

MÓDULO 6

INCIDENCIA POLITICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES



Autora: Eva Aguilera
con aportaciones de ISF-ApD



6.1. Introducción

Partiendo de un acercamiento al marco conceptual desde el cual se posicionan las organizaciones sociales¹ como actores políticos, este módulo se inicia con una revisión de las diferentes formas de definir la Incidencia Política (IP). Posteriormente se ofrece una orientación eminentemente práctica para comenzar a actuar desde la IP. Las fases del proceso que se proponen en este manual están pensadas para ser aplicadas tanto en procesos de incidencia política sobre decisiones y políticas gubernamentales (estatales o locales) como para ámbitos de administración no gubernamentales (universidades, juntas municipales, mancomunidades, ¡incluso asociaciones de vecinos y vecinas!).

Antes de comenzar a desglosar cuáles son los pasos a seguir para diseñar una estrategia de Incidencia Política, antes incluso de proponer una definición, situaremos el marco de referencia en dos niveles:

- El enfoque de derechos, que implica una dimensión más profunda y global en objetivos y acciones.
- El enfoque de ciudadanía, que puede utilizarse desde ámbitos más cercanos.

6.2. El enfoque de derechos

Este concepto es esencial para entender la importancia que ha ido tomando el trabajo de Incidencia Política para las organizaciones sociales a lo largo de los últimos años.

Los Derechos Humanos son valores fundamentales vinculados con la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas, exigibles en todo momento. Son anteriores y superiores al Estado, el cual no los otorga, sino que los reconoce y, por tanto, es el principal agente obligado a respetarlos y garantizarlos. Por otra parte, son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana.²

Reconciliar la cultura y los derechos humanos universales: ilustración práctica

Un grupo de mujeres activistas de derechos humanos procedentes de diversos ámbitos islámicos ha elaborado un manual para la educación sobre derechos humanos de las mujeres en las sociedades musulmanas (M. Afkhami y H. Vaziri, *Claiming our Rights: A Manual for Women's Human Rights Education in Muslim Societies* (Bethesda, Sisterhood is Global Institute, 1996)). El manual abarca una amplia gama de "situaciones" en relación con los derechos, como derechos en la familia, autonomía en las decisiones de planificación familiar, derecho a la educación y al empleo, y derecho a la participación política. Sus ejercicios interactivos e interpretativos entrelazan extractos de los acuerdos internacionales de derechos humanos con versículos del Corán, normas de la ley islámica, cuentos, proverbios y experiencias personales.

Fuente: C. Nyamu-Musembi, "Towards an actor-oriented perspective on human rights", IDS working paper 169 (Brighton, Institute of Development Studies, octubre de 2002), pág. 9, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp169.pdf> (en inglés).

Ejemplo de Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. NNUU (2006).

¹ Entendiendo como organizaciones sociales tanto a las ONG como cualquier otra forma de asociación de personas activistas, sindicatos, asociaciones estudiantiles, asociaciones vecinales, etc.

² Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, 2006 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Las normas de Derechos Humanos son un área dentro del Derecho Internacional, el cual siempre ha regulado las relaciones entre los Estados. Hoy en día, y cada vez más, el Derecho Internacional también regula la relación entre Estados y los individuos, incluso las relaciones entre individuos particulares. Dentro del Derecho Internacional existen unos principios generales reconocidos por las naciones y que se aplican a todos los Estados. Uno de estos principios generales establece que los Estados son responsables jurídicamente (no sólo moralmente) de sus actos y omisiones. Por tanto, son responsables si no cumplen las obligaciones que han contraído voluntariamente en virtud de los tratados internacionales firmados.

El derecho internacional de Derechos Humanos está recogido y ordenado en diferentes acuerdos entre Estados (Tratados Internacionales, Convenciones, otros) que son vinculantes, es decir, son de obligado cumplimiento para aquellos estados que se adhieren a ellos.

Otros dos principios fundamentales de los Derechos Humanos son su indivisibilidad e interdependencia. El primero se refiere a que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos. El principio de *interdependencia* reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los Derechos Humanos de forma aislada respecto de los demás.

La responsabilidad jurídica, en materia de Derechos Humanos, se refiere tanto a respetar y aplicar el Derecho Internacional de Derechos Humanos como a la responsabilidad de proteger los derechos frente a abusos cometidos por otros; y promover el disfrute de los Derechos Humanos en su sentido más amplio. Al mismo tiempo, la legislación de Derechos Humanos reconoce que la falta de recursos puede impedir la realización de esos derechos. Por consiguiente, algunas obligaciones de Derechos Humanos tienen carácter *progresivo* mientras que otras son *inmediatas*. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados tienen la obligación fundamental de satisfacer el *nivel mínimo esencial* de cada derecho³.

Ejemplo de aplicación del enfoque de Derechos Humanos por los tribunales⁴:

En 2002 el Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que el Gobierno había infringido sus obligaciones en materia de Derechos Humanos al no adoptar medidas razonables (a un costo asequible) para aumentar la disponibilidad de medicación antirretroviral para prevenir la transmisión del VIH de la madre al niño. Esta decisión y la campaña a nivel popular que la rodeó han salvado muchas vidas. Las decisiones de la Corte Suprema de la India, entre otras la de 2002 sobre el derecho a los alimentos en el contexto de una hambruna prevenible en Rajastán, han tenido también un impacto beneficioso importante en varios estados del país.

Los buenos resultados obtenidos en esos casos pueden atribuirse en gran medida al hecho de que las estrategias de litigación se integraron en procesos de movilización social más amplios.

La cultura de Derechos Humanos se ha ido extendiendo por todo el mundo, fortaleciéndose como paradigma compartido de valores que ha ido impregnando progresivamente el enfoque de trabajo de las organizaciones y movimientos sociales.

Dentro del ámbito de la Cooperación para el Desarrollo, el enfoque basado en los Derechos Humanos proporciona un marco conceptual que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos⁵.

Frente a un enfoque basado en las necesidades, el enfoque basado en Derechos Humanos conduce a analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y a corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

³ Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo. Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, 2006 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.

⁴ Íbidem.

⁵ Íbidem.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. Un enfoque basado en los Derechos Humanos identifica a los *titulares de derechos* y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes *titulares de deberes* y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones. De este modo, dentro de un marco de Derechos Humanos, existen dos condiciones esenciales que fundamentan la labor de incidencia política: obligatoriedad de cumplimiento (de los compromisos suscritos) y rendición de cuentas por parte del principal titular de deberes que es el Estado.

En conclusión, el enfoque de Derechos Humanos aplicado al combate contra la discriminación, la exclusión y la pobreza tiene tres características esenciales:

- Se atacan las causas sistemáticas de los problemas que se quieren resolver.
- Aporta soluciones multidimensionales.
- Aborda factores políticos, sociales, culturales y económicos.

En otros ámbitos de actuación, el enfoque de Derechos Humanos aporta el valor de reconocernos como titulares de derechos, esto es como sujetos políticos legitimados a ocupar los espacios de participación existentes –o promover su creación– en aquellas instituciones que cumplen una función social o cuyas actuaciones tienen repercusión en la sociedad.

6.3. El enfoque de ciudadanía activa y crítica

En el prólogo de este manual se definía la política como la participación activa en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Se resaltaba también cómo la política afecta a la asignación de la capacidad de decidir, la definición de objetivos comunes y el reparto de recursos entre los miembros de una sociedad y las relaciones con otras sociedades. Por tanto, participar en la vida política es una actividad esencial de la ciudadanía y las entidades sociales, un derecho y un deber.

Con esta definición de política y el enfoque de derechos desarrollado anteriormente, tenemos un marco global que sugiere nuevos conceptos complementarios, como este de ciudadanía activa y crítica: una forma de participación de ciudadanos responsables y comprometidos, en el Norte y en el Sur, en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como en la promoción del desarrollo humano y sostenible, para construir una sociedad justa, equitativa y solidaria⁶.

6.3.1. Sentido de la acción local en IP

No sólo podemos fijarnos como objetivo la conculcación de los valores fundamentales de dignidad, la libertad y la igualdad. Y tampoco es imprescindible actuar en un ámbito internacional, como ya se ha insistido anteriormente. Existen metas intermedias que permiten conseguir pequeños cambios, pero relevantes en su entorno. Al mismo tiempo, fortalecen las capacidades locales, que algún día acometerán retos de mayor dimensión.

