

nuevosdocumentosCedes

2000/8



área de sociedad civil y desarrollo social

## LAS ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS

*CANDELARIA GARAY  
INÉS GONZÁLEZ BOMBAL*

## Abstract

Los trabajos a los que se puede acceder a través de esta página son parte de los resultados de la investigación llevada adelante por el Área Sociedad Civil del CEDES en el marco del Proyecto Comparativo del Sector sin Fines de Lucro liderado por la Universidad Johns Hopkins. Constituye un estudio sobre el alcance, la estructura, la historia, el marco legal y el rol del sector sin fines de lucro en un amplio espectro de países. El objetivo principal es zanjar la brecha en el conocimiento acerca de un abanico heterogéneo de grupos comunitarios que comprenden lo que se denomina sector privado sin fines de lucro. A pesar de las diferencias que caracterizan a estas instituciones comparten rasgos comunes que hacen posible considerarlas parte de un "sector" social distinguible.

**Palabras claves:** sector sin fines de lucro - sociedad civil - desarrollo - Asociación - ciudadanía- tercer sector en Argentina - voluntariado -economía social

This work that you could accede through this web site have resulted from the work of the Area of Civil Society of CEDES as a part of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, an ambitious inquiry into the scope, structure, history, legal position, and role of the nonprofit sector in a broad cross-section of countries around the world. This project has sought to close the glaring gaps in knowledge that have long existed about the thousands of private community groups that comprise what is increasingly coming to be known as the private nonprofit sector. Despite their considerable diversity and the variations that characterize them, these entities also share some important features that justify treating them as a distinguishable social "sector".

**Keywords:** nonprofit sector, civil society, development, association, citizenship, third sector in Argentina, volunteerism, social economy

# 1. Introducción

En este capítulo analizaremos las organizaciones de derechos humanos para señalar algunos aspectos propios del campo de organizaciones de “advocacy”<sup>1</sup> - organizaciones de “causas” - y sus características particulares como sub-sector dentro del sector no lucrativo en la Argentina. En particular, nos centraremos en las organizaciones de derechos humanos que en su mayoría surgieron durante la última dictadura militar (1976-83) para pedir por la suerte de las víctimas del terrorismo de Estado y reclamar por sus derechos. Estas entidades compartían hasta fines de la década de los ochenta una identidad común: ser partícipes del movimiento social de derechos humanos que sostuvo demandas por la verdad, la justicia y el castigo a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

Este conjunto de organizaciones fue denominado, desde entonces, *los organismos de derechos humanos*, y sumó ocho instituciones que, exceptuando la Liga por los Derechos del Hombre -fundada 1937- y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) –fundado en 1980- fueron creadas durante la década de 1970. Estas entidades pueden ser clasificadas entre aquellas originadas por personas afectadas directamente por la represión militar –Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas–; y aquellas formadas por personas no afectadas directamente - Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos (MEDH), Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)- . Estas últimas centraron su acción en la denuncia de las violaciones de derechos humanos; el apoyo, ayuda material y contención de las víctimas y –en algunos casos- en la recopilación de información y la prosecución de causas judiciales –<sup>2</sup> .

En este trabajo sostendremos que las organizaciones de “advocacy” – organizaciones de “causas”- deben ser consideradas y evaluadas a partir de sus características peculiares que las diferencian de otras organizaciones sin fines de lucro (OSFL). Existe sobre el significado de las acciones de promoción de causas, o de “advocacy” dos interpretaciones dominantes: a) una más restringida que las asocia al ejercicio de la influencia y la presión utilizando los mecanismos formales del sistema representativo y cuya expresión más conocida es el “lobby” y b) otra más amplia –elaborada por Craig Jenkins<sup>3</sup>- que extiende el concepto para captar todas las acciones orientadas a influir sobre las decisiones de las élites institucionales a favor de intereses colectivos “sub-representados”. De acuerdo a esta última concepción, no cualquier iniciativa de incidencia o de presión es considerada como el ejercicio legítimo del “advocacy”, sino sólo aquel que se propone igualar las posibilidades de representación de los más des-ventajados. Esto diferenciaría a las organizaciones de “causas” de las simples presiones corporativas o de los grupos de interés. Evidentemente, la labor llevada adelante por las organizaciones de derechos humanos adquiere sentido si aplicamos este segundo paradigma.

A lo largo de este trabajo nos concentraremos en los rasgos propios de las organizaciones de derechos humanos como un tipo particular de organizaciones de “advocacy” o de “causas”. Veremos las funciones que desempeñan –tomando en cuenta los lineamientos propuestos a tal fin por el Proyecto Comparativo de la Universidad Johns Hopkins-, las fortalezas y debilidades que presentan y los requisitos especiales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar su impacto en la sociedad, la cultura y la democracia.

