

Fortalecimiento y visibilidad

Eduardo Szazi¹

Miembro del Advisory Board del International Center for Not-for-profit Law

Introducción²

Tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la estructura política bipolar de la Guerra Fría, la preocupación de los Estados dejó de ser el enfrentamiento y pasó a ser la búsqueda de la cooperación. Este movimiento es perceptible tanto en la acción estatal concertada para la construcción de agendas comunes, como en la protección ambiental y el libre comercio. También en las acciones de las Naciones Unidas, como lo demuestra la sucesiva celebración de grandes conferencias multilaterales temáticas desde la década de los 90 y la búsqueda de consenso en la Asamblea General.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, la facilidad de desplazamiento por todo el mundo y la interacción en tiempo real con otras personas, propiciada por la tecnología, junto con la aparente reducción del riesgo de una nueva guerra mundial, redujeron sensiblemente la llamada del nacionalismo, que quedó «superado» si se compara con otras formas de identificación colectiva.³ Por otra parte, la emigración individual masiva y la integración de los países en bloques contribuyeron también a la reducción del nacionalismo, que ha perdido espacio a favor de otra forma de relación entre los individuos: una nueva forma de ciudadanía con origen en causas compartidas de alcance internacional, facilitada por el inmediato contacto propiciado por unos pequeños dispositivos que todos llevamos con nosotros: las agendas globales.

La globalización de la actividad económica y el continuo flujo internacional de información llevaron al establecimiento de lo que algunos convie-

¹ El autor agradece a Ramiro Orias (Bolivia), Beatriz Parodi Luna (Perú) y Marcos Carrillo (Venezuela) que hayan compartido información de sus países sobre el tema objeto de este estudio.

² Parte de esta sección fue extraída del capítulo preliminar de nuestro libro *NGOs: Legitimate Subjects of International Law* (Leiden University Press, Leiden, 2012).

³ Thomas Franck, por ejemplo, sostiene que hoy en día las personas pueden tener más de una filiación, como, por ejemplo, la doble nacionalidad, algo impensable en el pasado. Véase T. FRANCK, *Is Personal Freedom a Western Value?* (1997) *AJIL* v. 91, 593.

nen en denominar la sociedad civil global, que se puede definir como «las esferas de ideas, valores, instituciones, organizaciones, redes e individuos localizadas *entre* la familia, el Estado y el mercado y que operan *más allá* de los límites de las sociedades, las políticas y las economías nacionales»⁴. Un observador atento no podrá dejar de remarcar que este concepto reproduce a escala internacional el mismo modelo de espacio social observado dentro de los límites nacionales. No obstante, si bien existe un cierto consenso general sobre el hecho de que la expresión «sociedad civil global» se refiere a la respuesta a la creciente preocupación por la necesidad de un nuevo acuerdo social, económico y político a escala internacional (un nuevo modelo de gobernanza mundial), es cierto que no hay consenso sobre la forma en que dicha respuesta debería articularse⁵.

De todas formas, es un hecho fuera de toda controversia que la esfera internacional es una arena contenciosa y fragmentada, donde estados y organizaciones internacionales, si bien dispuestos a cooperar, luchan también para defender sus propios intereses, a menudo bajo el argumento de atender a los intereses de la sociedad civil, la cual, por su parte, trata de emerger y ser legitimada por las mismas instituciones que, supuestamente, la representan⁶.

Durante el siglo xx, observamos la consolidación de una nueva forma de expresión de la sociedad civil, que desea participar en la citada arena. Esos autoproclamados portavoces y, en ocasiones, abogados defensores, se posicionaron en la arena pública junto a las instituciones tradicionales que representan los intereses de los ciudadanos, como los parlamentos electos, pero bajo un nuevo modelo organizativo, conforme al cual los individuos se agrupan por objetivos comunes en cuestiones de interés público, normalmente de carácter universal: las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Las ONG, no obstante, no se pueden considerar como un sinónimo de la sociedad civil, menos aún de una sociedad civil internacional⁷, si bien es incuestionable que son actores no estatales relevantes en el mundo contemporáneo, el cual, según algunos autores, está experimentando una «revolución

⁴ H. ANHEIER, M. GLASIUS and M. KALDOR (eds.), *Global Civil Society 2001* (OUP, Oxford 2001) 17.