Este concepto ya conocido de “pensar global, actuar local” es la base de numerosas iniciativas de incidencia política:

- inclusión social,
- democracia participativa,
- compra pública ética,

⁶ Grupo de trabajo de reflexión sobre Derechos Humanos y pobreza para el marco estratégico de ISF ApD 2010.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

- reserva de espacios públicos,
- consumo responsable y comercio justo,
- lucha contra el racismo y la discriminación,
- servicios públicos de calidad,
- presupuestos participativos,
- cultura popular accesible,
- ecología cotidiana,
- economía solidaria,
- medios de comunicación social independientes,
- etc.

Ejemplo:



<http://www.comprapublicaetica.org/>

6.4. ¿Qué se entiende por Incidencia Política?

No existe una única definición común y precisa y además, al traducirlo de una lengua a otra, se mezcla, funde y combina con otros términos relacionados (advocacy, cabildeo, lobby, movilización...). Como muestra, hemos reunido algunas de las definiciones que se pueden encontrar en diversos manuales y recursos sobre el tema.

“La Incidencia consiste en la organización de un proceso deliberado o planificado para influir en algún actor con poder de decisión. Ello implica que puede ejercerse por cualquier persona, grupo u organización en función de promover sus intereses particulares.”⁷

“Se define Incidencia Política como los esfuerzos organizados para lograr cambios sistémicos (del sistema de gobierno de alguna institución, de alguna organización, lo mismo que de un gobierno local o nacional o de agencias e instancias regionales o globales) o cambios paulatinos que finalmente afecten las políticas, sean estas públicas (como el reconocimiento de derechos de algunas poblaciones en estado de vulnerabilidad) o privadas (políticas laborales por ejemplo). (...) La Incidencia Política es un esfuerzo, organizado para influenciar la toma de decisiones.”⁸

⁷ Manual para el Diseño e Implementación de Proyectos de Incidencia. Catalina Delpiano y Andrea Torres. Corporación PARTICIPA. 2003. Disponible en Internet: <http://www.cepis.org.pe/cursomcc/e/pdf/lectura2.pdf> aquellos que toman decisiones políticas.

⁸ Manual práctico de incidencia política. Una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil. N° 2 Serie Roja de LACCASO. Manuales Comunitarios en VIH/SIDA y Derechos Humanos 2. Disponible en Internet: <http://www.laccaso.org/espanol/publaccaso.html>.

“Incidencia Política es un proceso que implica una serie de acciones políticas llevadas a cabo por ciudadanos organizados para transformar las relaciones de poder. El propósito de la Incidencia Política es conseguir cambios concretos en las políticas que beneficien a la población implicada en este proceso. Estos cambios pueden tener lugar tanto en el sector público como en el privado. La Incidencia Política eficaz se realiza de acuerdo a un plan estratégico y dentro de un marco temporal razonable.”⁹

“Incidencia Política es hablar alto, atraer la atención de una comunidad hacia un tema importante y dirigir a los políticos hacia una solución. Es trabajar con otras personas y organizaciones para conseguir un cambio.”¹⁰

Incidencia Política se define como la promoción de una causa o la influencia sobre una política, sobre financiación o cualquier otra actividad políticamente determinada.”¹¹

Analizando el contenido de todas estas formas de describir la Incidencia Política, sí es posible identificar los elementos esenciales que diferencian una estrategia de Incidencia Política de cualquier otro tipo de enfoque de trabajo, como son los siguientes:

- Con la Incidencia Política se persigue influir en actores con capacidad de decisión.
- Se promueve un cambio en las políticas (públicas o privadas; ya sean de ámbito estatal, autonómico, local o al interior de determinadas instituciones como la propia Universidad).
- Son procesos deliberados y esfuerzos organizados.

Además de no contar con una única definición, nos encontramos con diferentes formas de entenderla según contextos diferentes. Así, podemos señalar tres formas de abordar la Incidencia Política según se entienda como:

- Hablar en nombre de las poblaciones beneficiarias (abogar).
- Instar a otras personas y colectivos a hablar (movilizar).
- Respalda a los sin voz para que hablen por sí mismos (empoderar).

Aunque lo largo de los próximos epígrafes nos refiramos principalmente a la primera variante, por ser la que, de manera más generalizada, adoptan las organizaciones no gubernamentales que tratan de incidir políticamente en el contexto español, no debemos olvidar que existen también muchas experiencias de movilización e incidencia de los propios colectivos afectados por una situación dada que se articulan para presionar sobre sus demandas con iguales oportunidades de éxito.

Así mismo, también es importante entender el concepto de Incidencia Política como un proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana y de organización de la sociedad civil (movilización y/o empoderamiento) por la importancia que en otros contextos geográficos este enfoque. Desde esta perspectiva, a

⁹ Fundación Arias, Costa Rica. Citado por Javier Ramírez Gallardo en I Taller de Incidencia Política. Plataforma de Organizaciones de Infancia. Octubre, 2008.

¹⁰ CEDPA: Cairo, Beijing y más allá: Manual sobre IP para Mujeres Líderes. Citado por Javier Ramírez Gallardo en I Taller de Incidencia Política. Plataforma de Organizaciones de Infancia. Octubre, 2008.

¹¹ Abogados para la Juventud: Incidencia Política 101.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

través de los procesos de Incidencia Política se pone en juego la distribución del poder y de la capacidad que tiene la ciudadanía organizada para transformar su propio poder.

Para desarrollar auténticos procesos de participación ciudadana es importante garantizar que ésta tenga lugar en todas las etapas del proceso, desde la identificación de los problemas y objetivos hasta la definición de las estrategias. Por lo general, es preciso incorporar al proceso un importante componente de formación y capacitación de los actores involucrados.

Como conclusión de las definiciones, queda claro que la incidencia política puede realizarse desde cualquier nivel y con una muy amplia variedad de enfoques y objetivos. No siempre será posible obtener cambios radicales y estructurales, pero esta forma de influencia en la sociedad se muestra tan eficaz o más que otras líneas de trabajo.

6.5. Conceptos relacionados y errores habituales

Como se mencionaba al inicio, existen algunos términos con los que la Incidencia Política se relaciona muy estrechamente, y en ocasiones se confunden entre sí, y a menudo resultan confusos al traducir de su idioma originario el inglés.

Advocacy	Cabildeo	Campaña
Utilizado en inglés para describir procesos para influir en el sistema político y en los mecanismos de poder y toma de decisiones. Es decir, es el término inglés para referirnos a la incidencia. Aunque en ocasiones se traduce al castellano como “defensa” (de los derechos).	De acuerdo a la Real Academia de la Lengua, significa “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”. En nuestro contexto, cabildeo es la traducción aplicada a la palabra inglesa lobby ¹² que se refiere a la acción política basada en hacer arreglos o lograr acuerdos no públicos entre o con políticos. Se tiende a diferenciar el cabildeo de la Incidencia Política al entender a ésta cómo un proceso de movilización social. En otras ocasiones se puede entender el cabildeo como una de las técnicas aplicadas dentro de una estrategia de Incidencia Política, entendida como proceso cuyo objetivo es influir o persuadir a un actor con poder de decisión.	(Campaña política, campaña electoral, campaña publicitaria... hace referencia al esfuerzo organizado, principalmente de carácter comunicativo o publicitario, durante un periodo específico de tiempo; generalmente suele ser un plan a corto plazo aunque han existido campañas que se han ido prolongado en el tiempo, renovando su comunicación pública.

Las organizaciones sociales se han involucrado frecuentemente con una gran energía y esfuerzo, -que han producido un importante desgaste en las personas implicadas-, sin haber logrado alcanzar el objetivo de cambio perseguido. A menudo, son actividades contundentes, en ocasiones conectadas entre sí y configurando una campaña que se emprende como reacción a una emergencia -en ocasiones como respuesta casi visceral-. Otras veces se trata de atender a momentos que aparentan ofrecer una oportunidad de incidencia.

¹² En inglés, un *lobby* es una entrada o salón de espera de un edificio o una oficina. En Reino Unido también se usa para referirse a los salones del parlamento inglés donde los diputados se reúnen con el público. De ahí viene otra palabra inglesa, *lobbyist* (“cabildero”), que originalmente se refería a aquellas personas que esperaban a un político en el *lobby* del Parlamento, con intención de influir en sus votos. En este contexto, el término *lobby* llegó a ser usado para un grupo de cabilderos que trabajan por la misma causa <http://es.wikipedia.org/wiki/Lobby#Etimolog.C3.ADa>.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Algunos ejemplos de cómo las organizaciones sociales y colectivos se autoengañan con el convencimiento de estar desarrollando Incidencia Política, pero que no responden a las características que hemos ido describiendo hasta ahora pueden ser los siguientes:

- **Planificar y realizar actividades de difusión generalizada e indiscriminada de información sobre un determinado tema** a diferentes instituciones públicas y privadas, sin un plan definido de seguimiento de ese esfuerzo sobre agentes con capacidad de decisión.
- **Actividades puntuales e inconexas** que tienen como interlocutores a instituciones o agentes políticos, pero no responden a un proceso organizado y sistemático.
- **Campañas de sensibilización al público general** sobre un tema, sin una estrategia de comunicación adaptada a los públicos específicos con capacidad de decisión sobre políticas.
- **Proyectos de Educación para el Desarrollo, Educación en Valores, Educación en Derechos Humanos, etc.:** son proyectos y acciones para promover cambios de actitudes en poblaciones meta directamente, no en las decisiones políticas.

