

Aprendiendo de la experiencia: Reflexiones de activistas sobre estrategias 'desde adentro-desde afuera'

Anne Carbert*

Número 4, diciembre 2004

en la *mira*

Durante una reciente sesión estratégica sobre “Justicia de Género y Globalización” patrocinada por AWID, un grupo diverso de defensoras/es de la igualdad de género procedentes de distintas regiones del mundo discutieron sobre las actuales amenazas a los derechos de las mujeres.¹ Subrayaron la globalización económica y el incremento de la pobreza y la inseguridad, los crecientes fundamentalismos religiosos y culturales y el militarismo, la pandemia del VIH/SIDA, los gobiernos conservadores y autocráticos, la ‘guerra contra el terror’. También compartieron sus pensamientos acerca de cómo alcanzar la igualdad de género y en particular las maneras en que las mujeres pueden actuar a fin de responder al actual contexto global y dónde podrían tener un mayor impacto. Discusiones similares sobre estrategias relacionadas con la igualdad de género están teniendo lugar en los Diálogos Feministas previos al Foro Social Mundial y en las reuniones preparatorias para Beijing +10, entre otros ámbitos.

Defensoras/es de los derechos de las mujeres han usado y siguen utilizando una amplia gama de estrategias para asegurar sus derechos y llamar al cambio. Han encontrado formas creativas y efectivas para hacerse escuchar fuera de los procesos gubernamentales o institucionales oficiales. Por ejemplo, las estrategias ‘desde afuera’ han incluido eventos alternativos tales como el Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra contra las Mujeres, establecido contra la esclavitud sexual por parte del ejército japonés y convocado por ONG de Asia cuando el gobierno de Japón se rehusó a realizar audiencias oficiales. Las mujeres también han estado ‘afuera en las calles’, marchando a favor de los derechos reproductivos en toda América Latina, protestando contra la Organización Mundial del Comercio en Cancún, ocupando las instalaciones de las compañías petroleras en el Delta del Níger y llenando las calles en manifestaciones a favor de la paz alrededor del mundo.

Asimismo, las mujeres han aprovechado las aperturas en espacios políticos. En la década de 1990 se reunieron para hacer escuchar sus voces en una serie de conferencias de las Naciones Unidas – insistiendo en que “los derechos de las mujeres son derechos humanos” en Viena, llenando un estadio para las reuniones del Caucus de Mujeres en El Cairo y desafiando las políticas de ajuste estructural en la Cumbre Social. La apretada agenda de conferencias también incluyó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro,

la conferencia del Hábitat, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la conferencia en Roma para la creación de la Corte Penal Internacional y, por supuesto, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Agudizando sus habilidades de redacción, las mujeres han invertido largas horas trabajando en los textos de los documentos de las conferencias, poniendo sobre el tapete prioridades de las mujeres que habían sido ignoradas e incorporando lenguaje específico de género. Han cabildeado y negociado, con un ‘texto alternativo’ en mano, a fin de construir apoyo a compromisos más fuertes para mejorar las vidas de las mujeres.

Dado que las oportunidades para participar en espacios oficiales de diseño de políticas parecen estar aumentando – y que se habla mucho de ‘participación de la sociedad civil’, ‘involucramiento de la ciudadanía’ y ‘diálogos entre múltiples grupos de interés’ – las mujeres se preguntan cómo pueden las estrategias ‘desde adentro-desde afuera’ ser más efectivas y cuándo las estrategias ‘desde afuera’ serían su mejor opción.²

La controversia en torno a la efectividad de participar dentro de los espacios oficiales de diseño de políticas crea tensiones cuando las y los activistas están planificando sus estrategias. La actual tendencia a ‘la participación de la sociedad civil’ genera muchas preguntas: ¿Puede la sociedad civil tener un genuino impacto al cooperar con instituciones poderosas en el ámbito de las políticas globales? ¿Constituyen las estrategias ‘desde adentro’ un buen uso de energías y recursos? ¿Legítima la participación a las instituciones ilegítimas? ¿Pueden las agendas de las y los activistas ser cooptadas y diluidas por burocracias institucionales? Estas preguntas fluyen desde el continuo debate acerca de si es necesario trabajar con actores en los centros de poder a fin de alcanzar el cambio, o si el cambio proviene de construir fortalezas y cooperación entre aquéllos que son marginados por las estructuras de poder y las relaciones sociales existentes.

Se ha dado un paso hacia discusiones sobre políticas globales que involucran a la sociedad civil, junto a representantes de instituciones internacionales, gobiernos y empresas. La preocupación es que las instituciones que diseñan políticas globales no están respondiendo, con un genuino interés en el cambio, a

* Anne Carbert tiene formación en leyes y derechos humanos. Ha trabajado en varios proyectos relacionados con vivienda, pobreza, derechos de las mujeres y de las personas con discapacidad. Actualmente trabaja con Women’s Human Rights Resources y con Disability Rights Promotion International en Toronto, Canadá. Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a la autora y a las personas entrevistadas y no necesariamente representan la opinión de AWID.

los llamados de transparencia, rendición de cuentas e involucramiento de la ciudadanía. Esas instituciones hablan de estar abiertas a la participación en el diseño de políticas, pero a la vez continúan resistiéndose a la implementación de políticas que alterarían el *status quo*. En general, un sano escepticismo parece ser lo procedente. Queda la preocupación de que “muchas instituciones han abierto espacios a la participación como una forma para silenciar las voces críticas, ofreciendo poca oportunidad, si es que alguna, para una verdadera influencia en las políticas y en los procesos de toma de decisiones”.³

Al ofrecer algunas reflexiones sobre las estrategias ‘desde adentro-desde afuera’, este artículo pretende contribuir al actual análisis de cómo las y los activistas que abogan por la igualdad de género se involucran en el cambio institucionales. Este artículo se basa en entrevistas a 10 activistas que se involucraron trabajando para influir en las políticas, ya fuera a nivel internacional o nacional. No todas esas personas trabajan en derechos de las mujeres o igualdad de género, pero cada una ha tenido una amplia experiencia de trabajo con instituciones o gobiernos. Por supuesto, hay muchas otras personas que aportarían valiosas experiencias y reflexiones. Los pensamientos de aquéllas que fueron entrevistadas nos brindan ideas sobre los desafíos centrales y también acerca de cómo podemos avanzar nuestras agendas.

¿Podemos hacer un cambio significativo ‘adentro’?

Las y los activistas que están contemplando estrategias ‘desde adentro-desde afuera’ en espacios políticos formales obviamente deben sopesar los riesgos de la participación frente a las ganancias potenciales. No existen estándares consensuados para la participación de la sociedad civil: con cada comisión, conferencia o cumbre, hasta cierto punto “la rueda de la participación de la sociedad civil debe ser reinventada”.⁴ Las y los activistas deben evaluar cada oportunidad para la participación a fin de decidir si ésta será significativa y productiva. ¿Tendrán una voz efectiva en las discusiones para poder presentar su perspectiva? ¿Perciben una posibilidad para ganancias que valgan la pena, sin importar cual sea su meta final? (La meta podría ser, o no, el cambio político. Las estrategias ‘desde adentro’ y las estrategias ‘desde adentro-desde afuera’ pueden ser útiles por una variedad de razones: adquirir legitimidad, generar voluntad política para la acción u otros logros estratégicos hacia el cambio político y la transformación social.⁵)

El proceso del Caucus de Mujeres durante la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994, es ejemplo de una exitosa estrategia ‘desde adentro-desde afuera’, bien conocida entre activistas de la igualdad de género. Durante la conferencia, el Caucus de Mujeres se convirtió en una estrategia tanto ‘desde adentro’ como ‘desde afuera’. Había unas 100 mujeres activamente involucradas en el proceso oficial de negociación y cientos más afuera, discutiendo y criticando ese proceso, trabajando en caucus regionales para comentar los documentos de la

conferencia y organizando protestas en las calles para llamar la atención hacia asuntos particulares. Los compromisos a favor de los derechos de las mujeres en el Programa de Acción de El Cairo fueron considerados un éxito significativo y el Caucus de Mujeres fue capaz de trabajar dentro del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar este resultado.

Anita Nayar fue entrevistada en torno a la Conferencia de El Cairo. Ella facilitó el Caucus de Mujeres que fue organizado por WEDO (Women’s Environment and Development Organization / Organización de Mujeres por el Medio Ambiente y el Desarrollo). Anita se refirió a la efectividad del Caucus: aproximadamente entre el 60 y 70 por ciento del texto final del Programa de Acción puede ser rastreado al trabajo del Caucus de Mujeres. Bien organizadas, las mujeres se habían mantenido activas durante todo el proceso de la conferencia – desde las reuniones del comité preparatorio hasta al cumbre final. Trabajaron arduamente cabildeando a favor de la adopción de un lenguaje alternativo que promoviera y protegiera los derechos de las mujeres en una forma más adecuada. Al preguntarle sobre los elementos que contribuyeron a una voz efectiva de las mujeres, Anita enfatizó que el éxito de haber cambiado el marco subyacente de la conferencia sobre población de manera que se centrara en las vidas y los derechos de las mujeres fue el resultado de una serie de procesos alrededor del mundo que tuvieron un impacto en el resultado, entre éstos el trabajo de los movimientos de mujeres con sus gobiernos a nivel nacional, previo a la reunión en El Cairo. El compromiso de las mujeres con el proceso total y su detallada organización aseguraron que ellas tuvieran una voz fuerte.

