

“son muy valiosas, pero no están donde nosotros estamos. No están en las comisarías, en los hospitales, en el Palacio de Justicia, donde la gente pugna por acceder a la justicia [...] temas más vinculados a la vida cotidiana de las mayorías y no necesariamente a los temas [...] vinculados a la violencia o al régimen autoritario. En otras palabras, la gente no hace suya la causa” (Youngers 2007:348)

La coalición reconoció que existía un pesimismo y desconfianza arraigada en la sociedad; aunque las organizaciones locales tenían mayor aproximación a demandas

cambiantes y también hacían un llamado a abordar temas como violencia familiar, vida familiar y pobreza, existía la necesidad de ampliar la agenda.

En este punto es importante recoger la narración de Soberón respecto al contexto que se vivía durante el gobierno de Fujimori y la agenda histórica:

“En los noventa nosotros estábamos muy demandados con los temas del conflicto armado interno, además con un régimen dictatorial como el de Fujimori, con un régimen con una orientación cívico militar con Hermosa Ríos y Montesinos, con un aparato como el Servicio de Inteligencia operando plena y cabalmente, con un control sobre los medios, con un control sobre todas las instituciones. No solamente el Congreso, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la ONPE, el Jurado electoral. El único que se mantuvo autónomo es la Defensoría del Pueblo que, paradójicamente, es quizás la creación más positiva de la Constitución del 93 y que, felizmente, por el primer defensor que hubo, Jorge Santisteban, y los que siguieron no pudo ser controlada por el Fujimorismo. Pero es del 92 un poco el punto de partida en donde también cobran realce los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por primera vez se empieza a hablar de los derechos ambientales y todos empezamos a incorporar de una u otra manera; hay instituciones que surgen con la agenda específica sobre estos tipos de temas: la defensa de los territorios, del recurso agua, de los pueblos indígenas, de las comunidades campesinas (...) Bueno, la agenda histórica es con la que empezamos todo el mundo en los años ochenta que es la agenda de los derechos civiles y políticos en el marco del conflicto armado interno: la vida, la integridad, la tortura, las masacres, todo eso. Esa es la agenda histórica. Y claro, después ya se ha abierto a la agenda los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, a los derechos de los distintos sectores en vulnerabilidad: pueblos indígenas, derechos de la mujer, de la población lgtbi, de los afrodescendientes, de los discapacitados, de todo lo que se reconoce como sectores en vulnerabilidad en Naciones Unidas” (Entrevista de marzo, 2018)

Sobre la decisión de ampliar la agenda se estipula en un Informe Narrativo de 1999 de la CNDDHH que:

“Nos ha permitido incorporar de manera más directa las agendas de trabajo de los comités locales de derechos humanos [...] Ha permitido también incorporar una perspectiva de género al trabajo que realizan los abogados dedicados a la defensa de derechos humanos en los organismos de la Coordinadora (aproximadamente 200 abogados en todo el país) [...] Y, por último, nos ha permitido estrechar alianzas de trabajo con las organizaciones feministas del país, tanto en el desarrollo de seminarios como en convenios de asistencia psicológica” (Youngers 2007:350)

No obstante, como señala Panfichi y Youngers, al interior de la CNDDHH existían posiciones diferenciadas sobre la adopción de nuevos temas. A saber, aunque organizaciones

como APRODEH habían iniciado el trabajo en el área de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no existía una postura formal sobre el rol de la red en la promoción de estos derechos y sobre la prioridad que debían tener en la agenda institucional.

En el debate al interior de la coalición se encontraban opiniones como:

“(…) mientras que la agenda pendiente respecto a las secuelas de la guerra es clara y amplia, el trabajo en DESC no está bien definido y podría romper la coalición” (Youngers 2007, 352)

El trabajo de Younger (2007) apunta dos situaciones: Primero, que no existía un consenso claro sobre cómo debía ser el núcleo del trabajo de la coalición alrededor de los DESC, y sobre cuáles temas la CNDDHH debía asumir una posición en conjunto. Segundo, ampliar el trabajo en los DESC podría generar un crecimiento incontrolable de la red y debilitarla.

“Para una coalición que funciona sobre la base del consenso- basado en valores éticos y morales compartidos”- abrir la puerta a un conjunto más diverso de instituciones podría convertir el proceso de construcción de la coalición en uno pesado e inmanejable” (Younger, 2007:352-253)

Al cierre de la investigación de Youngers sobre La violencia política y la sociedad civil en el Perú: La Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se plantea, entre otros retos, la posibilidad de repensar la agenda del movimiento. Para la autora, “los grupos de derechos humanos pueden continuar combinando las antiguas agendas con las nuevas, desarrollando y fortaleciendo lazos con nuevos sectores de la sociedad civil involucrados en temas relacionados con una nueva agenda” (Youngers, 2007:441)

Recapitulando, la presente investigación centra su atención en comprender cómo la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, sabiendo que el escenario donde nació es diferente, instalada ahora en un régimen democrático, albergando ochenta y dos (82) organizaciones, habiendo reconocido que además de su agenda histórica es importante incorporar otros temas asociados a los DESC y entendiendo que Perú se mantiene en un escenario de crisis de representación no solo político sino social, donde se despliegan cuestionamientos hacia las organizaciones de la sociedad civil, logra mantener la tarea de representar un sector importante del movimiento de derechos humanos.

Consideramos que la construcción de la agenda institucional es uno de los caminos que nos permite comprender cómo se desarrolla la representación, porque este procedimiento se instala en un escenario de participación, deliberación y negociación interna que, para esta investigación, es entendido como el hecho tangible que permite reconocer los temas y/o problemáticas que se deciden representar en la esfera pública de manera consensuada.

Para nuestro análisis era importante hacer un recuento sobre el contexto en el que surge el movimiento de derechos humanos, pues a partir de él se identifica el tema(s) que históricamente marcaría la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y al que se representaría de manera consensuada. Asimismo, conocer las circunstancias en las que se creó e identificar a las organizaciones fundadoras, ayuda a comprender el capital social que compartían los grupos y, en ese sentido, comprender el pensamiento institucional que ha venido guiando a la coalición y que, pese a las diferencias, las organizaciones han decidido compartir y convertir en propulsor de su trabajo. Finalmente, recopilar información sobre la estructura organizacional ayuda a identificar en qué espacio o espacios la coalición discute, evalúa, delibera, genera conocimiento y llega al consenso sobre los temas que compondrían su agenda.

3.3 Análisis de la construcción de la agenda institucional

Treinta años después de la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, sugieren, a primera impresión, que la coalición ha sabido sortear las dificultades del escenario de violencia en la que surgió, que ha fortalecido el trabajo de coordinación, pero, sobre todo, que sigue representando a las organizaciones sociales adscritas a ella.

Si consideramos que actualmente persiste una crisis de representación, que los gobiernos elegidos después de la transición del 2000 manifiestan serios problemas de corrupción, dejando en evidencia la debilidad institucional en la transición democrática y reconociendo que actualmente existe una diversidad de problemáticas en la esfera pública vinculadas al tema de los derechos humanos, nos preguntamos: ¿cómo se construye la representación a nivel interno en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos?

Para darle mayor sentido a nuestra pregunta, nos parece importante describir los elementos más importantes del contexto actual en el que se desenvuelve el trabajo de la CNDDHH, elementos que han sido mencionados en el párrafo anterior.

La literatura sugiere, respecto a cómo describir el retorno a la democracia, que social y políticamente el Perú vivía un escenario medianamente incierto. Se reconocía la crisis del sistema de representación, situación arrastrada desde la década de los ochenta con la crisis de los partidos políticos, los agentes legitimadores del sistema democrático. Si bien en ésta época se evidencia con mayor nitidez la crisis de los partidos, ésta tiene sus antecedentes, desde una lectura socio-histórica, en un hecho concreto: la aparición en la escena político-social del sujeto popular, quien genera contradicciones en una élite oligárquica (González 1999:306-311)

González (1999) sostiene que el problema de fondo respondía a que el aparato institucional no correspondía con la nueva sociedad emergente; en ese sentido, las clases consideradas subalternas deseaban y requerían imponer su presencia, necesidad que constituyó escenarios de disputa entre fuerzas políticas incapaces de representar a nuevos sujetos sociales y sujetos sociales que no reconocían representaciones políticas fieles (pág 311)

Citando a Lynch, parte de los estudios sobre la crisis de representación, mencionan que el caso peruano tuvo dos elementos centrales: el primero, la multiplicación ciudadana que demandaba una renovación del acuerdo de electores; segundo, el tipo de partido predominante en la época, caracterizado por desarrollar una política clientelista. A ello se le añadía las instituciones constitucionales de 1979, las que proponían una estructura democrático-representativa, que favorecía el manejo de la representación por los partidos, pero sin indicar mecanismos de control para la ciudadanía (Lynch, 1996:43 citado en González, 1999:318)

Ilizarbe (2017) sostiene que, si bien la crisis de representación se asocia con la crisis de los partidos políticos, resulta necesario reconocer que el problema también abarca a las instituciones políticas fundamentales del Estado democrático; a saber, al Poder Judicial y el Congreso, dado los niveles de deslegitimación. Asimismo, sostiene que la crisis también se extiende a los mecanismos más elementales, los procesos electorales; vistos como un

ejercicio de elección entre el mal menor o el voto en contra, pues no se genera una identificación con las opciones políticas actuales (382)

En este punto resulta necesario mencionar que estudios sobre las percepciones y la opinión pública respecto a la valoración de la democracia, su forma de gobierno y la satisfacción hacia sus instituciones indican un escenario complejo en los años de transición y posterior a ellos. Entre los resultados más preocupantes del estudio “Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001” se encuentran que la valoración abstracta de la democracia en comparación con otras formas de gobierno como los autoritarismos no era significativa (Tanaka, Martín y Zárate, 2002:14) Pese a los cambios políticos, la cultura política y las actitudes ciudadanas no manifestaban cambios considerables, pues se expresaba que las funciones de representación de las autoridades no tendrían mejor funcionamiento (Ibid) Estas expectativas se presentan en mayor grado en zonas rurales que en la capital.

Otro resultado que genera preocupación fue que en el ámbito local se identificó que no solo había disminuido la participación en organizaciones sociales, también la preferencia hacia la democracia como forma de gobierno. Junto a ello, pese a que se encontraba en ejercicio el primer gobierno elegido democráticamente después de la transición, se evidenció que había descendido los niveles de confianza hacia instituciones como el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la ONPE, el JNE, los municipios distritales y provinciales, la Policía Nacional, las organizaciones vecinales y los periodistas (Tanaka, Martín y Zárate, 2002: 18-19)

En febrero de este año se publicó “Cultura Política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/2017”, un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad, donde se presenta como principales hallazgos que, en el Perú, el apoyo a la democracia ha caído de 59,7% en 2012 a 52,7% en 2017. Asimismo, el apoyo a los golpes presidenciales en Perú aumentó diez puntos porcentuales respecto al 2010, donde se registró un 27,4% de respaldo; actualmente un 37,8% de la población apoya éstas acciones. Además de esta información, también se identificó que el 2017 registró los niveles de confianza más bajos hacia los partidos políticos, con un 7,5%; actualmente, la afiliación partidista en el país es del 15% de la población (Carrión, Julio; Zárate, Patricia; Boidi, María; Zechmeister, Elizabeth, 2018:2)

En relación a este escenario, autores como Ilizarbe (2014) reconocen que la existencia de instituciones democráticas no implica necesariamente la existencia de una cultura política democrática extendida (pág 132); en ese sentido, considera importante analizar las complejidades y tensiones internas de los significados que los actores sociales le puedan atribuir a la democracia y a la política, para entender sus estrategias de intervención en el escenario público (Ibid).

