

00462

2



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

* EL PAPEL DE LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS EN
MEXICO. ALCANCES, SIGNIFICADOS Y RETOS HACIA EL
SIGLO XXI *

101 279

T E S I S D E G R A D O
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
MAESTRO EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A :
JOSE ANTONIO / CASTILLO MEDINA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. GLORIA RAMIREZ HERNANDEZ



MEXICO, D. F.

AGOSTO, 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Gloria Medina y Fierro

Mamá:

Los valores que de ti aprendí, hoy vuelven a dar frutos.
Con orgullo, te entrego el grado académico adquirido, como muestra del
profundo respeto y admiración que te tengo.
Gracias por darme el ser... Gracias por haberme educado...
Gracias por estar al lado de tus hijos...
Gracias por acompañarme y guiarme por la vida...
Gracias porque hoy, tengo metas nuevas...
por las que lucharé con la misma convicción
y mística que me enseñaste
para ser mejor.

A Daniel (q.e.p.d.)

Llegaste al mundo a cumplir una encomienda de Dios. Hoy formas parte de la legión de ángeles que habitan en el paraíso, donde algún día nos reunirá la eternidad.

Al Lic. Rafael G. Ríos García

Gracias por su invaluable apoyo

en mi formación profesional.

A la Dra. Gloria Ramírez Hernández

Por arraigar en mí,
los valores de dignidad,
igualdad y libertad que engrandecen
a la humanidad.

A Ivonne, Leticia y José Antonio

Mis triunfos, los ofrendo como ejemplo para que luchen incansablemente en la vida.

A Patricia, Alejandra y Arnulfo

Somos dueños de lo más grande en la vida: nuestra madre. Los invito a que como en esta ocasión, nos esforcemos para demostrarle que la consagración por sus hijos, logró su objetivo: hacernos hombres y mujeres de bien.

A Ricardo Medina Martínez

Gracias por tus consejos y apoyo.

A Nancy, Lorena, Giovanni, Alan y Erick

Para que ellos y los de su generación, luchen por consolidar los principios de dignidad humana en nuestro país.

A Susana y Guillermo

En reconocimiento a su solidaridad.

A mis amigos

Gracias a quienes han compartido conmigo momentos importantes en la vida.

CONTENIDO

	Pag.
Introducción	
1. Marco Teórico	1
1.1 Enfoques y teorías de los clásicos a los contemporáneos sobre sociedad civil	1
1.2 El valor agregado y los componentes de la acción social en la teoría del comportamiento colectivo y de masas	6
1.3 Lo privado con fines públicos. Modelo organizacional de la teoría del tercer sector o de las organizaciones no lucrativas	11
2. Las Organizaciones No Gubernamentales: expresión de la sociedad civil	18
2.1 Polisemia y ambigüedad del concepto ONG	21
2.2 Origen y evolución de las ONG	26
2.2.1 Catolicismo progresista, movimientos reivindicativos y regímenes autocráticos: germen de las ONG en Latinoamérica	32
2.2.2 Corporativismo, movimientos sociales, economía y democracia: potencializadores de las ONG en México	36
2.3 Los objetivos de las ONG: del cambio social y la concientización a la promoción del desarrollo	42
2.4 Fortalecimiento institucional de las ONG y trabajo en redes	56
2.5 Enfoques simples y complejos de clasificación: dimensiones endógenas y exógenas de las ONG	72
2.6 Fuentes, metodologías y condiciones de financiamiento de las ONG	85
2.6.1 Procedencia y uso de recursos de las ONG de México	96

3.	Identidad de las ONG y defensa de los derechos humanos: entre la libertad de asociación y la orfandad jurídica	114
3.1	Marco Jurídico	118
3.1.1	Principios jurídicos nacionales. Antecedentes	119
3.1.1.1	Disposiciones Constitucionales	121
3.1.1.2	Leyes internacionales con carácter supremo	127
3.1.1.3	Las Asociaciones y Sociedades Civiles en el Código Civil del Distrito Federal en Materia del Fuero Federal y de los Estados en Materia del Fuero Común	131
3.1.1.4	Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Politización y conflicto	134
	3.1.1.4.1 Estímulos fiscales de las IAP's	139
3.1.1.5	Legislaciones en el ámbito estatal: "la ley quesillo"	142
3.1.1.6	Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	149
3.2	Universo cuantitativo y cualitativo de las ONG en México	165
3.2.1	Del surgimiento tardío al movimiento moderno de las ONG de derechos humanos en México	172
3.3	Las ONG en la defensa de los derechos humanos: encrucijada internacional y denuncia nacional	179
3.3.1	ONG internacionales: la defensa de los derechos humanos y el estigma de la soberanía de México	188
3.3.2	ONG nacionales: visión sobre México y acción en el extranjero	194

4.	Del pasado antagonista al futuro promisorio: relación estado-sociedad civil	196
4.1	A veces asediadas... a veces denunciantes: lo aciago de la relación ONG-gobierno	201
4.1.1	Amenazas y agresiones contra ONG: el caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)	203
4.1.2	Denuncias, peticiones y propuestas de las ONG ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA	218
4.1.3	Interés en México de los órganos especializados de derechos humanos de la ONU: clímax de las denuncias de las organizaciones civiles	234
4.2	Importancia de las ONG para la administración 1994-2000	250
4.2.1	Dirección de Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Gobernación (SG)	259
4.2.2	Unidad de Coordinación y Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	262
4.2.3	Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos	263
4.3	Las promesas de campaña y la "revolución de la esperanza"	268
4.3.1	Agenda Nacional de la Sociedad Civil y el Poder Ciudadano	272
4.3.2	Alianza Ciudadana: el futuro en curso	277

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

NI PRINCIPE
NI MERCADER:
CIUDADANO

Marc Nerfin

Introducción

En la última década del siglo XX, en el ámbito nacional e internacional, el tema de los derechos humanos cobra una creciente importancia que se evidencia por la inclusión del concepto en casi todos los discursos políticos de los gobiernos del orbe.

En el caso de México, el tema de los derechos humanos puede analizarse desde dos dimensiones: por un lado, como movimiento, impulsado por organizaciones civiles a partir de la década de los años setenta, y por otro, como política pública a partir de los últimos años de la década de los ochenta, en la que el Estado crea instituciones de enlace con la sociedad civil y de atención y protección de los derechos humanos.

Bajo esta perspectiva, la presente investigación, se ciñe al estudio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el campo de los derechos humanos.

La importancia de estudiar a las ONG de derechos humanos en México, obedece a que se trata de un tema de gran relevancia no sólo por lo que significa su posicionamiento en el contexto político social, sino porque contribuye a profundizar el conocimiento de su entorno.

La presencia creciente e importancia de su posicionamiento político en México en los últimos años, establece vertientes para su estudio a partir de encontrar contestación a dos interrogantes: ¿cuál es el papel e impacto de las ONG de derechos humanos en México? y ¿cuál podría ser su alcance en el nuevo siglo?.

Es pertinente señalar que en principio, el movimiento de las organizaciones civiles, es la respuesta ciudadana dentro de los márgenes del Estado de derecho.

Su movilidad se lleva a cabo fuera de las formas tradicionales de organización política de los Estados contemporáneos y de sus instituciones gubernamentales.

Además, no debe soslayarse que la sociedad civil organizada influye en múltiples campos y contribuye a modificar el panorama económico, político y social de diversos países y México no es la excepción.

La investigación busca construir una base de conocimientos que permitan valorar con certeza y razón el movimiento de las ONG de derechos humanos en México, así como contar con los suficientes elementos de juicio para proyectar escenarios del futuro previsible del tema de estudio.

Bajo esta perspectiva, la hipótesis de la investigación sostiene que:

Las ONG de derechos humanos en México constituyen un segmento de la sociedad civil que nace, sobrevive, crece y camina hacia su consolidación, alentadas por el afán de revertir el desconocimiento y menosprecio del respeto de los derechos humanos en el país. En este contexto, las ONG transitan de un estatus de movimiento endeble, reivindicativo y de protesta, a otro en el que proponen alternativas para la construcción de una conciencia social y estatal que fortalezca los

derechos y libertades, a través del reconocimiento de la dignidad y la existencia de un genuino régimen de derecho.

El aval de la fortaleza de las ONG es el resultado del proceso de institucionalización/legitimación que experimentan, perceptible en la influencia para edificar paulatinamente un Estado de Derecho, el eco de sus denuncias en el ámbito internacional y su reconocimiento ambivalente por parte del gobierno y la sociedad, que las sitúan como factor de riesgo para la gobernabilidad o, paulatinamente, como corresponsables en la elaboración de políticas públicas.

Los objetivos de la investigación, orientados a validar la hipótesis son los siguientes:

- Profundizar en la investigación de las causas, razones y argumentos socio-políticos que históricamente alientan a la sociedad civil a organizarse y conformar las llamadas ONG.
- Analizar la influencia de la sociedad civil organizada para modificar condiciones políticas, económicas y sociales.
- Diseñar un marco conceptual de referencia que permita identificar corrientes teóricas relativas al comportamiento y acción social, la evolución teórica histórica del concepto sociedad civil, así como conocer las teorías recientes sobre el llamado tercer sector.
- Determinar el significado conceptual de las ONG, acotando sus ambigüedades, insuficiencias y polivalencias derivadas de la efervescencia creciente de su uso.
- Estudiar en el ámbito internacional las referencias históricas que a partir de un determinado enfoque, establecen el origen de las ONG. Asimismo, determinar los factores que de manera particular se manifiestan en Latinoamérica y en México, para alentar la conformación de organizaciones civiles.
- Valorar la dinámica de trabajo de las ONG, que en términos de presencia social y alcance político, les permite evolucionar de una condición de "aislamiento" a otra de "responsabilidad compartida".
- Analizar las formas de organización de la sociedad civil y los modelos de clasificación que de ellos se derivan.
- Reflexionar sobre los canales financieros y condiciones de financiación para las ONG, determinando los motivos que organizaciones nacionales públicas y privadas, organizaciones y agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, así como agencias de ayuda privada de países desarrollados tienen para otorgar recursos económicos.
- Profundizar en el estudio de los referentes, principios y mecanismos jurídicos en los ámbitos internacional y nacional que sustentan la libertad de asociación, como elemento inalienable a la existencia de las ONG.

- Elaborar un perfil identitario de las ONG de derechos humanos en México, a partir del alcance de su movilidad frente al valor de la democracia como forma de gobierno idóneo para la defensa y protección eficaz de los derechos humanos.
- Determinar posturas y corrientes críticas de las ONG hacia la atención de los derechos humanos por parte del gobierno, así como los efectos de la acción de denuncia de las ONG frente a la opinión gubernamental.
- Construir una semblanza de la participación de ONG en organismos internacionales de derechos humanos en los últimos años, así como el impacto de sus denuncias.
- Identificar el proceso de fortalecimiento institucional de las ONG, que les permite incidir en los procesos de construcción de relaciones con el medio social, político y económico.
- Ponderar la figura de Red, como factor asociativo de respuesta para impactar en las políticas públicas.
- Reflexionar sobre las atribuciones que el Estado otorga a las ONG, los límites que ello impone a su acción y las implicaciones derivadas de una normatividad rígida y estrecha. Asimismo, identificar los puntos de tensión y desacuerdos prevalecientes que derivan en una relación de distanciamiento y confrontación.
- Formular una serie de propuestas temáticas encaminadas a construir un adecuado marco jurídico propio para las ONG acorde a su naturaleza.

Es conveniente advertir que la investigación delimita su análisis al período comprendido básicamente a la última década del siglo XX, en virtud de que en esos años se suscitan en México las condiciones sociales y políticas que le dan sustento a la hipótesis y que permiten su validación.

La importancia del período de estudio, se deriva del hecho de que constituye el espacio en el que confluyen las aptitudes adquiridas por las ONG de derechos humanos entre los años setenta y ochenta, que les permite alcanzar un nivel importante en su maduración y paralelamente, colocarse en un punto preeminente que en el actual proceso de cambio político, les augura reconocimiento formal y crecimiento en la demanda de sus servicios, mayor visibilidad, diferenciación funcional y profesionalización.

Estas afirmaciones son producto no sólo de la exhaustiva bibliografía que se analiza en la investigación, sino de un proceso dual de acercamiento con las ONG de derechos humanos y de participación en diplomados, cursos, seminarios, encuentros, conferencias y mesas redondas, cuyo tema central es el de los derechos humanos y en los que las organizaciones civiles son un actor central.

Baste señalar como ejemplo, que durante la elaboración de la investigación, tanto en la búsqueda de información como de acercamiento con las ONG, se me presenta la oportunidad de visitar en diversas ocasiones sus instalaciones y establecer vínculos con sus miembros y eventualmente con sus dirigentes.

Entre éstas ONG sobresalen las siguientes: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFFV), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC), Global Exchange (GE), Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Amnistía internacional (AI), Fundación Demos, Centro Antonio de Montesinos (CAM), Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Alianza Cívica (AC), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Madres de la Plaza de Mayo y la Liga Francesa para la Enseñanza de los Derechos Humanos.

Asimismo, entre los eventos en que participo y que sirven como instrumento para forjar el conocimiento tanto de los derechos humanos como de las ONG, destacan el Diplomado en Derechos Humanos, impartido por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos en 1998, en la ciudad de México, el Tercer Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe: Alternativas y Propuestas Ciudadanas para la Integración Regional de Nuestros Pueblos en 1999, en Cancún, Quintana Roo, así como la VI Conferencia Mundial de Educadores para la Paz, organizada por la UNESCO y la Asociación Internacional de Educadores para la Paz (AIEP) en París, Francia.¹

Independientemente de estas experiencias, que implican el debate permanente sobre un tema tan dinámico y cambiante y en las que surgen iniciativas para el fortalecimiento de las ONG, anecdóticamente la revisión de la tesis también se lleva a cabo en diversos espacios informales, como un tren parisino cuando asistí a la Conferencia Mundial de Educadores para la Paz de la AIEP, o en la sala de

¹ Los eventos en los que participé son: Diplomado en Derechos Humanos. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Ciudad de México, 1998; Seminario Internacional con el tema Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Ambito Interno. Instituto Interamericano de los Derechos Humanos (IIDH). Cuernavaca, Morelos, 1998; Tercer Foro de Derechos Humanos. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tlaquepaque, Jalisco. 1998; Foro Nacional: "Vigencia y Práctica de la Declaración Universal de Derechos Humanos a Cincuenta Años de su Proclamación". Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Ciudad de México. 1998; Tercer Coloquio Internacional de Educación en Derechos Humanos: Los Retos de la Educación. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla. Puebla, Puebla. 1999; Tercer Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe: Alternativas y Propuestas Ciudadanas para la Integración Regional de Nuestros Pueblos. Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe. Cancún, Quintana Roo. 1999; Seminario sobre "Justicia Penal Internacional". Programa de Derechos Humanos de la Universidad Ibero Americana (UIA) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Ciudad de México. 2000; VI Conferencia Mundial de Educadores para la Paz. UNESCO y la Asociación Internacional de Educadores para la Paz (AIEP). París, Francia. 2000; Segundo Encuentro de la Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos de México. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos-UNAM y Benemérita Universidad de Puebla. Puebla, Puebla. 2000; Seminario Derechos Humanos, Sociedad Civil y Prácticas Militares. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Embajada Británica en México. Ciudad de México. 2001; y Ciclo de Conferencias "Transición Democrática y Protección de los Derechos Humanos". Comisión Nacional de Derechos Humanos y Facultad de Derecho de la UNAM. Ciudad de México. 2001.

espera del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, situaciones que paralelamente constatan el interés de las partes involucradas en la investigación.

Al iniciar la investigación sobre las ONG de derechos humanos, enfrente una serie de inconvenientes relativos a las categorías conceptuales que el tema involucra. El primer paso es delimitar teóricamente lo que implica hablar de sociedad civil y conceptos afines como tercer sector y sector no lucrativo. La amplitud de las referencias teóricas, me lleva a revisar en una perspectiva histórica, bibliografía desde los clásicos como Aristóteles, hasta los contemporáneos como Lester M. Salomón de la Johns Hopkins University.

Un aspecto insoslayable en el transcurso de la investigación lo constituye la recopilación y clasificación de la información. Al respecto, dado que el interés por el estudio de las ONG es relativamente reciente, son pocas las investigaciones realizadas y las que existen, tienen una preeminencia académica, frente a una amplia gama de opiniones y aproximaciones generales publicadas en fuentes hemerográficas.

Esta situación me alienta al mismo tiempo a iniciar investigación de campo y visitar directamente las instalaciones de diversas ONG, donde inicio la recopilación de documentos especializados producidos por las propias organizaciones, constituyéndose en un material de gran valía, dado que no se trata de interpretaciones aproximativas al tema, sino resultados de experiencias reales del trabajo de éstas, que sin duda, constituyen un referente que otorga veracidad a la investigación.

El desarrollo del presente estudio, requiere investigar paralelamente la postura del gobierno hacia las ONG en documentos oficiales, con el fin de establecer puntos de interés común y temas en los que se contraponen.

La posibilidad de entender el significado e importancia de la movilidad de las ONG a través de un ejercicio de análisis profundo e integral, permite verificar la hipótesis planteada en la investigación, y consecuentemente, contribuir con el estudio profesional de la sociedad civil.

En este contexto, la investigación consta de cuatro capítulos, en los que se analiza, particulariza y polemiza sobre los aspectos inherentes al pasado, presente y futuro de las ONG.

El *capítulo primero*, constituye a manera de *marco teórico*, un conjunto de definiciones referenciales del concepto *sociedad civil*, un esbozo de la construcción de las teorías de los nuevos movimientos sociales, así como la explicación detallada de la teoría del comportamiento colectivo y de masas y la teoría del tercer sector.

No se intenta hacer una historia conceptual del término sociedad civil o un compendio de teorías sobre la acción social, ni tampoco profundizar en sus coincidencias o diferencias de una época a otra, dado que el objetivo de la tesis no es dilucidar la cuestión de la sociedad civil en el campo de lo teórico, sino en el de lo social y político.

La intención de exponer diversas definiciones escogidas de la sociedad civil, es mostrar que la discusión al respecto no es nueva y sobre todo, que actualmente existe un uso y abuso del término, a partir de un resurgimiento que se pone de moda a partir de la acción social en su lucha contra dictaduras comunistas y militares, así como de regímenes autoritarios.

Bajo esta perspectiva, se presenta la primera versión del concepto de sociedad civil, atribuible a los griegos, particularmente a Aristóteles. No se hace referencia a interpretaciones romanas, dado que "hasta donde es posible decirlo, el concepto jugó aquí sólo un papel menor".²

Se expone la idea de San Agustín en la época del medioevo, dado que su posición es diferente a la de Aristóteles, aunque en esta época hay otras interpretaciones que siguen las traducciones griegas por parte de William de Moerbeke y Leonardo Bruni.³

En el umbral de la teoría política moderna, se exponen las ideas de Adam Smith, quien refiere el tránsito de un Estado rudo a uno civilizado en el que interactúa la sociedad. Asimismo, se explican las ideas de Hobbes y Locke. En la teoría de Hobbes, se destaca que si bien el contrato social crea un Estado y no una sociedad, la fusión de ésta se logra por el poder del Estado. Locke busca diferenciar entre el gobierno y la sociedad. Distingue entre ceder poder a la sociedad y al gobierno.

Se hace referencia al pensamiento hegeliano, a quien se le atribuye la síntesis de la idea de sociedad civil hacia finales del siglo XVIII, aunque existen otros tantos pensadores que contribuyeron a la definición del concepto de Hegel, como Rousseau (quien sostiene que la sociedad civil es de hecho la sociedad de los ciudadanos), Kant (toma la definición universalista del individuo como portador de derechos y agente de la conciencia moral), Ferguson, Hume, y Fichte.

Hegel es el teórico de la sociedad civil debido al carácter sintético de su obra (*Rechtsphilosophie*), además porque es el primero y el que tiene más éxito en presentar el concepto como una teoría de un orden social complejo y muy diferenciado.

Los teóricos posteriores a Hegel, tienden a concentrarse en dimensiones específicas del concepto hegeliano de sociedad civil. En este sentido, se exponen las ideas de Karl Marx, quien da relevancia a los aspectos negativos de la sociedad civil, sus características fragmentarias y deshumanizadoras, "pero al hacerlo así, logró profundizar el análisis de las dimensiones económicas del sistema de necesidades y fue mucho más lejos que Hegel al analizar las consecuencias sociales del desarrollo capitalista".⁴

Se alude la teoría de Antonio Gramsci quien invierte la tendencia reduccionista del análisis marxista, al concentrarse en las dimensiones de las asociaciones y de las

² Cohen, Jean y Arato Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE. México. 2000. pp. 115.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*. pp. 151.

intermediaciones culturales y tiende a tratar a la sociedad civil en términos de su función para un sistema de dominio.