---

<sup>1</sup> Según la definición de la ICNPO (Clasificación Internacional de Organizaciones sin fines de Lucro) el subsector de Advocacy y Legal está compuesto por organizaciones que se dedican a la protección y promoción de derechos, a la promoción e incidencia en favor de los intereses sociales, y/o políticos de grupos especiales o generales, y/o que ofrecen servicios legales y promueven la seguridad pública.

<sup>2</sup> Ver Veiga (1985), Thompson (1988), Jelin (1995).

<sup>3</sup> Craig Jenkins (1987).

## 2. Perfil de las Organizaciones

Al igual que una amplia proporción de las organizaciones que componen el sector no lucrativo, las organizaciones de derechos humanos requieren de recursos extraordinarios, como el aporte de trabajo voluntario y donaciones, para el desempeño de sus actividades cotidianas.

Los datos recogidos por el CNP-JHU en el nivel internacional muestran que las organizaciones de medioambiente y las de “advocacy” –entre las que se incluyen las organizaciones de derechos-, exhiben uno de los menores niveles de empleo rentado del conjunto de instituciones del sector, participando solo del 3.3% del empleo sin fines de lucro. En Argentina, las organizaciones de medioambiente y de “advocacy” en su conjunto muestran una participación aún menor en el empleo rentado que alcanza solo el 0.7.% del empleo del sector no lucrativo. De esta forma, dichas organizaciones dependen aún más del trabajo voluntario de sus miembros que otro tipo de entidades no lucrativas. Si sumamos al empleo remunerado, el aporte del empleo voluntario, estas organizaciones suman el 3.3% del empleo total del sector que alcanza un total de 650.000 puestos de trabajo full-time equivalentes<sup>4</sup>.

Dentro del universo de instituciones se observa, además, una marcada diferencia en materia de empleo voluntario entre las organizaciones formadas por los afectados o familiares y aquellas de corte más profesional. En el caso de las primeras, entre las que se encuentran las Madres de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos y Abuelas, la participación es entendida principalmente como una militancia social, y la totalidad sus miembros son voluntarios –excepto en el caso de Abuelas que cuenta con un número reducido de profesionales rentados-.

Las organizaciones más profesionalizadas –por ejemplo el CELS- exhiben una mayor dificultad para convocar trabajadores voluntarios que puedan ofrecer la dedicación de tiempo y la capacidad técnica necesarias. Este rasgo se vio acentuado a partir de la suspensión de los juicios contra los responsables de la violación de derechos humanos durante la última dictadura militar, como consecuencia de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987)<sup>5</sup>.

Estudios sobre las organizaciones de “causas” en otros contextos nacionales indican que su desarrollo es particularmente dependiente de subsidios de agencias internacionales y de fundaciones debido a los servicios que prestan, a la población que atienden y a las causas –casi siempre controversiales- que sostienen<sup>6</sup>. El caso argentino confirma este punto: especialmente durante la transición democrática y, particularmente durante los juicios contra los responsables de las violaciones a los derechos humanos – que representó su momento de mayor visibilidad pública y movilización - estas organizaciones recibieron el apoyo económico de varias instituciones extranjeras –principalmente europeas- y de las Naciones Unidas<sup>7</sup>. Durante la última década, el flujo de asistencia disminuyó paulatinamente, acentuándose la reducción de fondos en el caso de las instituciones de familiares. A pesar del reconocimiento que las organizaciones alcanzaron en la sociedad argentina, no han logrado obtener aportes filantrópicos de base local.

De esta forma, las organizaciones de derechos humanos sufren grandes fluctuaciones en la

---

<sup>4</sup> Esta cifra incluye empleo rentado y voluntario. Para un mayor detalle ver Roitter et al., en este volumen.

<sup>5</sup> Como señala el Director Ejecutivo del CELS: “Después de las leyes de impunidad el sacudón fue enorme. De un día para otro el 80% del trabajo que se hacía no podía continuarse (...)Además no hay que subestimar el impacto psicológico que tuvieron las leyes sobre los miembros de la organización”.

<sup>6</sup> Véase J. Craig Jenkins (1987).

<sup>7</sup> Véase Veiga (1985) y Thompson (1987).

disponibilidad de fondos que afectan seriamente su funcionamiento. Las variaciones de la agenda internacional en materia de financiamiento las ha perjudicado especialmente, pues en su mayoría no reciben fondos de empresas, y las donaciones individuales que les llegan son escasas. Por otra parte, estas entidades no venden bienes ni servicios - a excepción de libros y publicaciones - y por lo tanto no obtienen recursos de esta forma. Además, el reconocimiento por parte del estado al aporte que realizan a la democracia no se ha traducido en apoyos financieros. Recién a finales de 1998 el Congreso Nacional votó el otorgamiento de un subsidio mensual a las Abuelas de Plaza de Mayo que se encontraban -a pesar de su prestigio- en una difícil situación financiera<sup>8</sup>. Entre las restantes instituciones, el CELS, el SERPAJ y la APDH han participado en convenios y/o en proyectos en conjunto con el Estado; pero ninguna ha recibido subsidios de instituciones públicas.