De manera similar, el Grupo Facilitador Internacional (IFG) de ONG sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo ha contribuido al proceso de la Financiación para el Desarrollo (FPD) dentro del sistema de la ONU. Creado después de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en el 2002 en Monterrey, México (Conferencia de Monterrey), el IFG está integrado por organizaciones y redes internacionales en centros estratégicos y puntos focales en los Estados Unidos, Europa, América Latina, Asia y África. Al preguntarle sobre el trabajo del IFG con las Naciones Unidas, Rosa Lizarde, Enlace de la ONU para el IFG, dijo que los objetivos del grupo consisten en mantener el impulso de la Conferencia de Monterrey y lograr que los gobiernos y grupos de interés rindan cuentas por los compromisos contraídos en la agenda de la FPD. Esa agenda enfoca la movilización de recursos nacionales e internacionales para desarrollo, comercio internacional, cooperación para el desarrollo, deuda, además de asuntos sistémicos vinculados a “potenciar la coherencia, gobernanza y consistencia de los sistemas internacionales monetarios, financieros y comerciales.” Un componente clave del trabajo del IFG ha sido propiciar un espacio efectivo para debates políticos en el que las ONG pueden presentar diversas perspectivas sobre asuntos enfocados en reuniones relacionadas con la FPD en la ONU. En este proceso, las ONG presentan documentos políticos en paneles y en audiencias de la sociedad civil convocados por el secretariado de la FPD. Rosa destacó dos ocasiones en el 2003, en las que un

documento de las ONG fue incluido como documento oficial de la ONU para reuniones del Comité Económico y Social (ECOSOC) y de la Asamblea General. El IFG fue capaz de trabajar con el proceso para crear la oportunidad de incorporar su perspectiva en la discusión oficial; de lo contrario, ésta no habría sido parte de las consideraciones.

Nuevos procesos institucionales presentan desafíos para evaluar los beneficios de la participación, pero en algunos casos también brindan la oportunidad de contribuir al diseño del proceso participativo. Por ejemplo, cuando el Banco Mundial propuso la creación de la Comisión Mundial de Represas (CMR) con el propósito de revisar el involucramiento del Banco en grandes proyectos de represas en el mundo, el Banco trabajó con grupos de la sociedad civil, con la industria de represas y algunos representantes gubernamentales a fin de determinar un proceso para la Comisión. Al final, los grupos de la sociedad civil se sintieron complacidos con la forma en que proceso de la CMR fue diseñado y cómo se desarrolló.⁶ Al hablar con Patrick McCully, de la Red Internacional de Ríos, él indicó que en general el proceso fue sumamente exitoso, en gran medida debido a la independencia de la Comisión. El Banco Mundial impulsó la creación de la Comisión, pero una vez que el proceso fue acordado, la Comisión llevó a cabo su mandato como un cuerpo independiente. Patrick cree que esa independencia fue crucial para un aporte efectivo de la sociedad civil. Cada uno de los distintos sectores involucrados tenía un buen acceso al secretariado de la CMR a través del proceso. La Comisión concluyó emitiendo un informe muy fuerte y progresista que critica las prácticas del Banco Mundial y recomienda un nuevo enfoque en la toma de decisiones referidas a los grandes proyectos de represas.

Cuando se ha estimado que un proceso participativo no es efectivo, los grupos han optado por no involucrarse y en algunos casos han declarado públicamente sus razones para mantenerse al margen. Expresando su preocupación por una falta de influencia, representantes de una gama de organizaciones emitieron una declaración pública el pasado octubre, en la cual anunciaban que no participarían en una reunión de la sociedad civil con la Corporación Financiera Internacional (CFI), que es la rama de préstamos e inversiones del sector privado en el Banco Mundial.⁷ La CFI está proponiendo cambios a sus políticas sobre medio ambiente y salvaguarda social y diseñó un proceso de consultas para las nuevas políticas propuestas. Las organizaciones de la sociedad civil declararon que “no creemos que involucrarnos bajo las actuales circunstancias sería apropiado o valdría la pena.” Sus principales preocupaciones se relacionaban al grado de efectividad con que serían capaces de contribuir. Hicieron énfasis en una falta de tiempo adecuado para participar, en la ausencia de información esencial y en la incapacidad de definir terminología clave en las nuevas políticas propuestas. La declaración también subraya que el proceso de consulta que la CFI está proponiendo “excluye efectivamente a las mismas personas cuyos intereses están en juego”, así como el hecho de que las ONG dudan “que los insumos de la sociedad civil resulten en algo más que mínimos cambios incrementales al marco propuesto.”

Optar por no participar puede atraer la atención hacia las fallas de un proceso oficial y, en algunos casos, combinar esto con una estrategia ‘desde afuera’ podría tener como resultado una influencia más efectiva en el proceso adentro. Ésta fue la experiencia de Yvonne Mahlunge con el proceso de reforma

constitucional en Zimbabwe. Varias/os activistas habían formado la Asamblea Nacional Constituyente (NCA) en 1997 con el objetivo de presionar al gobierno de Zimbabwe a una revisión constitucional. En 1999, el gobierno accedió a ésta. Las y los miembros de la NCA y del gobierno tenían una visión diferente acerca del establecimiento y el marco legal de la revisión. Así, las y los integrantes de la NCA se enfrentaban a la opción de unirse al proceso de revisión constitucional del gobierno o bien continuar con su propio proceso y crear un espacio alternativo para la discusión constitucional. La NCA votó abrumadoramente por seguir adelante con su propia estrategia y mantenerse fuera del proceso gubernamental.

En su caso personal, Yvonne había sido nombrada unilateralmente a la Comisión Constitucional del gobierno (sin consulta alguna y habiendo sido anunciada su designación mientras ella se encontraba fuera del país). Rechazó el nombramiento y se quedó en el proceso de la NCA “por la sencilla razón de que el marco dentro de la NCA ... era mucho más receptivo y conducente a las necesidades de las mujeres.” En contraste con el 13 por ciento de representación femenina en la Comisión gubernamental y con la relegación de los asuntos de género a un comité sobre cultura y tradición, la NCA exigía un 50 por ciento de representación de mujeres en los puestos de alto nivel para asegurar que ellas estuvieran en el liderazgo de esta instancia, incluida Yvonne, quien era la Secretaria de Género. Al preguntarle si su decisión de permanecer fuera del proceso gubernamental reflejaba la preocupación de no ser escuchada o tenía que ver con legitimar a la Comisión del gobierno, la pronta respuesta de Yvonne fue “ambas cosas”. Ella creía que la Comisión gubernamental no daría a las mujeres una voz adecuada y que su presencia implicaría que las mujeres estuvieran involucradas de manera significativa: “Siendo una activista joven y relativamente bien conocida y reconocida en el país, tenía la sensación de que se me estaba colocando en una situación en la que debía legitimar – desde el punto de vista de los asuntos de las mujeres – un proceso ilegítimo. Una vez que yo estuviera adentro, el gobierno podría señalarme y decir, ‘Tenemos una joven experta en género’. ¡Pues no!”

Conforme se desarrolló el proceso de redacción de la nueva Constitución, la NCA preparó un borrador de ésta con mujeres involucradas de manera igualitaria en dicho proceso, las integrantes de la NCA y las de la Comisión gubernamental trabajaron juntas para producir una Carta de las Mujeres que fue ampliamente diseminada y, al final, el borrador redactado por el gobierno fue derrotado por medio de referendo.