Para la autora, el escenario de la transición democrática generó un momento de renovación y refundación que ayudó a reflexionar y rectificar los problemas asociados al déficit de legitimidad que acompaña el desarrollo de las democracias representativas. En esa línea, Ilizarbe considera que en el Perú la politización de la sociedad civil y el cuestionamiento hacia una jerarquía instituida abrieron la oportunidad para comprender la composición de acciones colectivas y la articulación de actores sociales que buscan reorientar la política (Ilizarbe, 2014: 130-133)

Asimismo, sostiene que la reinstitucionalización de la democracia implica también la composición de las esferas públicas y los canales de participación política para ejercer la ciudadanía. En esa línea, será vital reconocer no solo la existencia de una pluralidad de actores sociales, también el surgimiento de luchas, disensos y diferencias en el desarrollo de estos procesos.

Ahora, si bien la CNDDHH es una organización de la sociedad civil, cuyo objetivo es poner en la agenda política la importancia de los derechos humanos mediante el fomento de una cultura de paz y proponer soluciones que consoliden la democracia, también se manifiesta como una coalición de organismos capaz de albergar diversas estructuras, intereses y agendas que requieren de un proceso interno de deliberación, coordinación y construcción colectiva donde factores como la legitimidad, son vitales.

Hasta aquí, hemos entendido que el escenario actual en el que se desenvuelve la CNDDHH difiere con aquel en el que surgió. A nivel de sociedad civil existe una pluralidad de actores sociales con los que debe interactuar y, dada su naturaleza como organización paraguas, debe desarrollar mecanismos y estrategias para coordinar, lograr articular acciones y ejercer su rol como representante. En este punto cabe la necesidad de preguntar ¿Cuáles son los criterios a considerar para decidir qué temas ingresan en la agenda institucional? y

¿Cómo se desarrolla el proceso de propuesta, discusión, evaluación, deliberación y consenso respecto a los temas que compondrán la agenda?

Tomando como referencia las hipótesis que fueron formuladas durante el Capítulo II, a continuación, explicamos los resultados de nuestra investigación.

De acuerdo a los documentos revisados, la observación participante y la información obtenida de las entrevistas, se reconoce que la CNDDHH fue imaginada como un espacio de participación plena y directa, donde los miembros tienen los mismos derechos de participación y donde las decisiones de la coalición son sometidas a escrutinio público, con el fin de que las decisiones sean tomadas a beneficio del bien común de la coalición.

Los Estatutos de 1999 que describen el proceso de construcción del pensamiento institucional y la información actual que se brinda en la página oficial de la CNDDHH indica que la Asamblea General es el órgano máximo donde se toman las decisiones respecto a la agenda institucional y la manera en cómo la coalición trabajará de forma conjunta. Se compone de todas las organizaciones miembro y tiene como mandato el desarrollarse cada dos años para discutir, de acuerdo a sus atribuciones, la evaluación del trabajo de la red, aprobar cuáles serán las líneas de trabajo a mediano y largo plazo, elegir al Consejo Directivo Nacional y aprobar la admisión de nuevos miembros o su retiro debido al incumplimiento de los principios.

El pensamiento institucional da cuenta que la Asamblea General fue creada bajo un principio democrático. Rocío Silva comenta que, dado el contexto en el que se crea la CNDDHH y en el que se inicia el proceso de construcción de su pensamiento institucional, el tema de la institucionalidad democrática era vital. Silva sostiene que “para defender los derechos humanos tiene que haber una institucionalidad democrática fuerte”.

De acuerdo a los estatutos de 1999, para la coalición es vital la participación plena de los miembros en la vida institucional y el respeto de las opiniones para la toma de decisiones. Por ello resultó necesaria la creación de un espacio donde se plantearán las grandes decisiones que la CNDDHH tomaría a partir de las formulaciones que las organizaciones miembros hacían, la presentación pública de esas preferencias y recibiendo un trato igualitario. Una característica fundamental de su funcionamiento es el principio de

unanimidad o consenso durante el proceso de toma de decisiones; no obstante, cuando no se logra el consenso, se reconoce el uso de la votación basada en la regla de la mayoría.

Por debajo de la Asamblea General se encuentra el Consejo Directivo Nacional y la Secretaría Ejecutiva. El primero es un órgano de dirección política encargado de aprobar el Plan Operativo Anual, aprobar la creación de las Mesas de Trabajo y Grupos de Trabajo, y designar al Secretario(a) Ejecutivo(a); la segunda es la encargada, entre otras funciones, de ejecutar la agenda aprobada por la Asamblea General y ejecutar los acuerdos del Consejo Directivo Nacional, con la asesoría del Comité Permanente, un equipo de asesoría política conformado por miembros del Consejo Directivo Nacional.

Ahora bien, parte del trabajo de campo permitió identificar que, además de adquirir algunas características del modelo ateniense, la CNDDHH presentaría una cultura democrática de deliberación. Al respecto, debemos señalar que, siguiendo los planteamientos de Habermas, la democracia deliberativa se preocupa por el establecimiento de procedimientos deliberativos que impacten en la calidad de la democracia. Considerando la teoría del discurso se puede entender que:

“Este procedimiento democrático establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos, los discursos de autoentendimiento y los discursos relativos a justicia y fundamenta la presunción de que bajo las condiciones de un suficiente suministro de información relativa a los problemas de que se trate y de una elaboración de esa información, ajustada a la realidad de esos problemas, se consiguen resultados racionales o, respectivamente, resultados fair” (Habermas 2010: 372)

Asimismo, la democracia deliberativa considera que el debate puede mejorar el juicio colectivo porque no se “preocupa de la recogida de información y del intercambio de opiniones, sino del razonamiento y la comprobación de argumentos” (Held, 2007:340) Los procesos comunicativos racionales en el espacio público son vitales porque permiten crear consensos basados en intereses universales. (Fascioli 2009:36)

Sobre lo anterior es necesario reproducir una sección de la entrevista a Gabriel Salazar:

“(…) una explosión de múltiples agendas en esta democracia recortada, las formas cómo la Coordinadora ha sabido sortear y decidir eso en el seno de

su propia institución ha sido a través de los mecanismos democráticos que tiene. Por ejemplo, un pilar fuerte de la Coordinadora es el consenso, que las instituciones en una asamblea deciden más o menos que: en los dos años que vienen las prioridades de las múltiples agendas de la Coordinadora van a ser A y B, después vienen C, D, E y F. Se definen agendas en asamblea de manera democrática, muy participativa con un debate amplio de tres días, en una asamblea grande de la Coordinadora cada dos años, a no ser que se den sesiones extraordinarias. Es en la misma asamblea que ese mandato es trasladado al Comité Directivo, que son como 15 instituciones (6 de Lima y 9 de provincias), que ejecutan esa agenda de la manera más democrática y por consenso. Todos tienen que estar de acuerdo en desarrollar, por ejemplo, a partir de un punto de la agenda acordada en la asamblea, una campaña porque amerita ese momento concreto en la situación del país. Es más, o menos de esa forma y me parece que es una de las instituciones que tiene más cultura democrática al momento de decidir qué hacer, cómo afrontar. Hay mucha deliberación, mucho debate, mucha formación interna. Los representantes de las instituciones tienen mucha formación, bastante entrega, hay un debate alturado, democrático, plural. Siempre hay sus fallas, sus momentos complicados, siempre hay tensiones también, pero se ha sacado adelante en los más de 30 años que tiene la institución producto de esa capacidad de saber que se debe encarar de cara al país el tema de Derechos Humanos e internamente, por eso se procesa de esa forma” (Entrevista de marzo, 2018)

Para algunos teóricos de la democracia deliberativa, la sociedad civil es un espacio en el que se desenvuelven la comunicación y la deliberación, pues es una experiencia inherente a la vida social humana y que buscan construir procesos de entendimiento para llegar a consensos. Para Habermas, la participación en un espacio público debe contemplar los criterios de totalidad, autonomía, adopción del papel ideal, neutralidad del poder y la transparencia. Estos criterios se entenderían como: a). ninguna persona afectada debería ser excluida del discurso b). todos los participantes tendrían iguales oportunidades para presentar y criticar demandas c). los participantes deberían desear y demostrar empatía con cada demanda válida d). al existir diferencias de poder entre los participantes deberán neutralizarse todas aquellas diferencias que no afecten a la creación del consenso y e). los participantes deben desistir de acciones estratégicas y explicar abiertamente sus propósitos. (Flyvbjerg, 1999:63-64)

Como habíamos indicado en el primer capítulo de esta investigación, existen críticas a los postulados de Habermas por inscribirse en un ámbito ideal. En ese sentido, aunque considerando los planteamientos habermasianos, analizamos si la CNDDHH tenía asimilados procesos deliberativos para la construcción de su agenda institucional.

Los resultados que tuvimos advierten que sí existen muestras de una cultura democrática deliberativa, pero se identifican aspectos que impactan de manera desfavorable en su consolidación. En el 2002 Panfichi anotaba que:

“Dentro de los miembros de la CNDDHH uno encuentra una gran variedad de culturas. En algunas persiste el caudillismo, otras han logrado conseguir una institucionalidad relativamente moderna, y otras más son altamente igualitarias y toman todas las decisiones en equipo (...) en la medida que se levantan temas sobre democracia interna, la CNDDHH ha mostrado voluntad para enfrentarlos y encontrar soluciones aceptables para todos, y ha desarrollado una cultura institucional que conduce a una toma de decisiones racional y relativamente democrática” (Panfichi, 2002:532)

Al respecto, Silva comentaba en el 2015 que:

“Hay instituciones muy diversas, muy heterogéneas entre sí. Incluso algunas de ellas con propuestas que generan tensión en determinados momentos. Por ejemplo, Demus, Mhol, la Comisión Episcopal de Acción Social, instituciones evangélicas como Paz y Esperanza. Entonces, a veces puede haber tensión y en efecto las hubo. Lo que hace valiosa a la Coordinadora es que sea ese espacio de consenso que tanto necesitamos. Las decisiones se toman por consenso y no por mayoría. Y eso implica toda una serie de negociaciones” (Entrevista de octubre, 2015)

Desde otra experiencia, un miembro de una de las organizaciones de provincia comenta:

“(...) la agenda de la coordinadora se enfocaba en CVR o POST CVR, hemos insistido tanto por el tema de criminalización, pueblos indígenas, dd.hh vinculados a actividades extractivas que recién la Coordinadora lo incorpora dentro de su debate. Antes seguía el tema de gobernabilidad, derechos humanos, post cvr, reconciliación pero el tema de criminalización y dd.hh, aún no. En los últimos 5,6, 7 años ha ingresado recién el tema como agenda clara. Como somos tantos, inclusive cada tema es como una disputa interna para que aparezca en lo nacional” (Entrevista de noviembre, 2016)

En esa línea, el mismo entrevistado refiere que es importante debatir los temas y saber cuáles son las posiciones de las organizaciones, pero también es importante darse cuenta dónde se levanta esa información y si los acuerdos son igual de relevantes:

“(...) debería haber encuentros de las macroregiones, que a veces las ha, pero los acuerdos no se implementan. Mientras sea centralizado en Lima, esa es una gran dificultad porque es Lima otra vez. La lógica centralista se repite y eso no está bien. Hemos planteado que haya macroregiones en las agendas. Se ha intentado pero otra vez no se cumplen los acuerdos porque se dice que no hay

plata, no hay tiempo. Eso es una gran limitante porque se podría actuar mejor en el Sur, por ejemplo” (Entrevista de noviembre, 2016)

Panfichi (2002) sostenía que, aunque la CNDDHH manifieste una cultura relativamente democrática no se podría esperar que, de manera realista, su estructura sea completamente diferente a la sociedad en la que se encuentra (Panfichi, 2002:533). En esa línea, aunque Youngers hable de una etapa de institucionalización en la historia de la CNDDHH, reconocemos que se refería a las bases: misión, valores, estructura. Dados nuestros hallazgos, no podríamos aseverar que exista un pensamiento institucional definido y tampoco una cultura democrática completamente desarrollada y asimilada en toda la red.