La mencionada escasez de recursos financieros se compensa en parte con el considerable aporte de trabajo voluntario y la iniciativa de los miembros de las organizaciones dispuestos a mantener activas las instituciones. Pero estas limitaciones hacen que las organizaciones de derechos humanos tengan un bajo porcentaje de empleo remunerado.

Si bien la falta de empleo remunerado y la consiguiente limitación a la especialización interna de actividades, no fue un obstáculo en el origen y para el desarrollo de estas instituciones, en la actualidad se ha convertido en un problema para su crecimiento en aspectos tales como: gestión administrativa de las organizaciones, estrategias de recaudación de fondos, variedad de servicios que pudieran ofrecer - como por ejemplo diversas actividades de apoyo a las víctimas de violaciones de derechos, el manejo de los documentos y de la información con la que cuentan, su disponibilidad, acceso, etc-. Estos servicios podrían ser ampliados si las entidades contaran con una dotación de recursos humanos profesionales mayor a la existente.

Con relación a las formas de gobierno y a la estructura de autoridad interna, las organizaciones de derechos humanos han exhibido vínculos de solidaridad interna y mecanismos participativos en la toma de decisiones -particularmente en el caso de las organizaciones de *afectados* -.

A partir de las entrevistas realizadas y de la literatura pertinente, es posible sostener que este conjunto de organizaciones evidencia un fuerte componente democrático y participativo. Varios de estas organizaciones cuentan - y contaron particularmente en la época de mayor movilización-, con la participación de personalidades destacadas de otras organizaciones afines. Así, salvo posturas divergentes frente a políticas o medidas puntuales de los diferentes gobiernos, las organizaciones se encontraban fuertemente vinculadas entre sí por contar con liderazgos transversales. Por ejemplo, Adolfo Pérez Esquivel -quien recibiera el Premio Nobel de la Paz en 1980- presidía SERPAJ, participaba de la conducción de la APDH, y estaba estrechamente vinculado a las restantes organizaciones de familiares.

Sin embargo las organizaciones de derechos humanos han tenido diferencias internas a lo largo de su historia y se han verificado procesos de especialización de funciones que llevaron a la conformación de nuevas instituciones. La primera de ellas se dio en el seno de la APDH de la cual surgió el CELS como entidad avocada principalmente a la persecución de juicios contra los responsables de violaciones a los derechos humanos<sup>9</sup>. De ese modo, el CELS se fue convirtiendo paulatinamente en un organismo técnico especializado en el litigio judicial.

Otro caso de división importante se produjo en el seno de las Madres de Plaza de Mayo, y dio lugar a las Madres de Plaza de Mayo lideradas por Hebe de Bonafini y a las Madres de Plaza de Mayo "Línea Fundadora". El clivaje en la asociación estuvo originado en las actitudes

---

<sup>8</sup>El subsidio aprobado por el Congreso en diciembre de 1998 consiste en el otorgamiento de 25 mil pesos mensuales a la organización.

<sup>9</sup> Como señalaron en entrevistas miembros de ambas instituciones, la APDH no estaba dispuesta a asignar gran parte de sus esfuerzos a la presentación judicial de las denuncias por la violación de derechos humanos, actividad a la cual se abocaron los miembros fundadores del CELS. Dicha organización comenzó a funcionar en 1978, constituyéndose legalmente en 1980.

divergentes que ambos grupos de madres adoptaron frente a la política reparatoria del gobierno<sup>10</sup>. En el caso de las madres presididas por Hebe de Bonafini, la decisión asumida fue el repudio al cobro de las indemnizaciones otorgadas por el Estado a familiares de desaparecidos. Las Madres de “Línea Fundadora”, en cambio, optaron por permitir que cada miembro decidiera en forma individual qué hacer frente a dichas medidas.

Más recientemente, se ha conformado la organización HIJOS, que nuclea a los descendientes de desaparecidos, y constituye una nueva identidad dentro del espectro de organismos que continúa e innova la tradición de reclamo por la justicia a través de nuevas formas de lucha<sup>11</sup>.

El subsector de organizaciones de “causas” - o de “advocacy”- es un universo muy dinámico en el cual la aparición, desarrollo y eventual desaparición de organizaciones está fuertemente afectado por razones del contexto político e institucional – aquello que algunos teóricos de movimientos sociales denominan la *estructura de oportunidad política*<sup>12</sup>. Este rasgo es propio de las acciones orientadas a la promoción de causas, a la representación de intereses y a la defensa de derechos en una sociedad democrática que redefine constantemente los límites de lo público y los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, en el marco nacional, el carácter cambiante de este subsector no se debe solamente al tipo particular de necesidades que atienden, los rasgos más o menos perdurable de sus causas, o los imperativos a la acción que le dicta el contexto político, sino que se encuentra especialmente acentuado por las dificultades en la provisión de recursos en un sentido amplio que afecta la estabilidad y crecimiento de sus organizaciones.