Otra consideración para evaluar la posibilidad de un impacto significativo adentro es la historia que la institución tiene con el involucramiento de la sociedad civil. El Banco Mundial estableció revisiones independientes de sus políticas y operaciones – la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI), la Comisión Mundial de Represas (CMR) y la Revisión de Industrias Extractoras. Todas involucraban alguna forma de participación de la sociedad civil. Más recientemente, el Banco Mundial creó un Comité de Facilitación Conjunta (JFC) que declaradamente es “un grupo conjunto de trabajo del Banco Mundial y la sociedad civil comprometido a explorar mecanismos transparentes y efectivos para el diálogo y el involucramiento entre la sociedad civil y el Banco Mundial a nivel global.”⁸ La primera reunión del JFC tuvo lugar en octubre del 2003 y el proceso continúa, aunque la reacción de numerosas ONG ha sido crítica.⁹

Las organizaciones de la sociedad civil cuentan ahora con muchos años de experiencia involucrándose con el Banco Mundial. Doug Hellinger, Director Ejecutivo del Grupo de Desarrollo para Políticas Alternativas (Development GAP), una ONG con sede en Washington que se involucra en análisis, abogacía y acción sobre políticas de desarrollo, considera que la experiencia de su organización con el Banco Mundial durante los últimos 10 años ha demostrado los límites de un involucramiento constructivo y que las futuras estrategias sólo deberían venir desde afuera. Development GAP coordinó el componente de sociedad civil de la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI) del Banco Mundial. En opinión de Doug, los funcionarios del Banco tenían múltiples razones para involucrarse con la sociedad civil, “pero al final parecen no estar dispuestos a hacer cambios o son incapaces de hacerlos”, particularmente en áreas que afectan a los miembros de sus Juntas de Directores y a los poderosos intereses que ellos protegen.

El proceso de revisión fue largo, involucrado, intenso y difícil. El Banco Mundial arrastró sus pies, fue engañoso y eventualmente se retiró de la SAPRI, haciendo “todo lo posible” para impedir que el informe final se hiciera público en los Estados Unidos. Si bien la red de la sociedad civil involucrada en la SAPRI a veces tenía acceso directo al

presidente del Banco, James Wolfensohn, Doug lamentó que al final Wolfensohn no estuviera dispuesto a implementar cambios en las políticas ni en los procesos de diseño de políticas que le exigían confrontar los intereses del gobierno de los Estados Unidos y los de las Juntas de Directores del Banco Mundial o la resistencia de los burócratas de éste.

Esta historia de involucramiento Banco Mundial-sociedad civil muestra cuán difícil es ir en contra de intereses políticos y económicos muy poderosos y que no rinden cuentas. Doug se refirió al “poder y arrogancia de instituciones que esencialmente no rinden cuentas, tienen un tremendo poder y son utilizadas para mangonear a los gobiernos, no se diga a las pequeñas ONG.” Él cree que las y los activistas deberían ser realistas sobre estos desafíos y de las restricciones políticas y burocráticas para lograr cambios en el Banco. Durante la entrevista enfatizó que no es sólo la experiencia con la SAPRI lo que ha demostrado estas restricciones; también lo ha hecho la Comisión Mundial de Represas – donde si bien las ONG se sintieron complacidas por un informe fuerte, el Banco Mundial se ha rehusado a tomar alguna acción para implementar las recomendaciones de éste – y la Revisión de Industrias Extractoras – en la que, de nuevo, el Banco se ha resistido a realizar cambios.

Doug señala que las experiencias de involucramiento con el Banco Mundial han dejado un verdadero cinismo

acerca de estos tipos de procesos participativos, el cual es hoy un asunto central en el campo del desarrollo. Esto se refleja, tal como ya se explicó, en la declaración de los grupos de la sociedad civil que se retiraron del proceso de consulta de la CFI, en la que reconocieron “un nivel general de frustración” por “procesos [del Banco Mundial] que son fundamentalmente defectuosos y están cerrados a un involucramiento real y a un diálogo significativo”.¹⁰ Viendo hacia el futuro, Doug dijo: “El desafío ahora consiste en utilizar nuestra experiencia como ventaja para presionar a las instituciones desde afuera, porque el involucramiento desde adentro con el Banco Mundial traerá, si mucho, cambios extremadamente marginales; de hecho, lo que hemos visto en casi cada una de las áreas donde ha habido involucramiento es un verdadero retroceso en lo que se refiere a los proyectos que están siendo apoyados, a los estándares que han sido utilizados y las políticas que se han establecido”.

¿Quién establece la agenda? ¿Podemos utilizar ‘momentos políticos’?

Uno de los riesgos con las estrategias ‘desde adentro-desde afuera’ en las conferencias o a través de comisiones es que las y los activistas pueden llegar a responder a oportunidades para involucrarse en el ámbito de las

“El involucramiento desde adentro con el Banco Mundial traerá, si mucho, cambios extremadamente marginales; de hecho, lo que hemos visto en casi cada una de las áreas donde ha habido involucramiento es un verdadero retroceso en lo que se refiere a los proyectos que están siendo apoyados, a los estándares que han sido utilizados y a las políticas que se han establecido.”

políticas globales de tal manera que terminan trabajando en una forma muy reactiva en vez de proactiva. Aun cuando la participación será significativa y son probables las ganancias, aprovechar estos momentos políticos para influir en los procesos políticos internacionales o nacionales puede significar trabajar en

asuntos que el movimiento o la comunidad no estime que son una prioridad actual. Esta desconexión puede crear tensiones en personas y organizaciones de las bases.

Reflexionando sobre su experiencia en la Conferencia de El Cairo, Anita Nayar comentó acerca de “la brecha entre quienes trabajan estrechamente con procesos oficiales y consideran los pequeños pasos como victorias, y quienes no ven que algún lenguaje en un texto es una útil culminación de todo un año de trabajo.” Ella se refirió a cómo funciona el proceso de las conferencias de la ONU, concretando los temas a través de reuniones preparatorias. Las discusiones en la conferencia final se circunscriben a asuntos sobresalientes. Anita reflexionó en lo muy desafiante que era la tensión en El Cairo por el enfoque en los derechos reproductivos. Observó que ello podría haber causado una fractura en el movimiento, pero esto se evitó pues había suficiente comprensión de que hubo logros y que pronto habría otras oportunidades para una discusión política internacional sobre los derechos de las mujeres, dado que la Conferencia de Beijing se celebraría el año siguiente.

Al discutir el trabajo del Grupo Facilitador Internacional (IFG) de ONG sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo, Rosa Lizarde comentó que el IFG “ha estado trabajando de una gran reunión a la siguiente” para monitorear y contribuir al proceso de seguimiento de la FPD. El grupo continuará vigilando lo que está sucediendo en la ONU y diseminará esa información a sus regiones y sectores, pero Rosa dijo que en el futuro les gustaría mirar una gama de oportunidades más amplia, en particular los procesos en torno a la gobernanza global, en los que el IFG podría promover la agenda de la FPD y abogar por su implementación.

Marlene Libardoni, Directora Ejecutiva de AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento / Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo) en Brasil, trabaja estrechamente con el organismo ejecutivo del gobierno nacional y con el Congreso, sobre todo con mujeres electas al Congreso. AGENDE trabaja para promover los derechos de las mujeres a través del proceso legislativo. En nuestra conversación sobre la efectividad y los desafíos de este tipo de estrategia, Marlene reconoció que hasta cierto punto el trabajo puede ser reactivo en lo que se refiere a responder a la agenda legislativa y a las demandas de las y los legisladores. Luego contrastó la labor de AGENDE con la de CFEMEA, una organización de mujeres con la que trabajó a finales de la década de 1980 y principios de los años 90. Dijo que CFEMEA casi siempre estaba respondiendo a asuntos surgidos en el Congreso, ya que el enfoque entonces estaba en la Constitución y en las numerosas regulaciones que tenían que ser aprobadas. También había entonces muchas conferencias internacionales que planteaban asuntos a nivel nacional. AGENDE no ha tenido que trabajar en la misma forma y, en la mayoría de los casos, presenta sus asuntos a legisladoras/es. Por supuesto, las estrategias y la oportunidad continuarán dependiendo de factores externos, tales como el contexto político, la composición de la legislatura y la del caucus de mujeres, pero AGENDE es proactiva en su trabajo.

La sociedad civil involucrada en discusiones institucionales de diseño de políticas corre el riesgo de enfrentarse a una agenda limitada a asuntos ‘más suaves’ que reducirá cualquier potencial de influir en un cambio real. De manera similar, las instituciones tenderán a favorecer las propuestas menos desafiantes de la sociedad civil y a ignorar otras, así disminuyendo la agenda efectivamente. En un ensayo titulado “Barricadas y salones de juntas directivas”, Jem Bendell señala: “Si las propuestas de un grupo sobre asuntos específicos son menos amenazantes que las de otro grupo para los centros de poder establecidos, el primero encontrará menos resistencia y obtendrá más apoyo de esos centros de poder. Como consecuencia de ello, el éxito de un grupo civil en alcanzar sus objetivos en la agenda puede tener el efecto de marginar otras agendas igualmente válidas.”¹¹

Representantes de la sociedad civil que se involucran en discusiones políticas también podrían ver que sus agendas progresistas son cooptadas. Vienen a la mente la cooptación del lenguaje de género y la “transversalización de género”. La capacitación en género, por ejemplo, “se convirtió en la solución para todo” y un atractivo “arreglo rápido” en los gobiernos y las instituciones globales.¹² Kathleen Staudt, en su ensayo sobre el activismo de las mujeres en y con burocracias poderosas, señala que “algunas de las burocracias más virulentas, hostiles a las mujeres y a una redistribución presupuestaria más incluyente para ellas, adoptaron la terminología de género” sin hacer ningún cambio significativo.¹³ Al ser entrevistada para el presente artículo, Indai Sajor, una activista y educadora en derechos de las mujeres muy activa a nivel internacional, dijo que el Banco

Mundial y la ONU utilizan el lenguaje de género ‘del diente al labio’ en lo referido a asuntos de las mujeres y que las unidades y oficinas de género están incrementando la marginación de las mujeres. También manifestó su frustración por cómo mujeres “fueron cooptadas en los procesos de la ONU” con informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y lenguaje diplomático apolítico al evaluar el progreso de los gobiernos nacionales en la implementación de los derechos de las mujeres. Es crucial, para las estrategias ‘desde adentro-desde afuera’, una atención al alcance de la agenda y a las maneras en que los intereses poderosos podrían estar manipulando la agenda.