Por ejemplo, una campaña de educación en salud para promover en una población un uso adecuado de letrinas, y de los recursos de agua y saneamiento no es Incidencia Política. Una verdadera estrategia de IP tendría como objetivo un incremento del presupuesto para el sistema de salud nacional con el fin de garantizar una cobertura sanitaria universal y adecuada.

- **Campañas para obtener financiación,** sin que proponga ninguna propuesta de cambio sobre una situación dada, desde un enfoque de Derechos Humanos.

Ejemplo de un buen planteamiento de trabajo en “advocacy”:

Visión Estratégica del Departamento de Promoción y Protección de los Derechos de la Infancia en Save The Children España. Ha de basarse en las guías de trabajo de advocacy dadas por la Alianza Save the Children:

- El trabajo de advocacy debe tener como referente esencial la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- Debe estar basado en contenidos temáticos, concernientes a las políticas de infancia, no en la comunicación o el fundraising.
- Debe involucrar a las niñas y niños en el diseño y desarrollo de los proyectos de advocacy.
- Debe estar basado en la experiencia de la organización en trabajo directo con niños y niñas y en la evidencia empírica fruto de la investigación y la experiencia práctica.
- Debe perseguir crear y promover la constitución de redes y relaciones con otras organizaciones.
- El trabajo de advocacy debe realizarse de modo consultivo dentro de la Alianza de modo que se consensúe una postura común en los temas de infancia, tanto entre los grupos coordinadores como entre los diferentes miembros de la Alianza.
- Se debe fortalecer y dar prioridad al trabajo de advocacy a todos los niveles dentro de la organización.

Para que los esfuerzos invertidos y las energías consumidas puedan conducirnos al logro de nuestras metas, debemos mantener la cabeza fría incluso en situaciones de emergencia y utilizarla de manera racional y estratégica.

Una vez trazada la estrategia, ésta se concretará en un plan de acción de partida, que deberá ser evaluado y renovado periódicamente, en el cual se identificarán los objetivos específicos a corto plazo, las acciones (detallando responsables de las decisiones, procedimientos y recursos). Un Plan debe ser algo más que la suma de actividades de incidencia. El cumplimiento progresivo de los planes de acción debe servir para ir acercándonos a la conquista de las metas identificadas.

Ejemplo: Tres campañas, una meta.



Impulsada por Vicenc Fisas como miembro del Centro UNESCO de Catalunya, se presentó en el otoño de 1994 la Campaña “Hay Secretos que matan” para la que se unen además tres grandes ONG: Amnistía Internacional, Intermón Oxfam, Greenpeace y Médicos Sin Fronteras con el objetivo de lograr la transparencia en el comercio de armamento por parte del Estado español; y la aprobación de un Código de Conducta. A partir de 1999, esta

alianza de organizaciones, a la que se suman otras 13 ONG y con el apoyo técnico de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma, presenta su segunda campaña - “Adiós a las armas”- con la que se persigue, además de una mayor transparencia y control del comercio de armas desde España, la implicación del gobierno español en programas de recolección de armas en zonas donde proliferan de forma descontrolada.



A partir de 2003, se pone en marcha la tercera campaña, esta vez con la implicación de Amnistía Internacional, Greenpeace, Intermón-Oxfam, la Fundación per la Pau y la coalición internacional

IANSA. Esta campaña combina objetivos estatales con objetivos internacionales: lograr que el Parlamento adopte una Ley de Regulación de las transferencias de material militar y de seguridad; la aprobación de una regulación de intermediarios; la presión a los gobiernos para la creación de un Tratado Internacional de control del comercio de armas además de fortalecer acuerdos regionales sobre control de armas ya existentes (como el Código de Conducta de la UE).

Como resultado de casi 15 años de campañas y, sobre todo, mucho trabajo de investigación e Incidencia Política, en diciembre de 2006, 153 gobiernos votaron en la ONU a favor de empezar a elaborar un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas. En 2008, se comenzó a trabajar seriamente en su elaboración. También 2008 fue el año en que se aprobó la nueva ley sobre venta de armamento en España.¹³

La planificación debe ser concebida como un proceso flexible que nos permita adaptarnos a la variabilidad del contexto en el cual intervenimos. Para lograrlo, es preciso tener claridad sobre la situación actual y el cambio que queremos provocar. Ello requiere el desarrollo de habilidades y, a menudo, mejorar las capacidades de la organización o de las comunidades involucradas en el proceso.

Al mismo tiempo, la planificación con visión estratégica debe ayudarnos a saber analizar en todo momento si los escenarios creados por respuesta o iniciativa de las instituciones y actores políticos sobre quienes queremos incidir son oportunidades para alcanzar nuestras metas o pueden convertirse en obstáculos que retarden su consecución. Esto sucede, por ejemplo, cuando nuestra organización es convocada reiteradamente por las instituciones políticas y gubernamentales (o por determinados actores de gobierno de la institución sobre la que queremos incidir) a reuniones que acaban convirtiéndose en actividades de propaganda política; o cuando se nos invita a participar en órganos consultivos o deliberativos creados por las autoridades políticas en los que no existe transparencia en cuanto al proceso de diseño, ni agenda de trabajo o sin que sus conclusiones sean tomadas en consideración en las tomas de decisiones políticas.

Cuando las organizaciones (grupos de activistas, asociaciones vecinales...) se ven inmersas en estas dinámicas, es importante detenerse a reflexionar y recordar que su tiempo, y el de sus miembros, es tan valioso como el de las autoridades políticas. Es el momento de volver la vista hacia nuestros objetivos y revisar nuestra planificación estratégica en el contexto creado.

Por el contrario, en no pocas ocasiones, las organizaciones sociales están desarrollando acciones que se corresponden con la Incidencia Política sin que sean percibidas como tal. Es así cuando se desarrollan actividades:

¹³ Intermón-Oxfam ha publicado recientemente el libro “Historia de un cambio posible” en el que se describe y analizan estas tres campañas. Más información en <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=2421>.

- de formación y asesoramiento a los líderes y responsables de establecer políticas, o de elaborarlás, o de ponerlas en práctica;
- de creación de estructuras de participación en la toma de decisiones o transformación de las existentes desde para hacerlas realmente participativas y transparentes, sobre las cuales se exija rendición de cuentas;
- de presión indirecta, al establecer contactos con personas relacionadas con un tema quienes sí tienen capacidad de influir directamente en el agente que tiene verdadero poder de decisión (ejemplo: parlamentos autonómicos, o ayuntamientos que elevan a las cúpulas de sus partidos las preocupaciones y propuestas; personas que realizan labor de asesoría técnica en gabinetes ministeriales).

6.6. Reflexiones previas a la construcción de una estrategia de Incidencia Política

Cuando una ONG o cualquier otro actor social se propone iniciar un enfoque de trabajo basado en la Incidencia Política, es importante comenzar por el análisis de una serie de factores que ahora detallaremos, como paso previo necesario para el diseño de la estrategia.

6.6.1. Contexto

Cada entorno político en el que nos encontramos es diferente, especialmente, para lo que nos interesa, desde el punto de vista político y social. Cada gobierno tiene una agenda distinta, además de grados variables de legitimidad; al mismo tiempo que la sociedad civil y el sector privado cuenta también con grados variables de fuerza. Las decisiones se toman de diferentes maneras, dependiendo de las características del Estado y de los niveles de libertad y acceso al proceso de toma de decisiones que se le permite a la gente. Cultura y religión, raza y grupo étnico, así como nivel de desarrollo económico también influyen en el grado de tolerancia al cambio de los gobiernos y de la gente.

Trasladándonos a otros contextos más cercanos, la reflexión es la misma: no existen fórmulas universales, y el diseño de cualquier estrategia o plan de acción debe partir del conocimiento –lo más completo posible– del contexto en el que se quiere intervenir.