### 3. Contribuciones de las organizaciones de derechos

#### Función Servicio

Cuando tratamos con organizaciones de “causas” –o de “advocacy”- que están involucradas en aspectos políticos como la influencia y la incidencia en políticas públicas, la movilización para la defensa de derechos etc., es necesario ampliar la perspectiva de lo que consideramos servicios y funciones propias del sector no lucrativo cuya definición alude a una dimensión principalmente económica.

---

<sup>10</sup> Ver Ley 24.043.

<sup>11</sup> Es el caso de los “escraches” como método de denuncia e identificación de “genocidas” en libertad, indultados o desprocesados por las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987).

<sup>12</sup> Mac Dough (1996) señala las dimensiones comprendidas en el concepto de estructura de oportunidad política: a) la relativa apertura o cierre del sistema político institucionalizado, b) la estabilidad o inestabilidad del amplio conjunto de alineamientos de la elite que típicamente apuntalan la organización política, c) la presencia o ausencia de aliados en las elites, d) la capacidad y propensión del Estado a la represión. Todas estas dimensiones pueden estar presentes en el análisis o pueden estarlo sólo algunas. Tarrow (1996) sostiene que la estructura de oportunidad política no debe ser pensada como una estructura invariante sino como “pistas” externas a los participantes que pueden explicar la organización de la acción colectiva. Asimismo varios autores señalan que las oportunidades abren el camino para la acción política, pero que estas, a su vez, también pueden ser creadas por los movimientos sociales. (Tarrow, 1996; Gamson y Meyer, 1996).

Las acciones desarrolladas por las organizaciones de derechos humanos susceptibles de ser analizadas desde la perspectiva de servicio son aquellas vinculadas a la asistencia a víctimas y familiares de la represión y afectados por violaciones a los derechos humanos; la recopilación y documentación de información sobre derechos humanos y la iniciación de causas judiciales que abarcan tanto la represión perpetrada por el terrorismo de Estado como casos actuales de violación de derechos; los juicios iniciados por familiares exigiendo el derecho a la verdad - la necesidad insatisfecha de reconstruir lo ocurrido - y las causas de sustracción de niños.

Los organismos de corte más técnicos como el CELS y la APDH llevan adelante casos judiciales en forma gratuita: ambos han organizado defensorías, esto es, servicios de asesoramiento legal para la comunidad; y profesionales del CELS patrocinan casos judiciales ligados a la violación de los derechos humanos. Ambas instituciones han incorporado la exigibilidad de los derechos sociales dentro de la defensa de los derechos humanos. En este sentido, promueven desde las defensorías - que funcionan en estrecha colaboración con un puñado de cátedras de la facultad de derecho de la Universidad de Buenos Aires -, casos testigo que son llevados a la justicia con el fin no sólo de reparar daños causados por la violación de un derecho determinado; sino, sobre todo, desde una perspectiva de interés público. Así se han presentado recursos de amparo exigiendo, por ejemplo, el derecho a la salud<sup>13</sup> y al trabajo.

En el caso de SERPAJ sus actividades están orientadas a la redefinición de los derechos humanos como derechos de los pueblos; y en este sentido inscriben a sus prácticas un fuerte tono de promoción de las poblaciones más desfavorecidas. Sus actividades se despliegan principalmente en el ámbito educativo, e incluyen programas de alfabetización, capacitación para el empleo, y desarrollo comunitario.

Las organizaciones formadas por familiares desarrollan básicamente actividades de difusión y concientización acerca de lo que significó el terrorismo de Estado. En el caso particular de Abuelas de Plaza de Mayo, esta organización está abocada a la búsqueda de los niños secuestrados con sus padres durante la represión y que en su mayoría fueron dados en adopción o apropiados por familias militares, ocultando su verdadero origen. Este delito no ha sido indultado por las leyes de "Punto Final" y "Obediencia Debida" y es debido al accionar de las Abuelas que en la actualidad hay militares, quienes habiendo sido des-procesados por aquellas leyes, se encuentran presos nuevamente por el delito de apropiación de menores. A pesar de tratarse de un crimen que no prescribe, la sustracción de menores no es investigada en forma activa por la justicia, sino que la tarea de investigación está -por omisión del Estado- depositada en las Abuelas quienes recurren a la Justicia cuando creen encontrar un adolescente apropiado. Hasta el momento las Abuelas han recuperado 62 niños -ocho de ellos fallecidos- de aproximadamente 500 niños desaparecidos<sup>14</sup>.