⁵ J. KEANE, *Global Civil Society?* (CUP, Cambridge 2003) 2.

⁶ M. E. KECK and K. SIKKINK, *Activist beyond Borders* (Cornell University Press, Ithaca 1998) 32-33.

⁷ K. ANDERSON, «The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society» (2000) EJIL v. 11 n. 1, 91.

asociativa global» que alterará permanentemente la relación entre los Estados y los ciudadanos⁸.

Fue la Carta de las Naciones Unidas (hecho tal vez desconocido por muchos) la que acuñó la expresión «organización no gubernamental» al estipular, en su artículo 71, que el Consejo Económico y Social establecería mecanismos de consulta con organizaciones no gubernamentales que tuvieran relación con los asuntos de su competencia.

Al hacerlo, la Carta de las Naciones Unidas, un instrumento legal de importancia a escala mundial, reconoció que la esfera pública era mayor que la gubernamental y que los Estados no eran los únicos que tenían legitimidad para ser escuchados en aquellas cuestiones que afectaran a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. De esta forma, si los Estados están legitimados para representar los intereses *generales* de *un* pueblo *dentro* de sus límites territoriales, se pasó a considerar a las ONG representantes legítimas de intereses *específicos* de *todos* los pueblos, *sin* límites territoriales.

Además de la Carta de las Naciones Unidas, existen otras disposiciones que merecen nuestra atención. En especial, aquéllas que tratan sobre el principio de autodeterminación de los pueblos. La autodeterminación está en la base de todas las teorías políticas sobre el Contrato Social⁹; en virtud de dichas teoría, individuos que viven en situación de libertad conceden al Estado el uso exclusivo de la fuerza, como forma de poder vivir pacíficamente en sociedad y así dedicarse a sus quehaceres, disfrutar de sus propiedades y buscar su felicidad. La Carta fue más allá del objetivo inicial de independencia del colonialismo para abarcar actualmente el derecho a la democracia. No podemos dejar de destacar, en este sentido, el famoso preámbulo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos que declara que «se instituyen entre los hombres gobiernos, cuyos justos poderes derivan del consentimiento de los gobernados».

A partir de esta breve frase, podemos construir las tres dimensiones de la legitimidad de la autoridad estatal: esta será legítima si previamente ha sido conferida con el consentimiento de aquéllos que estarán vinculados por sus actos; dichos actos serán legítimos si se han adoptado de acuerdo con ciertos procedimientos justos y preestablecidos; y ambos tendrán legitimidad si el

⁸ L. SALOMON, S. W. SOKOLOWSKI y R. LIST, *Global Civil Society: an overview* (Center for Social Studies, Baltimore 2003).

⁹ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Spinoza, Hobbes, Puffendorf, Locke, Rousseau y, más recientemente, de John Rawls.

resultado se considera aceptable por aquellos que lo obedecen, en función de lo que estos consideren correcto y justo.

Algunos teóricos contemporáneos, como Thomas Franck, sostienen que el principio de la autodeterminación de los pueblos es el primer bloque para la construcción del derecho a la democracia, sobre el cual se superpone un segundo bloque, relativo a la libertad de expresión, y un tercero, relacionado con el derecho a elecciones libres y abiertas¹⁰. Por nuestra parte, entendemos que es necesario añadir un cuarto bloque: el reconocimiento del derecho de participación del individuo en la definición, implantación y control de políticas públicas, por medio de organizaciones de la sociedad civil.