Es importante conocer muy bien cómo funcionan los mecanismos de toma de decisiones política en el ámbito en el que queremos incidir (procesos legislativos de ámbito estatal; decisiones de gobierno dentro de una Universidad, o de una Facultad; ordenaciones territoriales en un municipio, etc). Así, cuando llegue el momento de definir estratégicamente las técnicas que aplicar y las herramientas de que valernos, tendremos que conocer bien los siguientes factores:

- **Quién decide:** mediante elecciones; mediante presentación y selección de políticos, jueces, ministros; a través juntas de consultores, directores, administradores, etc.
- **Qué se decide:** políticas, leyes, prioridades nacionales/locales/sectoriales..., servicios, programas, instituciones, presupuestos.
- **Cómo se decide:** accesibilidad de la ciudadanía a la información y a los procesos de toma de decisiones, grado de consulta, rendición de cuentas y receptividad de los políticos hacia las propuestas ciudadanas (estudiantiles, vecinales...) y otros actores.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

6.6.2. Riesgos

Tras un análisis y valoración general del contexto, en cuanto a los procesos de toma de decisiones, conviene realizar una evaluación de los posibles riesgos que podemos encontrar al abordar un trabajo político, con enfoque de Derechos Humanos. La medición de los riesgos tiene que conducirnos a la elección de las estrategias y tácticas de Incidencia Política más adecuadas. En algunos lugares, una acción directa de presión dirigida a la persona encargada de la toma de decisiones sobre un determinado asunto puede ser políticamente peligrosa y pudiera frustrar el potencial que contiene un esfuerzo a largo plazo para lograr un cambio. En otros casos, emitir públicamente un juicio crítico o forzar un cambio cultural puede provocar una reacción violenta con repercusiones en la integridad física de los miembros de nuestra organización.

El carácter autoritario y manipulador de un Gobierno puede, por otra parte, conducir a un callejón sin salida a las organizaciones sociales, embarcadas en falsos procesos consultivos. Por no olvidarnos de la dependencia económica de algunas organizaciones sociales respecto de los fondos públicos que, en algunos de estos contextos apuntados, puede peligrar en el momento en que se realizan denuncias abiertas o se emiten mensajes públicos sobre la gestión de las autoridades.

6.6.3. Fortalezas y debilidades organizativas

En algunas ocasiones, los riesgos son de carácter interno. Por ejemplo, cuando una organización se ha especializado en proporcionar un servicio de atención a necesidades específicas (por ejemplo, atención educativa a menores con discapacidad intelectual) y, desde un enfoque de Derechos Humanos, pueden haber identificado claramente las causas/raíz de una situación de discriminación y vulneración de los derechos de estas y estos menores. Sin embargo, los recursos -materiales y humanos- especializados con los que se cuentan no estarían capacitados para abordar, además, un esfuerzo estratégico extra orientado a la Incidencia Política. Esto no significa que las ONG no estén encontrando otras alternativas para abordar un enfoque de trabajo cercano a la incidencia y adecuado a las capacidades propias, ya sea mediante el trabajo en red o desarrollando otro tipo de actuaciones con impacto similar (desarrollo de programas pilotos; litigio en tribunales; educación y comunicación, etc.).

Las estrategias de Incidencia Política deben crearse con una evaluación honesta de la fortaleza organizativa. ¿Cuán amplia y fuerte es su base de apoyo potencial? ¿Existen aliados fuertes y bien ubicados? ¿Se cuenta con recursos humanos y materiales suficientes para asegurar las herramientas de Incidencia?

6.6.4. Oportunidad

Cada momento presenta oportunidades y limitaciones diferentes. En algunos contextos, una misma acción, como una manifestación de calle, puede atraer atención positiva hacia un asunto, mientras que en otros puede provocar su represión. Al mismo tiempo, eventos políticos decisivos, tales como la celebración de elecciones, procesos legislativos o conferencias gubernamentales e intergubernamentales, proporcionan oportunidades únicas para presentar asuntos críticos.

6.7. Etapas en el diseño de una estrategia de Incidencia Política

Una vez realizada la reflexión y previa y si no ha sido encontrado ninguna circunstancia que desaconseje claramente emprender una acción de IP, se debe proceder a una planificación minuciosa.

6.7.1. Identificación del problema y objetivo de incidencia

Partiendo de la identificación del problema o situación sobre la cual se puede tomar una acción para transformarla, es decir del “asunto de incidencia en política”, debemos definir nuestro objetivo.

Los problemas que deseamos abordar pueden ser extremadamente complejos. Por este motivo, para que el trabajo de Incidencia Política tenga éxito, nuestro problema tiene que reducirse a un asunto (objetivo) específicamente de Incidencia Política. Es decir, en términos de cambio político concreto y realista: cuáles políticas, prácticas y actitudes deseamos modificar con nuestro trabajo de Incidencia Política. Por ejemplo, ¿qué debe cambiarse para hacer las leyes y políticas más justas y efectivas?; ¿qué tipo de asignación de presupuestos mejorará el acceso a recursos y oportunidades?; ¿quién debe ser elegido o nombrado para asegurar una mayor capacidad de respuesta?

Una vez identificado, es esencial elaborar una definición del objetivo de manera concreta y medible, y asegurándonos que es fácilmente comprensible por todas las personas involucradas en el proceso. Un objetivo posiblemente se exprese en una de dos maneras: bien sea negativamente, en términos de buscar el fin a un determinado problema; o positivamente, exigiendo una acción, reforma o disposición específica.

Para la identificación y definición adecuada de nuestros objetivos, es importante someter el problema a un análisis minucioso.

6.7.2. Contar con investigaciones y datos fiables contrastados

A menudo esta etapa del proceso se obvia, cuando constituye los cimientos que nos permitirán levantar con solidez toda la estructura de nuestra estrategia. Las investigaciones podemos realizarlas directamente o podemos acudir a otras existentes, siempre que nos resulten fiables y contrastadas. En primer lugar, las investigaciones sobre el problema nos ayudarán a identificar las soluciones viables y realistas. En segundo lugar, y no menos importante, nos proporcionan los argumentos más persuasivos en el desarrollo posterior de nuestras acciones de incidencia.

Ver el módulo correspondiente a Estudios e Investigaciones de este manual.

6.7.3. Delinear soluciones políticas

Las soluciones propuestas por la Incidencia Política exigen una clara comprensión de cómo se toman las decisiones, tal y como ya se ha comentado, para ser realistas y concretas. En esta etapa, debemos detenernos en el proceso de la gestión de las políticas, teniendo claridad sobre las fases del proceso legislativo concreto (cuál es la agenda de gobierno, el recorrido que llevará una propuesta de ley hasta su aprobación y posteriormente en su aplicación, etc.), por ejemplo.

Este conocimiento debe proporcionarnos la solución política que vamos a proponer, así como el conocimiento sobre el momento en que intervenir.

Ejemplo de diseño de propuestas de soluciones políticas¹⁴:

Política	Observaciones	Necesidades	Estrategias propuestas
Presupuesto Anual de prevención del programa local de sida. Quejas levantadas sobre negación de servicios.	No hay presupuesto para poblaciones vulnerables. No considera la promoción del uso de condones.	Proponer presupuestos específicos. Incluir recursos para la promoción del uso del condón como política pública.	Trabaja con legisladores para la asignación de recursos. Sensibilización al personal del Programa de Sida.

¹⁴ LACCASO. *Manual práctico de Incidencia Política. Una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil.*

6.7.4. Identificar los diferentes públicos

En el proceso de toma de decisiones existen personas, colectivos, instituciones que se encuentran directamente afectadas por ellas y los cambios que se produzcan, de manera positiva o negativa; y personas que por diferentes motivos se sienten también interpeladas. Los cambios políticos se traducen en una redistribución del poder, lo que ocasiona conflictos y toma de postura, favorable o contraria, que es preciso visualizar y ante los cuales trazar acciones estratégicas.

Así, en el proceso de diseño de una plan de Incidencia Política, es importante identificar quiénes son públicos objetivos o grupos afectados: a quién le interesa el asunto en cuestión y quién se verá afectado por los esfuerzos que realicemos para efectuar un cambio. Esto es importante no sólo para poder hacer participar cuidadosamente a nuestros aliados y establecer una amplia base de apoyo, si no también para tratar de predecir los riesgos inherentes al tratar de cambiar las cosas.

Los grupos afectados pueden situarse en dos categorías:

Grupos afectados	
Un grupo de individuos que tiene un interés directo en las soluciones de Incidencia Política porque está directamente afectado por el problema que la estrategia busca abordar.	Los individuos que se interesan profundamente y están potencialmente preocupados por el asunto que constituye el tema del esfuerzo de Incidencia Política y pueden o no estar dispuestos a hacer algo al respecto.