Al respecto, nos parece ilustrativo citar a Gabriel Salazar:

“No hay una cultura cerrada y vale más eso, que el que existan mesas; porque si existieran mesas, pero no una cultura democrática, no se llegaría a ningún lugar porque la gente ni siquiera debatiría. Habría mil mesas, pero nadie pondría el tema; en ese sentido, hay una cultura democrática y se entiende que los Derechos Humanos son progresivos, o sea son para continuar avanzando, continuar reflexionando y es parte del desarrollo. Eso ha hecho que la Coordinadora tenga una legitimidad ganada y tenga un espacio de debate bastante importante. Ahora, no necesariamente esto es que sea el cien por ciento de instituciones. De hecho, que hay cosas que no se ven, como las que te mencioné antes, hay cosas que sí, hay cosas que se esperarán. Y eso, la misma institución lo va manejando en su vida cotidiana” (Entrevista de marzo, 2018)

Nuestra investigación también revela que, aunque exista una agenda institucional, las organizaciones tienen agendas propias que, independiente a los temas que se aprueben en la Asamblea, pueden desarrollar de manera libre y sin impedimento a pronunciarse públicamente bajo la premisa de no suplantar a la Secretaría Ejecutiva como portavoz oficial.

Respecto a lo anterior, Salazar comenta que:

“(…) hay la libertad de las instituciones de poder continuar y además cada institución tiene su propia agenda y la libertad de poder desarrollarla como desee. No hay en ese sentido restricciones, ni en la Asamblea ni para las mismas instituciones” (Entrevista del de marzo, 2018)

En segundo lugar, aunque la Asamblea General se considere el espacio más importante donde se toman las decisiones relevantes y por unanimidad como red, también existen críticas sobre su real funcionalidad. En esa línea, Borda comenta que:

“La asamblea nacional fue creada hace años para conectarte, establecer relaciones más cercanas con la gente del centro y norte. Yo por ejemplo los conozco poco. Solo sabemos cuando hay noticias graves. No sé, habría que ver de qué forma se modifica este proceso, la asamblea...entiendo que es un factor económico, pero es muy largo cada dos años... mínimo debería ser una vez al año para, inclusive antes y después, una especie de evaluación o planificación. Cada año hacer este balance para también armar estrategias conjuntas, pero dos años me parece bastante tiempo. No ayuda a consolidar una Coordinadora como tal. De los 70 miembros, habría que preguntar a la Secretaría cuántos son activos, cuántos tienen información, cuántos realmente funcionan porque sé que hay muchos que no funcionan, existen nomás” (Entrevista de noviembre, 2015)

A razón de ello, y considerando la información durante la observación participante, se identificó que antes de desarrollarse la Asamblea General existe un trabajo previo de discusión interna en las mismas organizaciones miembro. Ya habíamos identificado en la hipótesis anterior que existen temas que han sido incorporados en la agenda tras un arduo trabajo de posicionamiento por parte de las organizaciones locales. Esta tarea supone que, inicialmente, las organizaciones se reúnan para evaluar cómo se ha desarrollado su propia agenda y cuáles han sido las limitaciones y logros de su trabajo.

Para fines ilustrativos reproduciremos una sección de la entrevista a Borda, respecto al trabajo de “Derechos Humanos sin Fronteras”, para ejemplificar las cuestiones que algunas organizaciones deben discutir antes de la Asamblea General.

“Trabajamos en las provincias altas de Espinar, Chunvivilcas y Paruro, en la promoción y defensa de derechos humanos, pero no todos los derechos. Nosotros hemos identificado los territorios donde se hacen actividades extractivas, gran minería; y en ese territorio de gran minería se ha cometido violación de derechos humanos y en ese contexto es que apoyamos y asesoramos a las comunidades campesinas. ¿En qué temas? En defensa legal. Asumimos casos, defensa, abusos, violaciones, denunciamos a la policía, la fiscalía, las empresas. Dos, desarrollamos capacidades, hacemos capacitaciones a funcionarios del gobierno local y trabajamos todo el tema ambiental.

[Sobre las complicaciones que se discuten]

Nos estigmatizan, nos desacreditan dentro de unas ong's: ahí están los dd.hh, los antiminereros, son radicales, ellos no. Entonces no cuentas con el

apoyo de siempre. Cuando hacemos una conferencia sobre un tema delicado invitamos a otros aliados para que seamos varios; no se aparecen en la conferencia y toca empezar solos porque tienen miedo.

Hacemos mucho activismo, demasiado; no terminamos otros productos y con las justas uno sacaremos. Demoramos a veces en responder rápido las coyunturas, nos falta más vocería pública en Cusco y a nivel nacional. Hacemos trabajo de campo, actividades, eventos, talleres, pero a nivel de operadores públicos, gobierno regional en Cusco aún no nos identifican bien (...) También hay celos entre instituciones, miramientos y eso afecta porque no te invitan o te desacreditan porque son 'antimineros'.

[Sobre las motivaciones para permanecer en la CNDDHH]

Porque es la principal organización de derechos humanos en el Perú, porque necesitamos blindarnos nosotros a través de una red porque si no estaríamos solo, porque necesitamos acceder al espacio nacional para plantear nuestra agenda y porque, digamos, siendo más usada la expresión 'solos' nos parecía estratégico ser parte de la Coordinadora aun sabiendo que tiene muchas dificultades. El nombre ganado de alguna forma ayuda a tener ese respaldo" (Entrevista del de noviembre, 2015)

Ahora bien, respecto a la posible existencia de espacios previos de diálogo, deliberación y coordinación al de la Asamblea General, usados por las organizaciones para exponer sus intereses sobre una agenda específica, logrando que se facilite el consenso, debemos indicar que no es factible afirmar ni negar esta hipótesis, pues la información durante el trabajo de campo no es determinante. Solo es posible brindar los comentarios que se han dado al respecto.

A saber, Francisco Soberón comenta respecto a la posibilidad de que las mesas de trabajo o grupos de trabajo funcionen como espacios previos para que las organizaciones puedan discutir o dialogar sobre los temas o agendas específicas que les interesan y que quisieran que sean respaldadas en la Asamblea, que:

"Eran para darle más atención a determinados temas porque tenían niveles de especialización (...) El grupo de reparaciones estaba concentrado sobre todo a partir de la Comisión de la Verdad en hacer seguimiento a la política del Estado de reparaciones y memoria. El grupo de salud mental a aglutinar a psicólogas, trabajadoras sociales, que hacen acompañamiento a los familiares y las víctimas en todos estos procesos de justicia, en los tribunales, a dar sus testimonios, a dar sus declaraciones, en fin. El grupo de pueblos indígenas ahora hace un seguimiento a las políticas del Estado en relación a pueblos indígenas, a temas que tienen que ver con la consulta previa, con la defensa del territorio, a preparar informes para la comisión interamericana, para los relatores de Naciones Unidas, al examen periódico universal sobre Perú a preparar informes paralelos o lo que se llama informes sombras para cuestionar algunas de las políticas que presenta el Estado como que cumple y ejecuta, a brindar información a organismos internacionales que van a preparar algún informe sobre algún tema en específico. Los grupos son como un soporte del trabajo articulado de todos.

Aparte cada quien saca lo suyo también, cada institución saca su informe sobre temas, casos. Algunos eran más especializados en temas de comunicación, hasta ahora el IDL tiene su programa de radio, ahora ha sacado una vertiente del trabajo contra la corrupción con IDL- Reporteros. En APRODEH tenemos un área, DESCA, que hace trabajo en Ayacucho y en Apurímac sobre temas de derechos económicos, sociales, defensa de comunidades, criminalización de la protesta social, ese tipo de cosas. Así, cada quién iba agarrando algunos temas como de mayor dedicación” (Entrevista del de marzo, 2018)

Defiriendo de esta concepción, Miguel Jugo explica que:

“Generalmente hay un primer trabajo que son los grupos. No. Yo creo que el primer trabajo son las instituciones; ellas hacen sus reuniones anuales, hacen sus POAS, te lo digo no cronológicamente sino como ocurre. Ellos van desarrollando sus estrategias y normas. Hay otro elemento básico que es la coyuntura; entonces en las reuniones de los grupos ya se van fijando como temas de agenda, de tal suerte que cuando se llega a la asamblea se va a discutir en grupos y donde ya casi hay un consenso por lo que se ha venido trabajando. Es decir, en el grupo jurídico, de pueblos indígenas, discapacidades todas van discutiendo qué quieren de la asamblea; entonces llegan a la asamblea y deciden en qué grupo quieren estar y en la asamblea se dice: el grupo encargado de la agenda tal. Ellos la presentan y se va votando (...) Ahora, sí hay cosas que se discuten por mayoría y minoría. Por ejemplo, los temas de agenda no hay forma de terminar la asamblea diciendo: ya, todo por unanimidad. Entonces, cuando tú vas construyendo, vamos a poner un ejemplo ficticio: o niños o mujer. Pongamos los dos, pues. Esa es una fórmula. Otra: o niños o mujer. Miren...entonces niños para el próximo año. Ya, listo. Pero sí, definitivamente, por decirte, o mujer o migrantes. Entonces, no pues...migrantes es bien focalizado, entonces se te va convenciendo. Pero finalmente se va a votar, tú haces el consenso para que se vote” (Entrevista de febrero, 2017)

Aunque no se pueda afirmar o tener evidencia fidedigna de la existencia de espacio previos de coordinación y deliberación a la Asamblea General, el trabajo de campo advierte que los procesos formales establecidos por los estatutos podrían estar acompañados de mecanismos informales probablemente legitimados por los miembros, pues se computan como estrategias para sortear las dificultades de la política del consenso.

Ahora, inscribiéndonos en el plano de la cultura organizacional, la investigación revela la existencia de un centralismo instituido en el ADN de la coalición. En la revisión bibliográfica respecto a la historia de la CNDDHH encontramos que Panfichi (2002) sostiene que uno de los temas instaurado y que se intenta resolver de manera directa e indirecta al interior de la red, son las desigualdades de poder entre “las ONG más grandes y ricas de

Lima y los comités locales” (Panfichi, 2002:530). Él afirmaba que Perú es uno de los países más centralista de América Latina; en esa línea no sería ilógico suponer que la centralización se extendiera en todos los espacios de la vida peruana (económico, político, social y cultural)

“Una verdadera descentralización en todos los frentes no puede llevarse a cabo sin una efectiva descentralización económica y la redistribución de otros recursos. Antes que esto suceda, las organizaciones de la sociedad civil podrán descentralizarse solo en cierta medida, puesto que el acceso a las autoridades más importantes, a los medios de comunicación nacionales y a muchos aliados potenciales, es posible solo en Lima” (Panfichi, 2002:530)

El estudio realizado por Younger (2006,2007) y Panfichi (2002) da cuenta que la CNDDHH aún no ha logrado resolver el problema de la centralización y el impacto que genera en la participación de sus miembros. Antes de la Asamblea de 1999 se había tomado la decisión de que el Consejo Nacional estuviese conformado por las seis instituciones de Lima que tenían a cargo un trabajo en el ámbito nacional y siete de provincias. No obstante, en 1999 se expresó- de manera informal- que no era una medida justa.