Como vimos, la Carta de la ONU reconoció el derecho de las ONG a ser consultadas acerca de asuntos pertinentes al Consejo Económico y Social, el cual, a su vez, es el principal foro mundial para debatir el desarrollo socioeconómico sostenible de todas las naciones, y a quedar incluidas dentro del ámbito de los Objetivos del Milenio. La Carta también reconoció que los pueblos del mundo tienen derecho a la autodeterminación, lo cual, como vimos, se traduce actualmente como el derecho a la democracia.

La interacción del Estado con la sociedad civil organizada es actualmente una condición esencial para asegurar la legitimidad de los actos estatales, principalmente aquéllos llevados a cabo por el Ejecutivo, puesto que, siendo principalmente realizados por empleados burocráticos no electos, traen dentro de sí el déficit de legitimidad de tales instancias, lo cual puede ser, al menos parcialmente, suplido por el diálogo con entidades cuyos propósitos guarden relación con la materia en cuestión.

Dicho diálogo, no obstante, impone a las organizaciones de la sociedad civil una doble obligación: por un lado, la carga de demostrar al Estado su capacidad de contribuir de forma efectiva en la materia en cuestión, sea en virtud de su conocimiento material o mediante la representatividad de las partes relevantes interesadas y, por otro, la carga de construir su legitimidad junto a la propia sociedad civil, no pocas veces enfrentándose a los mismos cuestionamientos sobre el déficit de legitimidad que pretende subsanar en la interacción con la burocracia estatal.

Para responder a esta doble obligación, nos parecen fundamentales el fortalecimiento institucional y la visibilidad de propósitos y resultados, lo que necesariamente pasa por el refuerzo de la representatividad, la gobernanza y transparencia.

¹⁰ T. FRANCK, *The Emerging Right to Democratic Governance* (1992) AJIL v. 86, 50.

Representatividad

Cada país tiene sus propias normas para la creación de organizaciones de la sociedad civil, pero en Iberoamérica, siguiendo el modelo de Portugal y España, estas organizaciones suelen adoptar la forma de fundación o asociación.

Si la base de la fundación es su patrimonio y la de la asociación es su grupo de asociados, aparentemente la primera sufre de déficit de representación de la sociedad civil, en la medida en que no tiene miembros y, en la práctica totalidad de los casos, la instituyó una única persona u organización. Sin embargo, sabemos que en nuestros países la mayoría de las asociaciones tiene un grupo de asociados de no más de un puñado de personas, de forma que tampoco pueden construir su legitimidad en la representación de una amplia parcela de la sociedad.

Este déficit de representación de «cabezas» resulta particularmente pernicioso cuando las entidades discrepan públicamente de los gobernantes electos con millones de votos o de posicionamientos públicos de partidos políticos con centenas de miles de afiliados y un número aún mayor de simpatizantes.

Para paliar este déficit, una asociación puede adoptar la estrategia de ampliar de forma notoria su grupo de miembros o filiados. Greenpeace, por ejemplo, tiene 2,9 millones de partidarios en todo el mundo y Amnistía Internacional, 2,2 millones de miembros voluntarios en más de 150 países. Tales números, sin duda, llaman la atención de los interlocutores gubernamentales y les conceden espacio para el diálogo.

Si una amplia afiliación no es posible o deseable, la actuación en red, con entidades afines, puede ser una estrategia de éxito, como se observa, por ejemplo, en la coalición de distintas ONG formada para la «Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal», que resultó en la Convención de Ottawa en 1997.

El déficit de representatividad se puede ver mitigado, también, por el volumen de recursos invertidos en la causa, principalmente si se compara con los recursos gubernamentales: en 2009, la UNEP consiguió 89 millones de dólares de Estados Unidos en donaciones, pero, en el mismo período, The Nature Conservancy obtuvo 990 millones de dólares y destinó 719 millones de dólares a sus programas medioambientales. Tales cifras la legitiman por sí solas en el debate sobre la protección del medio ambiente y presentan a nuestras entidades el desafío de pensar seriamente sobre la constitución de fondos patrimoniales, de redes amplias de donantes y de iniciativas estructuradas y permanentes de *fundraising* como estrategias de fortalecimiento institucional.