¿Cómo pueden las y los activistas ‘desde adentro’ y ‘desde afuera’ trabajar conjuntamente?

El objetivo de los insumos de la sociedad civil al diseño de políticas es incorporar perspectivas que antes fueron excluidas, especialmente aquéllas de las personas directamente afectadas por las políticas en cuestión. Así, las organizaciones de la sociedad civil que participan en negociaciones oficiales o procesos de consulta tienen la responsabilidad de asegurar que las partes interesadas estén en la mesa, que las y los participantes de la sociedad civil estén conectados/os con los movimientos en las bases y exista un buen prospecto de un resultado que valga la pena. Los grupos han desarrollado redes y se han organizado en formas que amplían la participación en las discusiones sobre políticas globales. Las conexiones con los movimientos y las organizaciones de base comunitaria fortalecen la rendición de cuentas y dan legitimidad a las posiciones de negociación de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el foro oficial de discusión.

A menudo la participación de la sociedad civil se organiza en forma de coalición o red. SAPRIN, la Red sobre la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural y el componente de la sociedad civil de esta revisión del Banco Mundial, contaba con un comité de acción conformado por 20 personas que en su mayoría provenían del Hemisferio Sur. Doug Hellinger dijo que tenían “un sistema elaborado” de comunicación por correo electrónico y teléfono, y que todo el comité de acción y el comité ejecutivo sostenían conferencias telefónicas regulares. El comité de acción se reunía personalmente en promedio una vez al año durante varios días. La red tenía centros regionales y programas de país que diseminaban y recopilaban información de cientos de grupos a esos niveles. Aunque no faltaban problemas de idioma y traducción que complicaban y retrasaban las comunicaciones, representantes de la sociedad civil adentro del proceso de revisión sentían que tenían un amplio mandato para su trabajo.

Trabajando en forma similar, el Grupo Facilitador Internacional (IFG) de ONG sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo ha creado una red de redes y organizaciones. Éstas representan a intereses regionales y a sectores tales como sindicatos laborales, grupos de mujeres, ambientalistas y grupos de derechos humanos, y actualmente el IFG está llegando a jóvenes y pueblos indígenas. Al preguntarle cómo se coordinan las redes, Rosa Lizarde comentó que las regiones y los sectores han formado sus propias redes en torno a asuntos de la agenda de la FPD y trabajan en distintas formas según lo decidan. La comunicación es facilitada por la estructura de la red de redes, de tal forma que la información puede ser diseminada ampliamente y sus integrantes se mantienen al día sobre los acontecimientos en la ONU, en el Parlamento Europeo, en las instituciones



awid

Número 4, diciembre 2004

en la mira

financieras internacionales y en las bases de las regiones y sectores.

Asegurar la rendición de cuentas involucra conectarse con otras organizaciones y con las bases. También implica un análisis de las relaciones de poder y de la participación *al interior* de las organizaciones de la sociedad civil. El crecimiento de la abogacía en los espacios institucionales y políticos privilegia a las ONG profesionalizadas por encima de los movimientos sociales orgánicos.¹⁴ Es importante ser conscientes de esta profesionalización y analizar los motivos de las ONG para aprovechar oportunidades particulares en el ámbito de las políticas globales. En un artículo sobre sociedad civil y diseño de políticas globales, Lisa Jordan señala que “los vínculos débiles con las organizaciones nacionales y locales, y el conocimiento especializado que se requiere en el ámbito global, pueden dar a algunos grupos una sensación de privilegio cuando ya han ganado un asiento en la mesa de negociación.”¹⁵ Doug Hellinger expresó la idea de que es importante mantenerse vigilantes de los imperativos institucionales y del interés propio de las ONG: “Como grandes ONG alrededor del mundo, representamos a personas que no pueden estar en la mesa. Resulta fácil convencernos a nosotros/as mismos/as que es importante hacer algo, pero tenemos que rendir cuentas. Si ves que lo que haces está empeorando las cosas, entonces debes utilizar en otras formas lo que has aprendido”. En su artículo “Sociedad civil, participación comunitaria y empoderamiento en la era de la globalización,” Marilyn Waring lamenta “el surgimiento y crecimiento de la sociedad civil (...) en el desarrollo internacional” como la creación de “otra monstruosa capa entre los implementadores y los expertos de las bases.”¹⁶ A fin de que los resultados de una estrategia desde adentro sean efectivos, las organizaciones de la sociedad civil harían bien en considerar sus conexiones con las bases y examinar lo que su participación en las discusiones sobre políticas con las instituciones internacionales significa para quienes son el sujeto de esas políticas.

La profesionalización y las relaciones de poder internas de las ONG crean una dinámica de ‘gente de adentro-gente de afuera’ en la sociedad civil. La profesionalización tiene como resultado más barreras al ingreso al ámbito global: “Ser un actor requiere de niveles muy altos de educación y movilidad, dominio del idioma inglés e idealmente de otros idiomas, etc.”, afirma Lisa Jordan. También señala que la mayoría de los miles de organizaciones de la sociedad civil que se han formado en los últimos 30 años y que siguen de cerca las políticas públicas globales están basadas en el Norte.¹⁷ Las políticas dentro de las ONG pueden socavar la participación al limitar la efectividad de las redes y las alianzas. En su ensayo, Kathleen Staudt insiste en que “nos atañe comprender y diagnosticar a las organizaciones y actuar políticamente dentro y fuera de éstas. Las transformaciones no surgen sólo de oficinas con aire acondicionado, detrás de las computadoras. Ocurren a través de relaciones con las personas, actuando en alianzas y coaliciones que producen resultados con cambios significativos en los recursos.”¹⁸

Otros aspectos de las relaciones de poder internas incluyen “quién tiene acceso a la información, quién cuenta con buenos recursos, quién está muy cerca de los tomadores de decisiones, quién tiene acceso a tecnologías de la comunicación, etc.”¹⁹ Estas consideraciones son particularmente relevantes para las colaboraciones internacionales. Varias de las personas entrevistadas para este artículo comentaron que las diferencias en el idioma pueden crear problemas significativos en el acceso a la información y conducir a la exclusión o marginación. Al preguntarle cómo trabajaron conjuntamente las y los representantes de la sociedad civil en el proceso de la Comisión Mundial de Represas, Patrick McCully reflexionó que el grupo internacional de referencia para la participación de la sociedad civil en el proceso trabajó muy bien en conjunto, pero el idioma constituía un obstáculo. En particular, Patrick dijo que fue difícil hacerle consultas al movimiento brasileño de personas afectadas por las represas, que era uno de los actores clave. Se trataba, en su mayoría, de pequeños agricultores que no hablaban inglés y raras veces utilizaban el correo electrónico. Su asesor, un contacto académico, a menudo se encontraba muy ocupado y había brechas prologadas en la comunicación. Patrick cree que “algunas desventajas habrían sido evitadas si hubiéramos invertido un mayor esfuerzo en traducir los documentos al portugués.”

Los éxitos desde adentro no ocurren en un vacío. Un fuerte proceso ‘desde adentro’ siempre requiere de un proceso complementario ‘desde afuera’ a fin de mantener la presión.

Es un gran desafío trabajar conjuntamente para mantener enfocada la agenda activista y mantener involucrados a diversos actores, pero la lucha puede valer la pena por los resultados que se obtengan. Mujeres tanto ‘de adentro’ como ‘de afuera’ colaboraron para impulsar una agenda unificada de mujeres en el proceso constitucional en Zimbabwe. Yvonne Mahlunge explicó que aquéllas que trabajaron en el proceso de reforma constitucional organizado por la sociedad civil, por la NCA, se percataron de que si bien no estaban de acuerdo con las mujeres que decidieron unirse a la Comisión del gobierno, era necesario apoyarse unas a otras. Yvonne describió cómo se formó una nueva organización, la Coalición de Mujeres, para reunir las a fin de discutir la Constitución. Las mujeres concentraban sus energías en sus respectivos procesos de revisión constitucional – gobierno o NCA – y también se reunían como mujeres para acordar la Carta de las Mujeres, una agenda que impulsarían en ambos procesos. Yvonne siente que este trabajo de colaboración fue efectivo y que la Carta de las Mujeres fue uno de los principales logros del proceso constitucional. Fue traducida a tres de los principales idiomas del país, diseminada ampliamente, y constituyó una parte importante de la campaña de la NCA para derrotar, a través del referendo, el borrador de Constitución elaborado por el gobierno.