Asimismo, se abordan las consideraciones de Jean Cohen y Andrew Arato, quienes analizan la discusión de la sociedad civil de los últimos años en Europa. Sostienen que "estamos convencidos de que el resurgimiento del discurso de la sociedad civil se encuentra en el centro de una marea de cambios en la cultura política contemporánea... varias cuestiones han influido en tal resurgimiento... la idea de sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, su orientación como un nuevo terreno de la democratización... y su influencia sobre la sociedad política y económica".⁵

Por otra parte, se hace referencia al desarrollo teórico en el siglo XX, a partir de los enfoques funcionalista estructural de Talcott Parsons y al interaccionista de Herbert Blumer, quienes en su conjunto, destacan las ideas y dimensiones de la integración social y del comportamiento colectivo.

Asimismo, se explican muy brevemente las características de la reflexión sociológica de la segunda mitad del siglo XX, plasmadas en diversas escuelas de pensamiento, entre cuyos exponentes se encuentran Manuel Castells, Mancur Olson, Alberto Melucci, y Aldon Morris.

Se examina de manera detallada y amplia, la teoría del comportamiento colectivo y de masas, planteada por Neil Smelser, a través de los postulados sobre la acción colectiva desarrollados por la escuela de Chicago. Esta teoría explica el origen y evolución de los movimientos sociales actuales y muestra las relaciones entre los actores a partir de papeles sociales específicos, así como las peculiaridades de los componentes de la acción social.

Asimismo, se razona el modelo organizacional sustentado en la Teoría del tercer sector, propuesta por el Instituto de Estudios Políticos de la Johns Hopkins University, a través del cual se explican los factores que inciden en la articulación de los segmentos del tercer sector, las dificultades y ambigüedades para su conceptualización.

Cabe advertir, finalmente, que el marco teórico, si bien aparece como breve frente a la información que sustenta el objeto de estudio, se debe a que existe una escasa reflexión teórica, por lo que la investigación busca contribuir a la construcción de una noción de sociedad civil que ponga de manifiesto que no se trata de un actor colectivo y homogéneo y que como movimiento, es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales con frecuencia opuestos entre sí que actúan en diferentes espacios públicos y que tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico, es decir, está entrecruzada con múltiples conflictos y que es en todo caso, como sostiene el Dr. Alberto J. Olvera, una "arena de arenas".⁶

⁵ Ibidem. pp. 35.

⁶ Olvera, J. Alberto. Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto. Serie Cuadernos de la Sociedad Civil. Núm. 1. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. pp. 33.

En otras palabras, el actual movimiento masivo y casi universal hacia una mayor participación e influencia de la ciudadanía, constituye un fenómeno nuevo, que no es promovido por una sola estructura que lo abarca todo. No tiene una dirección fija. No intenta obtener conversos ni militantes políticos. Su objetivo no es el poder estatal. En su centro se encuentra la figura del ciudadano, cuya acción es multidimensional.

El *capítulo segundo*, titulado "*Las organizaciones no gubernamentales: expresión de la sociedad civil*" se aboca al análisis de factores relativos a la polisemia del término, origen y evolución de las organizaciones civiles, los factores que alientan su aparición en América Latina, los elementos que permiten su crecimiento en México, sus procesos evolutivos, su institucionalización y tendencia al trabajo bajo la figura de red.

Se hace referencia a diversos parámetros de clasificación, se estudia el "escabroso" tema de los financiamientos para las ONG, así como sus técnicas y principios para la obtención de fondos.

Bajo esta perspectiva, en la presente investigación se analizan los debates acerca del término, dado que con frecuencia se utiliza para referirse a todo tipo de organización que se manifiesta fuera del gobierno o de los partidos, lo que pone en evidencia la ambigüedad, polivalencia e insuficiencia del concepto, debido a la amplitud de organizaciones que engloba y el ámbito de acción que involucran y que a diferencia de los partidos políticos, no tienen representatividad.

Un aspecto ligado a la ambigüedad mencionada, es que no todo lo no gubernamental puede incluirse dentro de las denominadas ONG, en virtud de que éstas poseen características que las distinguen de otras organizaciones análogas.

Otro elemento de estudio lo constituye el origen de las ONG, pues las diversas posturas existentes, difieren entre ellas al ubicarlo algunas en el siglo XVII, en el XVIII o XIX, otras consideran que obedece a la desaparición de la Liga de las Naciones, e incluso hay quien refiere que surgen en el norte como una respuesta a las luchas civiles causadas por las dos guerras mundiales.

Sobre la aparición de las ONG en América Latina, se sostiene que uno de los factores para ello es la preocupación de la Iglesia católica por los problemas de la región, lo que permite la propagación de la idea de fortalecer la unidad solidaria de esfuerzos y ayuda al más débil. Otros aspectos que alientan el surgimiento de organizaciones civiles en América, son la eferescencia de movimientos reivindicativos y la influencia de la Teología de la Liberación, así como el impacto de gobiernos autoritarios en la década de los años setenta, lo que favorece el auge de ONG en la región.

Para el caso de México, se analizan las diversas fuentes inspiradoras y orígenes de las ONG, como la Iglesia católica y el auge de movimientos estudiantiles en diversos países del mundo. En los años setenta, las organizaciones civiles inician el impulso de actividades tendientes a cambiar las estructuras económicas, políticas y sociales que supuestamente producen pobreza e injusticia.

En este contexto, se hace hincapié en que el surgimiento de las ONG responde a la convergencia de una compleja gama de causas y factores económicos, sociales y políticas que llevan al país a enfrentar una severa crisis estructural y a la necesidad de establecer nuevas bases de desarrollo nacional.

Cobran relevancia diversos elementos como el terremoto de septiembre de 1985, que incrementa la solidaridad entre las clases sociales y sirve como catalizador para la movilización de grupos en áreas afectadas y para alcanzar el cumplimiento de algunas de sus demandas.

Para los años noventa, el papel de las ONG se caracteriza por la idea de que el propósito fundamental de su trabajo es influir en el diseño de las políticas públicas, gestionarlas y vigilar su cumplimiento.

El estudio de las ONG adquiere importancia y notoriedad, dado que su acción les permite transitar de un plano de trabajo aislado y acción intermitente, a otro de trabajo que interesa a la sociedad y de acción permanente.

Algunos elementos que contribuyen a ese tránsito, son la adopción de un sentido político social en sus actividades, al replantear sus objetivos y formas de trabajo, articulando los conceptos de democracia política con el de participación social.

Se advierte que entre los factores que permiten a las ONG colocarse en una posición desde la que influyen en las actividades gubernamentales, destacan sus motivaciones en aras de un mundo mejor, más justo y equitativo. En ellas está inmerso el principio de solidaridad, el apoyo al desarrollo y al cambio social.

En este contexto, dada la transformación de las ONG tanto en su posicionamiento como en su identidad, se enfatizan los siguientes factores:

- Privilegian acciones en el ámbito público, a través del reconocimiento de derechos, de la influencia sobre decisiones gubernamentales o de la participación de la sociedad en la solución de problemas comunes.
- Al convertirse en sujetos que interactúan en el espacio público, las ONG modifican paulatinamente su visión sobre lo gubernamental. Si bien se mantiene la búsqueda de la autonomía, ésta ya no se puede entender como indiferente, pues la pretensión de influir sobre las políticas públicas, conlleva redefinir la relación con lo gubernamental, a partir de una reconceptualización de lo público. La actuación de gobierno y ONG, aparece entonces como complementaria más que competitiva.
- Las ONG transitan de la tradicional postura apolítica a una actuación con sentido político, en la que no se incursiona en una lucha por la representación, sino en una lucha por la generación de consensos. Esa lucha es palpable en la medida en que las organizaciones civiles han desplazado el concepto de democracia representativa por el de democracia participativa.
- Hasta hace poco, las ONG sólo generan proyectos delimitados a un ámbito territorial local, con relación a una problemática social acotada y con destinatarios específicos. Actualmente, su trabajo se piensa más en función de

la influencia en las políticas públicas, y no solamente en la ejecución de las mismas, sino desde el diseño hasta la evaluación.

- La interlocución con el gobierno, ya no se circunscribe a una sola institución o con un solo funcionario. Ahora impulsan una relación a nivel de decisiones y estrategias que se toman en diversos ámbitos políticos, lo que si bien genera colaboración, también produce confrontación.

Por otra parte, el fortalecimiento e institucionalización de las ONG se refleja de manera muy marcada en los resultados de su trabajo bajo la figura de red, que se puede considerar como un espacio eficaz en el que no sólo convergen sus premisas, posturas y propuestas, sino que además se constituye como un medio para impulsarlas y consolidarlas.

Al respecto, se presentan algunos enfoques de ONG relativos a la aplicación y resultados de mecanismos de fortalecimiento, así como el reflejo de su eficacia a través de su trabajo en red.

Al orientar sus estrategias al trabajo en redes, se fortalecen e incursionan en la discusión sobre los asuntos nacionales de mayor relevancia, a pesar de su trabajo específico.

Paralelamente, desarrollan formas de convivencia social que les permite generar agendas de discusión en múltiples temáticas, principalmente en el ámbito de lo público, así como estrategias y propuestas ante problemas comunes. En este rubro, se analiza la génesis de la construcción y consolidación de las redes en México.

La complejidad de las ONG, también se alienta por el tema relativo a las fuentes de financiamiento. Por ello, con relación a las fuentes disponibles, se estudian los requisitos, compromisos, resultados, intereses y beneficios para las ONG. El estudio de las fuentes de financiamiento, implica conocer las motivaciones de quienes financian, destacando organizaciones públicas y privadas, organizaciones y agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, y agencias de ayuda privada de países desarrollados. Asimismo, se aluden las formas de utilización de recursos de las ONG que los reciben.

Finalmente, se profundiza sobre las características distintivas de las ONG a través de diversos parámetros de clasificación, los cuales refieren cuestiones jurídico-legales, temporalidad del grupo, forma de gobernarse, propósito de reunión, sector social específico de atención, modelo operativo, visión de cambio social, ámbito geográfico, concepción filosófica, grados de consolidación, origen institucional, ideologías e incluso por generaciones.

Otras clasificaciones de tipo complejo, reconocen limitaciones en los parámetros anteriores, proponiendo el análisis a partir de un enfoque de las estrategias de participación.

El capítulo tercero, titulado *"Identidad de las ONG y defensa de los derechos humanos: entre la libertad de asociación y la orfandad jurídica"* analiza el marco jurídico de las ONG, la libertad de asociación en México, los esfuerzos por

formular una ley para las ONG, así como una semblanza del segmento de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos.

Como punto de partida, se presentan una serie de consideraciones de parte de las ONG relativas a la situación del derecho de asociación tanto en México como en América Latina, en las que puntualizan que dicho derecho es acotado por prácticas de autoritarismo gubernamental; por la utilización de mecanismos legales o administrativos para restringirlo; por el uso arbitrario de conceptos como soberanía y seguridad nacional, orden y moral pública para construir estados de excepción; por campañas de descrédito y agresiones físicas, entre otros.

En relación al marco jurídico de las ONG, se hace una semblanza histórica de la libertad de asociación en México a partir de la primera mitad del siglo XIX, mostrándose que la naturaleza del asociacionismo está enclavada en el proceso de modernización del país.

Asimismo, se analiza el contenido y alcance de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 9, 25, 26, 35, 123 y 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la importancia de su artículo 133, que establece que los tratados internacionales firmados por México tienen carácter de ley suprema.

En este sentido, se exponen los principios jurídicos internacionales que buscan preservar la libertad de asociación. Dichos principios, llevan a la reflexión relativa a que si bien existen parámetros internacionales que consagran el principio de asociación, en México no tienen una correspondencia absoluta, que en términos estrictos, genera una confusión legal, que intermitentemente se cubre con el auxilio de regulaciones que tipifican asociaciones políticas, profesionales, religiosas, de asistencia privada, de autores y sociedades civiles, en las que las ONG se acogen según su perfil.

De manera particular, se analiza el contenido de las leyes secundarias que posibilitan el derecho de asociación, como el Código Civil del Distrito Federal en materia del Fuero Federal y de los Estados en materia del Fuero Común, en el que se destacan disposiciones relativas a definición, constitución, funcionamiento y disolución de las asociaciones civiles.

Asimismo, se reflexiona en torno a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, haciendo énfasis en los antecedentes de la asistencia en México, en la politización y conflicto generado con la reforma a dicha ley en 1998, así como en la cuestión de los estímulos fiscales de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP's).

La arena de dicho conflicto, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia ante la cual 290 IAP's promueven un juicio de amparo y apelan a la inconstitucionalidad de la Ley. Asimismo, las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PVEM de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal interponen un recurso de inconstitucionalidad, por considerar que la Ley viola las garantías de las agrupaciones que atienden a sectores vulnerables y porque la Asamblea no posee los atributos para legislar en esta materia.

Con el fin de agotar el cúmulo de esfuerzos relativos a buscar una legislación para las ONG, se analizan las existentes en los estados de Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Nuevo León, Oaxaca, México, Tabasco y Distrito Federal.

Se hace énfasis en la legislación de Oaxaca, donde es conocida como "Decreto 312" o despectivamente "Ley quesillo", dado que representa un intento por parte del gobierno de la entidad por controlarlas, tutelarlas y corporativizarlas. Cabe señalar que luego de varios años de conflicto, actualmente dicha ley está en un estado de congelamiento, dado que existe un recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de que la Corte Estatal rechaza algunos amparos de las ONG, sin que hasta el momento, exista una respuesta a dicho recurso.

Un rubro de gran relevancia en este capítulo tercero, lo constituye la exploración de la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, la cual es expresión de la lucha de las ONG por ser reconocidas jurídicamente con el fin de adquirir personalidad jurídica e identidad, así como la confrontación con las instancias hacendarias por la aplicación de mecanismos de fiscalización.

En este contexto, se hace una génesis de los trabajos de las ONG para coadyuvar a la formulación de una ley que les otorgue personalidad jurídica propia, los cuales inician en 1989 ante la "arbitrariedad fiscal" del gobierno, al excluir en la miscelánea fiscal a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, convirtiéndolas en contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Dicha génesis ilustra las acciones de las ONG tendientes a rechazar la miscelánea fiscal y especialmente, el proceso de articulación de las organizaciones, que a la postre alienta el trabajo en redes.

Cobra relevancia el hecho de que el trabajo de las ONG en la búsqueda de un marco jurídico propio, les permite formular un proyecto denominado "Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social" el cual se presenta públicamente en octubre de 1995.

En ese año, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, inicia un proceso de acercamiento con las ONG, el cual alienta la realización diversos foros de consulta en los que se recogen propuestas para orientar el contenido de la ley para las ONG. No es sino hasta noviembre de 1998, cuando la Comisión presenta al pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa denominada "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles", la cual hasta la fecha no se ha dictaminado.

Por otra parte, en relación al crecimiento exponencial de las organizaciones civiles en México, se recurre a diversos directorios de ONG, en los que se aprecia que en la medida en que transcurre la última década del siglo XX, se consolida la presencia de estos grupos en México.

El análisis comparativo de los datos obtenidos en los directorios, permite establecer las entidades en las que hay una mayor concentración de ONG, en

este caso el Distrito Federal, así como las entidades del país en las que existe una menor presencia, además de mostrar la diversidad de temáticas en torno a las cuales se constituyen, destacando que el tema de los derechos humanos, ocupa un rango de entre 6 y 20% en el ámbito nacional.

Con relación al surgimiento de las ONG de derechos humanos, este apartado de la investigación ofrece un análisis de la circunstancia particular de México, en la que se muestra cómo a pesar de que en el país existe una tradición democrática de la que emanan gobiernos electos y no registra por largo tiempo gobiernos militares, prevalece un esquema de represión interna.

Al respecto, dado que la proliferación de ONG de derechos humanos en México se observa en la década de los años ochenta, a diferencia de América Latina en donde surgen en las décadas de los años sesenta y setenta, se puede considerar como una aparición tardía. No obstante, se presentan una serie de reflexiones que evalúan la fuerza y características de su surgimiento, evolución e incidencia a partir de ese período.

Se delibera sobre el significado de la atención de ONG nacionales e internacionales de derechos humanos en su conjunto, toda vez que contribuye a que la situación de México, que prácticamente pasa desapercibida, comienza a ocupar espacios en la agenda de organizaciones internacionales, lo que conlleva también, a que el gobierno ponga atención a la actividad de ONG internacionales que voltean su mirada al país.

Se pondera la importancia de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como la permanente crítica que enfrenta por parte de las ONG a partir de su vinculación directa con el Poder Ejecutivo Federal durante sus primeros nueve años de vida, así como las confrontaciones que los Ombudsmen escenifican con las organizaciones civiles dados los puntos de vista diferenciados y encontrados sobre la atención a los derechos humanos.

Finalmente, se analiza el tratamiento que se otorga a ONG internacionales con base en preceptos como el de soberanía, principalmente a partir de 1994 con el inicio del conflicto armado en Chiapas, así como la relación que el gobierno entabla en los últimos años con estos grupos, cuya postura es dicotómica, en la medida en que al exterior mantiene una política de apertura, mientras que al interior busca acotar sus márgenes de acción.

Asimismo, se destacan los factores de crítica de las ONG mexicanas a la luz de la responsabilidad del gobierno en la comisión de violaciones a los derechos humanos, que en última instancia se constituyen como elementos de desconfianza en el ámbito interno y que alientan su concurrencia al ámbito internacional para presentar las denuncias correspondientes.

El capítulo cuarto, titulado "*Del pasado antagonista al futuro promisorio: relación estado-sociedad civil*" tiene como objetivo reflexionar sobre las situaciones violentas que enfrentan las ONG, así como del reconocimiento a nivel institucional hacia las mismas.

Si bien se analizan los factores de desconfianza mutua entre el gobierno y las ONG, también se analiza como dicha relación se enfila inequívocamente a la frontera entre la discrepancia y la avenencia.

Bajo esta perspectiva, se reflexiona en torno a tal relación, en diferentes momentos: cuando el partido hegemónico controla las tareas de representación y participación política de la sociedad; cuando las organizaciones civiles comienzan a construir propuestas alternativas frente a la crisis política económica y social del gobierno; y cuando las organizaciones se colocan en una posición política relevante que las convierte en instancias de importancia para el gobierno.

Asimismo, se esbozan estrategias que las ONG utilizan para vincularse con el gobierno, como el cabildeo político con funcionarios pertenecientes a la administración pública y que comparten puntos de vista con las organizaciones; la búsqueda de espacios de diálogo y el despliegue de movilizaciones para presionar a las autoridades.

Este capítulo pone de manifiesto que existen diversos factores que influyen en la conformación del espectro que le imprime complejidad a la relación del gobierno con las organizaciones civiles. Estos factores son por lo menos dos: hostigamiento hacia las ONG de derechos humanos y la recurrencia a los órganos internacionales de derechos humanos para denunciar la situación de México en la materia.

En el primer caso, la investigación muestra que ser miembro de una ONG, particularmente de derechos humanos, es riesgoso e incluso mortal, dado que están expuestos entre otras cosas a represión, actos de violencia, intimidación, difamaciones, acosos y amenazas.

Al respecto, se presenta el caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH) por la peculiaridad e insistencia de los hechos intimidatorios, sin que por ello se soslaye que en los últimos años se registran denuncias de amenazas y agresiones contra miembros de otras ONG, que de manera diferenciada aparecen aisladas e intermitentes.

Las intimidaciones contra el PRODH se registran de manera sistemática a partir de 1995 y en su mayoría son dirigidas a la abogada Digna Ochoa y Placido y muestran una evolución significativa, al pasar de llamadas telefónicas, a mensajes anónimos, a operativos de vigilancia, secuestro express, intento de homicidio, allanamiento, agresiones físicas, persecuciones y amenazas de muerte y bomba.

Con relación a esta organización, es significativo que atribuye dichas intimidaciones a la labor de defensa de personas vinculadas por el gobierno con movimientos guerrilleros como el EZLN, EPR y ERPI.

En el segundo caso, se analiza la actuación de los sistemas internacional y americano de derechos humanos en nuestro país, ante los cuales México tiene la obligación de cumplir sus compromisos en la materia.

Asimismo, se reflexiona sobre la tendencia de las ONG de recurrir con mayor frecuencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) y a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU), instancias

ante las cuales las organizaciones nacionales e internacionales presentan su punto de vista sobre la situación de los derechos humanos en México, así como informes que sustentan su postura.

Con relación a la CIDH-OEA se pondera la importancia de la visita In Loco que ésta Comisión realiza a México en 1996, así como la importancia y alcance del informe correspondiente, que se publica en septiembre de 1998.

Asimismo, se analiza el papel de las ONG en los períodos ordinarios de sesiones 98, 100, 101, 102, y 104 de la CIDH-OEA, en los que entregan informes donde presentan, entre una amplia gama de denuncias, lagunas legales en las leyes mexicanas para atender la violación a los derechos humanos, conductas parciales por parte de funcionarios y avances magros en la construcción de condiciones para garantizarlos.

Cabe señalar que no se incluyen los períodos 99 y 103, dado que tienen un carácter extraordinario y se refieren al análisis de un país en específico y no temas generales en los que se incluye el caso de México y de los otros países de América en su conjunto.

Con relación a la CDH-ONU, se alude el papel de las ONG mexicanas ante la situación de derechos humanos en México y la actuación de diversos órganos vinculados a ésta instancia.