Gobernanza

No obstante, el fortalecimiento institucional no se limita a los grupos amplios de asociados y a los saldos bancarios. Es necesario aplicar inteligencia y sabiduría en la gestión de dichos activos en pos de la causa abrazada por la entidad y del beneficio de la sociedad. Para ello, la calidad de la gobernanza es esencial.

En 1992, el Banco Mundial editó el documento *Governance and Development*¹¹, donde definió la gobernanza como el «ejercicio de la autoridad, el control, la administración y el poder de gobierno». Precizando más, «es la forma en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos sociales y económicos de un país con el desarrollo como objetivo», lo que necesariamente implica la «capacidad de los gobiernos de planear, formular e implantar políticas y cumplir funciones».

En nuestra tradición legal, la ley presta poca atención a la gobernanza de las organizaciones de la sociedad civil, y prácticamente no existen disposiciones en los Códigos Civiles que prevean procedimientos avanzados de gestión.

Con el fin de suplir dicha laguna y reconociendo que la buena gestión es un factor crítico para el éxito de las iniciativas de las entidades y, en consecuencia, para el fortalecimiento de su legitimidad ante la sociedad civil, en general, y ante el gobierno y los financiadores, en particular, las organizaciones de la sociedad civil en diversos países consolidaron prácticas consagradas de buena gestión en «códigos de buenas prácticas de gobernanza».

En la misma línea que el documento del Banco Mundial, dichas directrices tienen el fin de organizar prácticas para la administración de las entidades en la gestión de sus recursos teniendo en cuenta el alcance de su misión. Existen varios ejemplos en América que vale la pena destacar, como la «Guía de Buenas Prácticas de Gobernanza para Fundaciones e Institutos Empresariales» (2009) del GIFE (Brasil), el «Código de Conducta para la Gestión de Inversión de Fondos Patrimoniales de Organizaciones sin Fines Lucrativos» (2010) del CFA Institute (EE.UU.), traducido al portugués por el GIFE en 2012¹² y el «Código de Ética» de la red UNITAS (Bolivia)¹³. En Europa, también merecen una lectura atenta las publicaciones «Buen Gobierno y

¹¹ World Bank, *Governance and Development* (Washington, 2002), disponible en el sitio web del banco. Véase <http://documents.worldbank.org/curated/en/topic>

¹² Los documentos están disponibles gratuitamente en http://www.gife.org.br/iniciativas_publicacoes.asp. Para la versión de la Guía GIFE en español, véase http://empresa.org/sitio-2009/documentos/guia_versao_em_espanhol.pdf

¹³ Véase http://www.redunitas.org/CodigodeEtica_Unitas.pdf

Buenas Prácticas de Gestión para las Fundaciones» (2011) de la Asociación Española de Fundaciones¹⁴, o el «Código ético y buen gobierno de las fundaciones» (2004) de la Coordinadora Catalana de Fundacions¹⁵ y los «Principios de Buenas Prácticas» (1994) del Centro Europeo de Fundaciones¹⁶.

¿Qué tienen en común estas guías? La preocupación por la gestión profesional, entendiendo «profesional» como «no *amateur*», ya sea dicha gestión voluntaria o remunerada. Y aquí quiero dejar claro que es erróneo considerar que la remuneración del personal es suficiente para lograr una buena gestión; diversos consejos voluntarios son extremadamente competentes en el desempeño de sus atribuciones, del mismo modo que muchos empleados no lo son. En realidad, la profesionalidad no se debe medir en función de los recursos que invertimos, sino de los resultados que obtenemos, los cuales se han de analizar bajo tres dimensiones.