Aunque los desafíos de comunicación que se enfrentan en las relaciones de redes y coaliciones no son en

absoluto simples, la mayoría de activistas tiene alguna experiencia positiva con la colaboración a partir de la cual construir. Un reto más complejo para gente de adentro y de afuera que trabaja conjuntamente es cómo comunicarse con personas que son parte de las burocracias.

En sus conversaciones sobre estrategias ‘desde adentro-desde afuera’ en la ONU, tanto Rosa Lizarde como Gloria Careaga mencionaron sus buenas relaciones con secretariados de la ONU vinculados a su trabajo. Rosa indicó que el IFG ha trabajado estrechamente con el secretariado de la FPD realizando audiencias de la sociedad civil previas a las reuniones del ECOSOC en el 2003 y el 2004, como también en las reuniones de la Asamblea General en el 2004. Esto ha sido importante para los esfuerzos del IFG de incorporar perspectivas de las ONG en las reuniones oficiales de la ONU. Gloria Careaga fue integrante de la delegación del gobierno de México ante la Conferencia de Beijing en 1995. Es feminista, psicóloga social, académica y docente; su trabajo de abogacía tiene un particular enfoque en asuntos de derechos sexuales y reproductivos y de orientación sexual. Gloria refirió que en esa conferencia aprendió cuán importante es ser capaz de trabajar en forma estrecha con personas en distintas posiciones, sobre todo parlamentarias/os y también miembros/os de la secretaría de la conferencia. Enfatizó que estratégicamente fue importante establecer relaciones con personal de la ONU que organizó el evento.

Muchas/os activistas ven las ventajas potenciales de trabajar efectivamente con burocracias institucionales. En su trabajo a nivel nacional en Brasil, Marlene Libardoni tiene muy buenas relaciones con legisladoras pero siente que, en vista del tiempo y los fondos, sería útil involucrarse más con asesoras/es. Como miembros/os del servicio civil, las y los asesores legislativos/as no cambian con las elecciones. Marlene dice que muchas/os asesoras/es se interesan en los asuntos de las mujeres y que brindarles información y capacitación apoyaría a estas personas y a la vez les convertiría en aliadas/os efectivas/os de AGENDE para avanzar asuntos a nivel legislativo.

Las alianzas con personas en burocracias de gobiernos o de instituciones globales pueden ser estratégicamente útiles, pero existen numerosos obstáculos a tales alianzas tanto en la esfera burocrática como en el ámbito del activismo. Los 10 años de experiencia de trabajo de Caroline Moser adentro del Banco Mundial, desde aproximadamente 1990 hasta el 2000, resaltan algunas cuestiones clave. Con antecedentes académicos en antropología social y planificación en género, Caroline trabajó en la Unidad de Desarrollo Urbano del Banco, en un proyecto específico de investigación que examinaba el impacto de las políticas de ajuste estructural en los hogares pobres. Dijo que había esperado, y de hecho así se le había informado, que ella podría aportar su experticia en género en el Banco, pero ése no resultó ser el caso. Al preguntarle sobre sus experiencias en el Banco, Caroline hizo énfasis en las restricciones de la burocracia. Una vez adentro, era su posición lo que la definía en la estructura burocrática, de tal manera que sus años de experiencia en igualdad de género a menudo no eran reconocidos y por lo general se los consideraba irrelevantes. Encontró una gran resistencia en la institución – ¿con qué autoridad podía hablar sobre asuntos de género si no detentaba un puesto institucional en género? Las personas en la Unidad de Género del Banco eran las expertas en el tema y quienes

tenían el poder para promover asuntos y proyectos específicos dentro del Banco.

Al reflexionar sobre sus relaciones con activistas de la igualdad de género afuera, Caroline reconoció que en ese tiempo no había suficiente comprensión acerca de la complejidad del papel de ‘alguien de adentro’. En realidad, ella no encajaba ni adentro ni afuera. Vista desde afuera, su experticia en género era a menudo vista como irrelevante debido a las limitaciones de su posición institucional. Ella no era útil para cabildeo al no tener en el Banco un importante cargo en género desde el cual pudiera influir en cambios en políticas sobre asuntos de género. Aunque incorporó o trans-versalizó una perspectiva de género en su trabajo durante todo el tiempo que estuvo en el Banco, el suyo no era ‘trabajo de género’ y frecuentemente no eran reconocidos los cambios incrementales que su trabajo pudiera promover. Caroline recordó que fue capaz de ser una defensora informal que gozaba de la confianza de ‘gente de afuera’ para dar una opinión objetiva sobre el teje y maneje del Banco, así como consejos acerca de cómo lidiar con la institución, pero activistas de afuera generalmente no se involucraban con ella. A nivel personal, la gente de afuera le decía que “el Banco necesita personas como tú” y que era “valiente” de parte de ella haber aceptado el desafío como alguien “de adentro”. Aun así, Caroline siente que tal vez más feministas podrían haber mostrado un mayor compromiso en reconocer la utilidad de su posición adentro y el potencial que podía aportar a través de su papel. Se pregunta si tal apoyo habría propiciado mayores oportunidades para que ella jugara un papel más activo en algunos de los asuntos de género que las feministas estaban intentando promover en el Banco en ese tiempo.

Caroline fue franca al discutir los desafíos de ir de afuera hacia adentro. Las limitaciones burocráticas eran enormes en lo referido a poder institucional y a cualquier cuestionamiento sobre las operaciones del Banco. Adentro existía un verdadero ambiente de “lo que puedes y no puedes decir, cuál terminología usas y en qué puedes trabajar.” En los años 90 había una crítica y oposición particularmente fuertes a las políticas macroeconómicas del Banco y Caroline sugirió que, en tal clima, la hostilidad contra el Banco determinaba la forma en que las y los activistas la percibieron a ella y limitaban las posibilidades de una cooperación entre ‘la gente de adentro-la gente de afuera’.

“Las mujeres debemos salirnos del proceso de la ONU. Hemos estado ahí por demasiado tiempo.”

La aparente irrelevancia de Caroline para defensoras/es de los derechos de las mujeres y la hostilidad que ella a veces recibía de estas personas crearon una distancia. “Las personas de afuera te veían como si las hubieras traicionado por trabajar dentro de la institución y en realidad nunca comprendieron que toda la idea era que algunas personas deben entrar a la institución a fin de influir en ésta.” Aunque a nivel personal

Caroline cree que algunas personalidades son más capaces de lidiar con las dificultades y el aislamiento de estar adentro del Banco, continúa insistiendo en que es sumamente importante que haya personas trabajando estratégicamente dentro de las instituciones para tratar de cambiar la forma en que las políticas funcionan. Enfatizó que “tus alianzas afuera son absolutamente cruciales si has de tener alguna influencia adentro.”

Claramente, la opinión que se tiene afuera acerca de las grandes instituciones burocráticas y del cambio incremental en éstas afecta la manera en que interactúan las personas ‘de adentro’ y ‘de afuera’. En su ensayo sobre el activismo de las mujeres en y con burocracias poderosas, Kathleen Staudt afirma que las activistas a menudo se aferran a un modelo de conflicto en las relaciones: “el modelo de conflicto ... es uno que tiene consecuencias para

personas de adentro que se afanan en su lucha en esas casas de amos. ... Un modelo de conflicto marca fronteras y polariza a amigos y enemigos. Sus defensoras/es continúan presionando, pintando imágenes históricas de horribles casas de amos. Sus defensoras/es son renuentes a reconocer el cambio, porque ese cambio reduciría su crítica. Para las personas que están adentro y raras veces son reconocidas por miembros del personal regular, la continua polarización es desalentadora.”²⁰ Esto no se señala con el fin de disminuir la importancia de las protestas y críticas agudas desde afuera o ignorar el hecho de que las instituciones pueden promover una dinámica de conflicto en numerosas formas, especialmente al no responder a las preocupaciones sobre rendición de cuentas y transparencia. Sin embargo, vale la pena considerar cómo las y los activistas pueden presionar por el cambio y encontrar maneras de reconocer y apoyar a personas aliadas que están adentro de las instituciones.