En este contexto, se hace un balance de las principales quejas y propuestas de las ONG ante la 54ª y 55ª sesiones de la CDH-ONU, así como la posición asumida por la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, y las visitas a México de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias, y la Alta Comisionada de Derechos Humanos.

Cabe señalar que si bien se toman estos casos para ejemplificar el papel de las ONG y la postura de éstos órganos ante la situación de los derechos humanos en México, la actuación de las instancias vinculadas a la CDH-ONU, es más amplia, dado que a invitación del gobierno mexicano, visitan nuestro país los relatores especiales sobre Tortura, en agosto de 1997; Venta de Niños, Prostitución Infantil y utilización de Niños en la Pornografía, en noviembre de 1997; Productos y Desechos Tóxicos y Peligrosos en noviembre de 1998; Minusválidos, en diciembre de 1998; y de Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias, en julio de 1999; así como la Alta Comisionada de Derechos Humanos en noviembre de 1999 y diciembre de 2000; y la presidente del grupo de trabajo sobre minorías indígenas en enero de 2000.

Por otra parte, la investigación hace hincapié en que entre la administración gubernamental de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, se aprecia un creciente interés hacia las ONG, frente al reposicionamiento político que experimentan.

Al respecto se destaca el reconocimiento de las organizaciones civiles y las propuestas para su tratamiento institucional en los planes nacionales de desarrollo 1988-1994 y 1995-2000.

Se analiza la mayor importancia de las ONG en el sexenio de Ernesto Zedillo, en el que desde su campaña electoral existen compromisos con las organizaciones civiles, los cuales se plasman en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como la evaluación de los avances en el tema, contenida en cada uno de los informes de gobierno.

Asimismo, destaca que la atención institucional hacia las ONG en el gobierno de Ernesto Zedillo, se constata con la creación y funcionamiento de la Dirección de Enlace con Organismos Sociales y Civiles de la Secretaría de Gobernación (SG), la Unidad de Coordinación y Enlace con Organismos No Gubernamentales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.

En este contexto, es conveniente señalar que estas acciones gubernamentales en su conjunto, constituyen un legado de los gobiernos priistas a la administración del presidente Vicente Fox, quien si bien tiene compromisos y acciones muy concretas con las ONG, no inicia en cero la construcción de la relación con las mismas.

Finalmente, la investigación concluye con un apartado denominado "las promesas de campaña y la 'revolución de la esperanza'" que en esencia, recoge los compromisos de campaña de Vicente Fox, las propuestas de las ONG para participar en la toma de decisiones y las acciones que en la primera etapa de gobierno se aplican y que constituyen por sí mismas, el inicio de la construcción de la relación futura con las organizaciones civiles.

Cabe mencionar que el término "revolución de la esperanza" se plasma como concepto tomado de los discursos de campaña de Vicente Fox, en los que reiteradamente lo pronuncia metafóricamente, aludiendo al cambio de régimen político para el país y la añoranza de los mexicanos por encontrar nuevas alternativas de convivencia y de progreso.

De modo particular, se analiza el proceso de conjugación de las promesas de campaña con las propuestas de las ONG relativas a impulsar sus objetivos de democracia, equidad y vida digna, que en resumen se configuran en dos elementos que constituirán la vía de vinculación entre ambas instancias: la Alianza Ciudadana que pone de manifiesto la voluntad de apertura hacia las organizaciones civiles y el catálogo de propuestas de las ONG, contenidas en el documento titulado "Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición del presidente Vicente Fox".

1. Marco Teórico

1.1 Enfoques y teorías de los clásicos a los contemporáneos sobre sociedad civil

Históricamente, la trayectoria del término "sociedad civil", ha sido objeto de un amplio debate teórico que posibilita ubicar el origen y evolución de las ONG como expresión de este concepto. Entre las principales referencias teóricas destacan las siguientes:

- a) En su acepción originaria, el término sociedad civil remite a la asociación o unión política (*koinonía politiké-societas civilis*), diferenciada de la organización comunitaria familiar. Aristóteles sostiene que "la sociedad civil es la asociación independiente y autosuficiente de ciudadanos libres e iguales, constituida por el conjunto de normas jurídicas comunes y que tiene por finalidad el bien común".¹ Al respecto, "la experiencia de la fundación de grandes centros urbanos (*civitas*) sugiere una primera distinción política: sociedad doméstica (*oikós*) y sociedad ciudadana (*polis, Koinonía politiké*), traducida posteriormente con la fórmula *civitas sive societas civiles* y conservada, casi sin cambios hasta la *civil society* del siglo XVIII".²

El concepto *oikós* "refiere a la sociedad doméstica autónoma como empresa económica y como familia, es decir, como la unidad constitutiva de las sociedades arcaico tribales y que continúa subsistiendo en la sociedad cotidiana desarrollada, sin estar en condiciones de expresar la primacía del proceso de desarrollo social. La sociedad doméstica asegura la supervivencia, mientras que el sentido verdadero y propio de la vida de los seres humanos se realiza únicamente en el modo de vida de la ciudad, en el lugar donde se realiza la opinión pública política".

En este contexto, se advierte que "el pensamiento clásico griego maneja la distinción entre administración recta y prudente de los bienes de la unidad productiva familiar (*oikós*) y el Estado (*polis*). Se trata del reconocimiento de una empresa familiar con fundamento económico autosuficiente y que es administrada por el señor de la casa: el déspota. Aplicado este término en el sentido original, lo político quiere decir que el déspota conduce al Estado como si se tratara de la propia casa. La idea en el uso primigenio del concepto, es que lo político, a diferencia de la empresa familiar debe conducirse de manera propiamente humana".³

- b) San Agustín, utilizó el concepto de sociedad civil al diferenciar las dos ciudades (*civitas dei* y *civitas terrenus*) y privilegiar la ciudad de Dios. Ve a la sociedad civil "como una reunión de hombres, asociados por un reconocimiento común del derecho y por una comunidad de intereses. En la sociedad civil se procuran y administran los bienes terrenales. La ciudad

¹ Serrano G. Enrique. "Modernidad y Sociedad Civil" en *La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad*. El Colegio de México. México, 1999. pp. 58.

² Torres Nafarrete, Javier. "El concepto de sociedad civil: ¿fata morgana?" en *Revista Sociedad Civil*. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México, 1996. pp. 46.

³ *Ibidem*. pp. 47.

de Dios no implica la supresión de la sociedad civil, sino una superación que la complementa".⁴

- c) En los albores de la teoría política moderna "la sociedad civil aparece como antítesis de una supuesta sociedad natural. La tesis que subyace a esta oposición, es que la sociedad civil es el resultado de un consenso ente los individuos, donde se sustenta la normatividad que hace posible la existencia del orden social. La dualidad sociedad natural-sociedad civil, conduce a la contraposición entre sociedad primitiva y sociedad civil. en este último contexto, el adjetivo civil ya no deriva directamente de civitas, sino de civilitas (civilizado)".

El sustento de esta contraposición, se encuentra en la teoría de Adam Smith, quien distingue entre un *estado rudo* y un *estado civilizado*. A este último "se accede a través de un largo proceso, en el que se da un incremento de la capacidad productiva y la intensificación de la interdependencia de los individuos, gracias al desarrollo de la división del trabajo". Para Smith "la expansión de la economía mercantil no sólo permite un progreso económico, sino también un aprendizaje en el campo moral, ya que la continua interacción entre los miembros de diferente estratos y culturas, que propicia el intercambio mercantil, abre la posibilidad de trascender las perspectivas egocéntricas y etnocéntricas".⁵

- d) Hobbes y Locke, usan esta noción para diferenciar a los hombres en "estado natural" de la condición civilizada. Hobbes sostiene que "mediante el contrato social, los individuos ceden todo su poder al Estado. Locke usa el término sociedad civil como sinónimo de sociedad política y distingue entre un orden social preestatal y el gobierno. En el parágrafo 90 de su segundo tratado sobre el gobierno civil, afirma:

*"Resulta, pues, evidente, que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo, es en realidad incompatible con la sociedad civil, y por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil. La finalidad de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de naturaleza -- que se producen forzosamente cuando cada hombre es juez de su propio caso-- estableciendo para ello una autoridad conocida a la que todo miembro de dicha sociedad pueda recurrir cuando sufre algún atropello o siempre que se produzca una disputa y a la que todos tengan obligación de obedecer".*⁶

- e) Hegel busca alejarse de las concepciones clásicas del orden social que ven al individuo como un elemento subordinado, así como de las concepciones modernas que consideran al orden social como resultado de un acuerdo entre individuos independientes. "Con base en su descripción del desarrollo de las formas de organización social, conceptualiza al individualismo, propio

⁴ Alonso, Jorge. "La sociedad civil en la óptica Gramsciana", en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México. 1996. pp. 11.

⁵ Smith, Adan. Citado en Serrano G., Enrique. Ob. Cit. pp. 59.

⁶ Hobbes y Locke. Citados en Serrano G., Enrique. Ibidem. pp. 61.

de las sociedades modernas, como producto de una modalidad de socialización que tiene su terreno en la sociedad civil”.

Bajo esta perspectiva, hace el primer intento de distinguir a la sociedad del Estado. La sitúa entre la familia y el Estado. El significado histórico de la distinción “consiste en que instaura un proceso mental que da pie a que la sociedad ya no se entienda de modo estratificado sino funcional”. Su propuesta “es la formación de un sistema corporativo, que ofrezca a los ciudadanos los medios para ampliar su participación y generar una representación orgánica en el Estado, con el objetivo de garantizar que la actuación de este último se adecue a las exigencias del interés general”. Hegel mantiene la concepción normativa de la sociedad como una totalidad coherente, exenta de contradicciones, en las que puede determinarse un centro desde el que es posible controlar y dirigir la dinámica social en su conjunto.⁷

- f) Karl Marx, incluye a la familia en la sociedad civil. Destaca que ésta tiene que ver con la esfera privada. La percibe como enclave propio de lo individual y la ubica en la llamada infraestructura, como conjunto de relaciones económicas, representando el momento activo del desarrollo histórico. Desde la perspectiva de Marx, “la sociedad civil como instancia diferenciada de lo estatal, es el resultado de la emancipación de la clase burguesa del dominio del Estado. La sociedad civil es vista como el ámbito donde la burguesía pudo consolidar y expandir su poder económico, hasta llegar a convertir al Estado en un mero instrumento de sus intereses”.⁸
- g) Antonio Gramsci, destaca que la sociedad civil se transforma y es relativamente autónoma, compuesta por organismos privados, instituciones y medios que defienden y transmiten valores, costumbres y modos de vida y no es homogénea. En los escritos de Gramsci, “la sociedad civil es el elemento de la denominada *supraestructura*, constituida por el conjunto de ‘aparatos hegemónicos’ cuya función es la formación de un consenso. La ubica entre lo económico y lo propiamente estatal. La concibe como el lugar donde se forma la voluntad colectiva, se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases subalternas”.⁹
- h) Arato y Cohen, conciben a la sociedad civil como el marco institucional de un moderno mundo de vida estabilizado por derechos básicos y que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado.¹⁰

De modo particular, la definen como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y

⁷ Ibidem. pp. 76.

⁸ Ibidem. pp. 77.

⁹ Ibidem. pp. 78.

¹⁰ Alonzo, Jorge. Ob. Cit.

generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. Si bien las dimensiones autocreativa e institucionalizada pueden existir por separado, a largo plazo se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para la reproducción de la sociedad."¹¹

Por otra parte, los primeros intentos de teorización sobre los movimientos sociales que existen, "los desarrollaron Karl Marx, Max Weber y Emile Durkheim, (considerados fundadores de la sociología) así como algunos estudios de sociología de masas de Gabriel de Tarde, Gustave Le Bon o Sigmund Freud, los cuales se ubican en las dos principales fases del desarrollo del movimiento obrero decimonónico. La primera en los años 1830-1840 y la segunda entre 1880 y 1890".¹²

Las luchas de clases en el periodo de entreguerras, con el desarrollo de movimientos bolcheviques y fascistas, "inspiraron a Talcott Parsons, a desarrollar un enfoque desde la perspectiva funcionalista estructural y a Herbert Blumer a formular un primer enfoque de interaccionismo simbólico para el estudio de los movimientos que refiere la creación de nuevas normas, los procesos de autorregulación, así como los procesos espontáneos de aprendizaje social e innovación en el comportamiento colectivo, que implicaba romper las rutinas del comportamiento institucionalizado"¹³.

Bajo estas reflexiones los movimientos sociales se conceptualizaban como "formas de comportamiento político no institucionalizado potencialmente peligrosas", las cuales en caso de actuar, amenazaban la estabilidad de los modos de vida establecidos.¹⁴

Los movimientos estudiantiles de los años sesenta y los "nuevos movimientos sociales" de los setenta, generaron una nueva oleada de reflexión sociológica sobre estos fenómenos, la cual se intensificó y se plasmó en diversas escuelas de pensamiento, entre las que destacan:

- a) Las *teorías de las clases sociales y de los movimientos sociales*, que enfatizan los factores de clase, económico-estructurales e ideológico-políticos, en el desarrollo de las organizaciones sociales. Manuel Castells es uno de los autores de esta línea de pensamiento.¹⁵
- b) La *teoría de la acción colectiva y de la acción racional*, que hace alusión a los modelos individualistas de selección racional. Entre los expositores en este pensamiento destaca Mancur Olson, quien sostiene que "los individuos no participarán en acciones colectivas a menos que los beneficios esperados superen los costos de su acción. En esta elección media un

¹¹ Cohen, Jean y Arato, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE. México, 2000. pp. 8.

¹² Kiechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco. *Redes que dan Libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Ed. Paidós. España. 1996. pp. 17.

¹³ *Ibidem*. pp. 18.

¹⁴ *Ibidem*. pp. 21.

¹⁵ Castells, Manuel. "Proposiciones teóricas para una investigación experimental sobre los movimientos sociales urbanos", en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. XXXIV, No. 1. México. Enero-marzo 1972.

carácter de racionalidad". Para Olson, "la acción colectiva, sin incentivos selectivos ni coerción, es o bien imposible o bien irracional".¹⁶

- c) La *teoría de las identidades y de los nuevos movimientos sociales*, difundida por Alberto Melucci, quien enfatiza propuestas valorativas en la integración y desarrollo de las acciones colectivas, buscando comprender los orígenes de la acción colectiva, su estructura y sus formas.¹⁷
- d) El *Enfoque de Redes*, conocido como "network approach", y promovido por Aldon Morris, afirma que "los movimientos sociales pueden concebirse esencialmente como manifestaciones de redes socioespaciales latentes, cuyo elemento aglutinador son sobre todo comunidades de valores. Las redes socioespaciales subsisten durante largos períodos de tiempo y pueden activarse en una coyuntura favorable a la movilización".¹⁸

Si bien estos modelos teóricos sobre la sociedad civil y en cierto sentido de las organizaciones sociales, constituyen una aproximación general del debate en la materia, es conveniente examinar con mayor detalle dos modelos de interpretación sobre las organizaciones sociales con referencia especial a las causas que los originan, su dinámica interna de desarrollo, sus impactos y significados políticos.

En este contexto, el fin fundamental de este apartado, es analizar en particular los postulados de la "teoría del comportamiento colectivo y de masas" y la "teoría de las organizaciones no lucrativas o del tercer sector".

La primera tiene una relevancia significativa dado que permite ubicar los valores y motivaciones que impulsan la acción social, siendo posible hacer una analogía con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de derechos humanos en México, para situar un marco de interpretación sobre su papel y acción.

La importancia de la segunda teoría, radica en que se trata de un debate de actualidad en el que se ubica a las ONG no lucrativas, como una continuidad de lo público y lo privado frente a la crisis del estado.

¹⁶ Olson, Mancur. *The logic of collective acción*. Nueva York. Schockea. 1968. pp. 56.

¹⁷ Melucci, Alberto. "Teorías de los movimientos sociales" en *Revista Estudios Políticos*. Número 4. Vol. 4/5. Octubre, 1985. pp. 97.

¹⁸ Riechmann. Ob. Cit. pp. 27.

1.2 El valor agregado y los componentes de la acción social en la teoría del comportamiento colectivo y de masas.

Las propuestas que han enfatizado el papel de los factores expresivos e irracionales en la constitución de las organizaciones sociales y en los procesos de acción colectiva que ha desarrollado la escuela de Chicago, son la principal vertiente de estudio de la Teoría del comportamiento colectivo y de masas.

En esta línea de pensamiento, se presentan los postulados de Neil Smelser¹⁹ que tienen origen parcial en la óptica de Herbert Blummer, así como una amplia influencia de Parsons, con quienes intercambió puntos de vista sobre su teoría en la Universidad de Berkeley, California, E.U.

A pesar de que se trata de una obra que data de 1962, el contenido de la teoría de Smelser sigue teniendo vigencia si se considera que frente a la escasez de investigación en el tema, por obstáculos para su desarrollo (es espontáneo y voluble, poco objetivo por reacciones emocionales, es imposible el control experimental y el muestreo) explica con gran eficacia el origen y evolución de los movimientos sociales actuales.

- Smelser propone que el término más preciso es "comportamiento colectivo", (aunque es deficiente y general, refiere el comportamiento de dos o más individuos que actúan juntos o en forma colectiva) que resulta de fusionar las nociones de "estallidos colectivos y movimientos colectivos".²⁰

En la elaboración de sus postulados teóricos, Smelser considera la necesidad de delimitar y clasificar el campo del comportamiento colectivo. Rescata para su análisis las sugerencias de Roger Brown y de Herbert Blummer. En el primer caso, utiliza las siguientes dimensiones: magnitud, frecuencia de las reuniones, frecuencia de la polarización de la atención del grupo, y el grado de permanencia de la identificación psicológica de los integrantes, para circunscribir el campo a criterios físicos, temporales y psicológicos; en el segundo caso, ilustra la transición del comportamiento colectivo elemental al organizado mediante el examen del movimiento social.

Para ello, contrasta el campo entre comportamientos de grupos pequeños, que involucra criterios psicológicos, de comunicación e interacción y participación para la acción; y el comportamiento establecido o culturalmente definido, que es definido por reglas establecidas.²¹

No obstante, Smelser considera que estas sugerencias de delimitación y clasificación son poco satisfactorias en el terreno científico, pues las características que definen el comportamiento colectivo no son físicas o temporales, no residen en ninguna clase particular de comunicación o interacción, y no son psicológicas.

¹⁹ Smelser, Neil. *Teoría del comportamiento colectivo*. México, FCE. 1989. 449 pp.

²⁰ Estallidos colectivos se refieren a miedo pánico, locuras y disturbios hostiles que son súbitos; movimiento colectivo refiere esfuerzos colectivos para modificar normas y valores, que frecuentemente se desarrollan durante periodos más largos. *Ibidem*. pp. 15.

²¹ *Ibidem*. pp. 18.

En opinión de Smelser para que el comportamiento se vuelva colectivo, "debe existir algún modo de comunicación de una creencia y algún modo de incitación de la gente a la acción. Esta forma de comunicación puede ser un diálogo, una reacción circular no controlada o una comunicación unilateral. Asimismo, considera que la definición del comportamiento colectivo es social y no psicológica".²²

Aunado a ello, se enfrenta el problema de la no-identificación de causas específicas de un determinado comportamiento colectivo, pues generalmente, una causa es también condición de otros tipos de comportamiento colectivo.

Bajo este contexto, Smelser propone la utilización del esquema que asemeja la concepción del "valor agregado" en el campo de la economía para organizar los determinantes del comportamiento colectivo. Considera que "muchos determinantes o condiciones necesarias, deben concurrir para que ocurra cualquier clase de episodio colectivo. Esos determinantes deben combinarse en determinada pauta. Además, a medida que se combinan, la determinación del tipo de episodio en cuestión se vuelve crecientemente específica, y se eliminan como posibilidades los comportamientos alternativos".²³

Con relación a la idea de valor agregado, el autor define los siguientes determinantes del comportamiento colectivo:

- *Conductividad estructural.* Permite cierto tipo de comportamiento colectivo, en cuyo alcance, subsisten muchas clases de comportamientos posibles. Por ejemplo "los auges, los miedos pánicos financieros, los ciclos y los furioses de la moda no afectan a sociedades sencillas, mientras que en otras producen movimientos estrafalarios".²⁴
- *Tensión estructural.* "Las ambigüedades, privaciones, marginación, conflictos y discrepancias, originan episodios de comportamiento colectivo, tales como iniciación de estallidos hostiles, etc. Importa considerar la tensión estructural como algo que cae dentro del campo establecido por la condición de la conductividad, pues de no ser así, no puede ser un determinante de alguna otra clase de comportamiento".²⁵ En suma, es la combinación de la conductividad con la tensión.
- *Surgimiento y difusión de una creencia generalizada.* La acción colectiva reconstituye la situación generada por la tensión estructural. Por ejemplo, "diversas creencias históricas, de buenos deseos, hostiles, normativas y valorativas, constituyen una de las condiciones necesarias para la presentación de un episodio de comportamiento colectivo. No obstante, muchas creencias generalizadas existen durante mucho tiempo sin convertirse jamás en determinantes de un estallido colectivo. Eventualmente, el hombre cree en supersticiones acerca de criaturas

²² *Ibidem.* pp. 23. Al respecto, es conveniente señalar que en el caso de México, el "boom" de las ONG experimentado en los años ochenta, el elemento "incitador" pudo haber sido el terremoto de 1985, en el que la sociedad civil organizada jugó un papel fundamental en la atención de la emergencia.