### ***Funciones expresiva y de innovación***

Es innegable la *función de innovación* que las organizaciones de derechos humanos han

---

<sup>13</sup> En 1998 la Justicia hizo lugar a un recurso de amparo presentado por el CELS e intimó al Gobierno Nacional a producir la vacuna contra la fiebre hemorrágica. En 1996 el gobierno asumió el compromiso de producir la vacuna en el país - debido a la interrupción de su elaboración en el exterior- y a tal fin estableció la construcción de un laboratorio especializado. Sin embargo, debido a problemas presupuestarios las obras de construcción fueron suspendidas. La presentación de la organización se fundó en el derecho a la salud garantizado por la Constitución Nacional y el fallo judicial ordenó la reanudación de las obras de construcción y la elaboración de la vacuna. Ver Clarín, 6 de junio de 1998.

<sup>14</sup> La Asociación Abuelas de Plaza de Mayo han reunido 230 denuncias de niños desaparecidos firmadas por el familiar más cercano, aunque calculan que la cifra real es 400 o 500 niños. Como señala Rosa Rosemblitz de Abuelas: "Presumimos que debe haber entre 400 y 500 chicos secuestrados durante la dictadura porque hay mucha gente que, por diversas razones, no ha hecho la denuncia: por temor, por que quedaron paralizados tras el secuestro de su familiar, por las grandes distancias que hay en el país, por que a lo mejor la muchacha que ya se sabía perseguida estaba viviendo en la clandestinidad, y en ese momento formó su pareja y quedó embarazada y luego fue secuestrada sin que la familia supiera...tenemos un caso de estos".

desempeñado a lo largo de su historia para la sociedad argentina en su conjunto<sup>15</sup>. Desde el impulso autogestivo de los familiares y víctimas del terrorismo de Estado que se reunieron para reclamar por sus familiares desaparecidos y luchar, en forma colectiva y solidaria, por su suerte; hasta el reclamo por fuera de los canales tradicionales de participación que contribuyeron a restablecer luchando por la restitución del estado de derecho, la justicia y el respeto a las garantías individuales. Y finalmente, las organizaciones otorgaron a la legitimidad de origen de la democracia argentina un componente ético que derivó en algo inédito para las transiciones a la democracia en América Latina: el enjuiciamiento a los responsables del terrorismo de Estado y la posterior re-valorización de la Ley por parte de la sociedad argentina.

El impulso inicial de los organismos de derechos humanos en el reclamo de la vigencia de los derechos y en la instrumentación de los mecanismos legales para la defensa y promoción de los mismos, ha abierto un nuevo horizonte en materia de derechos en Argentina. En la última década, se ha sumado al impulso pionero de los organismos, una serie de organizaciones - surgidas ya en el contexto de instituciones democráticas más estables-, orientadas a la promoción de los derechos civiles, derechos de minorías, defensa de consumidores, promoción de la acción cívica y actos republicanos, control sobre los poderes públicos y la transparencia en los gobiernos, etc. Esta nueva generación de entidades ha consolidado un nuevo modo de accionar, caracterizado por su autonomía con respecto al Estado, la fuerte conexión con los medios masivos de comunicación, y la promoción de prácticas fundadas en las ideas de ciudadanía y del derecho.

### ***Función de promoción y cambio social***

Las organizaciones de derechos humanos han llevado adelante la *función de promoción y defensa de los derechos humanos* de diferentes modos, acordes con los perfiles específicos de cada organismo. Las instituciones formadas por familiares o víctimas del terrorismo de Estado han tendido a desarrollar actividades marcadas por un tono predominantemente confrontativo y testimonial. La manifestación pública y la difusión de los derechos, casi siempre en un registro de denuncia vinculado al pasado político y a la desaparición de personas durante la última dictadura militar, han estado fuertemente centrados en la idea de memoria y de defensa de la democracia frente al “poder sin ley” representado por la dictadura.

Una vez suspendidos los juicios por las violaciones a los derechos humanos a través de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”, las actividades de las Madres de Plaza de Mayo se han volcado casi exclusivamente a las protestas, demandas públicas –la tradicional marcha de los jueves en Plaza de Mayo que realizan desde que comenzaron a reunirse en 1977-, festivales artísticos, musicales - donde expresan la trayectoria de la organización en la lucha por los derechos e intentan acercar su mensaje a las generaciones más jóvenes; la creación de la “Universidad de las Madres” se inscribe en ese esfuerzo.

En el caso de Las Abuelas de Plaza de Mayo, esta organización tiene un doble rol: aquel vinculado a la memoria y la verdad, y la búsqueda de los niños secuestrados durante la dictadura, delito que no ha sido amnistiado. En este ámbito la actuación de las Abuelas ha excedido la problemática de los niños apropiados, instalando en la agenda pública, sobre todo a partir de la inclusión de la Convención por los Derechos de la Infancia en la Constitución Nacional (1994), la preocupación por las violaciones a dichos derechos en diversos ámbitos y, también, la discusión de temas vinculados al derecho a la identidad.