Desarrollar vías de comunicación y apoyo entre activistas que emplean una gama de estrategias en diferentes espacios puede ser particularmente importante. Entre las personas entrevistadas había un consenso general de que las estrategias desde adentro y desde afuera van de la mano. En nuestras conversaciones surgieron comentarios en este sentido de vez en cuando. Por ejemplo, Anita Nayar insistió en que “un fuerte proceso desde adentro siempre requiere de un proceso complementario desde afuera a fin de mantener la presión” y Doug Hellinger expresó que las estrategias de abogacía desde afuera ayudan a crear dentro de las instituciones un espacio para lograr algunos avances. Las conversaciones denotaron la sensación de que tanto las personas ‘de adentro’ como las ‘de afuera’ deben, como mínimo, respetar las estrategias de cada cual y les convendría desarrollar vínculos más fuertes.

Si el resultado no produce un cambio a nivel de bases o en las políticas, ¿hay algún valor en participar en un ámbito político oficial?

Puede ser difícil medir la efectividad de las estrategias. Las/os activistas entrevistadas/os enfatizaron la importancia de tener claridad sobre las metas del involucramiento, como también de mantener la conexión con las bases a fin de evaluar los beneficios del trabajo desde adentro. En los procesos políticos, ya mencionados, de la Conferencia de El Cairo y la Comisión Mundial de Represas, el éxito fue medido por el grado al cual los insumos de la sociedad civil quedaron plasmados en el documento de resultados: la inclusión de lenguaje sin precedentes y orientado a futuro sobre derechos reproductivos y sexuales en el Programa de Acción de El Cairo, en tanto el informe de la Comisión Mundial de Represas contenía un análisis fuerte y crítico de las prácticas del Banco Mundial respecto a grandes proyectos de represas. Si bien la implementación de los compromisos contraídos en El Cairo es un proceso permanente y el Banco Mundial se ha rehusado a ejecutar las recomendaciones del

informe de la CMR, las personas entrevistadas manifestaron satisfacción por su involucramiento en el proceso de diseño de políticas y sentían que los significativos logros en el proceso constituían, por sí mismos, una valiosa meta de abogacía.

De hecho, en el caso de la CMR, las organizaciones de la sociedad civil involucradas habían tomado la decisión consciente de impulsar un fuerte informe aun cuando ello hiciera más probable que el Banco Mundial se resistiera a implementar las recomendaciones. Al preguntarle sobre el resultado del proceso, Patrick McCully dijo que se decidió que un informe crítico sería preferible a uno débil que pudiera ser aceptado por el Banco pues ello no perturbaría tanto las cosas. Las y los participantes de la sociedad civil sentían que un informe fuerte y realista podría tener una mayor influencia en cambiar actitudes y percepciones a más largo plazo y que gradualmente conseguiría incorporarse en las políticas y la práctica.

Lograr un cambio en las relaciones de poder a través de la participación de la sociedad civil en el ámbito de las políticas globales es obviamente muy difícil y algunas personas se preguntan si tan siquiera esto es posible dentro de las grandes instituciones burocráticas que han sido creadas con el fin de proteger intereses poderosos. Sin embargo, al establecer múltiples metas y pensar a largo plazo, las y los activistas podrían ver los beneficios en oportunidades particulares ‘desde adentro’. En una mirada a la “evaluación de espacios políticos”, Lisa VeneKlasen, de Just Associates, propone ver más allá de los resultados en las políticas: “¿Puede una oportunidad política ser utilizada para educar a la gente sobre sus derechos y el proceso político, y para que usted construya sus bases a largo plazo? Aunque es probable que usted no tenga un impacto real en las políticas, la oportunidad para involucrarse puede estimular el diálogo y dar a sus esfuerzos de organización un mayor enfoque, visibilidad pública y credibilidad.”²¹

En circunstancias idóneas, la participación puede establecer el trabajo de base para un futuro cambio y producir ventajas cumulativas a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la participación de las mujeres en las conferencias de la ONU en la década de 1990 – El Cairo y Beijing, como también la Cumbre Social, las conferencias del Hábitat y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación – construyeron capacidad para un futuro involucramiento. Varias de las personas entrevistadas para este artículo hicieron énfasis en el valor de aprender el proceso: discutir los asuntos, educar a tomadores de decisiones sobre los derechos de las mujeres, construir relaciones con funcionarios/as y otras feministas, además de aprender de las experiencias en otros países. Gloria Careaga se sintió muy bien preparada para ejercer influencia en su calidad de integrante de la delegación del gobierno de México en la Conferencia de Beijing. Como miembro de HERA – Health, Empowerment, Rights and Accountability / Salud, Empoderamiento, Derechos y Rendición de Cuentas – un grupo internacional con experiencia de trabajo en conferencias internacionales, ella gozaba de acceso a numerosas

herramientas para cabildeo y descubrió que tenía una posición especial en la delegación pues contaba con tanta información sobre los temas. Como mujer abiertamente lesbiana y defensora de asuntos de orientación sexual y de derechos sexuales y reproductivos, Gloria se propuso impulsar estos temas desde adentro de la delegación, y si bien ella y sus compañeras activistas no lograron incorporar lenguaje específico en el documento final, sintió que el verdadero éxito radicó en haber tenido el debate al interior de la delegación. Gloria dijo que ésa fue la primera vez que representantes del gobierno mexicano estaban realmente discutiendo estos asuntos, mostraron apertura y apoyo, y ella pudo jugar un papel en educarlos. Después de la Conferencia de Beijing, Gloria observó que la perspectiva gubernamental sobre derechos sexuales y orientación sexual se abrió un poco y el gobierno empezó a hablar de manera constructiva acerca de esos derechos.

Gloria comentó en su entrevista que a muchas/os líderes activistas y feministas que representaron a ONG en la Conferencia de Beijing se les puede ahora encontrar en delegaciones gubernamentales oficiales ante reuniones de la ONU y en los gobiernos nacionales de sus países. Reconoció que existen limitaciones a estos roles, pero siente que en dichas posiciones esas personas pueden ser influyentes como especialistas y educadoras/es sobre los derechos de las mujeres. Anita Nayar observó un valor similar en las conferencias de la ONU en la década de 1990. Comentó que el proceso de las conferencias es “un proceso educativo masivo para todas las partes involucradas”, no sólo en cuanto a agudizar las herramientas y mensajes de abogacía, sino también para profundizar la comprensión de los temas. Los grupos de mujeres acumularon una gran cantidad de conocimientos durante ese periodo y se convirtieron en las expertas que suministraban información a las delegaciones. Anita siente que fue uno de los mejores terrenos de capacitación para defensoras/es de los derechos de las mujeres. Coincidiendo con las observaciones de Gloria, Anita también habló acerca de las numerosas mujeres cuya primera conferencia fue la de El Cairo en 1994 y que para la de Beijing en 1995 ya eran parte de las delegaciones gubernamentales, como también de las expertas en quienes las delegaciones se apoyaban. Muchas de ellas son ahora estrechas asesoras de sus gobiernos. Anita reconoce que estas mujeres son “un grupo privilegiado”, pero considera que son progresistas y pueden cambiar las agendas desde adentro.

A nivel nacional, el trabajo de AGENDE en Brasil demuestra su énfasis en educar y sensibilizar. Al preguntarle sobre las diversas formas en que AGENDE se involucra con el gobierno, Marlene Libardoni habló de proporcionar informes y documentos a legisladoras/es, ofrecer seminarios sobre temas particulares y aconsejar a los ministerios de gobierno. AGENDE también puede aconsejar a mujeres recién electas en torno a asuntos de proceso y resaltar dónde ellas tienen oportunidades para influir en la toma de decisiones. Marlene dice que AGENDE puede ver los resultados de su trabajo en propuestas y enmiendas, y que este importante trabajo toma tiempo.

¿Cómo podemos crear espacios que influyan en el diseño e implementación de políticas?

Al reflexionar sobre sus experiencias, algunas/os activistas señalaron que no se puede replicar los éxitos del pasado. Patrick McCully, de la Red Internacional de Ríos, dijo que después de la Comisión Mundial de Represas y su crítico informe final, el Banco Mundial es mucho más cauteloso acerca del involucramiento de la sociedad civil en aquellos casos en que no puede controlar el proceso. También comentó que ha habido tal rebote contra las ONG que éstas tienen menos acceso y credibilidad en el Banco. Anita Nayar siente que se ha agotado la energía del movimiento de mujeres en el sistema de las conferencias de la ONU. En la década de 1990, la agenda era muy amplia y el proceso de las conferencias “tenía su impulso, energía, creatividad, significado, y la gente comprendía por qué estaba involucrada.” Ahora los gobiernos a menudo están limitando cuánto negocian y el enfoque radica en unas pocas páginas de resoluciones más que en la creación de documentos de agenda visionarios. Development GAP se está apartando del trabajo con el Banco Mundial. “El involucramiento es una táctica, no una estrategia”, puntualizó Doug Hellinger. Las estrategias de la organización deben ser más grandes, con elementos ‘de adentro’ y ‘de afuera’; aprenderán de la experiencia previa y pasarán a trabajar en una forma diferente.