Actualmente, la CNDDHH mantiene esta problemática y, pese a que genere incomodidad en organizaciones de provincias, sobre todo, no se puede aseverar que sea determinante para que sientan una desafección hacia la red. De acuerdo a las entrevistas realizadas, los miembros son conscientes de esta situación y afirman haber hecho pública su incomodidad, pero, al mismo tiempo, reconocen que es una situación que se reproduce por un esquema de la estructura social.

Sobre lo anterior, Miguel Jugo comenta que:

“el centralismo nacional hace que lo que digan los limeños tengan más fuerza que lo que digan los provincianos; eso es histórico, es estructural. El Consejo Directivo está formado por seis de Lima y nueve de provincia; tendría todas las posibilidades de hacer lo que quieran los de provincia, pero no. Creo que internamente sienten que lamentablemente mejor se vienen a Lima.” (Entrevista del febrero, 2017)

En la misma línea que Jugo, Salazar sostiene que:

“La diferencia que marca el país, es que es un país limeñocéntrico, donde todo el poder se concentra en Lima, no solo político sino también económico y hasta demográfico. Es centralista de manera muy fuerte; en

ese sentido, las instituciones de Lima son las que están cerca del poder político o el económico o la toma de decisiones y, en la capital, como se dice, retumba más. Por eso mucha gente dice "hay que ir a Lima" y eso no solo es algo que afecta a la Coordinadora sino a la sociedad entera y al país, y eso ha sido históricamente así. No solamente limeño, sino que también se ha considerado al interior del país, las provincias del país o el Perú profundo como algo que alimenta a Lima y que es casi una cultura de extracción, no solamente mineral sino a veces poblacional o cultural, y Lima se va alimentando de esa forma y va engordando así" (Entrevista del de marzo, 2018)

Las declaraciones de Salazar resultan reveladoras porque dan cuenta de una situación histórica que, lamentablemente, la CNDDHH no ha podido superar y que cuestiona su carácter democrático. De acuerdo al trabajo de campo y las entrevistas otorgadas se reconocen como efectos de esta situación: asimetrías presupuestales, desventajas para el acceso al financiamiento, percepción de antagonismo Lima/provincia y percepción de rezago frente a agendas locales.

Sobre lo mencionado, Borda comenta:

"Ponen su agenda porque están allá en Lima, cerca de la Coordinadora [haciendo referencia a la Secretaría Ejecutiva]. Entonces las condiciones están para que se reproduzca el centralismo limeño. O cuando haya un conflicto decir: oye has esto, lo otro. Dan órdenes de hacer y cuando ya mandas la información dicen: la Coordinadora [refiriéndose a la Secretaría Ejecutiva] lo hizo. No lo hizo, sí las organizaciones (...) Eso es lo eterno" (Entrevista del noviembre, 2015)

Algunos entrevistados sostienen que frente a esta situación se han presentado propuestas como el desarrollar encuentros de macroregiones; no obstante, pese a que en algunos encuentros se han establecido acuerdos sobre este tema, no han sido materializados.

Otra situación que se pudo advertir respecto al centralismo y su afectación en la construcción de la agenda, involucra la manera en cómo se elige al Consejo Nacional y quiénes conforman históricamente dicho órgano. Como se ha indicado con anterioridad, el Consejo Nacional es un órgano político que elige al Secretario(a) Ejecutivo(a) y aprueba el Plan Anual que será ejecutado por éste con asesoría del Comité Permanente.

Para algunos entrevistados, en la práctica es el Consejo Nacional el que conduce las acciones de la CNDDHH. Asimismo, pese a que formalmente esté conformado por nueve

(9) organizaciones de provincia y cinco (5) de la capital, la manera de elegir a sus miembros, la centralidad con la que se manejan las reuniones de coordinación y la asimetría de recursos (no solo materiales o económicos, también sobre capital social), generaría que la participación más activa sea de las organizaciones limeñas.

Sobre lo anterior, Borda comenta:

“Por ejemplo, IDL siempre ha sido Consejo Directivo, APRODEH, COMISED siempre han sido Consejo Directivo. Creo que desde que han nacido siempre han sido Consejo Directivo. Son ong grande...o sea no niego que tengan un peso importante en su temática, pero también son reelegidos entre ellos y eso reproduce esas prácticas de Lima-provincias” (Entrevista del noviembre, 2015)

Sobre el mismo tema, Jugo hace referencia a una situación de hace un tiempo:

“Hace un tiempo había tensión:

-No pues, por qué siempre va a estar el IDL, APRODEH, por qué no ponen a otros.

-Entonces póngalos

(...) En una organización como la Coordinadora el mérito está en que nadie se te vaya. Como anécdota te cuento: Los del IDL vinieron y dijeron:

- No vamos hacer campaña

- No hagan campaña, les digo. Igual van a salir.

Y efectivamente, salieron. ¿Por qué? Porque la gente razona; no es como cuando eliges al Presidente de la República, no eliges al que es el peor mal. Eliges al que debería y hace una buena gestión; entonces por poner un ejemplo, quién no quiere estar al lado de Carlos Rivera que es buen abogado o Juan Carlos Ruiz, son personajes que ayudan. No va a ser un criterio mezquino, yo creo que eso se impone mucho más en las asambleas” (Entrevista de febrero del 2017)

En concreto, haciendo una revisión de los testimonios recogidos y la información respecto a las dificultades con las que la CNDDHH se ha venido encontrado, reconocemos que el centralismo es una característica que convive con su historia. Como señalaba Panfichi en el 2002 y como actualmente lo expresan algunos entrevistados como Salazar, el carácter centralista es una situación que no se niega al interior de la red, se reconoce y se han dado oportunidades para discutirla públicamente; se la reconoce como un problema estructural, como una reproducción de la sociedad peruana que a nivel de red aún no ha sido enfrentada a través de una intervención con mayor incidencia.

En este punto resulta interesante traer a colación una consideración que ya se había advertido en el apartado 3.2.1 al hacer el comparativo entre 1999 y 2017 sobre los órganos

que componen la CNDDHH. Ahí señalamos que la creación del Comité Permanente y la actual inexistencia formal de la Red de Educación en Derechos Humanos habrían incidido en cierta medida en el mantenimiento de algunas incomodidades al interior de la coalición: sensación de reserva de información hacia organizaciones de provincia, asimetría de oportunidades entre organizaciones de Lima y las regiones, interrupción en el desarrollo de liderazgos locales y menor interés en agendas locales.

Si prestamos atención al objetivo que tenía la Red de Educación en Derechos Humanos, advertimos que su mantenimiento habría incidido de manera favorable en el tratamiento del centralismo, por dos motivos: 1) Continuar con la generación del conocimiento sobre el debate de los derechos humanos habría ampliado la capacidad reflexiva sobre las diferencias que pueden darse en contextos nacionales y subnacionales. En ese sentido, se pudo haber sugerido la necesidad de dar no solo mayor realce a agendas locales sino de construir mecanismos que permitan a los activistas de provincias desarrollar mayor incidencia en la esfera provincial y regional. 2) El mantenimiento de la Red pudo suponer la creación de una red de líderes que tengan capacidades de vocería e incidencia política.

Finalmente, inscribiéndonos en el plano del desempeño institucional y considerando que la constitución de identidades y la historia podrían ser condicionantes (Putnam, 1994:233), la investigación afirma que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos nace en un contexto donde se yuxtapuso el retorno a un gobierno civil y el lanzamiento del movimiento subversivo más violento, fanático y disciplinado de la región latinoamericana. En ese contexto el movimiento de derechos humanos se encontró desde el inicio en una situación de doble vulneración; por un lado, estaba la fuerza armada brutal y por otra, las acciones subversivas de Sendero Luminoso.

Para la mayoría de entrevistados esta situación forjó un conjunto de sentimientos comunes en las personas que estaban inmersas en las organizaciones del movimiento; entre ellos se experimentó la sensación de vulnerabilidad, incertidumbre y falta de coherencia respecto a cómo enfrentar el escenario de violencia, pues algunos activistas sentían afinidad hacia los movimientos guerrilleros de otros países de Latinoamérica y la idea de la justicia social desde una revolución no pacífica necesariamente (Panfichi, 2002:522)

Tanto Youngers (2007) como Panfichi (2002) indican que, aunque la violencia política no era un fenómeno particular del Perú, la modalidad de violencia que usó Sendero Luminoso hacia el movimiento de derechos humanos no se comparaba con otra en la región latinoamericana. Sobre lo anterior, hemos encontrado material bibliográfico que da cuenta de cómo la naturaleza de la insurgencia política fue un determinante vital en la constitución de una coalición unificada.

“La brutalidad de Sendero, centrada en blancos civiles, y su completo repudio del derecho internacional humanitario, facilitaron que los grupos de derechos humanos se uniesen en su rechazo a Sendero y que buscara estrategias colectivas para protegerse del mismo. En el Perú, la difusa línea entre los derechos humanos y el apoyo a la actividad subversiva fue borrada a inicios del conflicto, a diferencia de la situación en algunos otros países” (Youngers, 2007: 131)

Tras un proceso de interpelación varios activistas -entre ellos algunos de los que impulsaron la creación de la CNDDHH- asumieron que era moral y políticamente necesario denunciar las acciones de violencia. En específico, fueron los activistas vinculados a la iglesia quienes sintieron la ambigüedad del discurso que se desarrollaba en el movimiento; para ellos ésta situación mellaba su credibilidad y era necesario modificar esa percepción (Younger 2007: 73-86)

Panfichi (2002) sostiene que tanto la iglesia progresista como los partidos y movimientos de izquierda proporcionaron al Perú un cuadro de activistas de derechos humanos fuerte y con convicción (Panfichi, 2002:56-57). A saber, de los grupos de iglesia vinculados al movimiento de derechos humanos, la Comisión Episcopal de Acción Social fue la que aportó tres cualidades vitales al movimiento y a la CNDDHH desde su creación: 1). Voz moral y ética del trabajo, 2). Capacidad de convocatoria para unir a los diversos sectores de la iglesia progresista en el trabajo de derechos humanos, 3). Legitimidad a través de figuras clave de la jerarquía eclesial (Youngers, 2007:45-48)

No obstante, resulta importante anotar que, aunque varios activistas de la iglesia progresista y otros civiles tenían afinidad con partidos de izquierda, no es posible afirmar que los partidos políticos de ese corte hayan generado una influencia considerable en la creación de la CNDDHH. Al respecto, la naturaleza fragmentada de los partidos que estaban interesados en temas de derechos humanos imposibilitó que se ejerza control; así, no solo el

movimiento desarrolló una acción con mayor independencia respecto a otros casos de la región, también se pudo establecer una posición de autonomía en la creación de la CNDDHH (Panfichi, 2007: 56-57)

“La Coordinadora nunca fue ideológicamente dependiente ni obra de los partidos políticos. Por tanto, las fuerzas progresistas que se congregaron, en gran medida provenientes de la izquierda peruana y del ala de la teología de la liberación de la Iglesia Católica, fueron capaces de trabajar juntas para forjar un movimiento por los derechos humanos relativamente unificado, inmune a las influencias político partidarias” (Youngers, 2007:57)