## **4. Relación con el Estado**

---

<sup>15</sup> Con relación a la historia y desarrollo de las organizaciones y del movimiento de derechos humanos véase: Veiga (1985), González Bombal y Sonderegger (1987), Jelin (1995).



La intervención del Estado en materia de derechos humanos desde la apertura democrática fue atravesada por fuertes tensiones vinculadas a la necesidad de construir un régimen democrático respetuoso de los derechos humanos y que respondiera a los reclamos de justicia y, a la vez, evitar que las Fuerzas Armadas jaquearan el proceso de consolidación democrática<sup>16</sup>. A pesar de que estas tensiones signaron la política de los gobiernos en materia de derechos humanos hasta comienzos de la década del 90, imprimiéndole un tono de inestabilidad, es posible reconocer dos etapas diferenciadas en el tratamiento público de la cuestión. La primera que denominamos *judicial* giró en torno de los juicios a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. La segunda, que llamamos *reparatoria* se inicia con la sanción de las leyes de "Punto Final" y de "Obediencia Debida" - que amnistió a quienes estaban procesados e incluso detenidos por la justicia a excepción de las cúpulas militares y a los principales responsables jerárquicos- y que se caracteriza por la progresiva desvinculación de las responsabilidades penales, y por la centralidad del resarcimiento económico a las víctimas.

En la primera etapa, se creó una institución específica: la Subsecretaría de Derechos Humanos destinada a coordinar la política estatal en dicho ámbito<sup>17</sup> y se inauguró, a iniciativa de las Abuelas el Banco de Datos Genéticos<sup>18</sup> con el fin de identificar a los niños de desaparecidos secuestrados por los militares, a través de sus familiares. Aun antes de la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos se organizó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) con el fin de reunir la información sobre la represión estatal y poner al alcance de la ciudadanía un instrumento de denuncia. Varios organismos colaboraron con la CONADEP, participando activamente sus propios miembros en las actividades de la comisión.

Además de la leyes mencionadas, en la etapa reparatoria los responsables militares fueron indultados en 1989 y 1990, y se abrió un período de mayor confrontación entre gran parte de las organizaciones y el Estado. A partir de entonces, la Subsecretaría de Derechos Humanos estuvo principalmente abocada a diseñar e implementar las medidas de reparación económica a las víctimas y sus familiares, tal como lo establecen los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional, que fueran, a su vez, reclamados por los organismos internacionales competentes. De los tres principios que según el derecho internacional rigen la política de actuación sobre las violaciones de derechos - verdad, justicia y reparación económica -, el Estado argentino se focalizó durante la última década, aunque con grandes limitaciones, en la fase reparatoria.

En los 90s, la política pública en materia de derechos humanos ha sido, según reconocen las propias organizaciones, errática. Varias de las contadas iniciativas llevadas adelante por el Estado han sido impulsadas por las propias instituciones. Sin embargo, la actitud más exitosa de las organizaciones no ha sido la de proponer políticas o medidas concretas que fueran aceptadas o incorporadas por el Estado; sino predominantemente, han incidido a través de la presión y del veto frente a decisiones estatales que vulneraban sus derechos logrando un impacto significativo en la opinión pública. Tal es el caso, entre otros, de la fuerte oposición de los organismos a los ascensos de militares que habían sido des-procesados por las leyes y la oposición a la

---

<sup>16</sup> Para un análisis del tratamiento de las violaciones a los derechos humanos por parte de los gobiernos en el marco de la transición democrática, véase Acuña C. y Smulovitz C. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación militar en AAVV (1995).

<sup>17</sup> La actividad de la Subsecretaría fue cuestionada desde sus comienzos por la totalidad de los organismos. En ese momento la Subsecretaría tenía la función de continuar con las investigaciones, girar los resultados a los juzgados donde se tramitaban las causas y canalizar las relaciones entre el Presidente y los organismos. Ver Jelin (1995)

<sup>18</sup> Desde que se organizaron las Abuelas se preocuparon por averiguar cómo podrían identificar a sus nietos en el caso que sus padres no estuvieran con vida. Así comenzaron a vincularse con centros de investigación en genética, y en el año 1984 el Centro para el Avance de la Ciencia (EEUU) desarrolló el examen que permite determinar la identidad genética de un niño a partir de análisis hematológicos a un abuelo o tío. En el año 1985 el servicio de Inmunología del Hospital Durand fue elegido como el laboratorio más adecuado para llevar adelante dichos análisis y a tal fin se ha formado un banco de datos genéticos. Ver Veiga (1985)

demolición del edificio de la Escuela de Mecánica de la Armada<sup>19</sup>.