A su vez, estos grupos objetivos pueden presentarse como aliados o como adversarios.

Aliados	Adversarios
Individuos e instituciones que respaldan nuestros esfuerzos para provocar cambios, ya que también se beneficiarán, o pueden ser persuadidos fácilmente para que respalden nuestro esfuerzo de Incidencia Política si tienen inquietudes o valores compartidos. Es importante identificar las motivaciones de nuestros aliados ya que algunas personas se beneficiarán directamente de nuestros esfuerzos de Incidencia Política (en tales casos, apelamos a sus propios intereses); otras, simplemente comparten nuestro compromiso de promover la justicia. Las personas o entidades aliadas son sumamente variadas y, por lo tanto, desempeñarán papeles muy distintos en nuestra estrategia.	Personas o entidades que no están de acuerdo con respecto a nuestros valores acerca de la sociedad. Una victoria nuestra representa una derrota para ellas, desde su punto de vista, consideran que el cambio que promovemos tendrá un impacto negativo para ellas y ellos. En ocasiones, son aquellos colectivos que ideológicamente se oponen a cualquier acción que cambie el acceso a los recursos o implique una modificación de los roles sociales.

Por último, otra clasificación de públicos importante de identificar se refiere a aquellos a los que vamos a dirigir nuestras acciones propiamente de influencia:

Públicos Primarios	Públicos Secundarios
Personas o instituciones cuyas políticas, conductas y actitudes se tienen que retar para lograr sus objetivos.	Personas o instituciones que pueden influir sobre el objetivo primario para que adopten las acciones que deseamos. Se tornan importantes cuando es difícil influir sobre el objetivo primario.

6.7.5. Definir las estrategias: medios, técnicas y herramientas que emplearemos

Cuando nos disponemos a diseñar nuestra estrategia y planes de acción para la Incidencia Política, nos encontramos con que contamos con una caja herramientas donde podemos encontrar distintos útiles con diferentes usos y para diferentes problemas, como la caja de herramientas de un mecánico. A menudo, podemos escoger distintas herramientas que sirven para un mismo objetivo.

La caja de herramientas para la incidencia es dinámica, se encuentra en permanente proceso de creación, evoluciona con el tiempo. Dependiendo del tipo de enfoque desde el cual abordemos nuestra labor y el contexto en el que tengamos que actuar, escogeremos un tipo de estrategias y técnicas que precisarán de unas u otras herramientas. Así podemos recurrir a las siguientes acciones:

Técnicas de confrontación	Técnicas colaborativas	Técnicas de acción privada	Técnicas de acción pública
Manifestaciones; campaña de carteles y publicidad; sentadas; encadenamiento; huelga de hambre; y paros laborales; entre otros.	Consulta popular; difusión de información con responsables políticos; formación; entre otros.	presión directa / privada mediante reuniones, contactos personales “de confianza”, intercambio de información y asesoramiento, etc.	Difusión a través de medios de comunicación; manifestaciones pacíficas, entre otros.

A veces el tipo de estrategias y técnicas escogidas siguen una lógica “progresiva”: se inicia con unas herramientas más colaborativas y privadas; y ante la falta de resultados se van desplegando estrategias más públicas, incluso confrontativas. A menudo, se tiende a pensar que la Incidencia Política siempre implica “denuncia y confrontación”. No es cierto y no es siempre la estrategia más adecuada. Y, al mismo tiempo, en ocasiones es la única eficaz.

Las herramientas más habituales de que disponemos son: comunicación estratégica; cabildeo; negociación; educación a los líderes; trabajo en red o coaliciones; proponer preguntas al Parlamento; movilización (ciber-movilización; puerta a puerta; manifestaciones, desobediencia civil, entre otros), etc. Cada herramienta implica procesos específicos y ofrecen características de uso propias. No son excluyentes, ni tampoco es imprescindible desplegarlas todas.

Entrar a describir y analizar cada una de las herramientas posibles representa un trabajo que sobrepasa los límites de este documento, sin embargo, sí nos vamos a detener en algunas de ellas.

NEGOCIACIÓN

La negociación es la forma de buscar el acuerdo basada en hacer coincidir los mínimos comunes de ambas partes; o la táctica que permite ganar sin perder nada realmente valioso, entregando sólo aquello que no es realmente importante. Antes de comenzar a aplicar esta técnica, conviene prepararse y tener claridad sobre algunas cuestiones básicas como:

- Qué es lo que se quiere realmente.
- Qué es lo que “la otra parte” quiere (buscar la respuesta en más de una fuente, al menos tres).
- Qué haremos si la otra parte dice “no”.
- Qué puedes intercambiar a cambio de lograr lo más importante.
- Cuáles son los puntos débiles de la otra parte (aquellos aspectos sobre los que puedes ejercer presión), por ejemplo, la imagen pública.

¹⁵ MANUAL. Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas Editado por Karen Sirker. Pág. 130 Editado por Karen Sirker. THE CEDPA TRAINING MANUAL SERIES VOLUME IX THE CENTRE FOR DEVELOPMENT AND POPULATION ACTIVITIES. Disponible en Internet: http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Manual_Incidencia_politica.pdf.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Para los procesos de negociación es importante seguir los siguientes pasos :

- Imagina cuál será el resultado peor y el mejor.
- Busca una situación en la cual ambas partes ganéis.
- Explica tus propuestas de manera sencilla, más que soltar largas digresiones; sé paciente y trata de no romper el buen tono de la reunión y la relación establecida, incluso cuando sea imposible alcanzar un acuerdo: así dejarás abierta la puerta para regresar en el futuro a seguir negociando.

CABILDEO (LOBBY)

Comunicaciones en diálogo directo y privado con las autoridades o sujetos con poder de decisión para exponer propuestas y motivos de las mismas, ya sea mediante el envío de cartas y comunicaciones escritas; reuniones personales; desayunos de trabajo, etc. Durante estos encuentros se les presentan datos e informaciones contrastables que refuerzan nuestras propuestas y argumentos, mediante resúmenes ejecutivos de nuestras investigaciones u otros materiales similares.

Algunos consejos muy prácticos que valen tanto para la negociación como el cabildeo son los siguientes:

- Prepara las reuniones y contactos con autoridades y líderes con capacidad de decisión política.
- Para cada reunión, elaborar una agenda y estrategia para cada reunión (identificar los datos e informaciones relevantes con el tema que queremos tratar, es más importante que las opiniones y “principios”).
- Utiliza un lenguaje simple y accesible; plantea muchas preguntas y presta atención a las respuestas.
- Tener a mano aquellas piezas de información y datos que harán más fuerte tus argumentos.
- Salir con acuerdos y compromisos de cada reunión; y regresar sobre ellos al cabo de un tiempo (fijarnos un calendario de “seguimiento” en función de nuestros objetivos).
- Tras cada reunión da seguimiento a los contactos iniciados y acuerdos y compromisos alcanzados.
- Analiza, debate sobre los resultados de cada contacto; y comprueba qué progresos se producen a medida que avanza la relación con las autoridades, en el marco de vuestra estrategia y calendario.
- Mide los resultados periódicamente.

6.8. Comunicación estratégica

Como técnica que se emplea para la incidencia, la Comunicación Estratégica consiste en la creación de una estrategia comunicativa específica diseñada para ejercer influencia sobre la conducta de un público concreto, con el fin de alcanzar un objetivo u objetivos políticos. Para lo cual se requiere necesariamente:

- Definir el/los público/s objetivo/s.
- Diseñar la estrategia (técnicas y herramientas necesarias) adaptada a cada público.
- Definir qué conducta esperamos provocar.
- Elaborar mensajes efectivos: dirigidos a las necesidades, creencias y opiniones de la gente (no a nuestros propios deseos de comunicar), culturalmente sensibles, fáciles de recordar y concisos.

Los elementos clave de los mensajes son su contenido; portavoz que presenta el mensaje; dónde se presenta el mensaje; lo que no se dice... Cada uno de estos elementos es esencial para lograr el éxito de la comunicación. (Para ampliar leer el capítulo 4 de este manual).

6.8.1. Redes y coaliciones

La participación en redes, coaliciones, plataformas o similares, constituye una alternativa cuando una organización siente que es demasiado “débil” para afrontar en solitario una estrategia de Incidencia Política y para tener suficiente capacidad de influencia. Es una forma de unir fortalezas y destrezas; aunque también tiene sus riesgos y dificultades.