²³ *Ibidem.* pp. 26.

²⁴ *Ibidem.* pp. 27.

²⁵ *Ibidem.* pp. 28.

extrañas, de sus poderes y de su peligro potencial".²⁶ Ocasionalmente, revisten importancia. Léase el caso del chupacabras en México.

- *Factores precipitantes*. "No son en sí mismos, de manera necesaria un determinante de nada en particular. Deben ocurrir en el contexto de los otros determinantes. Por ejemplo, una pelea a puñetazos, sólo desencadenaría un disturbio racial si ocurre en medio de una situación general establecida por la conductividad, la tensión, y por una creencia generalizada".²⁷
- *Movilización de los participantes para la acción*. "Existiendo de manera previa los determinantes anteriores, la única condición restante es el impulso del grupo afectado hacia la acción". En este proceso de movilización, es importante el comportamiento de los líderes.²⁸
- *Operación del control social*. "Es el estudio de los determinantes que impiden, interrumpen, distorsionan o inhiben la acumulación de los determinantes señalados". Existe una clasificación de estos controles en dos tipos: 1. Controles sociales que minimizan la conductividad y la tensión. Impiden la presentación de un comportamiento colectivo porque atacan a determinantes muy poco específicos. 2. Controles sociales que se movilizan sólo después de que ha empezado a materializarse un episodio colectivo. Determinan la rapidez, extensión y direcciones del episodio.²⁹

En suma, según la lógica del valor agregado, todo suceso o situación debe operar dentro de los límites establecidos por otros determinantes para convertirse en determinante de un episodio colectivo.

Para Smelser, en el proceso del valor agregado, deben distinguirse entre la aparición o la existencia de un suceso o una situación y la activación de este suceso o situación como determinante. Considera que la misma lógica gobierna la explicación de un episodio de comportamiento colectivo. Asimismo, postula una secuencia definida para la activación de los determinantes, pero no una secuencia para el establecimiento empírico de sucesos y situaciones.

El autor, hace hincapié en la necesidad de distinguir entre la aparición o la existencia empírica de un suceso o de una situación, y su importancia como uno o más de los determinantes del proceso de valor agregado.³⁰

Por otra parte, Smelser sugiere que el comportamiento colectivo puede analizarse con las mismas categorías que el comportamiento convencional. El primero implica la redefinición colectiva de una situación no estructurada, mientras que el otro, la realización de las expectativas establecidas.

²⁶ Ibidem. pp. 28.

²⁷ Ibidem. pp. 29.

²⁸ Ibidem. pp. 29. Desde mi particular punto de vista, el surgimiento de las ONG en México, con base en este esquema, se ubica en este momento, cuando diversos líderes impulsan la constitución de organizaciones y actúan para hacer públicas sus demandas. Se advierte que cuando esto sucede, los elementos anteriores del esquema ya están dados, pero permanecen inactivos.

²⁹ Ibidem. pp. 30.

³⁰ Ibidem. pp. 32.

Al respecto establece la necesidad de reunir categorías para describir los componentes de la acción en el nivel social, utilizando el pensamiento sociológico de Parsons, Shils, Bales y otros.

En este sentido, Parsons y Shils definen cuatro elementos en esta concepción del comportamiento:

- a) "El comportamiento se orienta hacia el logro de fines, metas, u otros estados de cosas previstos";
- b) "Ocurre en ciertas situaciones";
- c) "Está regulado normativamente"; e
- d) "Implica el gasto de energía o esfuerzo en la motivación".³¹

Smelser considera que bajo esta lógica, ya no se tratan a las personalidades individuales como los sistemas principales, sino que se pasa al análisis de las relaciones entre los actores, a partir de papeles sociales. Derivado de ello, define cuatro componentes básicos de la acción social:

- ✓ Fines generalizados, o *valores*, que proveen las orientaciones más amplias del comportamiento social deliberado.

"Los valores son una construcción ideal que refiere un aspecto de la acción social que no puede aislarse en términos físicos ni temporales. Enuncian los estados deseables que actúan como guía del esfuerzo humano. No especifican normas, organización o instrumentos para la realización de los fines. Implican concepciones generalizadas y organizadas que influyen sobre el comportamiento de la naturaleza, del lugar que ocupa en ella el hombre, de la relación del hombre con el hombre, y de los deseable y no deseable en el campo de las relaciones del hombre con el medio ambiente y de las relaciones interhumanas".³²

- ✓ Reglas que gobiernan la búsqueda de estas metas, las que deben encontrarse entre las normas. Si sólo están presentes los valores, ninguna acción es posible. Deben establecerse reglas que indiquen cómo puede materializarse un sistema de valores. Estas reglas presentan en ciertos sentidos, una disminución de las posibles aplicaciones de los valores generales.

"Las normas son más específicas que los valores generales, pues determinan ciertos principios reguladores que son necesarios para la realización de los valores. Van desde las regulaciones formales, explícitas, hasta los entendimientos informales".³³

- ✓ Movilización de la energía individual para alcanzar los fines dentro del marco normativo (papel u organización). Por sí mismos, los valores y las normas no determinan la forma de organización de la acción humana. "Proveen ciertos fines y reglas generales, pero no especifican quienes

³¹ Ibidem. pp. 36.

³² Ibidem. pp. 37.

³³ Ibidem. pp. 39.

serán los agentes en la búsqueda de fines valiosos, cómo se estructurarán las acciones y papeles sociales concretos, y cómo serán remunerados por su participación eficaz”.

“Se requiere la injerencia de una estructura u organización social (familias, iglesias, hospitales, organismos gubernamentales, empresas, asociaciones, partidos políticos) que se constituyen como componente de movilización de la motivación hacia la acción organizada”.³⁴

- ✓ Instrumentos de situación. Implica los medios y los obstáculos que facilitan u obstruyen el logro de metas concretas. Se refiere al conocimiento que tiene el actor de las oportunidades y las limitaciones del ambiente, y en algunos casos, a su conocimiento de su propia calidad para influir en el ambiente. Específicamente, se refiere a los diversos medios para la toma de una decisión en el mercado.³⁵

Smelser muestra peculiaridades de los componentes de la acción social, bajo los siguientes lineamientos:

- Define ciertas actitudes individuales hacia los componentes de la acción: “para los valores, corresponden compromiso, creencia y fe; para normas, corresponde conformidad; para papel u organización, responsabilidad y lealtad; y para los instrumentos de situación, confianza”.³⁶
- Se relacionan entre sí, de manera jerárquica, en la que los valores ocupan el lugar más alto y los instrumentos de situación el más bajo. “A medida en que se transita de la parte superior a la inferior, los detalles concretos de la acción reciben una definición cada vez más específica y se da un acercamiento a componentes cada vez menos fundamentales para la integración del orden social”.

Importa señalar que no se aplica la misma lógica en sentido ascendente por la jerarquía, pues toda redefinición de un componente de la acción social impone inevitablemente un reajuste de los componentes que se encuentran por debajo y no necesariamente los de arriba.³⁷

³⁴ Ibidem. pp. 40. El crecimiento exponencial de las ONG en México a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, se da gracias a que el comportamiento colectivo no inicia en la construcción de valores, pues ya están presentes, además de que los procedimientos para materializar esos valores, pudieron aplicarse en la medida en que la apertura política lo permitía. Por ello, las ONG parten de este punto, como componente organizacional de la acción.

³⁵ Ibidem. pp. 40.

³⁶ Ibidem. pp. 42.

³⁷ Ibidem. pp. 45.

1.3 Lo privado con fines públicos. Modelo organizacional de la teoría del tercer sector o de las organizaciones no lucrativas.

El estudio del tercer sector ha sido objeto de diversas investigaciones, entre las que destaca el "Proyecto Comparativo del Sector No Lucrativo", adscrito al Instituto de Estudios Políticos de la Johns Hopkins University, realizado por académicos de diferentes países.³⁸

Con la finalidad de entender el ámbito, estructura y papel del sector no lucrativo, se ha convenido que existen grandes diferencias en el modo en que los seres humanos se organizan para la acción social, económica y política.

Bajo este esquema, se acepta la existencia de dos grandes complejos de organizaciones, en los que de manera convencional se divide la vida social: el mercado y el Estado. En contraste, no prevalece tal acuerdo sobre la existencia de un tercer complejo de instituciones, aunque paulatinamente se comienzan a reconocer sus perfiles y características.³⁹

El tercer sector, se define por oposición al primero y al segundo. Es no gubernamental, en relación con los poderes del Estado; sin fines de lucro, con respecto a las empresas y el mercado.

Es una de tres combinaciones resultantes de la conjugación entre lo público y lo privado:

a) "Lo público para fines públicos, caracteriza al Estado como primer sector";

³⁸ Salomon, Lester M., es Director del Instituto de Estudios Políticos de The Johns Hopkins University. "El desafío del tercer sector. Acción voluntaria y desarrollo social". *Revista Umbral XXI*. Universidad Ibero Americana. México, 1995. Cabe señalar que el Proyecto Comparativo de la Johns Hopkins, no es un estudio aislado. La Universidad de Bologna, Italia, a través del departamento de sociología, bajo la coordinación de Pierpaolo Donati, ha realizado investigaciones en las que establece que el surgimiento del tercer sector obedece a la crisis del Estado. Critica a los postulados de la John Hopkins University, al señalar que si bien las conclusiones son válidas, son previsibles y reductivas. Afirma que definir al tercer sector por referencia a la distinción público/privado se ha vuelto demasiado simplista y no abarca la complejidad de los fenómenos en acción. Señala que ya no funcionan las interpretaciones del tercer sector según el "continuum" público-privado y afirma que quien todavía se atenga a esa visión, se arriesga a llegar a conclusiones limitadas. Plantea que para comprender el fenómeno del tercer sector, existen dos vías: la primera sostiene que la sociedad se está reorganizando sobre cuatro polos cuya interacción genera formas mixtas de distintos tipos: el mercado, entendido como el sistema de las empresas lucrativas; el Estado, que se caracteriza por el uso del instrumento de poder político por la imposición forzosa de las obligaciones de ciudadanía y la redistribución de los recursos; el tercer sector, como conjunto de las organizaciones autónomas no-lucrativas que actúan sobre la base de fines solidarios, usando principalmente, medios solidarios; y Redes primarias, o sea, la familia, los parientes, los grupos de amigos y las redes informales que pueden ser consideradas como un "cuarto sistema" en cuanto que tienen funciones sociales insustituibles.

Este esquema incorpora al de la Johns Hopkins, pero en un nivel de diferenciaciones mucho más elaboradas. La vertiente mercado-Estado define la esfera pública en un sentido moderno, la vertiente tercer sector-redes informales define la vertiente de lo privado. La segunda, observa el problema desde un ángulo de la teoría de los bienes. Con un enfoque más específico, de carácter originalmente económico, el tercer sector puede encontrar una teorización particular por referencia al tipo de bienes producidos. Ello significa que el tercer sector se caracteriza por la producción de bienes peculiares, cuya comprensión requiere una teoría sociológica generalizada de los bienes sociales. Ver Pierpaolo Donati. "La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59 No. 4. México, 1997.

³⁹ Salomon, Lester. "En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones" en *Revista Umbral XXI*. México. pp. 8.

- b) "Lo privado para fines privados, es lo que caracteriza al segundo sector, con el mercado como su actor protagónico", y
- c) "Lo privado con fines públicos, es lo que define al tercer sector".⁴⁰

Lo integran en general organizaciones no gubernamentales que adquirieron importancia en aquellos países donde el autoritarismo permeó durante las décadas de los años setenta y ochenta, e incluye también a las organizaciones de base creadas con el propósito de favorecer la solidaridad social y la ayuda mutua, y a las instituciones filantrópicas religiosas.

En los años noventa, los factores que incidieron en la articulación de los distintos segmentos del tercer sector son:

- a) "Gobiernos democráticos recién electos solicitan el apoyo de la sociedad civil para la ejecución de sus políticas y programas de desarrollo nacional".
- b) "Las ONG se postulan como ejecutores de políticas y programas sociales del Estado".
- c) "El Estado, la empresa y las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación valoran la flexibilidad y eficiencia de las ONG en la ejecución de proyectos sociales".
- d) "Surgen temas de interés común para el Estado, el empresariado y la sociedad civil en general, tales como la paz ciudadana, la preservación del medio ambiente, la salud pública, la concertación de acciones por el desarrollo, etc".
- e) "Se crean mecanismos y se diseñan instrumentos, que favorecen la filantropía empresarial y la inversión de las empresas en cuestiones como la formación y perfeccionamiento de recursos humanos".
- f) "Algunos movimientos sociales se articulan con las asociaciones gremiales y entidades religiosas para vincular los derechos civiles con las obras asistenciales".
- g) "La banca comercial abre líneas especiales de crédito a microempresas y ONG".
- h) "Líderes carismáticos impulsan campañas de bien común y rompen barreras entre sectores".⁴¹

Recientemente, el tercer sector ha dado cabida a los movimientos sociales y asociaciones civiles tanto como a las fundaciones que surgen como resultado de la filantropía empresarial.

La afluencia de todos estos actores, lo convierten en un ente abstracto, complejo y heterogéneo.⁴²

⁴⁰ Gajardo, Marcela. "Aportes recientes de la investigación al conocimiento del tercer sector en América Latina" en *Revista Umbral XXI*. México. pp. 27.

⁴¹ *Ibidem*. pp. 29-30.

⁴² *Ibidem*. pp. 28.

Su existencia permanece como una propuesta debatible. Una razón para ello, "es la gran diversidad de entidades que tienden a agruparse en este tercer sector, que van desde pequeñas cocinas de beneficencia a las orquestas sinfónicas, clubes de jardinería hasta grupos ambientalistas".

Se debate cómo un conjunto de organizaciones tan diversas puede considerarse un sector con características significativas comunes.

Otra razón, "es el poder e influencia inferiores con mucho a los que los otros dos sectores han llegado a ejercer en el mundo".⁴³

Asimismo, hay una ausencia de definición suficientemente clara y funcional de lo que este sector comprende en realidad. Se ha prestado muy poca atención a la cuestión básica de cómo se define y qué contiene.

De este modo, algunas de las dificultades que obstruyen la ruta de la conceptualización del sector no lucrativo son las siguientes:

a) *Enredo terminológico.* Se utilizan diversos términos para describir a la multiplicidad de instituciones que confluyen: sector benefactor, sector independiente, sector voluntario, sector exento de impuestos, organizaciones no gubernamentales, sector asociado, etc.⁴⁴

b) *Se advierte una confusión entre filantropía y sector no lucrativo.* Estos términos se tratan de manera intercambiable, cuando de hecho uno es realmente parte del otro.

"El sector no lucrativo es un conjunto de organizaciones privadas que proporcionan una amplia variedad de información, apoyo y servicios".

"La filantropía, consiste en donar tiempo o títulos (dinero, valores, propiedades) para propósitos públicos. La filantropía o donación de beneficencia, es por tanto solamente una forma de ingresos de las organizaciones no lucrativas".⁴⁵

c) El concepto de sector no lucrativo sugiere que hay suficientes elementos en común entre un número significativo de diferentes entidades (subsectores), que exigen que se les trate como parte de un solo grupo o sector, aunque también puedan tener numerosas diferencias.

d) *Instituciones formales vs. Informales.* "En diversos países, la situación jurídica de las organizaciones varía, en algunos están constituidas bajo leyes específicas, en otros adoptan cartas constitutivas, pero no se incorporan formalmente, y en otros países las asociaciones informales son la norma. Ello restringe el concepto de organización no lucrativa, limitando el ámbito y la escala del sector".⁴⁶

e) *Derecho civil vs. Sistemas legales de derecho consuetudinario.* Otro elemento que complica la definición del sector, surge de las diferencias de

⁴³ Salomon. Ob. Cit. pp. 8.

⁴⁴ Ibidem. pp. 10.

⁴⁵ Ibidem. pp. 11.

⁴⁶ Ibidem. pp. 11.

los tipos de sistema legal que utilizan las diferentes sociedades. "Existe una distinción en el tratamiento legal en países de derecho civil o romano como Francia, Italia, Alemania y gran parte de Europa Central, y el que se utiliza en países de derecho consuetudinario, como en el Reino Unido y Estados Unidos".

En países de derecho civil las organizaciones no lucrativas tienden a estar estrechamente aliadas con el Estado y llegar a asumir una estructura y una orientación cercana al sector público. "En los de derecho consuetudinario, el sector no lucrativo está más cerca al sector empresarial privado y las organizaciones no lucrativas comparten similitudes significativas con las empresas lucrativas".⁴⁷

- f) *Nivel de desarrollo.* Otro factor, es el nivel de desarrollo de una sociedad y de su tercer sector. "En las sociedades donde la diferenciación social y el desarrollo económico son limitados, las organizaciones no lucrativas se consideran partes integrales del sector no lucrativo, en contraste, en países más avanzados podrían considerarse más propiamente parte del sector empresarial".⁴⁸
- g) *Factores históricos:* la relación histórica que existe entre la religión y el Estado. "En países donde la iglesia y el Estado están esencialmente combinados, la esfera no lucrativa es bastante limitada. Donde existe una separación, es más grande el espacio social abierto para un tercer sector".⁴⁹
- h) *Grado de autonomía.* En muchos países en desarrollo, las organizaciones no lucrativas "han surgido en respuesta a desarrollos esencialmente externos: influencia de iglesias misioneras, fundaciones de beneficencia privadas o agencias para el desarrollo".⁵⁰

Con base en estas ambigüedades, existen varios tipos de definición del tercer sector:

- a) *Definición legal:* "la mayoría de los países del mundo tienen provisiones legales específicas para clasificar a las organizaciones del tercer sector. Bajo esta perspectiva, una organización no lucrativa es lo que la ley de un país dice que es".⁵¹
- b) *Definición económica financiera:* enfatiza la fuente de sus ingresos. El Sistema Nacional de Cuentas (SNA) de la ONU que es el conjunto de acuerdos adoptados por los gobiernos alrededor del mundo para los reportes oficiales sobre ingresos nacionales, divide toda actividad económica en cuatro sectores: el no lucrativo, las empresas, gobierno y familias.

Conforme a ello, "el sector no lucrativo, no percibe la mayor parte de sus ingresos de la venta de bienes y servicios en el mercado, sino de cuotas y

⁴⁷ Ibidem. pp. 11.

⁴⁸ Ibidem. pp. 12.

⁴⁹ Ibidem. pp. 12.

⁵⁰ Ibidem. pp. 12.

⁵¹ Ibidem. pp. 13.

contribuciones de miembros y partidarios. El SNA considera que una organización que percibe la mitad o más de sus ingresos por derechos y cargos provenientes de ventas, es parte del sector empresarial, si recibe la mitad o más de sus ingresos del gobierno, es parte del gobierno".⁵²

- c) *Definición funcional:* enfatiza las funciones o propósitos. Son organizaciones privadas que sirven a un propósito público, o causa relacionada con el bien de la sociedad. "Sirven a los marginados o a poblaciones empobrecidas, para expandir la libertad o para posibilitar la participación de la gente en el apoyo al cambio social y proporcionar servicios".⁵³
- d) *Definición estructural/operacional.* Enfatiza su estructura operativa básica. Con base en estudios de un equipo de expertos internacionales sobre el sector no lucrativo, asociados al Proyecto Comparativo del Sector no Lucrativo de la Johns Hopkins, el tercer sector se define como un grupo de organizaciones que son:
- Formales. "Institucionalizadas en algún grado, que tenga alguna realidad institucional en sí, que puede demostrarse de otros modos cuando no tienen incorporación legal: con celebración de juntas regulares, oficiales o reglas de procedimientos, o algún grado de permanencia organizacional".
 - Privadas. "Institucionalmente separadas del gobierno. Ni son parte del aparato gubernamental, ni están gobernadas por consejos dominados por funcionarios gubernamentales. La clave es que las organizaciones no lucrativas son fundamentalmente privadas en su estructura básica".
 - No lucrativas. "No distribuyen las ganancias generadas entre sus dueños o directores. Pueden acumular ganancias, pero deben ser reinvertidas en la misión básica del grupo".
 - Autogobernadas. "Diseñadas para controlar sus actividades. Tienen sus propios procedimientos internos para su gobierno y no están controladas por entidades externas".
 - Voluntarias. "Involucran algún grado significativo de participación voluntaria. La presencia de algún influjo voluntario, aún si es sólo un consejo de directores voluntarios, es suficiente para considerar a la organización como voluntarias".⁵⁴

Debido a la amplia gama de entidades comprendidas dentro del sector no lucrativo, derivada de la definición estructural/operacional, "se ha establecido una Clasificación Internacional de Organizaciones no Lucrativas (ICNPO),

⁵² Ibidem. pp. 13.