La primera dimensión es la de la EFECTIVIDAD; es decir, el resultado se evidencia mediante la demostración de que se llevó a cabo una determinada iniciativa. En esta dimensión, el verbo clave es «HACER». La efectividad es omnipresente en todos los informes de actividades de organizaciones de la sociedad civil y en todas las acciones de prestación de cuentas a financiadores, sean estos públicos o privados. No es muy avanzada, puesto que *amateurs* y profesionales siempre «hacen» algo y, por lo tanto, resulta insuficiente.

Sabiendo que los recursos son limitados y, habitualmente, están por debajo de las necesidades reales, la parcela de los gestores se ocupa con una segunda y más sofisticada dimensión, que es la de la EFICIENCIA en la asignación de los recursos de que disponen. Esta dimensión tiene «ECONOMIZAR» como verbo clave y es la «favorita» de los financiadores, principalmente gubernamentales, quienes determinan procedimientos para la adquisición de bienes y servicios, imponen hojas de costes excesivamente detalladas y exigen informes que sean capaces de demostrar el gasto de cada apunte en cada línea del presupuesto. Esta dimensión es omnipresente en los informes de cuentas presentados a los financiadores, pero está casi siempre ausente en los informes anuales de actividades que se ponen a disposición de la sociedad en general, lo que parece demostrar que las organizaciones de la sociedad civil se preocupan poco por dar visibilidad a sus procesos internos de concepción de proyectos, a sus procedimientos de selección de equipos y a sus

¹⁴ Véase http://www.fundaciones.org/EPORTAL_DOCS/GENERAL/AEF/DOC-cw-4def619b7b520/BuenGobiernoYBuenasPrActicasdeGestiOnparalasFundaciones.pdf

¹⁵ Véase www.ccfundacions.cat/index.php

¹⁶ Véase <http://pt.scribd.com/doc/93102520/Principios-de-Buenas-Practicas-del-Centro-Europeo-de-Fundaciones>

proveedores y estructuras de costes, aun cuando captan recursos *de y en nombre de la sociedad*.

Nos parece indiscutible que esta segunda dimensión exige mucha más profesionalidad que la primera, en la medida en que requiere competencias de gestión, principalmente en las áreas de administración y financiación. A pesar de los avances que muchas organizaciones han realizado en esta dimensión, aún queda mucho por hacer, puesto que existe una tercera dimensión que se debe tener en cuenta en los resultados: la dimensión de la EFICACIA, donde la clave es «TRANSFORMAR».

La transformación de la realidad es el objetivo que impregna la misión de todas las organizaciones de la sociedad civil; es la razón que aglutina los recursos financieros, motiva a los voluntarios y constituye el soporte de toda la comunicación institucional con la sociedad civil en general, y con gobierno y financiadores, en particular. Sin duda, la transformación se vende a todos los *stakeholders*. Cabe, por tanto, preguntarse: ¿se ofrece dicha transformación a todos los *stakeholders*?

La verdad es que todos tienen capacidad de hacer, algunos de economizar, pero pocos tienen la capacidad de transformar.

Es la capacidad de transformar, mediante la eficacia de las acciones, lo que garantiza a la organización, de forma duradera, su reconocimiento social y su legitimidad pública permanente. No ya el discurso, sino la acción; y todavía más que la acción, el resultado. Es a partir del resultado como se construye, o se destruye, toda la reputación; y es a partir de la capacidad de transformar como se debe evaluar a todas las entidades. Y es a partir de la capacidad de identificar, diagnosticar, planear y ejecutar, evaluar y comunicar tal transformación como se concibe toda gobernanza.