Una red está compuesta por individuos u organizaciones dispuestos a ayudarse mutuamente o a colaborar. Todos tenemos redes de amigos, parientes, colegas y conocidos, cuyo apoyo solicitamos ocasionalmente. Una red de Incidencia Política es similar, salvo que se crea consciente y deliberadamente para ayudar a lograr el objetivo de Incidencia Política. En el caso de la Incidencia Política, crear redes tanto dentro como fuera de nuestra organización es esencial para alcanzar nuestro objetivo. Debido a que son informales y fluidas, las redes son bastante fáciles de crear y mantener.

Una alianza es más temporal y puede ser un enlace más oportunista para llevar adelante un asunto o una inquietud compartida por los miembros de la alianza. Una alianza puede exigir menos de sus miembros ya que es una relación a corto plazo centrada en una meta específica. Una coalición implica una relación a más largo plazo entre los miembros y con frecuencia se trata de un grupo más estructurado. Se construyen en ocasiones, como una asociación permanente con objetivos comunes, o pueden crearse para lograr un cometido único y disolverse.

Las coaliciones requieren mucho más trabajo que las redes, pero los resultados también pueden ser mayores. El establecimiento de coaliciones debe aumentar sus redes existentes, no reemplazarlas. La experiencia que vivimos, muy a menudo, quienes trabajamos en organizaciones sociales es que el trabajo en coalición (incluso en Red) significa un gran dolor de cabeza y grandes dificultades. Por este motivo, y por la importancia que adquieren las coaliciones para incrementar la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales, vamos a detenernos en algunas recomendaciones sobre su puesta en funcionamiento¹⁶ que puedan ayudar a reducir quebraderos de cabeza.

En el momento de crear una red o coalición es fundamental:

- Establecer un propósito claro o misión.
- Hacer participar a individuos y organizaciones que comparten la misión.
- Crear un compromiso para que haya un proceso participativo y de colaboración.

Existen varias consideraciones estructurales que deben tomar en cuenta al crear coaliciones y alianzas. Establecer una relación de trabajo con otras organizaciones significa tratar con muchas realidades prácticas, definir roles para los grupos y relaciones individuales, manteniendo a la vez la integridad de cada organización miembro. Se requieren estructuras y procesos que fomenten un diálogo abierto sobre intereses creados y cooperación entre los grupos. La estructura debe permitir la participación activa y efectiva de todos los miembros tanto en la toma de decisiones como en la acción.

Durante la etapa de formación es fundamental:

1) Clarificar elementos organizativos:

- Definir roles claros, especializados.
- Establecer una estructura organizativa flexible o fluida; las estructuras verticales, jerárquicas no crean redes más fuertes.

¹⁶ Toda la información de este apartado sobre redes y coaliciones está tomado del MANUAL. *Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas*. Editado por Karen Sirker, Pág. 47.

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

- Elaborar un inventario de destrezas, incluyendo las destrezas/pericias de miembros individuales y recursos institucionales (fax, Internet, espacio para reuniones, etc.).
- Asegurar diversidad y amplia representación.
- Prepararse para llenar brechas de pericia, reclutando nuevos miembros.
- Establecer un sistema de comunicaciones (v.g., árbol telefónico).
- Crear una base de datos de miembros de las ONG (nombre, dirección, misión de la organización, tipo e interés principal de la organización, etc.).
- Evaluar el progreso.

2) Definir el liderazgo

- Compartir funciones de liderazgo (v.g., rotando comités de coordinación).
- Fijar metas y objetivos realistas.
- Dividir en subgrupos / equipos de trabajo para abordar tareas específicas de acuerdo con la pericia de cada miembro.
- Repartir responsabilidades entre todos los miembros.
- Promover la participación en la planificación y toma de decisiones.
- Fomentar la confianza y colaboración entre miembros.
- Mantener a los miembros motivados, reconociendo sus contribuciones.

3) Estructurar las reuniones y la documentación (o archivo)

- Reunirse sólo cuando sea necesario.
- Establecer una agenda específica y circularla con antelación; seguir los puntos señalados en la agenda y mantener las reuniones breves; terminar las reuniones a las horas señaladas; rotar el rol de facilitador de las reuniones.
- Llevar una lista de asistencia y llevar actas de la reunión para repartirlas después.
- Utilizar aptitudes de facilitador de los miembros para ayudar a la coalición a lograr un consenso y resolver el conflicto.
- Discutir asuntos difíciles abiertamente durante las reuniones.
- Llevar un cuaderno de la coalición, para documentar las actividades, decisiones, entre otros temas, de la coalición.

Mientras más pequeño e informal sea el grupo menos estructura requerirá. En el caso de una coalición más grande, más formal y permanente, se puede crear una junta directiva para determinar los roles y responsabilidades y para controlar los programas, finanzas y procedimientos gerenciales de la coalición.

6.9. Ámbito internacional, contexto determinante para la Incidencia Política

Hemos iniciado el presente módulo de este manual, recordando la importancia del enfoque de Derechos Humanos para comprender los fundamentos de la Incidencia Política desde las organizaciones sociales.

Ahora nos vamos a acercar a un conocimiento somero de los instrumentos y procedimientos internacionales creados para velar por el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales de Derechos Humanos, que nos resultará útil al diseñar nuestra estrategia de Incidencia Política como defensores de los Derechos Humanos (incluso desde la perspectiva del combate a la pobreza y la exclusión social).

Ejemplo: Campaña “Exige Dignidad” de Amnistía Internacional.

Para esta organización, **la pobreza no es inevitable**. Al contrario, es causa y consecuencia de violaciones de Derechos Humanos. La campaña **Exige Dignidad** quiere movilizar a las personas para presionar a Gobiernos, organismos internacionales y empresas, y conseguir que rindan cuentas por los abusos que generan o agudizan la pobreza.

A continuación, siguiendo en el ámbito internacional, se aportan algunos apuntes y reflexiones sobre los retos que afrontan las organizaciones sociales en los países miembro de la Unión Europea.

Para cerrar en el ámbito estatal, y considerando lo inabarcable que resultaría tratar de presentar los diferentes niveles de decisión política sobre los que un colectivo podría necesitar incidir en el contexto español, únicamente ofrecemos un resumen breve sobre el funcionamiento del proceso legislativo, desde una perspectiva de oportunidad para la incidencia. Cabe señalar que, a grandes rasgos, el proceso legislativo que siguen las normas estatales es similar al que tienen lugar en los órganos de gobierno autonómico o municipal. Por tanto, esperamos que este breve acercamiento ayude a inspirar también actuaciones en contextos más cercanos o inmediatos para los colectivos ciudadanos.

6.9.1. Órganos de vigilancia de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos

Los principales tratados internacionales de Derechos Humanos cuentan con un Comité¹⁷ que cumple la función de ser el único órgano con responsabilidad para interpretarlos, además de velar por su cumplimiento. Todos los Estados que han ratificado un tratado internacional tienen la obligación de presentar informes periódicos de cumplimiento del tratado al que se refieren. Por su parte, las ONG tienen la facultad de elaborar y presentar al Comité sus propios informes paralelos (o informes sombra), sirviendo de fuente de información al Comité para su diálogo con el Estado que debe informar. El proceso finaliza con unas recomendaciones finales por parte del Comité, que serán referente para el Estado en cuestión, acerca de los esfuerzos que deba aplicar para garantizar un efectivo cumplimiento de la Convención o para reconocer la buena orientación en ese camino.

En ocasiones, los órganos de vigilancia elaboran observaciones o recomendaciones generales que sirven de interpretación sobre la aplicación del tratado en cuestión y la relación entre unos derechos y otros (entre unos tratados y otros) que debemos conocer a la hora de analizar el cumplimiento por parte de un Estado.

6.9.2. Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos es un órgano intergubernamental que forma parte del sistema de las Naciones Unidas y que está compuesto por 47 Estados Miembros. Fue creado por la Asamblea General (<http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/index.shtml>) de las Naciones Unidas en 2006¹⁸, con el objetivo principal de considerar las situaciones de violaciones de los Derechos Humanos y hacer recomendaciones al respecto.

El Consejo se ha dotado de un nuevo mecanismo de examen periódico universal (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>), a través del cual se examinará la situación de los Derechos

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Comité de los Derechos Humanos (relativo a los derechos civiles y políticos); el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité Contra la Tortura; y el Comité de los Derechos del Niño.

¹⁸ El Consejo de Derechos Humanos sustituye a la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1947 como Comisión del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Humanos en los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas; además, cuenta con un nuevo Comité Asesor que asesora al consejo en diversas cuestiones temáticas relativas a los Derechos Humanos y el nuevo mecanismo de método de denuncias que permite que individuos y organizaciones presenten denuncias sobre violaciones de los Derechos Humanos a la atención del Consejo. El Consejo de Derechos Humanos también continuará trabajando de cerca con los procedimientos especiales de las Naciones Unidas establecidos por la extinta comisión y admitidos por el Consejo¹⁹.