Al parecer, muchas organizaciones y activistas están reflexionando sobre su trabajo y sus estrategias: ¿Cuáles son nuestras metas? ¿Podemos trabajar para tener un mayor impacto adentro y, de ser así, cómo? ¿Tenemos claridad acerca de por qué estamos participando o no? Ya sea desde adentro o desde afuera, ¿podemos conectarnos efectivamente con los movimientos en las bases y tener una participación y un impacto más amplios?

Rosa Lizarde dice que el IFG está “tratando de refinar y evaluar, de ver dónde nos encontramos ahora y cómo podemos tener un mejor impacto.” Están examinando dónde han enfocado su trabajo, cómo pueden continuar trabajando efectivamente y cómo podrían replicar algunos de los éxitos iniciales en presentar la perspectiva de sus organizaciones miembros dentro de las discusiones en la ONU. Al preguntarle cómo están considerando fortalecer su trabajo, Rosa respondió que, además de proveer críticas y análisis, les ayudaría a avanzar si su trabajo de abogacía incluyera más datos sobre historias de éxito, soluciones y cuál trabajo práctico se ha realizado en el campo del desarrollo.

En Zimbabwe, las mujeres del movimiento pro-democracia recientemente se reunieron para hablar y elaborar estrategias. Yvonne Mahlunge hizo énfasis en lo difícil que resulta maniobrar los temas de las mujeres y presentarlos como genuinos asuntos políticos en el contexto de la actual crisis política en este país. Al reunir a las mujeres pro-democracia, Yvonne y otras buscaban crear un espacio donde mujeres que tienen los mismos valores pudieran discutir cómo presentarían los asuntos de las mujeres en el movimiento pro-democracia. Mencionó algunas de las preguntas estratégicas que ellas están abordando: “¿Cómo podemos maximizar nuestros logros dado el espacio político dentro del movimiento pro-democracia? ¿Es suficiente ese espacio? ¿Cuáles estrategias

debemos establecer para asegurarnos de garantizar una mayor representación de mujeres? ¿Es la actual cultura política, con su cultura de violencia, una en la cual las mujeres desearían participar?” Yvonne señaló que se trata de un proceso permanente. Este diverso grupo de mujeres pro-democracia – de ONG, organizaciones de base comunitaria, partidos políticos, sindicatos y el ámbito legal, entre otras – se reunirá de nuevo en los próximos meses a fin de trabajar en pos de una estrategia.

Gloria Careaga habló sobre las redes latinoamericanas que trabajan conjuntamente previo a las conferencias de la ONU. Estas feministas de redes regionales se reunieron a fin de discutir sus estrategias para conferencias de la ONU tales como Cairo +10 y Beijing +10. Discusiones regionales similares sobre estrategias orientadas a la igualdad de género están teniendo lugar a través de los Diálogos Feministas previos al próximo Foro Social Mundial.

El Foro Social Mundial (FSM) es en sí mismo otro ejemplo de activistas que intentan reevaluar qué significa participar activamente en la actual escena global. El primer FSM se realizó en el 2001. Atila Roque, miembro del Comité Organizador brasileño para el FSM, dijo que el FSM fue creado para ofrecer una nueva clase de espacio: uno que permita a las organizaciones compartir, intercambiar ideas y criticar la globalización neoliberal desde distintas perspectivas. El Foro desafió a las y los activistas a trabajar conjuntamente en nuevas formas. Atila comentó que el FSM es todavía un “trabajo en proceso”, pero que ha reunido a diferentes actores en torno a una serie de principios básicos sin requerir ningún tipo de declaración final unificada o campaña. La meta es hacer visibles, a nivel internacional, la diversidad de la sociedad civil y la gama de alternativas a la globalización neoliberal.

Atila enfatizó que el FSM brinda un espacio para conectar estrategias ‘de adentro’ y ‘de afuera’. Considera que el FSM facilita estas conexiones que son muy importantes para legitimidad, apoyo e información. Las conexiones entre activistas ‘de adentro’ y ‘de afuera’ en el FSM también han creado un espacio para que su selección de estrategias sea desafiada. Al conectarse con otros/as pueden reflexionar acerca de lo que su estrategia elegida significa para el movimiento en general. Atila cree que esta interacción alentará a las y los activistas a pensar más en las implicaciones de trabajar ‘adentro’ o ‘afuera’ y, como resultado de ello, a fortalecer sus acciones.

Además de pensar en cómo ser más efectivas/os, ya sea desde adentro o desde afuera, las/os activistas entrevistadas/os a menudo subrayaron la necesidad de ser pacientes. Toma tiempo llegar a tener una postura crítica y reflexionar sobre las estrategias propias y es necesaria una perspectiva a largo plazo para que haya cambios dentro de instituciones

grandes y poderosas. Tal como recordó una de las personas entrevistadas: “un trabajo paciente realmente puede darnos resultados significativos.”

Mirando hacia el futuro – pensamientos sobre estrategias orientadas a la igualdad de género

Al reflexionar sobre las experiencias de involucrarse con instituciones de diseño de políticas, algunas de las personas entrevistadas cuestionaron la actual dirección del movimiento de mujeres y vincularon varios de los asuntos discutidos arriba. Acerca del extenso trabajo político en años recientes, especialmente al interior del sistema de las Naciones Unidas, hubo comentarios sobre la pérdida de impulso. Anita Nayar comentó que “si la energía ya no está en la ONU, entonces tenemos que ajustarnos, cambiar nuestra estrategia.” Indai Sajor fue más enfática: “Las mujeres debemos salirnos del proceso de la ONU. Hemos estado ahí por demasiado tiempo. Ése ha sido el enfoque durante los últimos 10 años.”

Viendo hacia el futuro, ¿qué sugieren las personas entrevistadas? Hicieron énfasis en que hay que ser más visibles y políticas/os. Había la percepción de que la profesionalización y el enfoque temático de las actividades de las conferencias internacionales han agotado la energía del movimiento. Las y los activistas consideran que ‘hacerse visible’ consiste en establecer conexiones más fuertes entre los asuntos, vinculando los derechos de las mujeres con todas las áreas del diseño de políticas; asimismo, forjar conexiones sólidas con las bases, trabajando con mujeres y hombres a fin de exigirles cuentas a los gobiernos por la implementación de cambios. Indai Sajor ofreció un ejemplo concreto: “Conectar la pobreza de las mujeres con el incremento en el tráfico sexual. Aun con todos los logros durante la década de 1990 en las conferencias de la ONU, son cada vez más las mujeres que venden sus cuerpos en la frontera entre China y Rusia. Las conexiones deben hacerse y es necesario movilizar a las bases.” Indai habló acerca de lo mucho que ha crecido la brecha entre el lenguaje teórico o el lenguaje diplomático y lo que las mujeres están experimentando en la realidad. Ella cree que las estrategias ‘desde afuera’ pueden ser esenciales ahora para implementar y consolidar los logros alcanzados en las discusiones políticas mediante la participación ‘desde adentro’.

Si las mujeres han de continuar trabajando con el sistema de la ONU, es necesario que tengan claridad sobre la relevancia de distintos tipos de estrategias. Anita Nayar recomendó vincular los asuntos e incorporar en la ONU estrategias ‘desde afuera’ a fin de politizar y contextualizar más las discusiones, dado lo que está ocurriendo hoy en el mundo. Sugirió que el movimiento de mujeres podría ser más estratégico al conectarse con las actividades de la ONU: justificar claramente en cuáles eventos deberíamos participar, qué tendríamos que llevar a éstos y explicar los asuntos

que serán discutidos y por qué. Anita también subrayó que el apoyo a las estrategias a nivel nacional y a las estrategias 'desde afuera' es esencial para cualquier trabajo en el ámbito de la ONU.

Varias de las personas entrevistadas enfatizaron que, cualesquiera sean las estrategias seleccionadas, debemos prepararnos mejor y tener más conocimientos sobre el impacto de los asuntos. Comentando sobre estrategias 'desde adentro' y 'desde afuera', consideraron que si las estrategias han de ser efectivas se necesita información más concreta sobre las experiencias vividas de las mujeres, como también ejemplos

útiles de buenas prácticas. Gloria Careaga sugirió que una verdadera red global podría compartir mucha información, especialmente información a nivel nacional sobre lo que los gobiernos están implementando en todo el país. Estas ideas se enfocan en confrontar la desconexión entre la transformación social y el diseño de políticas; a la vez reflejan cómo las/os defensoras/es de la igualdad de género están pensando estratégicamente acerca de su trabajo. Una evaluación y análisis continuos de las formas en que las mujeres pueden tomar acción para responder al actual contexto global será una parte del trabajo permanente a favor de los derechos de las mujeres y del desarrollo sostenible en los años venideros.