El trabajo de campo reveló que un grupo de activistas fundadores de la CNDDHH provenían de espacios similares. Muchos compartieron estudios y militancia; otros compartieron las mismas comunidades cristianas de base y provenían de una clase media urbana, con estudios completos y con una fuerte convicción de compromiso. Asimismo, se advirtió que, si bien estas características permitieron que se genere una relativa homogeneidad del liderazgo, haciendo que el consenso sea menos complicado no estuvieron ajenas a reproducir un liderazgo centralista que afectaba en las decisiones y el establecimiento de la agenda. (Youngers, 2007:131-132)

Panfichi sostiene en el 2002 la existencia de una élite de activistas al interior de la CNDDHH; él la nombra *cohorte* y le atribuye parte del éxito de la coalición durante los primeros años de funcionamiento. En esa época describía que:

“los activistas más reconocidos, independientemente de sus características, pertenecen básicamente a la misma cohorte. Están entre los 45 y 55 años de edad, forman parte de la clase alta o media alta, recibieron el mismo tipo de educación primaria y secundaria, y asistieron a una de las dos universidades de Lima (la Universidad Católica o San Marcos). Entre ellos se conocen desde hace 20 años, y algunos más tiempo. Atravesaron juntos una juventud radical (sin tener necesariamente, los mismos puntos de vista por la misma época)” (Panfichi, 2002:531)

Cuando se preguntó a los entrevistados por los impulsores de la creación de la CNDDHH, se nos informó que los grupos que estuvieron a cargo de la planificación del Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos fueron CEAS, COMISEDH²³ y

²³ Esta organización tuvo sus antecedentes institucionales con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos- CONADEH en la época de los años 70. En 1987 pasa a ser denominada Comisión de Derechos Humanos. Véase Historia de COMISEH en: <http://www.comisedh.org.pe/index/SobreComisedh/Historia>

APRODEH a través de sus miembros Pablo Rojas, Francisco Soberón, Patricia Valdez y Ernesto Alayza. Asimismo, se comentó que este evento fue el primer paso para crear un espacio de debate y construcción de acciones en conjunto por parte de organizaciones de derechos humanos que tenían la convicción de asumir un papel de denuncia y enfrentamiento público contra la violencia. Fueron estas organizaciones las que conformaron el primer Consejo Ejecutivo Nacional; ellas tuvieron la responsabilidad de sesionar mensualmente, de ejecutar el mandato de la Coordinadora durante los dos primeros años y de asumir la mayor responsabilidad financiera de la coalición durante ese tiempo.

Como Soberón comenta, con la creación de la Coordinadora se inició un proceso de aprendizaje nuevo. Todos los activistas estaban interesados en denunciar la violencia que venía azotando al Perú, pero no todos sabían cómo era trabajar desde una idea de coalición. Durante los primeros años las organizaciones se iban conociendo en términos de cultura y visiones, aprendieron a trabajar juntas, a dejar de lado sus diferencias y a abordarlas en temas específicos para poder establecer los principios que regirían a la coalición, un proceso de construcción que fue plasmado en los estatutos de 1999 como hemos indicado con anterioridad.

En este punto es importante indicar que si bien se recogió información sobre cuáles eran los grupos que participaron en la creación de la CNDDHH y aquellos que de manera histórica tendrían un papel activo e importante durante el proceso de construcción de la agenda por permanecer como Consejo Directivo de manera histórica, la mayoría de entrevistados se abstuvo de afirmar que organizaciones como APRODEH, IDL, COMISEDH y CEAS (en su momento) hayan forjado una élite distante del resto de organizaciones.

De los entrevistados, solo uno brindó información que podría advertir una cierta clasificación entre organizaciones. En una oportunidad esta persona comentó “que no es tan relevante que una organización que está en la punta del cerro discrepe con la Secretaría Ejecutiva, pero que una organización como IDL diga: El IDL dice una cosa y la Coordinadora [haciendo referencia a la Secretaría Ejecutiva] otra. Eso es malo (...) ¿Entonces qué representa la Coordinadora? Lo que importa es que el IDL esté dentro y tú

discutas con él para que se diga: ésta es la posición del movimiento” (entrevista de febrero del 2016)

En esa línea, la misma persona comenta que hace un tiempo, durante una asamblea, la coalición había decidido que se elimine la posibilidad de reelección para los cargos del Consejo Directivo. Al tomar esta decisión “salía APRODEH, toditos salieron [en referencia a organizaciones que históricamente han sido Consejo Directivo: IDL, COMISEDH, APRODEH] (entrevista de noviembre del 2016) Entonces a la Asamblea siguiente dijeron: vamos a cambiar eso”. Este episodio revelaría que, aunque una parte de la coalición no esté de acuerdo con la permanencia histórica de algunas organizaciones por considerar que “ponen su agenda porque están allá, en Lima. Están cerca de la Coordinadora [haciendo referencia a la Secretaría Ejecutiva]”; son conscientes que “estar en el comité te genera trabajo, dedicación y si tú no tienes tiempo no vas a hacer nada” (entrevista de noviembre del 2015)

Asimismo, se reconoció que existe una trayectoria histórica que respalda el trabajo de la aparente élite. Panfichi sostenía en el 2002, citando a una de sus fuentes, que la cohorte no solo había asegurado la cohesión de la CNDDHH en su inicio, también la había protegido de los ataques del gobierno. En esa época se reconocía que, si los líderes del movimiento hubieran pertenecido a sectores de bajos recursos, no hubieran podido sortear las acusaciones de vinculación con miembros de grupos subversivos, hubiesen sido encarcelados y probablemente la coalición hubiese sido desmembrada (Panfichi, 2002:532)

Actualmente, cuando preguntamos por la posible injerencia que ésta élite tendría durante el proceso de construcción nos encontramos con un escenario que aparentemente ha evolucionado. Por ejemplo, desde una mirada histórica y con intención de describir una situación que no es nueva, Salazar comenta:

“Si yo tengo muy poco tiempo en un tema y si ese tema tiene cincuenta años hay gente que tiene más experiencia, más contactos, más historia y puede proponer algo simplemente por casi una cuestión normal o natural, su experiencia acumulada. Eso pasa en todas las instituciones, en todos los movimientos sociales y me parece que es algo bastante saludable y que debe darse de una manera democrática. Ese es el trabajo pasivo intergeneracional. (...) Que eso no se procese a veces de una manera democrática es otra cosa, es distinto. Pero es casi natural que las instituciones que más saben de un tema propongan ese tema o que las

personas que tengan mucha más experiencia o que conocen el movimiento por años tengan una visión del movimiento y propongan algo para que las instituciones más nuevas ingresen y más o menos vayan viendo y conociendo y después de un tiempo van a poder comenzar a opinar más o si son más aplicadas tal vez en menos tiempo. Eso es casi normal en las instituciones. Lo que sí existe son liderazgos, instituciones más fuertes, más débiles, instituciones con más recorrido, con menos, instituciones que quieren poner su agenda. Eso es también parte de [haciendo referencia al proceso de fortalecimiento institucional]. A veces hay obviamente excesos o errores, lo hay también dentro del movimiento, pero considero que se ha, más o menos, desarrollado bien. Sí, ha habido errores y todo lo que tú desees, pero ha ido avanzando bien, subsiste la institución. Es la única que existe así en Latinoamérica (Entrevista de marzo, 2018)

Al respecto, Miguel Jugo comenta que existe una combinación entre la legitimidad que la persona construye y la legitimidad que la institución ha construido más allá de quién la lidere:

“Yo creo que se combina. En algunos casos es por la organización que está en Lima y que es grande, y en otros casos en por la persona. Ahí sí el caso de las regiones. Por ejemplo, en la última asamblea eligieron a un amigo mío, Eugenio Tamayo de CEPRODE-Arequipa; por primera vez en la historia un miembro de una organización de Arequipa es miembro del Consejo de la Coordinadora. Entonces, ¿por qué lo eligieron? En primer lugar, porque asistió a muchas reuniones macro sur en Arequipa, y en segundo lugar, es un tipo que se mueve a nivel de los diplomados. Ahora está promoviendo un diplomado latinoamericano con universidades de Bolivia, Chile. La gente lo ve y dice: este es un elemento que se mueve. Y salió el más votado de provincias, 32 votos” (Entrevista de febrero, 2017)

En la misma línea continúa:

“(…) como te digo, en las de Lima, en IDL, APRODEH, COMISED, básicamente esas tres, yo creo que sí votan por la institución. Y es por eso que tú dices; en el caso de APRODEH la gente puede pensar: APRODEH-Pancho Soberón, ¿no? Pero más me inclino a pensar por la institución porque además Pancho no ha estado activo, ha estado mal y, en fin. Lo mismo IDL, Ernesto de la Jara ya no está, se retiró, pero IDL sigue saliendo de las bases” (Entrevista de febrero, 2017)

En suma, podemos afirmar que actualmente se identifican dos situaciones. Por un lado, existe un capital social y simbólico histórico compartido por un grupo específico de activistas, que se remonta hasta los inicios del movimiento de derechos humanos en el país, pero que se consolida en el contexto de creación de la CNDDHH y a partir de las situaciones que la coalición debió sortear durante la época de violencia política para mantener en vigencia a la red. El papel que estos activistas desarrollaron permitió, durante muchos años,

que sean identificados como una élite necesaria e importante para el proceso de consolidación de la CNDDHH. Por otra parte, aunque se reconoce la importancia de su trabajo y su legitimidad, actualmente se cuestiona la injerencia que podrían desarrollar en la agendación de temas, por mantener un papel histórico de participación en el Consejo Directivo Nacional.

La Coordinadora como coalición es consciente de la incomodidad de algunas organizaciones respecto a la permanencia de grupos específicos de activistas de la capital o de las instituciones que representan en el Consejo Directivo Nacional; no obstante, se reconoce que la dedicación que ellos manifiestan en tiempo, compromiso y recursos, resulta necesaria e importante. Actualmente, esta situación se sobrelleva al identificar como red que en los últimos años se están desarrollando nuevos liderazgos por parte de activistas e instituciones de provincia.

Considerando lo anterior, es posible afirmar que el proceso de construcción de la agenda institucional de la CNDDHH responde, principalmente, a una lógica democrática caracterizada por una cultura deliberativa aún idealizada y con necesidad de institucionalizar espacios de formación. Si bien la coalición ha establecido una estructura organizacional donde sus órganos tienen funciones definidas y ha establecido mecanismos de participación y deliberación, desde donde se consideran que el debate puede mejorar el juicio colectivo porque promueve no solo el intercambio de opiniones, sino el de razonamientos y la comprobación de argumentos, a fin de crear las condiciones para lograr consensos basados en intereses universales, también persiste una cultura organizacional centralista que cuestiona, en cierta medida, sus propios órganos y procesos.

Esta situación es preocupante y paradójica porque, aunque existan percepciones de inconformidad e incomodidad del lado de las organizaciones de provincia, éstas estarían legitimando, de alguna manera, ésta situación. Aunque se considere que el proceso de construcción de la agenda estaría envuelto en asimetrías dada la disparidad de participación, recursos (materiales y de capital social y simbólico) y oportunidades para generar posicionamiento respecto a agendas locales, las organizaciones de provincia estarían considerando inviable su desafiliación de la red y, contrario a ello, considerarían que su labor se fortalece cuando son identificadas como miembros de la coalición.

En línea con lo anterior, reconocer la legitimidad tanto de la red, como del trabajo histórico de activistas específicos – quienes podrían ser miembros de la cohorte del que Panfichi hablaba- e instituciones vinculadas a ellos, sería una manera de asumir que la existencia de un capital social y liderazgo, son factores que inciden en el posicionamiento de temáticas, durante el proceso de construcción de la agenda.



CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se procuró responder a la pregunta general ¿Cómo se construye la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos como plataforma de representación del movimiento de Derechos Humanos en el Perú? Nos planteamos esta interrogante con el interés de comprender cómo se desarrolla la representación de la sociedad civil a nivel interno, en el nivel previo al de comunicar en la esfera pública qué se decide representar de manera consensuada y en donde intentamos demostrar que también es posible identificar un espacio compuesto por una pluralidad de organizaciones, de participación, deliberación y negociación interna, que afecta de manera saludable la calidad de la democracia.

Nuestra investigación consideró pertinente esbozar un marco teórico que desarrolle un repaso general sobre la teoría democrática y subraye las principales características del modelo deliberativo con el fin de resaltar el vínculo de sus postulados con la sociedad civil y, en esa línea, permitirnos comprender la complejidad del concepto [sociedad civil]. También fue pertinente recoger conceptos como cultura política, representación y, con el fin de comprender el contexto del estudio de caso, desarrollar un estado de la cuestión sobre la sociedad civil en el contexto latinoamericano y de manera específica en el contexto peruano. Nuestra revisión teórico-conceptual sirvió como base para comprender la información que se recogió durante el trabajo de campo y aportar en el análisis de nuestras hipótesis.

Como se indicó en la propuesta metodológica, para lograr comprender cómo se desarrolla la representación en la sociedad civil desde el espacio interno, se asumió que la construcción de la agenda institucional es el hecho tangible que permite conocer los temas y/o

problemáticas que se deciden representar en la esfera pública de manera consensuada. En esa línea, fue fundamental establecer tres objetivos específicos: 1). Describir la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2). Describir el funcionamiento de la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 3). Identificar cuáles son los factores que influirían en el proceso de formulación de la agenda institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

En este punto es importante indicar que la investigación también consideró necesario, para una mayor comprensión del caso, recopilar información que permitiera describir el contexto de creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; asimismo, describir el pensamiento institucional que ha orientado de cierta medida el trabajo histórico de la coalición y ha influenciado en el funcionamiento de la estructura organizacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos e identificar qué se entiende por agenda institucional.

A partir de los capítulos antecesores esta investigación puede determinar lo siguiente:

Respecto al contexto de creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos podemos indicar que nació en un escenario donde se yuxtapuso el retorno a un gobierno civil y el lanzamiento de Sendero Luminoso, uno de los movimientos subversivos más violentos e inusuales de la región latinoamericana. La violencia ejercida por el Estado y por Sendero Luminoso generó una situación de doble vulnerabilidad para el movimiento de derechos humanos e interpeló la postula de los activistas respecto a la idea de alcanzar la justicia social desde una revolución que no sería necesariamente pacífica. El resultado fue la adopción de una posición de denuncia pública respecto a los abusos cometidos desde el Estado y desde los grupos subversivos.

El exacerbo de la violencia social y política al interior del país, produjo que grupos de derechos humanos de provincia soliciten a organizaciones de Lima el desarrollo de un encuentro nacional donde se discuta la situación de urgencia en zonas rurales. En 1985 se desarrolla El Primer Encuentro Nacional de Derechos Humanos, espacio en el que nace la

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos con la participación y adscripción de grupos de derechos humanos de aproximadamente veinte localidades del país, comités de derechos humanos y grupos de iglesia de Lima; asimismo, asociaciones de familiares de víctimas de la violencia y confederaciones de campesinos y de poblaciones urbano pobres (Youngers, 2007:125)

La creación de la CNDDHH marca una posición más sólida respecto a cómo contemplar la participación política del movimiento de derechos humanos en la esfera pública, durante un escenario de violencia y resistencia a ella. En ese sentido, la diversidad de organizaciones que decidieron adscribirse a la coalición permitió que obtenga una base de apoyo popular e inicie su trabajo siendo percibida como un espacio de representación importante. Resulta necesario señalar que uno de los hitos que reflejan la intención de iniciar una participación más firme y visible, fue durante el Primer Encuentro Nacional, donde se inician los primeros esbozos del pensamiento institucional y la estructura organizacional. A saber, la CNDDHH se sustentó en los principios y valores de la Declaración Universal y la Convención Americana, adoptó como principio de actuación una política de consenso y estableció el primer Consejo Directivo Nacional.

En cuanto al pensamiento institucional, la investigación revela que éste fue un ejercicio paulatino que recogió las visiones de las diferentes organizaciones y las consolidó en los estatutos de 1999 y la Memoria VI “Proceso de desarrollo institucional” del mismo año. El pensamiento institucional define que la Coordinadora es una coalición de organismos de la sociedad civil que se dedica a la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú; asimismo, define los principios y valores que rigen el trabajo de la red. Partiendo por los documentos que dan cuenta de su constitución y la información que se difunde públicamente, se reconoce que existe formalmente una idea clara sobre cómo se presenta la CNDDHH en el ámbito público y cuáles son los pilares que orientan su accionar.

No obstante, el trabajo de campo permitió reconocer que a nivel interno la asimilación del pensamiento institucional sería más complejo. Existen organizaciones que reconocen el capital social y la historia de activismo que respalda y legitima a la CNDDHH;

sin embargo, existen organizaciones afiliadas que la entienden como una organización aliada que genera prestigio, mas no como una coalición desde la que se desarrolla una acción necesariamente conjunta. Consideramos que esta situación podría reflejar la necesidad de repensar cuáles son los común denominadores que en la actualidad comparten las organizaciones de la coalición.

La investigación revela que actualmente existe un pensamiento institucional que, aunque asertivo para la época de la violencia política, en la actualidad no estaría totalmente compenetrado con las visiones de nuevas organizaciones o nuevas agendas. En ese sentido, sería posible advertir que algunas organizaciones buscan usar la legitimidad de la CNDDHH para impulsar sus agendas propias en espacios locales, pero sin sentirse miembros de la coalición.

Respecto a la agenda institucional y su proceso de construcción, materia de nuestra investigación, debemos indicar que el trabajo desarrollado nos permite demostrar lo siguiente:

1. Para la CNDDHH, la agenda institucional es entendida como la identificación de todos los temas que busca atender la coalición. El trabajo permite afirmar la existencia de una agenda histórica centrada en la implementación de las recomendaciones de la CVR y una agenda que, con el retorno a la democracia, se ha venido construyendo y ampliando a raíz de la incorporación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Inicialmente, la ampliación de la agenda generó dudas e incertidumbre por parte de algunas organizaciones antiguas, pues consideraban que la agenda prioritaria debía seguir siendo la histórica. Asimismo, consideraban que la ampliación de temas podría generar un crecimiento incontrolable de la red y debilitarla.
2. El pensamiento institucional de la CNDDHH da cuenta que la estructura organizacional tiene como características principales el promover la participación directa de los miembros y la deliberación para la toma de decisiones trascendentales para la coalición. En esa línea, la Asamblea General se presenta como el órgano máximo donde se toman las decisiones más importantes de la coalición y dónde se generan procesos deliberativos a través de la participación de todas las organizaciones

miembro, para lograr un consenso. Si bien la CNDDHH manifiesta una cultura que incentiva el debate y la participación en el proceso de toma de decisiones y la construcción de la agenda institucional, la investigación también revela que estos espacios han sido históricamente desarrollados en la capital, haciendo evidente un carácter centralista y generando que algunas organizaciones de provincia tengan la percepción de requerir mayor esfuerzo para posicionar sus agendas locales.

3. Aunque la Asamblea General es el principal espacio para la deliberación y el desarrollo del consenso en la construcción de la agenda, algunas organizaciones cuestionan su funcionalidad. La investigación revela que existen organizaciones de provincia que solicitan el desarrollo de macroencuentros en las zonas del Sur y el Norte, pues consideran que desarrollar una Asamblea General cada dos años no facilita establecer relaciones de proximidad entre organizaciones. Pese a ello, aunque una de nuestras hipótesis postulaba la posibilidad de afirmar que los Grupos y Mesas de Trabajo se presenten como espacios alternativos donde las organizaciones coordinan y negocian sus intereses respecto a los temas que consideran relevantes, la información recopilada durante el trabajo de campo no permite corroborar ésta postura.
4. La CNDDHH mantiene como dificultad histórica y como característica en los procesos de toma de decisión, al centralismo. La investigación revela que esta situación no solo data de la época de su creación, también es reconocida al interior de la red como un problema estructural, como una reproducción del carácter centralista de la sociedad peruana que, a nivel de coalición, no ha podido ser enfrentada a través de una intervención con mayor incidencia. En esa línea, aunque organizaciones de provincia manifiesten su descontento, se ha podido identificar indicios de que algunas no considerarían esta situación como un determinante que genere desafección hacia la red; la legitimidad que la CNDDHH ha construido permite que todas las organizaciones obtengan prestigio en espacios públicos.
5. La investigación permite determinar que, durante el proceso de construcción de la agenda, los participantes de la Asamblea General toman en consideración, parcialmente, el capital social y simbólico tanto de las personas como de las organizaciones, para decidir si apoyan o no los temas que proponen. La información

obtenida permite afirmar que, si bien existe un capital social y simbólico histórico compartido por un grupo específico de activistas, que se remonta hasta los inicios del movimiento de derechos humanos en el país y que se consolida en el contexto de creación de la CNDDHH y a partir de las situaciones que la coalición debió sortear durante la época de violencia política para mantener en vigencia a la red, actualmente se cuestiona la injerencia que podrían desarrollar en la agendación de temas, por mantener un papel histórico de participación en el Consejo Directivo Nacional.



HALLAZGO

El trabajo en campo permitió, además de confrontar nuestras postulaciones, identificar que existe un tema neurálgico que aún no ha sido asumido de manera prioritaria: la educación en derechos humanos como eje formativo y transversal al interior de la coalición y su impacto en la incidencia política.

A partir de las entrevistas que nos fueron concedidas y la identificación de problemas de larga data y de corte estructural, consideramos que la ausencia de este tema no solo ha impactado en el mantenimiento de problemáticas internas como el centralismo; también creemos que la institucionalización de espacios formativos sobre educación en derechos humanos por parte de la coalición 1). afectaría de manera saludable al fortalecimiento del pensamiento institucional de la CNDDHH y 2). mejoraría las capacidades de incidencia política de las organizaciones.

Consideramos que el abordaje y profundización de este hallazgo es materia relevante de investigación; no obstante, escapa al objetivo del presente trabajo.

GLOSARIO

CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
SE	Secretaría Ejecutiva
CDN	Consejo Directivo Nacional
APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
IDL	Instituto de Defensa Legal
COMISEDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CEAS	Comisión Episcopal de Acción Social
CODEH	Comité locales de derechos humanos
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
OSC	Organización de la sociedad civil
ONG	Organismo no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos de revista

- Bebbington, Anthony; Scurrah, Martín y Bielich, Claudia (2011) Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú. Lima, IEP, Cepes; Grupo Propuesta Ciudadana
- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004) Hatun Willakuy: Versión abreviada del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DURSTON, John (1999). Construyendo capital social comunitario, en: Revista de la CEPAL; 69: 103-118.
- Dahl, Robert. (1992) La democracia y sus críticos. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Dahl, Robert. (2002). La Poliarquía. Participación y oposición. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.)
- Degregori, Carlos (2010) Qué difícil es ser Dios. El Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú: 1980-1999. Lima, IEP, CNDDHH; DED, Servicio Alemán de Cooperación Social- Técnica. Programa Servicio Social para la Paz, ZFD, 2010 (Ideología y Política, 33)
- Fraser, Nancy. Iustia Interumpta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Pensando de nuevo la esfera pública. Santafé de Bogotá: siglo del hombre editores. Facultad de derecho, 1997. Pp, 95-133
- Freyre, María (2013) El Capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas. Ciencia, Docencia y Tecnología, vol XXIV, N° 47, pp 95-118. Universidad Nacional de Córdoba
- Held, David. (2001) Modelos de Democracia. Madrid: Alianza Editorial.