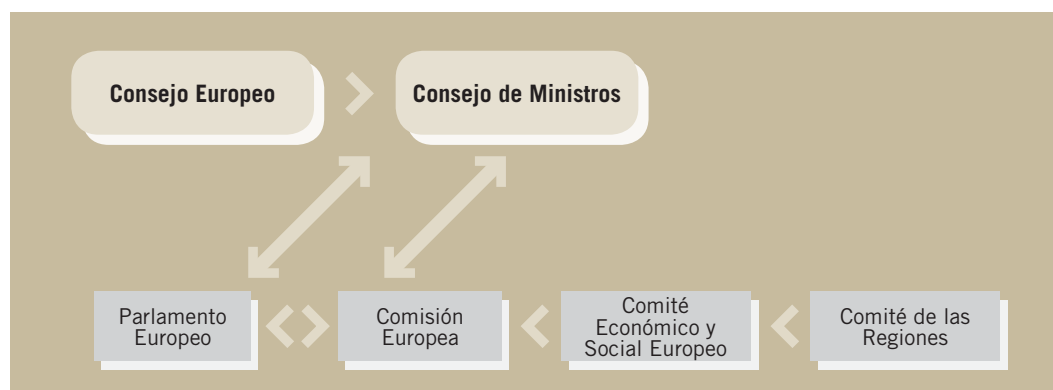
6.9.3. Procedimientos Especiales: Grupos de Trabajo, Relatores Especiales, Representantes u otros

La expresión “procedimientos especiales” se refiere a los mecanismos establecidos por la antigua Comisión de Derechos Humanos y asumidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a situaciones concretas en los países, o a cuestiones temáticas en todo el mundo. El carácter independiente de los titulares de mandatos es fundamental para que puedan desempeñar sus funciones con total imparcialidad. Estas funciones pueden ser diversas: dar respuesta a las denuncias individuales, realizar estudios, prestar asesoramiento en materia de cooperación técnica en los países y participar en las actividades generales de promoción de los Derechos Humanos. Como en los dos casos anteriores, se convierten en públicos indirectos a considerar eventualmente dentro de una estrategia de Incidencia Política.

6.10. El laberinto de la Unión Europea: complejo procedimiento de toma de decisiones

Cada vez más decisiones y políticas de la UE afectan a los ámbitos de actuación de las organizaciones sociales, incluidas aquellas que trabajan en la protección de los derechos de la infancia. Considerando la dificultad que la mayoría de las organizaciones encuentran para incidir en las instituciones de la UE y dada la gran complejidad que caracteriza a éstas, cada vez son más las ONG que se han ido agrupando en redes y plataformas para facilitar esta labor.

Ejemplo de sistema europeo de toma de decisiones²⁰:



Proceso de Toma de Decisiones de la UE: en torno al “Triángulo Institucional”.

Lentamente, y con dificultad, las organizaciones sociales han ido ganando cierto espacio de participación y desarrollando estrategias de incidencia sobre las instituciones de Gobierno de la UE. En algunos casos, algunas organizaciones internacionales han creado una representación en Bruselas para realizar lobby directo con los Representantes Permanentes; otras se agrupan conformando plataformas, coaliciones o

¹⁹ Para ampliar información sobre el Consejo de Derechos Humanos se puede consultar la web oficial del Alto Comisionado de los Derechos Humanos: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>.

²⁰ Haciéndose oír en la UE. Una guía para ONG (2006).

redes especializadas por temas con una secretaría en Bruselas que disemina la información y canaliza la interlocución.

Formar parte de la Red de ONG de la UE, o de cualquiera de las redes y plataformas con incidencia sobre la UE, permite recibir información y conocer las formas de apoyar las campañas para incidir en aquellas decisiones que se perciben contrarias a los intereses de las niñas, niños y adolescentes (dentro o fuera de la propia UE y sus países miembros.)

Ejemplo de algunas de las principales plataformas de ONG europeas articuladas para incidir en las instituciones de la UE:

CONFEDERACIÓN EUROPEA DE ONG PARA LA AYUDA Y EL DESARROLLO (CONCORD)

Agrupación de 18 redes internacionales de organizaciones no gubernamentales y 22 asociaciones nacionales que representan a más de 1600 organizaciones no gubernamentales europeas de la Unión Europea. Su objetivo principal (según consta en su web oficial) es mejorar el impacto de las ONG europeas a las instituciones europeas, combinando la experiencia y la representación. <http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=8>.

PLATAFORMA DE LA SOCIEDAD CIVIL EUROPEA PARA EL APRENDIZAJE CONTINUO²¹

Concebido como un foro de intercambio, reuniones, debates y propuestas, la plataforma promueve el concepto de educación cívica. Reconocida como interlocutor y socio de la Comisión Europea, así como de la Dirección General de Educación y Cultura, la Plataforma Europea de la Sociedad Civil para la educación y la formación, cuida para que la educación no esté sujeta a los objetivos expresados exclusivamente en términos de tasa de empleo y el crecimiento, sino que también se aborden desde la perspectiva de la realización personal y como medio de empoderamiento. Entre sus objetivos incluyen el diálogo con las instituciones europeas para hacer que se tengan en cuenta los principios de la Educación y la Formación durante toda la vida.

http://www.esha.org/pdf/other_meetings/publichearing_brussels_2008.pdf

LOBBY EUROPEO DE MUJERES

Se trata de la mayor agrupación de asociaciones de mujeres en UE. Su secretaría se encuentra en Bruselas, aunque tiene organizaciones de miembro en los 27 Estados de la Unión Europea y en 3 países candidatos. El Lobby Europeo de Mujeres se orienta hacia la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres, siendo activo en diferentes ámbitos como la situación económica y social de las mujeres; las mujeres y la toma de decisiones; la violencia contra mujeres, etc. Trabaja principalmente con las instituciones de la Unión europea: el Parlamento europeo, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros.

http://www.womenlobby.org/site/1Template1.asp?DocID=1&v1ID=&RevID=&namePage=&pageParent=&DocID_sousmenu=

6.11. Incidencia en las políticas públicas españolas

Tal y como se aconsejaba en capítulos anteriores, para el diseño de una estrategia de Incidencia Política es recomendable conocer previamente el funcionamiento de nuestro sistema político, tanto a nivel formal (proceso legislativo, estructura y organigramas de instituciones públicas) como a nivel particular identificando “quién es quién”. Este ejercicio, en el contexto español presenta una importante dificultad derivada de la estructura descentralizada del Estado.

²¹ Traducción propia del nombre en inglés: European civil society platform on lifelong learning (EUCIS-LLL).

MÓDULO 6. INCIDENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

Abordar toda la estructura político-administrativa española, identificando los posibles escenarios y procedimientos para la Incidencia Política, representa una tarea que desborda los propósitos de este manual. Sin embargo, no cerraremos este capítulo sin ofrecer algunas nociones generales sobre el funcionamiento del proceso legislativo, desde una perspectiva de oportunidad para la incidencia.

En el estado Español, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno (presentando al Congreso de los Diputados proyectos legislativos aprobados en Consejo de Ministros), al propio Congreso o se puede impulsar desde la sociedad civil a través de la Iniciativa Legislativa Popular (reuniendo un mínimo de 500.000 firmas de apoyo.)

Cuando una propuesta legislativa entra al Congreso, ésta se deriva a la Comisión que le corresponda en función de su tema²³. Las comisiones son órganos de preparación de las decisiones del Pleno o que sustituyen a este último en determinados casos. Están integradas por un número de miembros fijado por la Mesa del Congreso, que se distribuye entre los grupos parlamentarios en proporción a sus componentes. De esta forma, las comisiones reflejan a pequeña escala la composición política de la Cámara²⁴.

El primer trámite que debe afrontar un proyecto de Ley es la presentación y votación de enmiendas a la totalidad presentadas por los diversos grupos parlamentarios (si alguna de éstas se aprueba, el proyecto se devuelve al Gobierno). En caso contrario, continua el proceso legislativo. La siguiente etapa es la presentación y votación de las enmiendas parciales o propuestas de modificación al articulado del proyecto de Ley. Esta última etapa, durante la cual se producen las conversaciones y negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios, tiene lugar en el ámbito de la correspondiente Comisión Legislativa. Hasta el momento del debate y votación en Plenario, se abre un periodo de tiempo en el que las organizaciones sociales despliegan sus esfuerzos para incidir en los grupos políticos, buscando que sus demandas sean contempladas en las enmiendas al proyecto. Esta incidencia puede realizarse combinando acciones de cabildeo (celebrando reuniones de trabajo con los representantes políticos de cada grupo en la correspondiente Comisión) y/o acciones de movilización social.