⁵³ Ibidem. pp. 14.

⁵⁴ Ibidem. pp. 14-15.

resultante de un largo estudio en organizaciones de diversos países entre los que destaca el Reino Unido, Alemania, Brasil".⁵⁵

Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (ICNPO)	
Grupo Principal	Subgrupo
Cultura y Recreación	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura y artes • Recreación • Clubes de servicio
Educación e investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Educación primaria y secundaria • Educación superior • Otra educación • Investigación
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales de rehabilitación • Hogares para ancianos • Salud mental e intervención en crisis • Otros servicios de salud
Servicios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios sociales • Emergencias y asistencia • Apoyo al ingreso y mantenimiento
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente • Protección de animales
Desarrollo y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico, social y comunitario • Vivienda • Empleo y capacitación
Derecho, apoyo y política	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones cívicas y de apoyo • Derecho y servicios legales • Organizaciones políticas
Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntarismo	
Internacional	
Religión	
Comercio, asociaciones profesionales, sindicatos	
No clasificadas en otro lugar	

Los elementos expuestos, evidencian que "el concepto de sociedad civil se ha convertido en la década de los años noventa en un referente universal tanto para los actores sociales como para los analistas de la política y los periodistas".⁵⁶

La importancia de los postulados del tercer sector, para el caso de México, definir que las ONG no son en sí el tercer sector, pero forman parte de él en tanto que de acuerdo a la clasificación de organizaciones no lucrativas, estas pueden entenderse como organizaciones civiles.

Además, en su gran mayoría, están institucionalizadas, son preponderantemente privadas en su estructura, cuentan con procedimientos internos de gobierno y también funcionan con personal voluntario.

No obstante, en el caso del factor no lucrativo, si bien las ONG realizan proyectos de desarrollo con financiamientos externos, están expuestas a que se especule sobre la intención de las financiadoras de hacer llegar, vía las ONG financiadas,

⁵⁵ Clasificación Internacional de Organizaciones no Lucrativas (ICNPO). Ibid. m. pp. 19.

⁵⁶ Olvera Rivera, Alberto J. Introducción. La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad. El Colegio de México. México, 1999. pp. 11.

recursos a grupos subversivos y desestabilizadores, lo que agudiza el trato distante entre éstas y el gobierno, por una desconfianza mutua.

A pesar de ello, el tercer sector en México, que se cobija en un marco legal que no expresa adecuadamente su identidad (Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y de los estados en materia del fuero federal, así como la Ley de Asistencia Privada), es una realidad irrefutable, en la que las ONG, particularmente las de derechos humanos, juegan un papel fundamental para su configuración.

Al respecto, la idea de sociedad civil en México "ha revestido fundamentalmente un carácter identitario. Ha servido en primer lugar, al igual que en los países donde se luchó a favor de la democracia, como un medio para diferenciar a la sociedad del Estado".⁵⁷

⁵⁷ *Ibidem.* pp. 14.

2. Las Organizaciones No Gubernamentales: expresión de la sociedad civil

Una de las expresiones más vinculadas a la noción de sociedad civil es la de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sin embargo, el término es tan usual como inexacto, además de referirlas por la vía negativa, al señalar lo que no son, queda pendiente y sin respuesta lo que sí son.

Esta situación ha generado múltiples debates y puntos de vista encontrados, sin embargo, se percibe una tendencia sistemática a tratar de entender a las ONG como producto de la realidad social, que de manera simultánea aporta elementos que dan respuesta a la búsqueda de su identidad propia.

Al respecto, la Dra. Gloria Ramírez Hernández, considera que las ONG "son el fruto del compromiso personal de individuos que se han querido asociar para defender una causa, promover un ideal o simplemente desarrollar intereses en común. Esto explica la gran variedad de organizaciones que van desde aquellas que se dedican a cuestiones de salud, pasando por las organizaciones que se dedican a la defensa del medio ambiente, hasta las federaciones y asociaciones de las familias de presos y desaparecidos".¹

Desde otra óptica, Mario Alvarez Ledesma afirma que como producto de la realidad social, la sociedad civil adquiere un nuevo impulso como efecto de la descomposición de los modelos estatales contemporáneos y de sus estructuras de gobierno, particularmente, con el agotamiento de sus formas más idealizadas: el Estado benefactor o Welfare State en el mundo capitalista, y el Estado social, abatido junto con el bloque comunista.²

El autor considera que las características que evidencian la crisis de esos modelos se manifiestan porque en el Estado social, el vano intento de llevar a la sociedad al poder, se fractura por su incapacidad de generar riqueza, mientras que en el Estado benefactor, donde sí se ha producido riqueza, se pone en duda la manera errónea de redistribuirla. A ello se añade el cuestionamiento a la legitimidad de sus democracias, de sus estructuras e instituciones políticas.

Alvarez señala que las críticas y dudas hacia los fines del Estado contemporáneo e incluso de la forma que postula para alcanzarlos, proviene de sectores muy importantes de la sociedad, lo cual ha diezgado la credibilidad de los sistemas tradicionales de gobierno. De ahí que sostenga que es en este clima de inestabilidad e ilegitimidad institucional que emerge el fenómeno de las Organizaciones No Gubernamentales, que son la respuesta ciudadana dentro de los márgenes del Estado de Derecho, pero fuera de las formas de organización política tradicional a la crisis de los Estados contemporáneos y de sus instituciones gubernamentales.

Al respecto, Carlos Pereyra sostiene que la sociedad civil puede entenderse como el "conjunto de instituciones creadas por diversos sectores sociales para organizar

¹ Ramírez Hernández Gloria. El Papel de la Sociedad Civil en la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Serie de Temas Selectos de Derechos Humanos. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. FCPyS-UNAM. 2000. México. pp. 17.

² Alvarez Ledesma, Mario. "Organismos No Gubernamentales" en Revista Democracia Mexicana. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1994. pp. 340 y 341.

su participación en la vida pública. Un rasgo distintivo, radica en que las instituciones tienen su origen en la sociedad y no en el gobierno de la misma. El objeto de su formación, es participar de manera organizada en la cosa pública, para influir en el proceso de toma de decisiones del poder político”.³

Bajo esta perspectiva, Alberto Olvera advierte que el impacto de la sociedad civil organizada ha influido en múltiples campos y ha contribuido a modificar el panorama económico, político y social de diversos países. En su opinión, dicho impacto permeó en las luchas contra el socialismo real y los procesos de democratización en América Latina. Manifiesta que en los países desarrollados, se utiliza el concepto para describir la naturaleza independiente del Estado y del mercado, respecto de luchas por arraigar la democracia.⁴

Las consideraciones anteriores, hacen insoslayable e imprescindible la necesidad de conocer y entender porqué las ONG son expresión de la sociedad civil. Al respecto, Miguel Darcy de Oliveira⁵ ofrece las siguientes reflexiones:

- El actual movimiento masivo y casi universal hacia una mayor participación e influencia de la ciudadanía constituye un fenómeno nuevo que no es promovido por una sola estructura que lo abarca todo. No tiene una dirección fija. No intenta obtener conversos ni militantes políticos. Su objetivo no es el poder estatal. En su centro se encuentra la figura del ciudadano.
- La acción ciudadana es tan multidimensional como la diversidad de las actividades humanas. Puede ser local o global, pequeña o masiva, permanente o efímera, fuertemente dramática o casi invisible, confrontacional o cooperativa, espontánea u organizada, promovida por asociaciones de personas de un mismo parecer o por grandes movimientos cívicos, por cualquier combinación de los elementos anteriores, dependiendo de las necesidades del momento.
- Las fuentes de inspiración pueden ser de tipo espiritual, religioso, moral o político. El hilo conductor, sin embargo, en este tejido siempre cambiante se encuentra en el campo de los valores: la solidaridad y la compasión por la suerte y el bienestar de los demás, incluyendo a los desconocidos y lejanos; una sensación de responsabilidad personal y confianza en la propia iniciativa de hacer lo que es correcto; el impulso por dar y compartir en forma altruista; el rechazo a la desigualdad, la violencia y la opresión.

Enrique Brito Velásquez⁶ considera que la sociedad civil como realidad social, es susceptible de definirse como “el conjunto de ciudadanos organizados como tales

³ Pereyra, Carlos. Sobre la Democracia. Citado por Olvera, Patricia E., en “Sociedad Civil en la perspectiva espacio-temporal de la globalización” en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. Núm. 2, Vol. II. México, 1998. pp. 130.

⁴ Olvera, Alberto. “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición a la democracia” en Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM. No. 4. México, 1992. pp. 233.

⁵ Darcy de Oliveira, Miguel. “Una Sociedad Mundial Emergente” en Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial. CIVICUS. EUA. 1994. pp. 22 a 24.

⁶ Brito Velásquez, Enrique. “Sociedad Civil en México: Análisis y debates” en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 2. México, 1997. pp. 190.

para actuar en el campo de lo público, en busca del *bien común*⁷, sin ánimo de lucro personal, sin buscar el poder político ni la adhesión institucional a un partido”.

Esta conceptualización, según Brito Velásquez muestra cuatro características:

- Los ciudadanos no se consideran individualmente, sino en grupo organizado. La forma en que se organizan, los distingue como organización social, permanente, transitoria, formal, informal, regional, nacional, etc. El fortalecimiento de la ciudadanía, es una característica exigida como esencial al concepto de sociedad civil.
- Actúan en el campo de lo público, lo que las distingue de organizaciones privadas. La presencia en lo público es reconocida como propia y distintiva de la sociedad civil y compartida con el gobierno. Dado que el gobierno actúa en lo público por mandato de la sociedad, le corresponde supervisar la manera en que los gobernantes cumplen o no el mandato recibido.
- Buscan el *bien común*, lo que las distingue de grupos que buscan el bien particular, como los sindicatos, empresas, ONG, etc.⁸
- No buscan el lucro personal, el ejercicio del poder ni adhesión a ningún partido.

En mi opinión, con base en los elementos expuestos, las ONG como expresión de la sociedad civil, fundamentan su acción en dos líneas que las definen: por un lado, su dinamismo emanado del agotamiento estatal para atender las necesidades sociales y por otro, que su núcleo es el ciudadano.

La importancia de estas líneas, encuentra sustento en el hecho de que en el proceso de evolución de las ONG, en el que han transitado de un ámbito de denuncia hacia otro de propuesta y búsqueda de incidencia, actualmente promueven su derecho de participar activamente en la vida pública para impulsar la democracia, la equidad y la vida digna, a través de consensar y exigir la

⁷ El uso del concepto *bien común*, desde la influencia de la iglesia católica en la promoción de ONG defensoras de los derechos humanos es una categoría recurrente en algunos actores de la sociedad civil. Cabe señalar que Enrique Brito es presidente de la Red denominada “Foro de Apoyo Mutuo”, la cual guarda un perfil cristiano. El concepto Bien Común, se deriva de la noción de solidaridad como fundamento ético-teológico de la promoción humana, difundido por la iglesia católica. Al respecto, el concepto de solidaridad se ha enriquecido a lo largo de la historia y ha adquirido connotaciones y acepciones diversas. Por ejemplo, en la *Rerum Novarum* del Papa León XIII de 1891, se apela a la conciencia a favor de la justicia y al uso común de los bienes como expresión de una cohesión y armonía libremente aceptadas; en la *Quadragesimo Anno* de Pío XI en 1931, propone la justicia y la caridad como principios rectores de la sociedad y de la libre asociación de los individuos, todo por el bien común; en *Mater et Magistra* de Juan XXIII en 1961, la solidaridad es reconocida como un hecho humano y propuesta como ayuda recíproca y como deber de asistencia a los pueblos pobres y oprimidos; en *Gaudium et Spes* y *Populorum Progressio* de Paulo VI, al término solidaridad se le otorgaba una noción en la que Dios crea al hombre no para la vida individual sino para formar una unidad social; finalmente, en el Magisterio de Juan Pablo II, la solidaridad es considerada como una expresión de una creciente conciencia de la interdependencia entre los hombres y entre las naciones, donde la solidaridad es una actitud moral social y una virtud, ya que determina y preserva el bien común. Hernández Medrano Rodolfo. Fr. La Solidaridad como exigencia ética de promoción humana en las ONG de derechos humanos en México. Una Reflexión desde la IV Conferencia del Episcopado Latinoamericano. Tesis doctoral. Roma, Italia. 1999. pp. 120-123.

⁸ Cabe advertir que el concepto bien común, no sólo refiere la noción de solidaridad como fundamento ético-teológico de la promoción humana, difundido por la iglesia católica, sino también la noción filosófica de “*vida buena*” entendida como la posibilidad de que la sociedad acceda a los medios de subsistencia y convivencia social necesarios para desenvolverse en un ámbito de dignidad.

aplicación de propuestas ciudadanas de cambio. Asimismo, en general las ONG se ostentan como un movimiento plural, no partidista y abierto.

En este marco, conviene advertir que las ONG se miran así mismas no como representantes de la sociedad civil, sino como expresiones organizadas de ella. Ejercen sus derechos como ciudadanos y exigen espacios en la vida pública, en las decisiones y en la organización del poder público.

Asimismo, las ONG reconocen que aunque han evolucionado, aún tienen la necesidad de avanzar en la superación de conductas puramente contestatarias para desarrollar también la capacidad propositiva.

Por ello, considero que si bien el término ONG refiere el aspecto negativo de lo que no son, el concepto organización civil lo utilizaré como sinónimo, porque de modo positivo muestra lo que sí son, independientemente de que a lo largo de la investigación, se logre definir su naturaleza, así como comprender y distinguir algunos aspectos derivados de la interrelación entre la teoría y la práctica del accionar de las ONG, cuyo análisis supondría entender su realidad social e incluso los efectos perversos que pueden resultar de su acción.

2.1 Polisemia y ambigüedad del concepto ONG

En los últimos años, el término de Organización No Gubernamental (ONG) ha sido frecuentemente utilizado para referirse a todo tipo de organización que se manifiesta fuera del gobierno o de los partidos. La efervescencia en su uso se debe a la presencia creciente de este tipo de instancias en diversas áreas sociales.

Ello ha implicado que el concepto ONG sea ambiguo, insuficiente y polivalente debido a la amplitud de organizaciones que engloba y el ámbito de acción que involucran.

Originalmente, la categoría "Organización No Gubernamental" fue acuñada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y referida a organismos de carácter internacional.

El Artículo 71 de la Carta de San Francisco, significó el primer reconocimiento oficial a la importancia de las ONG en el ámbito internacional. Juan Manuel Bueno Soria, señala que "la causa principal de la aparición de ONG internacionales a partir de la Segunda Guerra Mundial, es el obsoleto esquema de las relaciones internacionales que hasta entonces, centralizaba todas sus actividades en el Estado, es decir, las relaciones internacionales se limitaban a tener como sujetos de tales actividades a los Estados. La inviabilidad de esta centralización, se evidenció en el hecho de que los Estados no eran los únicos actores de la escena mundial, pues durante las guerras, mientras los Estados las protagonizaban, las ONG buscaban establecer la paz. Por ello, las ONG fueron creadas para ampliar

los intereses o reforzar las presiones tendiente a desarrollar una tarea, o una causa en especial”⁹.

En la Carta de las Naciones Unidas, se estipuló que “El Consejo Económico y Social (ECOSOC), podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con Organizaciones No Gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas”.¹⁰

Esta disposición fue reiterada por el Consejo a través de la Resolución 288 del 27 de febrero de 1950, donde precisa que las ONG son “... toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental”.

A través de la Resolución 1296 del 23 de mayo de 1968, se formalizó el reconocimiento por parte del ECOSOC para las ONG bajo el carácter de “Estatuto Consultivo”.¹¹

La definición actual de ONG de la ONU es concebida como “las personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales o de grupo y que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público”.¹²

La terminología varía de un país a otro, por ejemplo, en Estados Unidos suelen llamarse Organizaciones Privadas Voluntarias (PVO); en Africa son llamadas Organizaciones Voluntarias de Desarrollo; en Argentina, Centros de Apoyo y Educación Popular (CAEP); en Perú, Asociaciones Privadas de Desarrollo (APD); en Colombia, Centros de Promoción Popular (CPP); en Uruguay, Organizaciones Privadas de Gestión Colectiva (OPGC); en República Dominicana, Instituciones Privadas de Interés Social (IPIS); en Bolivia, Organizaciones No Gubernamentales Críticas (ONG críticas); en México, además de ONG eventualmente se les denomina Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo (OAPSD's), o simplemente organizaciones civiles.¹³

En opinión de la Dra. Gloria Ramírez Hernández, “la noción de Organizaciones No Gubernamentales, es un término legitimado por las Naciones Unidas con el objeto de identificar a las agrupaciones que NO son de los gobiernos. Así el *no gubernamental* indica una de las cosas principales que las ONG tienen en común: es lo que ellas no son. Esta definición, al tomar un sentido negativo y tautológico,

⁹ Bueno Soria, Juan Manuel. Las Organizaciones No Gubernamentales y la Duplicidad de Funciones en la Organización Internacional. Tesis. FCPyS-UNAM. México, 1979. pp. 65.

¹⁰ Artículo 71, Capítulo X relativo al ECOSOC. Carta de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>. Enero, 2000.

¹¹ Gutiérrez de Velasco Gutiérrez, José Ignacio. Las ONG en México. Tesis. FCPyS-UNAM. México, 1999. pp. 30.

¹² Hernández Navarro, Luis. “En el país de Gulliver. ONG, democracia y desarrollo” en Suplemento Enfoque. Reforma. México. Junio 25, 1995. pp. 10 y 11.

¹³ Bombarolo, Félix. El Rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Ed. FICONG. Argentina, 1992. pp. 28.

no ayuda a entender lo que realmente son y en ocasiones se les considera antigubernamentales, particularmente por sus detractores".¹⁴

Para Mario Alvarez Ledesma,¹⁵ las ONG poseen una serie de características que las individualizan y diferencian de organizaciones similares:

- Un primer rasgo característico es su propio nombre, que subraya su no pertenencia a la estructura institucional de ningún Estado.

Este dato de aparente obviedad complica la caracterización, ya que toda organización que no pertenezca a lo estatal o a lo gubernamental, debería ser parte, por mera exclusión, de las ONG, sin embargo, no sucede así.

No todo lo no gubernamental, puede incluirse dentro de las denominadas ONG, en virtud de que éstas poseen características que las distinguen de otras organizaciones análogas. Tales características son: la expresa intención de promover y proteger los intereses ciudadanos (propios y ajenos) e influir, directa o indirectamente, tanto en la toma de decisiones gubernamentales como en la conciencia social.

Se trata de organizaciones de ciudadanos que se ocupan de intereses que son asignables, también, al gobierno mismo y que son promovidos y protegidos por la propia sociedad desde el ámbito no gubernamental.

Manuel Canto Chac¹⁶, sostiene que su ubicación fuera de cualquier estructura institucional se sustenta por los siguientes factores:

- No se trata de organizaciones económicas, los fines específicos que se proponen no están en función de la producción de mercancías para la acumulación de riqueza privada, función que le corresponde a la empresa, aunque sí pretenden intervenir en la economía y en la generación de riqueza social.
- Tampoco tiene como objetivo la obtención de puestos de representación política, función que les corresponde a los partidos, aunque sí pretenden influir en la política y en la circulación social del poder.
- No es su pretensión ser organización para la defensa de intereses de clase o de gremio, aunque sí se preocupan por el bienestar de la población, incluyendo tanto sus condiciones de existencia como la preservación de sus derechos.

A pesar de que las posiciones de algunas ONG y el gobierno pudieran ser convergentes, éstas no buscan sustituirlo formalmente y se mueven en lo general, dentro del ámbito del Estado de Derecho, asumiendo acciones pacíficas en pro de sus objetivos, aunque eventualmente, se presenten excepciones.¹⁷ Cabe advertir

¹⁴ Ramírez Hernández. Ob. Cit. pp. 17.

¹⁵ Alvarez Ledesma, Mario. Ob. Cit. pp. 341.

¹⁶ Canto Chac, Manuel. "Las organizaciones civiles en la transición" en Las Organizaciones civiles en la transición. Red de Centros de Organismos Ecueménicos de Latinoamérica y el Caribe. México, 1998. pp. 11.

¹⁷ Por ejemplo, el 3 de junio de 2000, trascendió que Carlos Ibarra Pérez (a) "El Maromero", líder de la organización Comité de Defensa Ciudadana de Tamaulipas, declaró a un reportero del periódico "The Monitor" de la ciudad de MacAllen, Texas, que en respuesta a las agresiones a connacionales en el sur de Estados Unidos por parte de rancheros

que cuando esto sucede, los responsables son susceptibles de sanciones jurídicas conforme a lo que establece la ley.