Un cambio necesario. El fortalecimiento de nuestras organizaciones pasa por la capacidad de identificar un problema que la entidad, mediante su contribución, es capaz de resolver, lo que requiere atención y humildad. Pasa por la capacidad de diagnosticar con precisión la situación actual, lo que requiere un conocimiento y un análisis profundos. Pasa por la capacidad de planear las acciones para alcanzar la transformación dentro del tiempo y con los recursos disponibles, lo que requiere raciocinio analítico y sabiduría para escoger. Pasa por la capacidad de ejecutar, con cumplimiento de plazos, metas e indicadores de resultado cuantificables, adaptando el plan a las dificultades y sin olvidar el objetivo final, lo que requiere habilidad de gestión y de adaptación. Pasa por la capacidad de evaluar el resultado, compararlo con las metas e identificar y entender errores y aciertos, lo que requiere autocrítica. Pasa por la capacidad

de hacer público todo este proceso, para todos los *stakeholders*, sea cual sea su resultado, lo que requiere compromiso con la transparencia.

Transparencia

La transparencia es una cuestión que impregna los diversos códigos éticos ya mencionados y está prevista en otros documentos específicos en Iberoamérica, como, por ejemplo, en el «Sistema de Información para la Transparencia y Rendición de Cuentas» (2011) de la Red UNITAS (Bolivia)¹⁷ y en el interesante sistema de evaluación periódica de los miembros de la red PROCOSI, formada por treinta y una organizaciones no gubernamentales con actuación en el área de salud integral y desarrollo en Bolivia, cuyo enfoque se basa en la calidad de diversos elementos clave para el fortalecimiento de la red como un todo¹⁸.

Crterios de Calidad PISTA:

La Base del Sistema de Membresía con enfoque de calidad de PROCOSI, son los criterios PISTA

Pertinencia: Responder a las necesidades de la población boliviana, aportando a las políticas de salud y desarrollo del Estado Boliviano

Aportes a Sinergias de Red: Aportar al proceso de construcción de capacidades de la Red



Institucionalidad: Cumplimiento de normas nacionales, departamentales y locales, y las regulaciones de PROCOSI

Solvenia Técnica: Capacidad para la implementación eficaz y eficiente de programas, proyectos, servicios y el aprendizaje continuo

Transparencia: Demostrar un desempeño administrativo, financiero eficiente y transparente

Fuente: PROCOSI - Programa de Coordinación en Salud Integral.

No obstante, la transparencia no es una demanda originada a partir de los intereses de las organizaciones de la sociedad civil para la captación de recursos y para el refuerzo de su legitimidad.

Por el contrario, es una demanda de diversos organismos gubernamentales, especialmente después de los grandes ataques terroristas de Nueva York,

¹⁷ Véase http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/bolivia_sistema_de_informacion.pdf

¹⁸ Véase http://procosiorg-2.hosting.parking.ru/?page_id=4141

Londres y Madrid, perpetrados por extremistas musulmanes que se valieron de organizaciones de la sociedad civil para encubrir sus intenciones y proverse de mejores medios para actuar.

Por ello, no podemos dejar de recordar las recomendaciones de la OCDE¹⁹ y de la Unión Europea²⁰ sobre la adopción de normas de transparencia y prestación de cuentas de entidades sin fines lucrativos.

Por más repulsivo que este hecho pueda parecer, ONG y grupos terroristas comparten ciertos elementos comunes: son grupos de la sociedad civil, voluntariamente organizados y que actúan fuera del aparato estatal, con convicciones políticas definidas y con el firme propósito de transformar la realidad. Acumulan simpatizantes jóvenes gracias a sus mensajes objetivos y son capaces de modificar el comportamiento de los gobiernos gracias a su capacidad de ejercer presión. Se diferencian por sus métodos y por su actitud institucional en cuanto a la transparencia y la visibilidad.

En un mundo con fronteras difusas, cabe reflexionar sobre nuestros desafíos, fortalecer lo que necesitamos y dar visibilidad a lo que debemos.

¹⁹ Véase <http://www.fatf-gafi.org/documents/repository/internationalbestpracticescombatingtheabuseofnon-profitorganisationsrviii.html>

²⁰ Véase http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2005/consulting_0014_en.htm