- Held, David. (2008) Modelos de Democracia. Madrid: Alianza Editorial.
- Jurgen, Habermas (2010) Capítulo VII *Facticidad y validez*. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trota, cuarta edición
- Panfichi, Aldo (2002) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica
- Panfichi, Adolfo (2009) Alvarado, Mariana. Desconfianza y política: ONG y política en el Perú. Lima: IEP
- Putnam, Robert (1994) Para hacer que la democracia funcione. La Experiencia italiana en la descentralización administrativa. Caracas: Editorial Galac
- Tanaka. Martín. (1999) Los partidos políticos en el Perú 1992-1999: estabilidad, sobrevivencia y política mediática. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de Trabajo, 108. Serie Sociología y Política, 25.
- Tanaka, Martín. (1998-1999) El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación). En: Debate en Sociología. Nro. 23-24. Lima.
- Ulfe. María y Trinidad, Rocío (2017) En busca de reconocimiento: reflexiones desde el Perú Diverso. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Youngers, Coletta (2003) Violencia y Sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Lima: IEP.
- Youngers, Coletta. Capítulo VIII “La promoción de los derechos humanos: las ONG y el Estado en el Perú” en Construir instituciones: Democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980. Ed. Crabtree. Lima: Fondo Editorial de la PUCP; Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; IEP. 2006

Publicaciones Electrónicas

- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1968) La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Recuperado el 11 de mayo del 2018. Disponible en: <http://metodologiainvestigacionpolitica.blogspot.pe/2013/05/libro-la-cultura-civica-gabriel-almond.html>

- Balbis, Jorge (2001) ONG's, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe. Documento de debate N°53. Recuperado el 10 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.pdf

- Biglieri, Paula (2004) Sociedad civil, ciudadanía y representación: el debate de los clásicos de la modernidad. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVII, num. 191, pp. 33-67. Universidad Autónoma de México, Distrito Federal. Recuperado el 10 de octubre del 2015. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/42446/38566>

- Bernard, Manin (2006) Los principios del gobierno representativo. España: Alianza Editorial. Recuperado el 17 de octubre del 2015. Disponible en: http://lavraiedemocratie.fr/IMG/pdf/bernard_manin_-_los_principios_del_gobierno_representativo.pdf

- Cansino, César; Ortiz, Sergio (1997) Nuevos enfoques de la Sociedad civil. Recuperado el 14 de octubre del 2015. Disponible en: http://www.trialog.or.at/images/doku/nuevos_enfoques_sccivil.pdf

- Campoy, Tomás y Gomes, Elda (2009) 10 técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos. Recuperado el 16 de mayo del 2017. Disponible en: http://www2.unifap.br/gtea/wp-content/uploads/2011/10/T_cnicas-e-instrumentos-cualitativos-de-recogida-de-datos1.pdf

- Carrión, Julio y Zárate, Patricia; Boidi, María; Zechmeister, Elizabeth (2018) Cultura política de la democracia en el Perú y en las américas, 2016/2017. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Recuperado el 6 de mayo del 2018. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf

- Durant, Víctor (2004) Ciudadanía y cultura política: México 1993-2001. Siglo veintiuno editores, s.a, de c.v, México. Recuperado el 3 de febrero del 2018. Disponible en: <https://books.google.com.br/books?id=RZkaNJYACC0C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

- De la Puente Mejía, Juan (2004) La sociedad civil y el buen gobierno en Los nudos críticos de la gobernabilidad. Propuesta para un buen gobierno. Recuperado el 7 de noviembre del 2015. Disponible en: http://www.idea.int/publications/nudos_criticos/upload/complete_book.PDF

- Elizalde, Antonio; Delamaza, Gonzalo; Córdova María (2013) Sociedad civil y democracia en América Latina: desafíos de participación y representación. Polis. Recuperado el 12 de noviembre del 2015. Disponible en: [polis-9381-36-sociedad-](http://www.polis-9381-36-sociedad-civil-y-democracia-en-america-latina-desafios-de-participacion-y-representacion.pdf)

civil-y-democracia-en-america-latina-desafios-de-participacion-y-representacion.pdf

- Fascioli, Ana (2009) El concepto de sociedad civil en J. Habermas. Revista ACTIO N° 11, noviembre, pp. 33-47. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Filosofía de la Práctica. Universidad de la República Uruguay. Recuperado el 10 de diciembre del 2017. Disponible en: <http://studylib.es/doc/4890990/el-concepto-de-sociedad-civil-en-j.-habermas>
- Fernández, José (2009) Sociedad civil y capital social. Convergencia. vol. 16 N° 49. Toluca. Recuperado el 15 de agosto del 2016. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a5.pdf>
- Flyvbjerg, Bent (1999) Habermas y Foucault: ¿Pensadores de la sociedad civil? Recuperado el 16 de noviembre del 2015. Disponible en: http://www.researchgate.net/publication/244653506_Habermas_y_Foucault_pensadores_de_la_sociedad_civil
- Gonzáles, Omar (1999) La crisis de los partidos peruanos. Apuntes para una lectura socio-histórica. Espacio Abierto, vol. 8, num. 3, septiembre-diciembre, pp. 305-324. Universidad del Zulia, Venezuela. Recuperado el 5 de mayo del 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/122/12208302.pdf>
- Izcara, Simón (2014) Manual de investigación cualitativa. Recuperado el 11 de enero del 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Simon_Izcara_Palacios/publication/271504124_MANUAL_DE_INVESTIGACION_CUALITATIVA/links/58949ab192851c54574b9fe7/MANUAL-DE-INVESTIGACION-CUALITATIVA.pdf
- Ilizarbe, Carmen (2013) Protestas y transición democrática en el Perú de inicios del siglo XXI: una propuesta analítica. Silex. Revista Interdisciplinaria de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya Lima: 1,127-145. Recuperado el 11 de mayo del 2018. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/244320227/Protestas-y-Transicion-Democratica-en-El-Peru-de-Inicios-Del-Siglo-XXI-Carmen-Ilizarbe>
- Ilizarbe, Carmen (2017) Autorepresentación y desacuerdo: Estado y conflictividad social en el Perú. Recuperado el 11 de mayo. Disponible en: http://www.academia.edu/31073822/Autorrepresentacion_y_desacuerdo_Estado_y_conflictividad_social_en_el_Per%C3%BA
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987) Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia. Recuperado el 3 de mayo del 2018. Disponible en: http://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/laclau_hegemonia_estrategia_socialista_3.pdf

- Panfichi, Aldo (2001) Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur: una visión panorámica al filo del siglo XXI. Recuperado el 20 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/PanfichiAldo.pdf>
- Sotomayor, Arturo (2008) Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. Recuperado el 11 de mayo del 2018. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000100005
- Serafim, Lizandra; Dos Santos Aginaldo (2009) Representacao e representatividade nos espacos de participacao cidadã. Instituto Pólis
Recuperado el 19 de septiembre del 2015: <http://polis.org.br/publicacoes/representacao-e-representatividade-nos-espacos-de-participacao-cidada/>
- Tanaka, Martín y Zárate, Patricia (2002) Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001. Recuperado el 2 de mayo del 2018. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtpub.pdf>
- Velarde, Federico. (2001) La sociedad civil en el Perú. Recuperado el 18 de agosto del 2015: <https://es.scribd.com/doc/67681515/La-Sociedad-Civil-en-el-Peru>
- Youngers, Coletta. La Coordinadora Nacional de derechos humanos: estudio de caso de construcción de una coalición. Washington: WOLA, 2002. Recuperado el 12 de agosto del 2015: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Peru/past/peru_coordinadora_span.pdf
- Youngers, Coletta “En busca de la verdad y la justicia. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú”, en Anne Pérotin-Dumon (dir.). Historizar el pasado vivo en América Latina. 2007. Recuperado el 12 de agosto del 2015: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Peru/past/peru_coordinadora_span.pdf



ANEXOS

ANEXO N°1: SISTEMATIZACIÓN DE DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Contenido

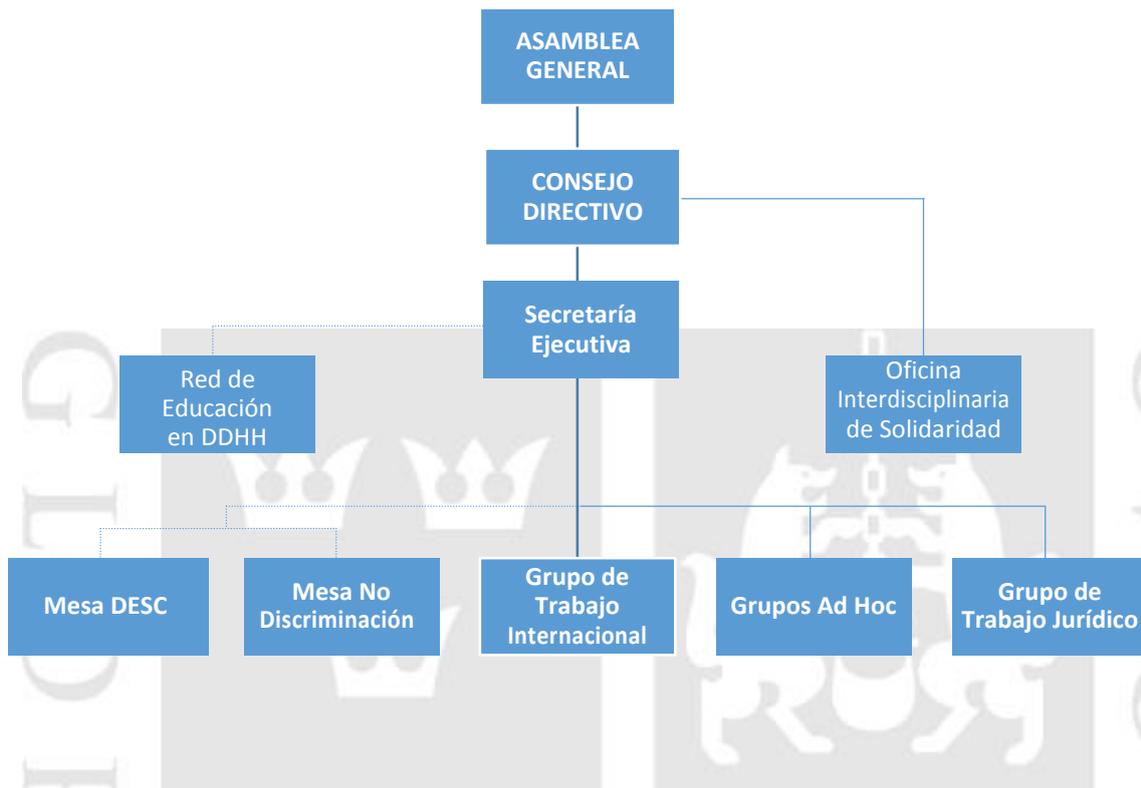
1. Estructura organizacional de la CNDDHH
2. Descripción de órganos de la CNDDHH

Fuentes consultadas



Estructura organizacional de la CNDDHH en 1999

Fuente	Año	Contenido	Contenido de interés
Estatutos	1991	Escritura de la CNDDHH como asociación civil	
Proceso de desarrollo institucional Memoria VI	1999	Memoria del sexto taller de desarrollo institucional de la CNDDHH realizado el 25 y 26 de octubre de 1999. En el taller se definieron las atribuciones de los órganos de la CNDDHH así como la definición de los principios de la CNDDHH para la presentación de la Asamblea.	<ul style="list-style-type: none"> - Valores - Principios - Misión - Mapa de actores - Organigrama - Órganos de la CNDDHH - Visión de los órganos al 2005 - Comités locales y organismos nacionales
Página web institucional www.derechoshumanos.pe	2017	Información sobre la organización así como su posicionamiento político frente a la actualidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Órganos de la CNDDHH - Principios - Misión



Fuente: Proceso de desarrollo institucional de la CNDDHH - Memoria VI

NOTA: El esquema que muestra la estructura organizacional de la CNDDHH fue resultado del sexto taller del proceso de desarrollo institucional de la CNDDHH. El taller fue auspiciado y dirigido por la Fundación Friedrich Ebert y financiado por Catholic Relief Services en el año 1999.