Ejemplo:



Una vez que el proyecto de Ley ha superado el trámite en el Congreso, inicia su andadura en el Senado, el cual también se estructura en Comisiones y donde sigue un procedimiento similar. El Senado no sólo debe deliberar sobre textos ya aprobados por el Congreso de los Diputados, sino que debe hacerlo en un tiempo acotado y breve: dos meses normalmente y veinte días en el caso de que se haya declarado la urgencia; plazo estricto en ambos casos frente al ilimitado del Congreso²⁵.

Corresponde al Senado, en su función legislativa, oponer su veto o introducir enmiendas a los textos legislativos que le sean remitidos por el Congreso de los Diputados. El veto deberá ser aprobado por mayoría

²³ Las Comisiones Permanentes Legislativas son: Comisión Constitucional; Comisión de Asuntos Exteriores ; Comisión de Justicia ; Comisión de Interior ; Comisión de Defensa ; Comisión de Economía y Hacienda ; Comisión de Presupuestos ; Comisión de Fomento ; Comisión de Educación, Política Social y Deporte.

²⁴ En la web del Congreso (www.congreso.es) se pueden conocer las Comisiones Legislativas existentes; así como los miembros de las mismas; como los integrantes de cada grupo parlamentario. También está disponible la agenda de trabajo y el estado en que se encuentran las diferentes iniciativas legislativas en vigor.

²⁵ Información procedente de la Web del Senado: www.senado.es.

absoluta del Senado y las enmiendas por mayoría simple. Si el Senado aprueba un veto el Congreso de los Diputados podrá ratificar por mayoría absoluta el texto que remitió a la Cámara Alta, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo. El Congreso, asimismo, se pronunciará sobre las enmiendas del Senado aceptándolas o no por mayoría simple²⁶.

El Congreso y el Senado, además de su función legislativa, cumplen entre otras funciones la del control del Gobierno. Esta función, que comprende, en sentido amplio, las facultades de obtener información del Gobierno, someter a debate su actuación o instarle a orientar su política en una determinada línea, se plasma en una serie de instrumentos regulados en el Reglamento: las preguntas, las interpelaciones, las mociones, los debates sobre las comunicaciones e informes remitidos por el Gobierno, las comparencias y las comisiones de investigación y especiales.

A través de las relaciones con los diferentes grupos parlamentarios, las organizaciones sociales pueden promover alguna de estas iniciativas que obliguen eventualmente al Gobierno a rendir cuentas sobre un tema de preocupación o un aspecto del mismo. Así mismo, cabe señalar que una estructura similar reproduce los órganos legislativos autonómicos y los consejos municipales.

Para terminar, queremos recalcar que los objetivos específicos de la Incidencia Política no necesariamente deben limitarse a promover cambios legislativos. Son muchos los momentos políticos en los que se materializa la acción de las instituciones y actores titulares de deberes con relación al cumplimiento de los Derechos Humanos, que las organizaciones sociales que desean desarrollar estrategias de Incidencia Política, necesitan conocer.

6.12. Incidencia desde la Universidad y desde los jóvenes

Son muchos otros los espacios de decisión en los que los colectivos ciudadanos pueden proponerse influir en la toma de decisiones. Es importante recordar que en un Estado democrático como es el español, todas las instituciones o entidades de carácter público y que responden a funciones sociales están sujetas al principio de rendición de cuentas.

Por razones de espacio, nos vamos a referir a un ámbito y a un colectivo al que ISF está muy vinculado: Universidad y jóvenes.

La universidad siempre ha sido un espacio de generación de ideas transformadoras, de influencia social y un espacio de aprendizaje de la participación política.

Cambios derivados del “proceso de Bolonia” (Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), aprobado el Real Decreto 1393/2007) que refuerzan su papel de conformador de ciudadanos y ciudadanas activos:

Principios generales que deben inspirar el diseño de los nuevos títulos, como son (entre otros) el respeto a los derechos fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres y el respeto y promoción de los Derechos Humanos, de acuerdo con los valores democráticos, y los propios de una cultura de paz.

²⁶ Ibidem.

En cuanto a las competencias transversales que deben conseguir los estudiantes (que también contempla el Real Decreto 1393/2007) cabe destacar por su orientación a la EpD el compromiso ético, el respeto a los Derechos Humanos y al medio ambiente, genéricas para todos los títulos. Por ejemplo, en cuanto a las competencias básicas que deben adquirir los estudiantes de doctorado, se contempla “que los estudiantes sean capaces de realizar un análisis crítico, evaluación y síntesis de ideas nuevas y complejas”, así como “que se les suponga capaces de fomentar, en contextos académicos y profesionales, el avance tecnológico social y cultural dentro de una sociedad basada en el conocimiento”.

La Universidad tiene una mayoritaria proporción de jóvenes, que ejecutan ya acciones contra la pobreza y la insostenibilidad. Estas prácticas son claramente susceptibles de aumentar en calidad y en volumen.

Los jóvenes conforman una parte muy importante de la base social de las Asociaciones y su capacidad de impulsar cambios y de movilización les hace especialmente merecedores de atención en una estrategia de IP:

“Desde una perspectiva estratégica, los jóvenes son considerados actores claves del cambio social, (...) desde sus iniciativas asociacionistas, participativas y de voluntariado social.

La construcción de ciudadanía juvenil sería entonces un proceso a través del cual los sectores juveniles desarrollan ciertas competencias o capacidades ciudadanas (que aseguran la calidad de la ciudadanía) pero además generan identidad (pertenencia), construyen el interés público (integración), crean esfera pública (diálogo, debate, deliberación, concertación), y fortalecen la práctica participativa asociada con una cultura política democrática de los jóvenes.” (Sánchez Montalvo, 2006).

Ejemplo de IP en el ámbito de la Universidad:

The image shows a screenshot of the website for the 'Campaña Por la paz: no a la investigación militar!' (Campaign for Peace: No to Military Research). The website is in Catalan and French. It features a navigation menu on the left with the following items: PRINCIPAL, PRESENTACIÓN, ENTIDADES ADHERIDAS, OBJETIVOS, ACCIONES, PRENSA, COLABORA, and CONTACTO. The main content area is titled 'ACTUALIDAD DE LA CAMPAÑA' and features a news item: 'Presentamos nuestro informe sobre los Presupuestos 2007'. The text of the news item states: 'El 20% de los recursos destinados a I+D irán a fomentar la investigación militar'. Below the text, there are links to download the report: 'Descárgatelo (pdf 100 Kb)' and 'Nota de prensa (pdf 100 Kb)'. The website URL is <http://www.noalainvestigacionmilitar.org/index.php>.

6.13. Bibliografía y Referencias

1. Nani Ram Subedi (2008). *Advocacy Strategies and Approaches. A Training for Trainers Manual*. ICIMOD Nepal. <http://books.icimod.org>.
2. Alianza Cambio Andino. *Guía metodológica para la elaboración de un plan de Incidencia Política*. <http://www.cambioandino.org/documentos.shtml?apc=ne--;1;-;&x=1060>.
3. Charles Stewart -Mott Foundation (2006). *Haciéndose oír en la UE. Una guía para ONG Grupo de Contacto de la Sociedad Civil*.
4. Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD). *Manual de Cabildeo*, http://inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3832.
5. Karen Sirker. *MANUAL Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas*. Editado por ADVOCACY Building Skills for NGO Leaders.
6. The Centre for Development and Population Activities. www.cedpa.org.
7. Catalina Delpiano y Andrea Torres (2003). *Manual para el Diseño e Implementación de Proyectos de Incidencia*. Corporación PARTICIPA. <http://www.cepis.org.pe/cursomcc/e/pdf/lectura2.pdf>.
8. *Manual práctico de Incidencia Política. Una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil. Manuales Comunitarios en VIH/SIDA y Derechos Humanos 2*. LACCASO Disponible en Internet: <http://www.laccaso.org/espanol/publaccaso.html>.
9. Weyrauch, V. (Coord). (2007). *Tejiendo redes globales. Manual para la Incidencia Política*. CIPPEC Buenos Aires. www.cippecc.org.
10. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.

RECURSOS ONLINE DE INTERÉS

- Para conocer las instituciones de la UE: http://europa.eu/institutions/index_es.htm.
- Alto Comisionado de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>.
- Congreso de Diputados: www.congreso.es.
- Senado: www.senado.es.