Así, el concepto de ONG recae en las asociaciones civiles o de ciudadanos (formal o informalmente constituidas, con objeto social reconocido por la legislación vigente), cuyo objetivo es promover y proteger intereses sociales comunes, utilizando las vías legales de acción pero ajenas a toda estructura gubernamental, y buscando influir determinadamente en las acciones gubernamentales del género de su acción y en la conducta y posiciones del resto de la sociedad.¹⁸

Entre las principales conceptualizaciones vigentes en nuestro país destacan la de la CNDH y la de las propias organizaciones no gubernamentales:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), establece que la tutela de los derechos humanos es responsabilidad no sólo del gobierno sino de la sociedad civil, que forma y consolida organizaciones no gubernamentales para promover las demandas de la comunidad, por lo que en su Reglamento Interior plantea que:

"Se entiende por organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los Derechos Humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación de la materia".¹⁹

De lo anterior se desprende que, sólo se reconoce como una ONG al grupo que en su programa de acción pugna por la defensa y promoción de los derechos humanos. Por su parte, las ONG consideran que su radio de acción es más amplio, no restringiéndolo en la práctica, a la atención de los derechos humanos, existiendo diversas apreciaciones sobre lo que es una ONG, destacando las siguientes:

a) El Doctor Sergio Aguayo Quezada, fundador de Alianza Cívica, concibe a las ONG como "representantes o defensoras de grupos sociales muy específicos". Desde su punto de vista, "las ONG son organizaciones pequeñas en las que poca gente se especializa y profesionaliza en ciertas áreas de la problemática social".²⁰

Asimismo, considera que son "organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales, que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos, y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción

quines practican la llamada cacería de ilegales mexicanos, está dispuesto a pagar la cantidad de diez mil dólares a quien mate en territorio nacional a un elemento de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos. "Un activista ofrece 10 mil dólares a quien mate a un Agente de la Patrulla Fronteriza" en Excélsior. México. Junio 6, 2000. pp. 21.

¹⁸ Alvarez Ledesma, Mario. Ob. Cit. pp. 343.

¹⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Reglamento Interior. Artículo 83. http://www.cndh.org.mx/Principal/documento/juridica/lcg_cndh/fr legis.htm. Enero, 2000.

²⁰ Aguayo Quezada, Sergio. "La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones" en Los derechos políticos como derechos humanos. Ed. CIIH-UNAM-Jornada. México, 1994. pp. 136.

autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden".²¹

b) El Padre Miguel Concha Malo, Presidente honorario del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., señala que las ONG se han convertido en el canal idóneo por medio del cual la sociedad se comunica con quienes se encuentran en labores de dirección política y administrativa del gobierno y de la sociedad. Al asumir la gran heterogeneidad de estas organizaciones, según Concha Malo se encuentran elementos comunes a todas ellas:

- Se trata de "agrupaciones no lucrativas, más o menos pequeñas, integradas por personas que, idealmente, deben ser completamente independientes de las instituciones gubernamentales o partidarias".
- Por lo general "se reúnen en una primera instancia, para impulsar acciones de defensa de sus intereses inmediatos, de denuncia de las agresiones de que son objeto, de promoción de sus ideales, de promoción y defensa de sus propios derechos humanos y de los demás, de indígenas, de educación popular".
- "Estas organizaciones poseen una estructura muy simple; son equipos de trabajo en los que cada una de las personas que realiza una función especializada está en coordinación con los demás integrantes del grupo, con la única finalidad de realizar las tareas que se proponen colectivamente".
- "La relación interna debe ser fundamentalmente democrática y de un profundo reconocimiento del valor que poseen la crítica y la autocrítica".
- Desde un punto de vista político, "se distinguen de los partidos políticos en que sus objetivos no consisten en la toma del poder, pero si en algo fundamental, sin lo cual toda forma de poder es ilegítima: la democracia del Estado, del gobierno y de la misma sociedad civil".
- "Asumen papeles que antes eran exclusivos de organismos gubernamentales o partidarios, por ejemplo, observando elecciones, organizando foros, generando movimientos de protesta".
- "No hay una organización que sea capaz de abarcar todo el espectro de la problemática social. De ahí que se trate de organizaciones cuyos mandatos y coberturas geográficas son muy precisos y restringidos. Son organizaciones especializadas en asuntos concretos".
- "Frecuentemente se establecen entre ellas redes o coordinaciones para hacer más eficaz su trabajo o para enriquecerse con la mutua información y comunicación de sus experiencias".
- Las organizaciones "tienen como propósito el perfeccionamiento del tipo de sociedad en la que se desenvuelven, a través de la reforma del Estado y la implementación de otros modelos y políticas de desarrollo".

²¹ Aguayo Quezada, Sergio. "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano" en Revista Foro Internacional. COLMEX. Vol. XXXII. Núm. 3. Enero-marzo, 1992. México. pp. 326.

- Convergen en "la convicción de que es necesario hacer más democrática y horizontal la vida social, sobre todo en lo que se refiere a la toma de aquellas decisiones que afectan al conjunto de habitantes de una región".
- Todas "coinciden en la necesidad de hacer más transparentes y participativas las relaciones entre el Estado y la comunidad y en la denuncia de un aparato burocrático inoperante, costoso y entorpecedor del desarrollo social".²²

Los elementos hasta aquí expuestos, en su conjunto muestran tres vertientes a considerar:

- a) En el momento histórico en el que se acuña el concepto ONG, cuando la dinámica internacional tenía como actores centrales a los Estados y se excluía la participación de las ONG, las cuales hacían esfuerzos por buscar la paz, eran netamente no gubernamentales y por lo tanto, el concepto se apegaba a su realidad.
- b) Las opiniones de los autores mencionados, se ubican en un momento histórico en el que la acción de las ONG no sólo se lleva a cabo en el ámbito nacional, sino que se articulan en el ámbito internacional multiplicándose exponencialmente y experimentando una evolución al pasar de una actitud de denuncia y exigencias reivindicativas, hacia una actuación en la que intentan incidir en la toma de decisiones y definición de políticas públicas.
- c) La referencia que alude la terminología diferenciada de un país a otro de las ONG, muestra que existen esfuerzos particulares por definir las a partir de lo que sí son.

Bajo esta perspectiva, se evidencia la necesidad de crear una cultura que revierta el estigma que marca a las organizaciones con base en lo que no son y consecuentemente, se adopte como patrón a nivel internacional llamar a las ONG como "ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL" independientemente de la nomenclatura específica que cada país adopte.

2.2 Origen y evolución de las ONG

La referencia histórica que concede mayor antigüedad a las ONG, es expuesta por la Dra. Gloria Ramírez Hernández,²³ quien cita a Eya Nachama responsable del Grupo de investigación sobre la historia africana del Instituto de Estudios del Desarrollo de Guinea Ecuatorial, señala que "su existencia se remonta desde hacia varios siglos, cuando la participación de individuos y de grupos en los asuntos nacionales e internacionales comenzó a ser un elemento importante de credibilidad frente a las formas de actuar de los Estados... (aunque) su participación hasta fines del siglo XIX no es significativa... hasta después de la

²² Concha Malo, Miguel. Citado en García G. Sergio. Organizaciones No Gubernamentales. Definición, Presencia y Perspectivas. Foro de Apoyo Mutuo. México. 1997. pp. 16 a 18.

²³ Ramírez Hernández. Ob. Cit. pp. 14.

segunda guerra mundial que adquieren un papel importante". Las referencias históricas expuestas señalan los siguientes factores:

- Afirma que la primera ONG conocida por su lucha contra la esclavitud es la Sociedad de Amigos "los Quakers", que en 1778 organizan una Asamblea en Germantown, Filadelfia. En 1761, los Quakers logran impulsar una medida a través de la cual se grava con un impuesto de 10 libras esterlinas por cada esclavo que entra a la colonia. Ello puso fin al tráfico de esclavos en Pensilvania.
- A finales del siglo XVII con el fin de la esclavitud en Inglaterra, una ONG denominada "El equipo de Clapham" se constituye en las inmediaciones de Londres con el fin de luchar contra la esclavitud y el tráfico de negros. En 1786, integrantes de esta organización constituyen la Asociación de Saint George Bay, para organizar el regreso de los antiguos esclavos a África.
- En 1788 se constituye en Francia la "Sociedad de Amigos de los Negros". En 1789 esta Sociedad presidida por el Marqués de Condorcet aglutina a 94 miembros franceses y uno extranjero. La Sociedad apoya el levantamiento de esclavos de Saint-Domingue (Haití) en 1791.
- En 1787 en Londres, se forma la "Sociedad para la abolición del Tráfico de esclavos". A finales del siglo XIX y principios del XX, surgen diversas ONG entre las que sobresalen:
 - Sociedad Antiesclavista. 1839.
 - Alianza Mundial de Uniones Cristianas de Jóvenes. 1855.
 - Comité Internacional de la Cruz Roja. 1863.
 - Instituto de Derecho Internacional. 1873.
 - Federación Antiabolicionista. 1875.
 - Consejo Internacional de Mujeres. 1888.
 - Unión Interparlamentaria. 1888.
 - Federación Universal de las Asociaciones Cristianas de Estudiantes. 1904.
 - Federación Internacional de Mujeres. 1904.
 - Unión Internacional de Ligas Femeninas Católicas. 1910.
 - Comité de Delegaciones Judías. 1918.
 - Federación Internacional de Derechos Humanos. 1922.

Lo anterior, lleva a Gloria Ramírez a sostener que "la reivindicación o exigencias del respeto a la dignidad de las personas, así como la lucha contra la esclavitud fueron el origen de las ONG de derechos humanos y no su carácter asistencial que define el origen de otro tipo de organizaciones civiles".²⁴

²⁴ Ibidem. pp. 22.

Por otra parte, con una percepción que difiere de la anterior en cuanto al origen, la plantea Mitzi Barrientos Cano²⁵, quien señala que el origen se puede ubicar en el siglo XIX, época en que aparecieron la British an Foreign Anti-Slavery Society (1823), American Peace Society (1828), la Asociación Cristiana de Jóvenes (1855), la Cruz Roja Internacional (1864) y la Internacional de Obreros (1864).

Sostiene que en 1912, la oficina central de Asociaciones Internacionales de la Liga de las Naciones, reportó un total de 503 asociaciones de carácter internacional, en su mayoría no dependientes de gobiernos. La Liga de las Naciones, aún cuando en su artículo 24 reconocía que 'todas aquellas oficinas previamente establecidas por tratados generales y las comisiones para la regulación de asuntos de interés internacional', no otorgó a estas organizaciones reconocimiento formal como interlocutoras sobre asuntos públicos, hasta 1926.

Asimismo, hace hincapié en el hecho de que al desaparecer la Liga de las Naciones y constituirse la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en respuesta al aumento considerable de organizaciones de la sociedad civil, se derivó del Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, la generalización del término ONG.

Para 1946, explica Barrientos Cano, la Asamblea General con base en el mismo artículo, creó en el seno del ECOSOC, un comité encargado de aglutinar a las ONG en el ámbito internacional. "Durante los primeros años de la ONU, este comité declaró la existencia de 1668 ONG".

Al respecto, la Dra. Gloria Ramírez Hernández²⁶ sostiene que el artículo 71 implica el reconocimiento a la labor de las ONG, dado que considera su participación a título consultivo en los trabajos del ECOSOC y consecuentemente constituye la base jurídica de las relaciones entre las ONG y la ONU.

Señala que el número de ONG con carácter consultivo se ha incrementado considerablemente, dado que la Oficina de Enlace con ONG en Ginebra, reportó que en 1970 había 33 organización que habían participado en la Comisión de Derechos Humanos, en 1980, 62, en 1988, 119, y en 1993 en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, Austria, se registraron 248 organizaciones, participando también 841 grupos sin carácter consultivo, confluendo más de 1,500 ONG al evento.

Advierte que las ONG de derechos humanos contribuyen en todos los organismos del sistema de Naciones Unidas que se ocupa de la materia, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y el Desarrollo (UNESCO), el Alto Comisionado para los Refugiados, Fondo para la Infancia y la Organización Mundial de la Salud (OMS), las cuales han establecido sus propios mecanismos de colaboración con las ONG.

Puntualiza que los organismos regionales como el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos, las ONG juegan un papel relevante. El Comité de Ministros del Consejo de Europa reconoce desde 1951 la contribución

²⁵ Barrientos Cano, Mitzi y Pantoja Salinas, Francisco. Consideraciones para un Marco Jurídico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México. Tesis. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1999. pp. 26 a 31.

²⁶ Ramírez Hernández. Ob. Cit. pp. 18 a 21.

de las organizaciones y adopta una resolución que contempla la consulta de las ONG. En 1954 se establecieron las modalidades para otorgarles estatuto consultivo. Asimismo, el artículo 25 de la Convención Europea de la Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, otorga a las ONG el derecho de petición.

Con relación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA), no ha establecido relaciones oficiales con las ONG, no obstante éstas pueden presentar denuncias en el marco de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la participación de las ONG en la OEA, involucra los siguientes aspectos:²⁷

- En 1949, el Consejo aprobó las primeras "Normas para la celebración de acuerdos o arreglos especiales entre el Consejo y sus órganos y organizaciones no gubernamentales". Estas normas fueron revisadas y simplificadas varias veces, hasta que finalmente la Asamblea General de la Organización, en 1971, aprobó las "Normas sobre relaciones de cooperación", contenidas en la resolución AG/RES. 57 (I-O/71). Los artículos 13 al 22 de dichas disposiciones se refieren a las relaciones con organizaciones no gubernamentales.

El artículo 13 dispone que se pueden "establecer relaciones con las ONG... cuyos objetivos y actividades sean compatibles con los principios y propósitos de la Organización.... y que pueden ser de carácter general o especial".

Los artículos 14 al 17 se refieren a las relaciones generales con las ONG, las cuales pueden establecerse a iniciativa de cualquiera de los órganos de la Organización, del Secretario General, o de las ONG interesadas. En estas relaciones generales, las ONG responden a solicitudes y proporcionan servicios de asesoría a la OEA en asuntos dentro de su ámbito de competencia y difunden entre sus miembros información proporcionada por la OEA sobre sus objetivos y actividades. Estas relaciones también permiten el intercambio de documentos y publicaciones, consultas por escrito sobre asuntos de interés común, e invitaciones mutuas a reuniones dentro de los reglamentos de cada reunión.

- La Asamblea General en su vigésimo noveno período ordinario de sesiones, celebrada en junio de 1999, decidió establecer una Comisión del Consejo Permanente sobre la Participación de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA integrada por todos los Estados Miembros de la Organización, la cual antes de que concluya el año 2000 debe elaborar los lineamientos para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

Por otra parte, Alicia Márquez Murrieta²⁸ considera que la historia de las ONG es susceptible de dividirse en tres etapas básicas: asistencialista, desarrollista y de cooperación solidaria.

²⁷ Organización de Estados Americanos. Comisión de participación de la sociedad civil. <http://www.civil-society.oas.org/>. Abril, 2000.

- La primera etapa la ubica en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. “En esos años, el término *Organización No Gubernamental* es utilizado en documentos de la ONU. Surge para describir a todas las organizaciones que nacen en la posguerra y que no dependen de los gobiernos, iglesias, o partidos políticos y cuyo fin es asistir a los países devastados por la guerra.

En esta primera etapa, la autora señala que también se encuentran organizaciones interesadas en socorrer y asistir a las poblaciones marginadas –principalmente de países poco desarrollados- víctimas de desastres naturales, del hambre, de la pobreza extrema, etc.

Puntualiza que las acciones de ayuda que estas organizaciones realizaban en otras comunidades, casi siempre se hacían vía organizaciones con una estructura bien definida, capaces de recibir fondos y asistencia técnica y después canalizarlos hacia otras organizaciones o comunidades pequeñas.

En este contexto, Márquez Murrieta considera que las primeras ONG sirvieron para alentar el desarrollo en países atrasados. “El término fue usado para denominar a organizaciones capaces de financiar y apoyar a otros. Paulatinamente, fue cambiando esta dinámica y ya no sólo se denominó ONG a las grandes financiadoras, también a aquellas que iban surgiendo en los países en vías de desarrollo.

- En la etapa desarrollista, la idea fundamental de las ONG fue la de lograr que las comunidades y organizaciones, quienes hasta ese momento sólo eran receptoras pasivas de la ayuda exterior, se involucraran en los proyectos de desarrollo (la concepción de desarrollo era básicamente económica).
- La tercera etapa se distingue por la incorporación de demandas más complejas, como el problema de la democracia o búsqueda de formas de producción y organización alternativas dado que las formas existentes habían demostrado su falta de eficacia”.

Un enfoque distinto, señala que “las ONG surgieron en el Norte como una respuesta a las luchas civiles causadas por las dos guerras mundiales y expandieron sus actividades al Tercer Mundo después de que Europa se recuperó de las conmociones provocadas por éstas”.²⁹

Por su parte, Diego García Sayán³⁰ advierte que al concluir la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional incluyó la defensa de los derechos humanos como una de las prioridades políticas, incluyéndose en las agendas públicas de algunos países y elevándose a rango constitucional en otros. Simultáneamente

²⁸ Márquez Murrieta, Alicia. *¿De que hablamos cuando hablamos de organizaciones no gubernamentales?* Mimeo. Proyecto “El D.F. sociedad, economía, política y cultura”. México. pp. 2 y 3.

²⁹ Red para el Desarrollo y las Comunicaciones de las Mujeres Africanas. “El sector voluntario y sin fines de lucro en el África Subsahariana” en *Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial*. CIVICUS. EUA. 1994. pp. 297.

³⁰ García Sayán, Diego. “Los organismos no gubernamentales” en *Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*. Antología Básica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. S/f. pp. 301.

surgen organizaciones independientes del gobierno para coadyuvar en el respeto a los derechos humanos”.

García Sayán sostiene que entre las ONG que aparecen en Europa occidental, en el marco de la guerra fría, algunas se orientan a denunciar la conculcación de derechos en los regímenes socialistas. Dentro de ésta destaca la Comisión Internacional de Juristas, que se creó en 1952 para condenar a los países socialistas que ejercían una supuesta tiranía y opresión hacia la población.

Una referencia al respecto, es que el 28 de mayo de 1961 fue fundada Amnistía Internacional en Londres, Inglaterra, por Peter Benenson, para exigir la liberación de aquellas personas detenidas en violación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.³¹

La importancia de los elementos expuestos, permite observar coincidencias y divergencias en la búsqueda de criterios acertados en cuanto al origen y la evolución de las ONG. Al respecto, del análisis de la yuxtaposición de las opiniones vertidas se desprenden las siguientes reflexiones:

- Las referencias de temporalidad que ubican el origen de las ONG en una determinada época, aparecen como complementarias, dado que la más antigua, derivada de la opinión de Gloria Ramírez Hernández, las ubica a partir del siglo XVII, con un significativo crecimiento en los siglos XVIII y XIX y con un origen humanista (reivindicativo) que será para la autora característico de las ONG de derechos humanos.

La temporalidad expuesta por Barrientos Cano, se ubica en el siglo XIX y se engarza con las referencias de Gloria Ramírez, mientras que los enfoques de CIVICUS, Márquez Murrieta y García Sayán, coinciden en ubicar el origen en el siglo XX en la etapa posterior a la segunda guerra mundial.

- El espacio geográfico que anuncia el lugar de aparición de las ONG en su origen, es multiespacial para Gloria Ramírez, dado que las ubica en Estados Unidos, Europa y África. Barrientos Cano, García Sayán y CIVICUS coinciden en señalar Europa como punto de origen, en tanto que Márquez Murrieta no compromete de modo explícito ningún lugar, aunque se infiere que es también en Europa.
- El objetivo perseguido con la creación de las ONG, evidencia dos vocaciones en su origen: humanista (reivindicativa) y asistencialista. En el primer caso la vocación humanista se muestra con las organizaciones referidas por Gloria Ramírez, toda vez que en esencia lucharon contra la esclavitud y tráfico de negros. Esa misma vocación la muestran las organizaciones aludidas por Barrientos Cano, García Sayán y CIVICUS.

La vocación asistencialista, es sostenida por Márquez Murrieta, quien fundamenta su apreciación en la labor de las ONG de socorrer y asistir a las poblaciones marginadas, aquejadas por hambrunas, desastres naturales y

³¹ Amnistía Internacional. Página en Internet: <http://www.edar.org/ai.html>.

pobreza, además de canalizar recursos económicos a través de otras organizaciones.

- La evolución de las ONG se circunscribe a un paulatino y moderado crecimiento a partir de su aparición, principalmente en Europa hasta la primera mitad del siglo XX. Como efecto de las guerras mundiales y en el marco de la guerra fría, cuatro tendencias inciden en su consolidación: la rápida expansión del movimiento asociativo en todo el mundo; su incursión en el tema de los derechos humanos; el reconocimiento de diversos organismos de la ONU; y su interacción con organismos regionales de América y Europa.

2.2.1 Catolicismo progresista, movimientos reivindicativos y regímenes autocráticos: germen de las ONG en Latinoamérica

La combinación de causas y efectos ligados a las ideas liberadoras de la Teología de la Liberación, lucha contra la pobreza y opresión derivada de regímenes dictatoriales y autoritarios, se constituyen como el insumo que alienta la aparición de ONG en América Latina.