En conclusión, en la etapa *judicial*, la política del gobierno estuvo orientada a dar una respuesta al terrorismo de estado vivido durante la dictadura que restableciera la dimensión de sujetos de derechos a todos los ciudadanos. El juicio supuso además del castigo, la emergencia de la verdad y el rechazo de lo acontecido: la ritualización del “Nunca Más” evidenció la voluntad pública de proteger el derecho básico a la vida y la existencia primaria de la comunidad política como tal. Por el contrario, durante la etapa *reparatoria*, el Poder Ejecutivo limitó el accionar en materia judicial y posteriormente se estableció un mecanismo de compensación financiera a las víctimas que, al desprenderse de la instancia judicial altera su sentido original. La política de reparación económica, en tanto intervención selectiva, resarce el daño infligido a cada persona en forma individual, resaltando precisamente la particularidad del daño. De esta forma, el daño se personaliza y pierde su dimensión pública.

En la actualidad, el lento avance de los juicios por la verdad abre la posibilidad de reconstruir desde esta instancia lo ocurrido. Asimismo en los últimos años la “memoria” del pasado autoritario ha adquirido una renovada centralidad en materia de derechos humanos, abriendo el camino a nuevas formas de promoción de derechos y de recuerdo de lo sucedido. Entre otras manifestaciones es destacable la decisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -originada en una iniciativa de las organizaciones de derechos humanos- de construir un monumento en la memoria de las víctimas del terrorismo de Estado<sup>20</sup>. A tal fin se ha asignado un terreno en la costanera del Río de la Plata y se ha creado una Comisión pro Monumento compuesta por el Vicepresidente primero de la legislatura, once diputados, cuatro funcionarios designados por el Jefe de Gobierno, un representante de la Universidad de Buenos Aires y un representante por cada uno de los organismos de derechos humanos<sup>21</sup>.

## 5. Conclusiones

La importancia de las organizaciones de derechos humanos, como corresponde a las del sector “advocacy” - organizaciones “de causas”- no puede medirse en términos económicos. En Argentina este es un subsector muy pequeño en relación con la totalidad del sector no lucrativo en materia de generación de empleo y movilización de fondos. Sin embargo, su impacto político en tanto movimiento social ha sido enorme para la sociedad, la política y la cultura en nuestro país.

El movimiento de derechos humanos provocó con su accionar un cambio en la sociedad civil con respecto a las ideas del derecho, la ley y la justicia. Estas entidades recrearon, en medio de una “cultura del miedo”, la idea del “sujeto de derechos” como paradigma opuesto a la figura del “desaparecido” y a las violaciones de los derechos humanos. En el contexto autoritario, los organismos de derechos humanos anticiparon la democracia por venir, de allí su centralidad política. La recreación del espacio público llevada a cabo por las organizaciones de derechos humanos fue un aspecto fundamental de la transición a la democracia ya que constituyó la base de la “resurrección” de la sociedad civil en la Argentina.

---

<sup>19</sup> Como reconoce una destacada personalidad “*Los organismos de derechos humanos tienen mucha más fuerza para evitar que se sancionen leyes que para lograr que se sancionen las leyes que ellos proponen*”.

<sup>20</sup> La ley 46 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 1: “Destínese, en la franja costera del Río de la Plata, un espacio que será afectado para su uso como paseo público donde se emplazará un monumento y un grupo poliescultural, en homenaje a los detenidos-desaparecidos y asesinados por el terrorismo de estado durante los años '70 e inicios de los '80, hasta la recuperación del Estado de Derecho...” El monumento contendrá la nomina de detenidos-desaparecidos.

<sup>21</sup> Las autoras agradecen a Patricia Valdez miembro de la Comisión pro Monumento por sus observaciones acerca de la “memoria” y de las actividades de la Comisión.

Este proceso de fortalecimiento de la sociedad civil iniciado por los organismos de derechos humanos ha crecido una vez reinstaurada la democracia. Desde entonces, han comenzado a surgir instituciones vinculadas a la promoción de derechos específicos –de minorías, de las mujeres, de los niños etc.-; al control y fiscalización de las instituciones públicas; a la lucha contra la violencia policial, al debido proceso, etc que están enriqueciendo la vida cívica de la sociedad argentina. En su amplia variedad, estas organizaciones expresan a una ciudadanía activa que acciona el sistema institucional a través de canales independientes de los partidos políticos.

Como señalamos, las organizaciones de “advocacy” – o de causas- deben ser consideradas y evaluadas a partir de sus características peculiares que las diferencian de otras organizaciones del sector sin fines de lucro: su participación en actividades vinculadas a la defensa de derechos, la influencia e incidencia en políticas públicas.