Órganos que componen la CNDDHH

Cuadro comparativo

	1999	2017
Asamblea General (AG)	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Máximo órgano que integra a todos los miembros de la CNDDHH. - Se reúne cada dos años, ordinariamente. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprueba las líneas de trabajo a mediano y largo plazo. - Aprueba la agenda de la asamblea. - Elige al CND. - Aprueba la admisión de nuevos miembros o su retiro a propuesta del CDN. - Aprueba y modifica los estatutos. - Aprueba el informe del CDN. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano máximo que integra a todos los miembros de la CNDDHH. - Se reúne cada dos años y evalúa la marcha de la institución, define la agenda de derechos humanos, aprueba la incorporación de miembros nuevos, así como la exclusión de miembros que han infringido los principios y los estatutos de la CNDDHH. - Elige al Consejo Directivo Nacional.
Consejo Directivo Nacional (CND)	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgano de dirección política. - Se reúne regularmente. - Conformado por 13 instituciones y la Secretaría Ejecutiva. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprueba el plan operativo anual. - Decide la creación de las mesas y grupos de trabajo. - Designa y/o ratifica a la persona que ocupa el cargo titular de la Secretaría Ejecutiva. - Aprueba los planes de los grupos de trabajo y de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - Analiza y propone la incorporación de nuevos miembros o su retiro. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el órgano de dirección política y está confirmado por 14 instituciones y la Secretaría Ejecutiva de la CNDDHH. - El CDN aprueba el Plan Operativo Anual y la creación de las Mesas y Grupos de Trabajo, designa o ratifica al Secretario (a) Ejecutivo (a).

	<ul style="list-style-type: none"> - Prepara la Asamblea General promoviendo un proceso previo de participación de todos los organismos. - Determina los invitados permanentes que son convocados a las reuniones. - Fija la periodicidad de sus reuniones. - Designa el coordinador de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. 	
Secretaría Ejecutiva (SE)	<p>Composición Secretaría Ejecutiva y su equipo de trabajo.</p> <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecuta la política aprobada por la AG y el CDN. - Ejecuta los acuerdos del Consejo Directivo Nacional. - Es la vocera de la CNDDHH - Supervisa y apoya la ejecución del plan de trabajo de los grupos, mesas de trabajo y de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - Contrata el equipo de trabajo de la Secretaría Ejecutiva. - Gestiona su financiamiento - Elabora la agenda del Consejo Directivo Nacional y dirige sus reuniones. - Forma su Grupo Asesor según sus necesidades. - Realiza acciones de cabildeo. - Coordina con la red de educación en DDHH. - Asiste a reuniones de la red para coordinar acciones. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vocero e interlocutor de la CNDDHH con el gobierno, así como con instancias supranacionales como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas. - Cuenta con un equipo de trabajo que lleva a la práctica los acuerdos de la Asamblea General y el Consejo Directivo Nacional. - Desarrolla actividades que requieren ser realizadas de manera conjunta con los organismos miembros para tener mayor efectividad e impacto, como las campañas nacionales y la agenda de derechos humanos. - Tiene a su cargo la coordinación de las Mesas y Grupos de Trabajo. - Registra y procesa los datos que recibe de las instituciones miembros para la elaboración del Informe Anual.

Comité Permanente	<p style="text-align: center;">-</p>	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Está conformado por miembros del Consejo Directivo Nacional. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es el equipo de asesoría política de la Secretaría Ejecutiva.
Grupos de Trabajo (GT)	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrados por representantes de los organismos de la CNDDHH. - Son mecanismos para la participación de los organismos locales. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abordan temas de derechos humanos de manera especializada. Elaboran y ejecutan sus planes de trabajo. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CNDDHH tiene Grupos de Trabajo en los cuales los representantes de los organismos integrantes reflexionan, analizan y elaboran planes y proyectos para realizar el trabajo colectivo: 1. De Reparaciones y Subgrupo de Reparaciones en Violencia Sexual. 2. Jurídico. 3. Contra la Tortura.
Mesas de Trabajo (MT)	<p>Composición</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integradas por representantes de los organismos de la CNDDHH y de otras instituciones. - Se constituyen por convocatoria de la CNDDHH a través de la SE. <p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tienen autonomía en la elaboración de sus planes de trabajo. Abordan temas específicos de DDHH. 	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estas Mesas promueven espacios a los que invita a diversas organizaciones para tratar temas que van más allá de los vinculados a los derechos civiles y políticos: 1. De Pueblos Indígenas. 2. Contra la Discriminación. 3. De Salud Mental. 4. Contra la Criminalización de la Protesta Social. 5. Discapacidad.
Oficina Inter disciplinaria de Solidaridad	<p>Composición</p> <p>Conformado por psicoterapeutas, médicos, asistentes sociales, fisioterapeutas y otros.</p> <p>Atribuciones</p>	<p style="text-align: center;">-</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración y gestión de su financiamiento. - Brinda atención psicológica, médica, económica y social a las personas afectadas por la violación de sus derechos humanos. - Brinda servicio de atención y capacitación a los organismos de derechos humanos. - Sistematización y publicación (difusión de sus experiencias). - Soporte profesional a los defensores. - Promueve la formación de una red de atención psicológica. - Atención descentralizada. - Elabora su plan de trabajo. <p>Relación con la CNDDHH</p> <ul style="list-style-type: none"> - La AG define lineamientos de trabajo de la Oficina Interdisciplinaria de Solidaridad. - El CDN aprueba su plan de trabajo. - El CDN designa al Coordinador General. <p>*La SE supervisa la ejecución del plan de trabajo.</p>
<p>Red de Educación en Derechos Humanos</p>	<p>Atribuciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrolla propuestas teóricas y metodológicas en educación en DDHH. - Participa como invitado especial en la AG de la CNDDHH. - Incorpora en sus planes los acuerdos del CDN en materia de educación en DDHH.

- Coordina acciones con la SE (campañas, materiales)
- Sistematiza experiencias de educación en DDHH.



ANEXO N° 2: SÍNTESIS DEL PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS

Nombre	Cargo	Fecha de entrevista
Verónica Ferrari	Ex Directora del Movimiento Homosexual de Lima- MHOL/ Activista feminista LGTBI	Agosto 2015
Rocío Silva Santisteban	Secretaría Ejecutiva de la CNDDHH, periodo 2012-2015	Octubre 2015
Jaime Borda	Directo de Derechos Humanos sin Fronteras (2015)/ Ex Miembro del Consejo Directivo Nacional	Noviembre 2015
Miguel Jugo	Ex Representante Legal de APRODEH/ Secretario Adjunto de la CNDDHH, periodo 2012-2015	Febrero 2017
Francisco Soberón	Fundador de Asociación Pro Derechos Humanos- APRODEH/ Miembro fundador de la CNDDHH/ Ex Miembro del Consejo Directivo Nacional/ Ex Miembro del Comité Permanente	Marzo 2018
Gabriel Salazar	Historiador, activista de derechos humanos, ex Responsable del Área de Prensa de la CNDDHH, encargado de actividades de formación en derechos humanos	Marzo 2018

ANEXO 3: PERFIL DE ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

ENTREVISTADO:

BLOQUE I: Datos del entrevistado

- ¿Qué profesión tiene?
- ¿Dónde labora usted actualmente?
- ¿Hace cuánto tiempo está vinculado con organizaciones de la sociedad civil? ¿Dónde ha laborado antes? ¿Se ha desempeñado usted en algún momento en algún otro cargo similar al de Secretaria Ejecutiva?

BLOQUE II: Reflexión del entrevistado sobre mi investigación

- ¿Qué opinión el enfoque de la investigación? ¿Cree usted que le puede dar un aporte nuevo al conocimiento que tenemos sobre la representatividad?
- ¿Qué críticas podría plantear a la investigación? ¿Le parece que la CNDDHH es un actor relevante en la sociedad civil? En todo caso ¿Cuáles son los actores más importantes en el sector?

BLOQUE III: Historia de la CNDDHH

- Considerando la trayectoria y posibles cambios internos ¿Podrías describirme cuál es la cultura organizacional de la CNDDHH?
- ¿Cómo describiría a las organizaciones miembros de la CNDDHH? ¿Cómo describiría el perfil de las organizaciones de Lima y las de provincia?
- ¿Podría describir la estructura organizacional de la CNDDHH? ¿Cuáles son los órganos principales, sus funciones y la forma en cómo se componen?
- ¿Siguen activas las organizaciones fundadoras de la CNDDHH? (Aprodeh, Comisión Andina de Juristas, la Sección peruana de Amnistía Internacional, IDL, Codepp)
- ¿Podría decirme cuáles son las agendas que estas organizaciones trabajan de manera prioritaria?

- ¿Cuáles son las organizaciones que últimamente se han unido a la CNDDHH y cuáles son las agendas que trabajan?
- ¿A qué le llama la CNDDHH agenda institucional?
- ¿Podría describir cómo se desarrolla el proceso de construcción de la agenda institucional?
¿Quiénes participan, cómo participan, cuáles son los mecanismos que emplean?
- ¿Podría contarme por qué se adopta la política del consenso en la toma de decisiones? ¿Cuáles son las complicaciones que como CNDDHH afrontan durante una toma de decisión por consenso?
- ¿El peso de la iglesia católica ha generado atrasos en el trabajo de la CNDDHH? ¿Usted considera que las organizaciones progresistas tienen en la actualidad más autonomía respecto a la iglesia católica? (financiera/ peso de la jerarquía)
- ¿Cuáles son las agendas que polarizan a las organizaciones miembros?
- ¿Considera que la falta de consenso ha impactado desfavorablemente a un grupo de agendas en particular?
- En la década de los 90 se desarrollaron medidas al interior de la cnddhh respecto a la igualdad, distribución de recursos y formación. ¿Usted considera que actualmente las organizaciones de provincia cuentan con mejores y mayores recursos para intervenir en el proceso de toma de decisión de manera fuerte?
- ¿Cuáles son las organizaciones de provincia que usted considera que son las mejor preparadas y que cuentan con una institucionalización fortalecida?
- ¿Cómo describiría la relación de trabajo entre las organizaciones de Lima y las de provincia?
- ¿Durante estos años se han dado cambios en la capacidad de convocatoria, recaudación de fondos y gestión de organizaciones inicialmente fuertes?

ANEXO 4: PERFIL DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

Entrevistado:

BLOQUE I: Datos del entrevistado

- Profesión
- Experiencia laboral
- Relación con la CNDDHH

BLOQUE II: Reflexión del entrevistado sobre mi investigación

- Opinión sobre el enfoque de la investigación
- Observaciones

BLOQUE III: Historia de la CNDDHH

- Cultura organizacional
- Estructura organizacional
- Funciones de órganos
- Características de las organizaciones en Lima y provincia