En opinión de Gloria Ramírez Hernández, "esta situación da nacimiento a ONG de derechos humanos que comienzan a romper el silencio, a denunciar, a exigir un Estado de Derecho... son primero los grupos de familiares de presos y desaparecidos que encabezan en muchos países la creación de ONG".³²

Bajo esta perspectiva, para Félix Bombarolo³³ es en la década de los años cincuenta cuando aparecen las ONG en América Latina. Considera que uno de los factores que alentó esta situación fue la preocupación de la Iglesia Católica por los problemas de la región, hecho constatado en que el Papa Pío XII solicitó a las iglesias europeas que colaboraran, mediante fondos y personal, con los esfuerzos misioneros latinoamericanos, con lo que comenzó a tomar impulso la idea de opción por los pobres en el discurso cristiano.

En este contexto, Bombarolo sostiene que sectores de la iglesia, empresariales y/o profesionales se insertaron en la problemática social realizando obras de caridad y asistencia a las poblaciones pobres. Surgieron organizaciones destinadas a atender la problemática indígena y organizaciones cristianas que fueron las primeras en trabajar como ONG en obras de carácter asistencial. Entre las organizaciones indígenas surgidas, destaca CENAPI y SENAMI en México; entre las cristianas, Cáritas en diferentes países y la Asociación de Empresarios Católicos en Argentina.

El autor considera que ello permitió que comenzara a propagarse la idea de fortalecer la unidad solidaria de esfuerzos y ayuda al más débil. Asimismo, la discusión de la propiedad de la tierra y las propuestas de reforma agraria,

³² Ramírez Hernández. Ob. Cit. pp. 24.

³³ Bombarolo. Ob. Cit. pp. 37 a 40.

comenzaron a extenderse por varios países del continente. Simultáneamente, se formaron organizaciones de campesinos, las cuales fueron asistidas por grupos de profesionales y universitarios en temas relacionados a las reformas sobre la propiedad de la tierra.

En los países donde el proceso de urbanización estaba más consolidado, como en Argentina, Chile y Uruguay, otros grupos comenzaban a trabajar para solucionar el problema de la vivienda de los inmigrantes que tomaban terrenos dentro y alrededor de las grandes ciudades, conformando círculos de miseria.

Bombarolo refiere que en la década de los años sesenta, la revolución cubana signó los procesos sociales del continente, desencadenándose por lo menos tres procesos: a) una fuerte toma de conciencia sobre los problemas sociales latinoamericanos; b) la aparición y consolidación de movimientos sociales radicales alentados por el éxito de la revolución; y c) la reacción internacional (principalmente de Estados Unidos) para tratar de impedir la expansión revolucionaria hacia otros países de la región.³⁴

El autor enfatiza que durante los años 1962-1965 existió un ambiente progresista y de reflexión de la iglesia católica, inspirado por las conclusiones del Concilio Vaticano II y la base de los futuros movimientos populares religiosos. La encíclica *Populorum Progressio*, y la Conferencia del Episcopado Latinoamericano en Medellín en 1968, se constituyeron en pasos decisivos de la iglesia católica hacia un discurso de mayor contenido social. Por ello, los orígenes de muchas ONG de esa década se encuentran predominantemente en la iglesia.

En ese período, Félix Bombarolo distingue dos líneas en la conformación de ONG: aparecen aquellas ligadas a los movimientos reivindicativos y otras, financiadas en general por organismos internacionales, más ligadas a concepciones asistencialistas y desarrollistas.

Para Rubem César Fernández³⁵, en la década de los años setenta, a partir de la consolidación de la experiencia cubana, el movimiento estudiantil de 1968 en México y la Conferencia Episcopal de Medellín, la efervescencia de los movimientos sociales que promovían un cambio social alcanzó su punto máximo en el continente.

Considera que el triunfo de Salvador Allende en Chile en 1970 y del Peronismo en Argentina en 1973, fueron acontecimientos que influyeron en todo el continente.

Este autor sostiene que la corriente cristiana tercermundista, a la luz de la Teología de la Liberación, cobró una importancia creciente, en especial en Brasil y

³⁴ En 1961, el presidente Kennedy instaura la Alianza para el Progreso (ALPRO), cuyo principal propósito era aliviar la creciente tensión social en el continente y hacer viable políticamente el modelo de desarrollo capitalista. En este marco, se propagaron y financiaron acciones encuadradas dentro de las denominadas "políticas sociales alternativas", cuyo fundamento era el apoyo a la auto producción de bienes por los pobres. En este contexto se creó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se encargó de administrar fondos de la Alianza para el Progreso. *Ibidem*, pp. 38.

³⁵ Fernández, Rubem César. "Privado y público a la vez: El tercer sector en América Latina" en *Ciudadanos en Construcción de la sociedad civil mundial*. CIVICUS. EUA. 1994. pp. 55 a 135.

México, donde se comenzó a difundir el trabajo de las llamadas "comunidades eclesiales de base".³⁶

En varios países latinoamericanos, en opinión de Fernández sobrevino un corte abrupto de los movimientos reivindicativos. Los golpes de estado en distintos países de la región (Uruguay en 1973, Chile en 1973, Argentina en 1976), la derrota política de la izquierda en Ecuador, la represión en Perú y Bolivia y el desmoronamiento del movimiento campesino colombiano, marcaron el inicio de una nueva etapa. Apareció la guerrilla urbana en Centroamérica y otros países como Argentina, Colombia y Uruguay.

Para Bombarolo, una vez instalados los gobiernos autoritarios y represivos, las ONG buscaron convertirse en organismos reconstructores del movimiento popular. Durante este período confrontaron con los nuevos gobiernos y cobijaron a numerosos profesionales despedidos del ámbito estatal.³⁷

En este contexto y hacia final de la década, generalmente en medio de procesos dictatoriales, "inició el auge de las ONG en Latinoamérica. Este fenómeno también estuvo influenciado por la pérdida de credibilidad de partidos populistas y de masas que hegemonizaban la acción social".³⁸

Entre algunas de las organizaciones que surgieron como efecto de las dictaduras militares, destacan el Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, en Santiago de Chile; el Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela en Bogotá; el Centro de Investigación y Acción Social en Buenos Aires, Argentina; el Centro Ecueménico de Documentación e Información en Río de Janeiro, Brasil y el Comité Paraguayo para la Defensa de los Derechos Humanos en Asunción, Paraguay, entre otros.³⁹

En Argentina "la 'Asamblea Permanente por los Derechos Humanos' empezó durante un período de represión bajo Isabel Perón; en 1976 se crea el grupo de 'Familiares de desaparecidos y detenidos por razones políticas'; el movimiento de 'Las Abuelas' y el de las 'Madres de la Plaza de Mayo', se crea en 1977; el 'Centro de Estudios Legales y Sociales' en 1980; los grupos paraguayos principiaron bajo la administración de Stroessner, (como) el 'Comité de Iglesias para ayudas de emergencia' en 1976; y la 'Asociación de abogados latinoamericanos por la defensa de los derechos humanos, sección paraguaya' en 1980".⁴⁰

El inicio de la década de los años ochenta, expone Bombarolo, se caracterizó por la presencia de regímenes dictatoriales en el sur del continente y la agudización de conflictos sociales a partir de la revolución nicaragüense de julio de 1979.

³⁶ La Iglesia Católica Romana, específicamente la Teología de la Liberación, dio al movimiento sus corrientes de difusión más amplias, cuya intensidad y alcance variaron en forma significativa de una Diócesis a otra o de una nación a otra. Hubo importantes exponentes de la Teología de la Liberación en cada subregión de América Latina: Gustavo Gutiérrez (Perú), Leonardo Boff (Brasil), Pablo Richards (Chile/Costa Rica), Otto Maduro (Venezuela), Juan Luis Segundo (Uruguay), Javier Gorostiaga (Nicaragua) y otros. *Ibidem.* pp. 54.

³⁷ Bombarolo. *Ob. Cit.* pp. 40.

³⁸ Por ejemplo, el Peronismo en Argentina, el APRA en Perú y el PRI en México. *Ibidem.* pp. 40.

³⁹ "Papel de las Organizaciones No Gubernamentales y los derechos humanos". Periódico *El Día*. México. Noviembre 9 de 1989. pp. 24.

⁴⁰ Ramírez Hernández. *Ob. Cit.* pp. 24.

No obstante, considera que a partir de 1983 comenzó un paulatino proceso de democratización en algunos países del sur del continente, como en Argentina en 1983, Uruguay en 1985, Paraguay, Chile y Brasil en 1989 y la consolidación de sistemas democráticos, como en México, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador".⁴¹

Este proceso se desarrolló en medio de una crisis económica general, con una gran deuda externa y con el paulatino avance de modelos de acción gubernamentales de neto corte neoliberal, materializados en políticas de ajuste estructural que relegaron a cada vez mayores porciones de la población.

Ante esta realidad, expresa Bombarolo comenzaron a conformarse ONG que tenían entre sus objetivos la búsqueda de modelos alternativos de salida a la crisis. Alejadas en muchos casos de prácticas asistencialistas, desarrollistas o de esquemas teóricos dogmáticos, se crean instituciones que buscaban alternativas desde la relación concreta con los sectores populares con mecanismos de funcionamiento más complejos, sistematizados y de menor grado de improvisación".

Por su parte, Luis Lopezllera⁴² considera que "en la década de los años noventa, las ONG han pasado de ser grupos sin demasiada trascendencia, a actores con cierto protagonismo social. Han experimentado un notorio crecimiento cuantitativo y cualitativo, dado que empezaron tratando los efectos de los problemas estructurales y hoy se encuentran trabajando en pos de la erradicación de las causas reales de dichos problemas".

El auge actual de las ONG, según Félix Bombarolo, obedece a una combinación de los siguientes elementos:

- a) Reducción del gasto público en las políticas sociales, que ha dejado el espacio para el crecimiento de la intervención de las ONG en la ejecución de este tipo de programas y políticas;
- b) Despido del personal del Estado, gran parte del cual se incorporó al trabajo de estas instituciones;
- c) Mayores requerimientos de los sectores populares a partir del deterioro de sus condiciones de vida, lo que derivó en un aumento de la demanda de los servicios de las ONG;
- d) Agudización en la falta de representación política de los sectores populares, y crecimiento simultáneo de la confianza y el acercamiento entre ONG y organizaciones comunitarias;
- e) Falta de espacio para profesionales inclinados hacia nuevas formas de acción, que ven en estas instituciones caminos novedosos y posibles de realización profesional; y

⁴¹ Bombarolo. Ob. Cit. pp. 41.

⁴² Lopezllera, Luis, citado en Bombarolo, *Ibidem*. pp. 42.

- f) Crítica a los modelos políticos y sociales existentes, y búsqueda de nuevos modelos de desarrollo, tarea en la cual las ONG han sustentado su actividad.

En suma, el surgimiento y desarrollo de las ONG en América Latina, es susceptible de entenderse a partir de diversos aspectos:

- Por la influencia de la acción de la Iglesia Católica, que respalda las aspiraciones de las clases sociales y pueblos oprimidos para liberarse del yugo opresor, con base en la Teología de la Liberación;
- Por los efectos negativos de la urbanización en diferentes países, que genera cinturones de miseria y alienta el surgimiento de movimientos reivindicativos, apoyados por organismos internacionales con fines asistencialistas;
- Por el legado de la revolución cubana como aliciente para la proliferación de movimientos radicales y disruptivos que estimulan la toma de conciencia sobre problemas sociales y políticos en Latinoamérica y que al ser sofocados y reprimidos impulsan la aparición de organizaciones que demandan el respeto a sus derechos humanos;
- Por la denuncia de las atrocidades y crímenes de genocidio y lesa humanidad suscitados en el marco de la proliferación de gobiernos dictatoriales, militaristas y represivos.
- Por la búsqueda de esquemas alternativos de orden económico que permitan revertir las causas de la crisis, como la deuda externa y la instauración del modelo neoliberal.

2.2.2 Corporativismo, movimientos sociales, economía y democracia: potencializadores de las ONG en México.

El estudio del origen de las ONG en México, es susceptible de entenderse desde diversas épocas históricas, cuyas referencias se remontan a la colonia, la independencia, el porfiriato y la primera mitad del siglo XX con un carácter marcadamente asistencialista.

Bajo esta perspectiva, el análisis de las ONG de derechos humanos refiere como antecedente la toma de conciencia de la sociedad mexicana a partir de un contexto socio-político concreto, en el que se manifiestan, entre otros, los siguientes acontecimientos políticos y sociales:

- La represión del movimiento estudiantil del 2 de octubre de 1968, acciones guerrilleras y la consecuente represión y proliferación de desapariciones.
- La creación de Comités Eclesiales de Base por parte de la Iglesia Católica.
- La apertura política de 1977 la cual amplía las libertades políticas que favorecen los márgenes de la participación ciudadana.

- La pérdida paulatina del carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como efecto de la incapacidad de atender crecientes demandas reivindicativas.
- La agudización de la crisis económica que ha configurado la polarización de las clases sociales, así como la pulverización de las clases medias.
- La emergencia ciudadana suscitada con los sismos de septiembre de 1985, y
- El cuestionamiento sobre la ilegitimidad del proceso electoral para renovar la Presidencia de la República en 1988.

En un contexto más amplio, la historia de las organizaciones de la sociedad civil en México, desde la perspectiva de Rubén Aguilar Valenzuela⁴³ puede remontarse hasta la época de la colonia, donde la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro se crearon bajo auspicio de la iglesia católica, que contaba con fondos suficientes y acceso a la propiedad de la tierra, con cuyos rendimientos financiaba escuelas, hospitales y obras sociales para atender las necesidades de pobreza, salud y educación de la población indígena.

Además de la iglesia, señala Aguilar, destaca la participación de personas, gremios y cofradías que crearon instituciones a favor de terceros. Ejemplifica que Hernán Cortés funda el Hospital de Jesús; Bernardino Alvarez el Hospital de Convalecientes y Desamparados; y Pedro Romero de Terreros, el Monte Pío de Animas. Las características de esta participación son:

- Durante la primera mitad del siglo XIX, una vez alcanzada la independencia, la situación de inestabilidad política no favorece al surgimiento de nuevas instituciones. Con motivo de las Leyes de Reforma y la incautación de los bienes de la iglesia, el gobierno inicia con un carácter muy limitado actividades de asistencia social.
- Hacia la última década del siglo XIX con el gobierno de Porfirio Díaz, aparecen diversas instituciones asistenciales al cobijo de grandes empresas y familias de abolengo, tales como Béistegui, Romero de Terreros, Luz Saviñón, Mier y Pesado, quienes establecen diversas organizaciones asistenciales. En esos años, comunidades extranjeras como la americana, española, francesa, belga, suiza e inglesa, fundan instituciones asistenciales para ofrecer servicios a sus conciudadanos.
- En 1899 se funda la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. De este modo, se puede considerar que los filántropos del siglo XIX centraron su apoyo en orfanatos, asilos, clínicas y escuelas.
- En el siglo XX, como resultado de la Revolución, el poder del Estado se consolida, entre otros aspectos, por las políticas de bienestar social dirigidas a atender las necesidades de salud, seguridad social, vivienda,

⁴³ Aguilar Valenzuela, Rubén. "Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México", en *Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates*. DEMOS. Núm. 1, Vol. II. México, 1997. pp. 13 a 23. El autor destaca que dentro de la acción de la iglesia, son importantes las fundaciones de los misioneros franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas y de instituciones como los hospitales de Don Vasco de Quiroga en Michoacán en 1523.

etc. de la población, siendo capaz de cubrir todos los campos, haciendo muy difícil el desarrollo de cualquier proyecto organizativo de la sociedad civil, inhibiéndose el surgimiento de organizaciones de carácter independiente y autónomo.

En este contexto, Aguilar sostiene lo siguiente:

- El Estado logra absorber a los diversos sectores, manteniéndose la independencia de la iniciativa privada, la iglesia jerárquica y eventualmente, las universidades. Por ello, el desarrollo de la sociedad civil organizada entre las décadas de los años veinte a cincuenta, es muy débil, intermitente y focalizado. La iglesia católica, logra construir organizaciones sin fines de lucro, aunque en cierta medida, supeditadas a ella.
- A partir del período cardenista, se establecen las líneas de corporativización de obreros, campesinos y sectores populares, incorporándolos autoritariamente al partido oficial mediante privilegios y prestaciones manejadas por los dirigentes, con fines de control.
- En los años sesenta, opina Aguilar que la Revolución Cubana influye de manera decisiva en la conciencia de la sociedad latinoamericana. Esta década se caracteriza por la creciente toma de conciencia y mayor participación de los ciudadanos en tareas sociales.

En esta década se multiplican los movimientos de maestros, campesinos, médicos, telegrafistas y estudiantes. También crecen las cooperativas, organizaciones gremiales, cajas populares, grupos culturales y asociaciones civiles, formadas voluntariamente sin fines de lucro, como respuesta a las necesidades y demandas populares.

- La iglesia continua siendo la fuente inspiradora de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Aparece un importante número de organizaciones, entre las que destaca el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC), Desarrollo Económico y Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI), Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES), Instituto de Fomento de la Casa Mexicana (PROCALLI) y Desarrollo Popular Solidario (DEPOSAC), etc.

Asimismo, crea en el mismo período la Unión Mutua de Ayuda Episcopal (UMAÉ), con el fin de vincular el intercambio de análisis, solidaridad y formación en las diócesis de las regiones más pobres del país.

Al respecto, conviene advertir que el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, considera que en 1968, "proliferan las revueltas estudiantiles en diversas partes del mundo. Alcanzan notoriedad las de Francia, Estados Unidos y México. En nuestro país, la represión significó un momento de ruptura y origen de muchos cambios de tipo político y social que aparecerían posteriormente... lo que dio origen a una cierta apertura democrática, al movimiento de autogestión universitaria y vinculación de los estudiantes con las necesidades populares, nacimiento de corrientes y

sindicatos democráticos, apoyo a la lucha campesina por la tierra y el crédito, contribuyendo a la maduración de la sociedad civil".⁴⁴

- Para la década de los años setenta, Aguilar sostiene que se establece una nueva vertiente de trabajo en el interior de las ONG, al impulsar actividades tendientes a cambiar las estructuras económicas, políticas y sociales que producían la pobreza e injusticia. Esta línea la asumieron ciertos grupos de la iglesia católica y las organizaciones sociales que hacían trabajo político, manteniéndose al margen de los partidos políticos.

Bajo esta perspectiva, Rubén Aguilar considera que el surgimiento de ONG de derechos humanos, responde a los siguientes factores:

- La convergencia de una compleja gama de causas económicas, sociales y políticas que llevan al país a enfrentar una severa crisis estructural y a la necesidad de establecer nuevas bases de desarrollo nacional.

Desde su perspectiva, en estos años se constituyen numerosos organismos campesinos y urbanos que actúan de manera independiente, influyendo en los grupos que permanecían afiliados a las grandes centrales corporativas para su paulatino alejamiento de éstas.

Por esta proliferación de organizaciones independientes, según Aguilar a la década de los setenta en México se le conoce como el período de "la insurgencia popular" porque es ahí cuando se constituyen sindicatos y organizaciones sociales urbano populares con otra visión de la lucha reivindicativa. Se hacen alianzas y se constituyen frentes de colonias, de sindicatos, y de ejidos, quienes adoptan la lucha potencial por los derechos humanos.

Así, en su opinión, lo que define a las luchas de esta etapa no es la constitución de nuevas organizaciones, cuya existencia en la mayor parte de los casos era efímera, sino la búsqueda de formas diferentes de organización y lucha.

En este proceso se inscribe el surgimiento de las primeras organizaciones promotoras de los derechos humanos en México, que fueron propuestas por la Iglesia Católica para atender problemas migratorios, movimientos sociales rurales por conflictos agrarios e indígenas, represión, injusticia, hostigamiento sexual, entre otros. Entre éstas se encuentran el Centro de Estudios Ecuménicos (1968) y el Centro de Estudios y Promoción Social.

Asimismo, la aparición de grupos guerrilleros, particularmente en el Sur del país, y la consecuente violación a los derechos humanos de los miembros de esos grupos durante su detención, fue un factor que impulsó la fundación de grupos independientes como el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, "Eureka" (1977).

⁴⁴ Inventario breve de la sociedad civil, popular y democrática. Mimeo. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. México, 1994. s/p.