Traducción: Laura E. Asturias

Notas:

¹ Association for Women's Rights in Development, "Gender Justice and Globalization [Justicia de Género y Globalización]: Informe sobre la Sesión Estratégica de Derechos de las Mujeres y Cambio Económico realizada en Budapest, Hungría, del 5 al 8 de febrero del 2004," marzo del 2004.

² Los términos 'desde adentro', 'desde afuera' y 'desde adentro-desde afuera' significan diferentes cosas para distintas personas. Para los propósitos de este documento, hemos adoptado el término 'desde adentro-desde afuera' a fin de referirnos a estrategias que involucraron tácticas de cooperación entre personas que buscaban cambios institucionales desde afuera de los ámbitos de las políticas (por ejemplo, a través de protestas en las calles, campañas públicas, etc.) y personas involucradas en dichos espacios. También estamos utilizando el término 'desde adentro-desde afuera' para referirnos a estrategias en las cuales las personas usan su acceso a los procesos formales, pero cuyo trabajo no necesariamente está definido por los procesos oficiales. Muchas/os activistas hacen uso de una combinación de estrategias en su trabajo, y en ocasiones van estratégicamente 'hacia adentro' para llevar puntos de vista 'de afuera' a espacios críticos, con la intención de cambiar los sistemas y las estructuras.

³ Action Aid, Institute for Development Studies-Participation Group, Just Associates, Making Change Happen: Advocacy and Citizen Participation [Haciendo que el cambio ocurra: Abogacía y participación ciudadana], 2001, pág. 2. Disponible (en inglés) en <http://www.justassociates.org/MakingChangeHappen.htm>.

⁴ Jordan, Lisa, "Civil Society's Role in Global Policymaking" ["El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas globales"], Alliance, marzo del 2003. Disponible (en inglés) en la página del Foro de Políticas Globales: <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/2003/0520role.htm>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Aunque complacidas con el proceso de la CMR, las ONG no lo estuvieron tanto con el resultado final. El Banco Mundial se ha rehusado a implementar las recomendaciones de la Comisión. Esto se discute brevemente más adelante en este artículo.

⁷ "Statement of Civil Society Organizations" ["Declaración de las Organizaciones de la Sociedad Civil"], 4 de octubre del 2004. Disponible (en inglés) en <http://www.50years.org/cms/updates/story/187>.

⁸ Ver el tema "sociedad civil" en el sitio del Banco Mundial en <http://web.worldbank.org>, donde hay una sección sobre el Comité de Facilitación Conjunta.

⁹ Bretton Woods Project, Meeting: 'milestone' or 'millstone' for Bank/civil society relations? [Reunión: ¿'Piedra angular' o 'piedra de moler' para las relaciones entre el Banco y la sociedad civil?], 17 de noviembre del 2003. Disponible (en inglés) en [http://brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-27489](http://brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-27489).

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Bendell, Jem, Barricades and Boardrooms: A Contemporary History of the Corporate Accountability Model, [Barricadas y salones de juntas directivas: Una historia contemporánea del modelo corporativo de rendición de cuentas] (Geneva: UNRISD, 2004), pág. 50.

¹² Staudt, Kathleen, "Dismantling the Master's House with the Master's Tools: Gender Work in and with Powerful Bureaucracies" ["Desmantelando la casa del amo con las herramientas del amo: Trabajo de género en y con burocracias poderosas"] en Kriemild Saunders, ed., *Feminist Post-Development Thought: Rethinking Modernity, Post-Colonialism and Representation* [Pensamiento feminista post-desarrollo: Repensando la modernidad, el post-colonialismo y la representación] (London: Zed Books, 2002), pág. 62.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Making Change Happen, nota 3 en pág. 7.

¹⁵ Jordan, nota 4.

¹⁶ Waring, Marilyn, "Sociedad civil, participación comunitaria y empoderamiento en la era de la globalización", AWID, En la Mira, No. 1, mayo del 2004, pág. 5. Disponible en <http://www.awid.org/publications/OccasionalPapers/spotlightsp1.pdf>

¹⁷ Jordan, nota 9.

¹⁸ Staudt, nota 12 en pág. 67.

¹⁹ Jordan, nota 4.

²⁰ Staudt, nota 12, pág. 65.

²¹ Lisa VeneKlasen, Old Lessons, Fresh Insights, New Strategies: Notes on Mapping Gender Equality and Economic Justice Strategies [Viejas lecciones, reflexiones frescas, nuevas estrategias: Notas para el mapeo de estrategias orientadas a la igualdad de género y a la justicia económica], ensayo preparado para la Sesión Estratégica sobre Género, Justicia y Globalización realizada en Budapest, Hungría, del 5 al 8 de febrero del 2004, Appendix 3: Assessing Policy Spaces [Apéndice 3: Evaluando espacios políticos].

Activistas entrevistadas/os para este artículo

Gloria Careaga es catedrática e investigadora en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su trabajo se centra en población y desarrollo desde una perspectiva de derechos humanos. Fue integrante de la delegación del gobierno de México ante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995.

Doug Hellinger es co-fundador y Director Ejecutivo del Grupo de Desarrollo para Políticas Alternativas (The Development GAP), una organización dedicada a abogar por la justicia económica que en las últimas tres décadas ha trabajado alrededor del mundo con sus afiliados del Hemisferio Sur en asuntos de desarrollo, ayuda, reforma de instituciones financieras internacionales y comercio.

Marlene Libardoni es Directora Ejecutiva de AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento/ Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo) en Brasilia, Brasil. AGENDE promueve una perspectiva feminista en la agenda política y social brasileña.

Rosa Lizarde es Enlace de la ONU en Nueva York para el Grupo Facilitador Internacional (IFG) de ONG sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo (FPD), una organización fundada a raíz de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en Monterrey, México, en el 2002.

Yvonne Mahlunge es actualmente candidata a Licenciatura en el Instituto de Estudios de la Mancomunidad, Universidad de Londres. Es abogada, miembro fundadora del Movimiento por el Cambio Democrático (principal partido de oposición en Zimbabwe) y también de varias organizaciones de derechos humanos en Zimbabwe.

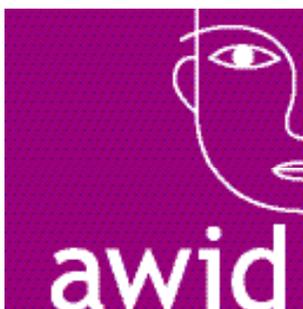
Patrick McCully es Director de Campañas de la Red Internacional de Ríos. Desde 1992 ha trabajado en numerosas campañas relacionadas con represas y fue miembro del Foro de la Comisión Mundial de Represas (CMR) y del Grupo de Referencia que vigiló el establecimiento de la CMR.

Caroline Moser es actualmente Becaria Visitante en la Institución Brookings en Washington D.C. Es antropóloga social y especialista en políticas sociales, con más de 25 años de experiencia en desarrollo social. Desde aproximadamente 1990 hasta el 2000 fue la Especialista Principal del Banco Mundial para Desarrollo Social en la Región de América Latina y el Caribe.

Anita Nayar está realizando en la actualidad su investigación doctoral sobre las consecuencias sociales y ecológicas de la comercialización de medicinas indígenas en la India. En 1999 co-fundó una compañía consultora internacional, SAGE (Strategic Analysis for Gender Equity / Análisis Estratégico para la Equidad de Género). Previamente fue Directora Asociada de WEDO (Women's Environment and Development Organization / Organización de Mujeres por el Medio Ambiente y el Desarrollo) y coordinó el Caucus de Mujeres en cinco grandes conferencias de la ONU en la década de 1990.

Atila Roque es Director Ejecutivo de ActionAid Estados Unidos y cuenta con más de 15 años de experiencia de trabajo en el sector de ONG en Brasil. En los últimos tres años ha estado profundamente involucrado en el Foro Social Mundial como miembro del Comité Organizador brasileño.

Indai Sajor es activista y educadora en el campo de los derechos humanos de las mujeres. Fue Directora Ejecutiva del Centro Asiático para los Derechos Humanos de las Mujeres y Directora Ejecutiva del Caucus de Mujeres por una Justicia de Género en la Corte Penal Internacional.



La Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) es una organización internacional que vincula, informa y moviliza a personas y organizaciones comprometidas con el logro de la igualdad de género, el desarrollo sostenible y los derechos humanos de las mujeres. Una red dinámica de mujeres y hombres, las personas afiliadas a AWID son investigadoras/es, académicas/os, estudiantes, activistas, personas de negocios, generadoras de políticas, personas que trabajan en el campo del desarrollo, financiadoras/es y más, la mitad de los cuales habitan en el Hemisferio Sur y en Europa Oriental.