Existe también otra problemática común a este sub-sector de organizaciones: su cercanía, muchas veces coincidencia, con los movimientos sociales. Sin embargo, debemos distinguir a los movimientos sociales como un tipo muy particular de acción colectiva de las organizaciones que a veces los componen. De hecho, todo movimiento social puede tener como base a un conjunto de organizaciones o bien fundar organizaciones en el transcurso de su acción que perduran más allá de él mismo, pero el trabajo cotidiano de estas organizaciones en tanto tales no equivale a la acción colectiva excepcional que representan los movimientos sociales. El caso estudiado es un buen ejemplo de esta diferencia: la acción colectiva de los organismos de derechos humanos durante la dictadura representa un ejemplo de movimiento social, como lo atestigua la bibliografía sobre la temática<sup>22</sup>. El legado de ese movimiento social son las diversas organizaciones que permanecen promoviendo derechos, incidiendo y llevando adelante sus causas, aunque no podamos sostener que exista actualmente una acción colectiva como la conocida en el pasado reciente.

Estas y otras relaciones estrechas de este sub-sector con la política hacen que las organizaciones de “advocacy” sean en extremo sensibles a los contextos institucionales en los que aparecen, se desarrollan y en algunas circunstancias desaparecen. Empero, cumplen un rol esencial para la representación de los menos favorecidos, la defensa de los derechos, el control sobre los poderes públicos, etc. Estas funciones son cruciales para el fortalecimiento de la democracia y la ampliación de la ciudadanía, y por lo tanto, debieran ser consideradas y tenidas en cuenta por el Estado y otros patrocinadores, aunque no produzcan bienes y servicios aparentemente tan tangibles como otras organizaciones del vasto universo sin fines de lucro.

---

<sup>22</sup> Véase por ejemplo, González Bombal (1987), Jelin (1995).

# BIBLIOGRAFÍA

---

**ACUÑA, C. –SMULOVITZ, C. (1995)**

***Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional***, en AAVV Juicio, Castigos y Memorias. Derechos Humanos y justicia en la transición política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.

**BRUNO, A. - CAVAROZZI, M. - PALERMO, V. (ed.). (1985)**

***Los derechos humanos en la democracia***. Biblioteca Política Argentina, N° 92. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**GAMSON, William – MEYER, David (1996)**

**Framing Political opportunity**, en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.

**GONZALEZ BOMBAL, Inés (1987) (1995) (1995a)**

***Derechos humanos: la fuerza del acontecimiento***. En ***Discurso político, lenguajes y acontecimientos***. VERON, E. (ed.), Editorial Hachette, Buenos Aires.

***Sociedad civil y política***. CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.

***¿Sociedad civil o tercer sector?*** CEDES-CONICET, Mimeo, Buenos Aires.

**GONZALEZ BOMBAL, Inés – SONDEREGUER, María (1987)**

**Derechos Humanos y Democracia** en Jelin (ed.) ***Movimientos sociales y democracia emergente***. Colección Biblioteca Política Argentina, N° 183, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**GONZALEZ BOMBAL, I. - LANDI, O. (1993)**

***Los derechos en la post-transición: justicia y medios***. INAP, Estudios e Investigaciones, Serie Estado y Sociedad, Buenos Aires.

**GROISMAN, Enrique (ed.) (1990)**

***El Derecho en la transición de la dictadura a la democracia: la experiencia en América Latina***. Biblioteca Política Argentina, N° 300, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**JENKINS, Craig (1987)**

***Non-profit Organizations and Policy Advocacy*** en The Non-profit Sector: A Research Handbook Ed. By Walter Powel, Yale University Press.

**JELIN, Elizabeth (ed.) (1985) (1987)**

***Los nuevos movimientos sociales.*** Colección Biblioteca Política Argentina, N° 124, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

***Movimientos sociales y democracia emergente.*** Colección Biblioteca Política Argentina, N° 183, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**JELIN, Elizabeth (1995)**

***La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina,*** en AAVV Juicio, Castigos y Memorias. Derechos Humanos y justicia en la transición política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.

**MAC ADAM, Doug (1996)**

Conceptual origins, current problems, future directions, en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.

**SONDEREGUER, María (1985)**

Aparición con Vida. El movimiento de derechos humanos en Argentina. En Jelin ***Los nuevos movimientos sociales.*** Colección Biblioteca Política Argentina, N° 124, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

**TARROW, Sidney (1996)**

***States and opportunities: the political structuring of social movements,*** en Mac Adam Doug, Mac Carthy, John, Meyer Zald, Comparative Perspectives on Social movements, Cambridge University Press, Cambridge.

**THOMPSON, Andrés (1988)**

***El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las organizaciones no gubernamentales en la Argentina.*** Documento CEDES 9, CEDES-PREAL, Buenos Aires.

**VEIGA, Raúl (1985)**

***Las organizaciones de derechos humanos.*** Biblioteca Política Argentina, N° 127, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.