Con relación al Comité Eureka, en 1996, en el marco de su XIX aniversario, su dirigente, Rosario Ibarra⁴⁵, señaló lo siguiente:

- Algunos amanuenses del poder, los que quedan, pretenden justificar las acciones del Estado argumentando que se enfrentaban a individuos ultra violentos que buscaban desestabilizar el sistema. Para ellos la única violencia legítima es la que viene del poder. Nuestros hijos (y los familiares de los desaparecidos políticos nunca lo hemos negado) fueron miembros de varias organizaciones políticas como la Liga Comunista 23 de Septiembre, el Partido de los Pobres, etc. que luchaban por el poder político con armas en la mano, sin duda alguna, atentaban contra el sistema legal existente.
- El problema es que como en el caso de muchos mexicanos desaparecidos políticos, el Estado violó sus propias leyes al detenerlos y no presentarlos ante un juez, acto que demostró a todos los compañeros que tenían razón, que en México no existe, desde hace muchos años, un Estado de Derecho.
- La práctica de la detención desaparición, ese crimen de lesa humanidad, invento de los gobiernos para aterrorizar a la población, no les resultó como esperaban. El sistema político mexicano quizá no incluyó en sus cálculos que los familiares de los desaparecidos nos íbamos a organizar y a mantenernos activos incansablemente.
- Podemos decir que no ha habido un solo movimiento democrático en nuestro país que no haya contado con la participación del Comité Eureka. Cuando a nadie se le ocurría que era fundamental la lucha por los derechos humanos, cuando nadie formaba comités o asociaciones para su defensa, los familiares de los desaparecidos fuimos el motor de un gran movimiento que logró —por lo menos parcialmente— frenar la mano represiva del régimen del PRI.

En complemento a lo anterior, Faranak Miraftab⁴⁶ señala que en la década de los años ochenta, la crisis heredada de la década anterior, impactó en los sectores populares y provocó cambios en las organizaciones del país. De manera particular, fue mermada la habilidad del gobierno para mantener el control social mediante sus canales corporativos. Al respecto, sostiene lo siguiente:

- La carencia de recursos económicos para continuar con políticas populares anteriores, que mantenían desmovilizados a grupos independientes del Estado, comenzaron a disolverse, y como resultado, las ONG comenzaron a jugar un papel cada vez más prominente en el desarrollo social y económico de comunidades marginadas.
- Al principio de la década, convivieron y se entrelazaron dos lógicas distintas: la de auto gestión del movimiento popular y la que sustenta la

⁴⁵ Ibarra de Piedra, Rosario. Eureka. Algo de su historia. Mimeo. México, 1996. pp. 3.

⁴⁶ Miraftab, Faranak. "Coqueteando con el enemigo. Desafíos de las ONG para el desarrollo y el empoderamiento" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. No. 1. Vol. II, 1997. México. pp. 41 a 53.

necesidad de la acción profesional de cuadros capaces de aportar asesoría técnica a las organizaciones sociales.

- Las acciones de las ONG no se programaban, sino que se derivaban de demandas y necesidades que presentaban las organizaciones. Las actividades se estructuraban en respuesta a coyunturas específicas.

A mediados de la década, como efecto inmediato del terremoto de 1985 y su naturaleza trágica, incrementó la solidaridad entre las clases sociales, sirvió como catalizador para la movilización de grupos de base en las áreas afectadas y para alcanzar con éxito algunas de sus demandas. Las aportaciones de fondos extranjeros alimentaron a muchas organizaciones seculares y marcó un período de auge para las ONG. El resultado fue la proliferación de organizaciones, una mayor capacidad operativa, un amplio rango de temas a tratar, un nuevo foco de interés en sus actividades y una mayor especialización”.

Al respecto, Rubén Aguilar⁴⁷ señala que aparecieron nuevas organizaciones con perfiles políticos y sociales que plantearon proyectos y demandas más específicas de respeto a las garantías individuales que hasta ese momento habían sido intocables tales como: la tortura, desalojos violentos, detenciones arbitrarias, secuestros, persecución, y la atención a las demandas de servicios públicos, así como el respeto al sufragio electoral. Este último punto tuvo una importante expresión en el proceso electoral de 1988.

Ello implicó un nuevo campo de acción sobre el cual las ONG tenían muy poca experiencia. Su tarea implicaba ya no solo criticar u opinar, sino asesorar y proponer. La preocupación por la profesionalización y la organización institucional adquiere importancia.

Aguilar considera que para los últimos años de la década, el proceso había madurado, estableciéndose una clara distinción entre la ONG y el movimiento social, pues “ya no es el compromiso con el pueblo lo que legitima y da sentido a la acción de la ONG, sino ahora se define por su propia agenda y capacidad de respuesta técnica y profesional. Se ha construido una identidad propia. Las ONG empiezan a concebirse como instituciones que requieren reglas y políticas claras”⁴⁸.

De estas organizaciones destaca la Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos en el Distrito Federal (1985); los Centros de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas” en Chiapas y “Fray Francisco de Vitoria” en el Distrito Federal (1984); Centro Binacional de Derechos Humanos en Baja California (1987); y la Academia Mexicana de Derechos Humanos en el Distrito Federal (1984).

Asimismo, Aguilar considera que los años ochenta “fueron testigos del surgimiento de nuevos actores sociales y del nacimiento de organizaciones novedosas, entre las que destacan los grupos ambientalistas, como la Fundación de Ecodesarrollo

⁴⁷ Aguilar Valenzuela. Ob. Cit. pp. 25.

⁴⁸ *Ibidem*. pp. 25.

Xochicalli (FEXAC) y los grupos feministas, o los que desde un enfoque de género trabajan a favor de las mujeres, como María Liberación del Pueblo, o el Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas (CAMVAC)".⁴⁹

Enfatiza que la década de los años noventa, el papel de las ONG se caracteriza por la idea de que el propósito fundamental de su trabajo, es "influir en el diseño de las políticas públicas, gestionadas y vigilar su cumplimiento. Las ONG argumentan la necesidad de actuar como contrapeso a la autoridad y como auditoría social a la acción gubernamental".⁵⁰

El fortalecimiento de la vida institucional, en opinión de Faranak Miraftab cobra un gran sentido e impulso. El rigor de la evaluación de las acciones gana terreno. Algunas de las ONG introducen al proceso de planeación estratégica: se perfila la visión, se aclara la misión y las acciones a desarrollar.

En este contexto, la presencia en aumento de las ONG y su amplio rango de actividades en la escena social se constituye como la oportunidad de incidir para lograr el cambio social.

Al respecto, conviene advertir que la trascendencia de las acciones de ONG a partir de la década de los años setenta, es tangible en el umbral del siglo XXI en tanto que se han posicionado en la posibilidad de incidir en diversos ámbitos como salud, economía, ecología, vivienda, servicios públicos, impuestos y cobros, etc. en los que demandan participar en la definición de políticas que benefician a la población.

Asimismo, aunque su horizonte de lucha es más amplio, debe reconocerse que las ONG han logrado incidir en el contexto político de México, en la medida que han influido en el respeto al voto, en la construcción de procesos electorales más transparentes y equitativos, haciendo falta aún, su incidencia en otros problemas de alcance nacional, en los que han comenzado a interactuar.

2.3 Los objetivos de las ONG: del cambio social y la concientización a la promoción del desarrollo

Las ONG han adquirido cada vez mayor importancia y notoriedad en la atención de carencias sociales y problemas de interés público.

Ello se traduce en una evolución que las llevó de un plano de trabajo aislado y acción intermitente, a otro de trabajo que interesa a la sociedad y de acción permanente.

Al respecto, "el proceso evolutivo de las ONG (de América Latina), muestra que experimentaron transiciones de un escenario en que el propósito de las organizaciones consistía en lograr el cambio social profundo, mediante la concientización, la demanda y la oposición al gobierno, a otro en el que tienen como objetivo el mejoramiento gradual de las condiciones de vida de los pobres,

⁴⁹ Ibidem. pp. 26.

⁵⁰ Ibidem. pp. 28.

mediante la autosuficiencia comunitaria y la formulación de propuestas y soluciones viables.”⁵¹

Asimismo, el hecho de que “las asociaciones juegan el papel de canales de agregación, articulación y representación de intereses distintos de los partidos políticos, y generan oportunidades de participación e influencia en varios niveles de la sociedad. También desempeñan un papel en el reclutamiento y formación de dirigentes, no sólo políticos, sino sociales y empresariales”.⁵²

Este cambio obedece al alcance y eco de sus objetivos y la eficacia en la aplicación de estrategias para su consecución. En esta perspectiva, ese cambio se fue construyendo bajo los siguientes procesos:

- La dinámica de trabajo de las ONG en la década de los años setenta, se orientó al cambio de la sociedad global. Los pobres eran involucrados en el proceso a través de actividades como concientización, movilización y formación de organizaciones populares.⁵³
- En los asentamientos urbanos pobres como en el medio rural, los proyectos de educación y desarrollo liderados por ONG adquirieron mayor sentido político. El quehacer educativo se articuló cada vez más con los restantes procesos sociales, pero en particular con los de organización popular, de conocimiento crítico de la realidad en vistas a su transformación.⁵⁴
- En ese proceso, Sergio García⁵⁵ hace hincapié en que se hizo evidente la necesidad de contar con metodologías rigurosas a fin de que las movilizaciones populares fueran más eficaces con la consecución de sus objetivos.

Una forma para lograrlo fue el trabajo de las ONG dentro de proyectos de desarrollo, educación popular, y promoción, en los que sus objetivos mostraron una tendencia hacia la integralidad. Eran proyectos más enfocados a aspectos productivos y la organización debía gestionar mejores formas de producción y comercialización.

Asimismo, existieron proyectos predominantemente organizativo-políticos en los que el eje metodológico fue la conformación de una organización popular independiente capaz de liderar luchas y movilizaciones a fin de conseguir respuestas a distintas demandas sociales. En cualquier caso, la organización para la acción fue el elemento imprescindible, aunque el eje dinamizador variaba según la índole de cada proyecto.

Al asumir un sentido político social el trabajo con los sectores pobres se dio un avance importante: en algunos procesos se logró una real participación de la

⁵¹ Mirafitab, Faranak. Ob. Cit. pp. 35.

⁵² Gordon R. Sara. “La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México” en Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM. Vol. 59, número 1, enero-marzo de 1997. México. pp. 54.

⁵³ García G. Sergio. Ob. Cit. pp. 32.

⁵⁴ Mirafitab afirma que “las ONG se han transformado de instancias de oposición a grupos de propuestas, y su aproximación hacia el gobierno ha pasado de la contestación (conflicto) a la concertación (diálogo)” Mirafitab, Faranak. Ob. Cit. pp. 35.

⁵⁵ García G. Sergio. Ob. Cit. pp. 33.

gente en la toma de decisiones y en la proposición de alternativas para responder a problemas cotidianos y exigencias en los procesos de organización, sin embargo, muchas veces no existieron o no lograron construirse los cauces para expresarse y articularse en procesos unitarios más amplios.

En opinión de Sergio García, en la década de los años ochenta, la perspectiva cambió: "Las ONG dedicadas a la educación popular se vieron inmersas en una crisis. Por un lado, la desaparición de las dictaduras militares y la recuperación de la democracia formal en países de Centro y Sudamérica, y algunos intentos de apertura política en México apoyados por fuerzas sociales, restaron fuerza a la tradicional estrategia antigubernamental que había sido pilar en el desarrollo del trabajo popular. Por otro lado, con el aparente triunfo del neoliberalismo la concentración de la riqueza en unos pocos, contrastó con la marginación y el empobrecimiento de la mayoría".⁵⁶

Como efecto de ello, las ONG se vieron obligadas a ponderar la necesidad de impulsar un orden basado en la articulación de la democracia política con la participación social. Los acontecimientos sociales y políticos en la región y en el mundo, tales como la retirada de los militares del poder, la caída del muro de Berlín y la recomposición del panorama político, han llevado a la mayoría de estas organizaciones a un período de transición y reorientación de su lugar y su función en la sociedad.

Estos factores dieron la pauta para que las ONG replantearan sus objetivos y formas de trabajo. A la vertiente dirigida a los pobres y desposeídos, se agregó otra enfocada a la sociedad en general, el gobierno y sus instituciones. Empezó a desdibujarse la imagen de organizaciones en la vanguardia y aparecieron entonces como entidades promotoras del desarrollo con la consecuencia de poder situarse con identidad propia entre la diversidad de actores sociales que claman por un mayor protagonismo dentro de la llamada sociedad civil.

Esta adquisición de identidad de las ONG se vislumbra en la medida en que en los años ochenta, comenzaron a convertirse en uno de los nuevos actores de la sociedad. Al respecto, Tim Brodhead, señaló que "los ochenta bien pueden ser conocidos como la década de las ONG. De una posición de relativa oscuridad... fueron repentinamente investidas de responsabilidad internacional. Actualmente, los gobiernos que las apoyan y las instituciones multilaterales rinden tributo a su supuesta capacidad de llegar a los pobres, y a las cualidades de innovación y flexibilidad que supuestamente caracterizan el trabajo de las ONG".⁵⁷

Entre los factores que permiten a las ONG colocarse en una posición desde la que influyen en las actividades gubernamentales, destacan sus motivaciones en aras de un mundo mejor, más justo y equitativo. En ellas está inmerso el principio de

⁵⁶ *Ibidem*. pp. 34.

⁵⁷ Tim Brodhead, citado en Aguayo Quezada, Sergio. "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano". Ob. Cit. pp. 323.

solidaridad, el apoyo al desarrollo y al cambio social que impulsa el movimiento popular.

Esas motivaciones frecuentemente se encuentran en los instrumentos legales que dan fe de la constitución de las ONG. Al respecto, del estudio de tres casos se presentan los objetivos de los que se desprende esa motivación:

En este contexto, seleccioné las siguientes organizaciones: Alianza Cívica (AC), Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPROD HAC) y Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos y Sociales (ARELIDH).

La intención es mostrar que sus motivaciones en aras de un mundo mejor, más justo y equitativo, son comunes y prevalecen a pesar de sus diferencias. AC es una red de influencia nacional, cuyo ámbito de trabajo es esencialmente la observación electoral; CEFPROD HAC es una de las ONG de mayor importancia en Tamaulipas, especializándose en la defensa de los migrantes; y ARELIDH es una organización de mediana importancia en Tlaxcala, teniendo como objetivo general la defensa de los derechos humanos.

✓ *Alianza Cívica (AC)*⁵⁸

- a) Promoción, defensa, divulgación y educación sobre todo tipo de temas relacionados con los derechos humanos, dentro de los marcos señalados por la Constitución Política y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- b) Promoción de una cultura democrática a través de campañas de educación cívica.
- c) Realización de cursos, seminarios y mesas de debate y consulta sobre los procesos electorales.
- d) Mantener la vigilancia sobre el gobierno, en especial del desempeño del ejecutivo y el manejo presupuestal.
- e) Evaluar el funcionamiento imparcial de los organismos electorales y proponerles medidas a favor de una mayor limpieza del proceso electoral.
- f) Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política.
- g) Vigilancia de elecciones libres y confiables.
- h) Colaboración con organizaciones de carácter privado o gubernamental a fin de establecer objetivos comunes.
- i) Disuadir y denunciar las acciones de presión del voto a través del uso de programas, servicios y trámites gubernamentales para defender el voto libre y secreto.
- j) Investigar y difundir la cobertura de los medios de comunicación en las campañas electorales para presionar a favor de la equidad.

⁵⁸ Talavera Sánchez, Joaquín. Testimonio de escritura pública relativo a la constitución de la Alianza Cívica. Notaría Pública No. 50 del D.F. México, 1994.

k) Impulsar mediante programas de trabajo la participación permanente de la ciudadanía en los acontecimientos más sobresalientes en el país.

✓ *Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFRODACH)*⁵⁹

- a) Efectuar estudios e investigaciones sobre la problemática de la zona fronteriza de Tamaulipas, tanto en el ámbito económico, político y social.
- b) Orientar, investigar, documentar y denunciar las violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos que sean cometidos en la frontera tamaulipeca o en el valle de Texas.
- c) Proponer leyes o medidas tendientes a mejorar la vida en la frontera tamaulipeca.
- d) Elaborar propuestas para que cambie la actual situación de inseguridad que se registra en el estado.
- e) Pugnar por el mejoramiento de la procuración, administración e impartición de justicia ante las autoridades competentes.
- f) Organizar conferencias, seminarios y cursos, como una forma de sensibilizar y educar sobre el tema de los derechos humanos, presentando las ponencias que se consideren adecuadas.
- g) Investigar, promover y difundir la defensa de los derechos de la mujer, a través del Comité de Defensa de los Derechos Humanos.
- h) Programar y celebrar eventos sociales, culturales y deportivos tendientes a la recaudación de fondos destinados al sostenimiento de la institución.
- i) Recopilar información sobre distintas problemáticas, entre ellas la migración, medio ambiente, situación laboral, penitenciaria, narcotráfico, procuración de justicia, violencia física y sexual contra mujeres y niños, atención médica y psicológica a víctimas de la tortura y sus familiares, con el fin de generar un centro de documentación que registre las violaciones a los derechos humanos.
- j) Colaborar con personas e instituciones, nacionales o extranjeras, que participan en la defensa, promoción, difusión y enseñanza de los derechos humanos.
- k) Fomentar la creación de grupos dedicados a la defensa y difusión de los derechos humanos, particularmente en otras entidades.
- l) Denunciar violaciones a los derechos humanos ante organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- m) Elaborar informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en la entidad.

⁵⁹ Esparza León, Ma. Teresa. Testimonio de escritura pública relativo a la constitución de CEFRODACH. Notaría Pública No. 128. Reynosa, Tamaulipas. México, 1990.

✓ *Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos y Sociales (ARELIDH)*⁶⁰

- a) Auxiliar a la comunidad contra violaciones de los derechos humanos.
- b) Promover y difundir el respeto a los derechos humanos en todos los sectores de la sociedad.
- c) Intervenir ante cualquier autoridad municipal, estatal o federal, administrativa o judicial, para que grupos afectados en sus garantías individuales reciban los beneficios que la ley otorga.
- d) Pugnar por el mejoramiento de la procuración, administración e impartición de justicia ante las autoridades competentes.
- e) Denunciar y defender los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía, ante cualquier servidor público, de la administración en cualquier nivel, en caso de violación a sus garantías individuales.
- f) Promover y difundir el respeto a los derechos de los niños y mujeres.
- g) Pugnar para que las personas con limitaciones físicas o mentales, no queden desprotegidas.
- h) Celebrar todo tipo de convenios y actos permitidos por la ley.

Conviene advertir que a pesar de sus mandatos diferenciados e importancia de cada una de estas organizaciones, tienen como elementos en común propuestas y planes de acción encaminados a asegurar que la calidad de vida de las comunidades y ciudadanos cambie a un ámbito de dignidad:

- Enarbolan los derechos humanos como bandera central de lucha.
- Actúan dentro de los marcos legales tanto nacionales como internacionales.
- Respaldan sus puntos de vista y juicios con investigaciones y estudios.
- Buscan interlocución y acercamientos con instituciones y autoridades con las que puedan coadyuvar a solucionar problemas específicos.
- Promueven el acercamiento con la sociedad a través de eventos como foros, seminarios, etc, en los que imparten educación en el tema correspondiente, se recogen denuncias, se informa a la ciudadanía sobre el tratamiento de los mismos y se acuerdan estrategias de acción.

Asimismo, una causa del impacto del trabajo de las ONG tiene que ver con los grupos a los que defienden o apoyan, que puede ser población en general,

⁶⁰ Moreno Alvarez Toribio. Testimonio de escritura pública relativo a la constitución de la ARELIDH. Notaría Pública No. 1, Zacatelco, Tlaxcala. México, 1993.

indígenas, niños, mujeres, campesinos, jóvenes, presos, refugiados y migrantes, y grupos vulnerables, entre otros.⁶¹

Paralelamente, el alcance en el trabajo de las ONG, se redimensiona cuando se agrupan en redes y deciden actuar en proyectos

En suma, los objetivos de las ONG evidencian su afán de actuar a favor de la sociedad, colocándose frente a las estructuras de gobierno como un ente capaz de influir en la toma de decisiones y más aún, en ser parte de la aplicación y desarrollo de programas en coparticipación con el gobierno o a título propio.

De los objetivos de las ONG y del estudio de los mismos que en América Latina se han realizado por especialistas en el tema como Félix Bombarolo⁶² se ha considerado como factor recurrente en sus estrategias lo siguiente:

- a) Elaborar y ejecutar programas y proyectos destinados a proporcionar servicios básicos a los sectores populares.
- b) Actuar como concientizadores o educadores de los sectores populares, realizando activismo político.
- c) Idear y promover ante otros actores sociales un nuevo modelo de desarrollo social diferente al dominante.
- d) Difundir ante diferentes actores sociales nacionales, e internacionales, los problemas prevaletentes, de tal manera que se conviertan en concientizadores, con poder de decisión en el desarrollo de los países en las áreas en las que trabajan.
- e) Actuar como articuladores entre las diferentes instituciones nacionales e internacionales en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas.
- f) Servir de instituciones de análisis y mejoramiento de instrumentos tecnológicos para utilizar en las diferentes áreas relacionadas a la reducción de la pobreza, encargándose de asesorar a diferentes instituciones.
- g) Formar cuadros técnicos para su futuro trabajo en el Estado, en problemáticas como administración pública, elaboración, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo local y otras.

Los elementos descritos, advierten que el grado de influencia en el activismo de una organización, lo determina en la mayoría de los casos, la eficacia de la estrategia aplicada.

En este contexto, se inserta la estrategia de Alianza Cívica, contemplada en el denominado "Programa General 1999", cuya finalidad fue preservar la equidad en los procesos previos y durante los comicios del año 2000, evitar conflictos postelectorales, y de algún modo, legitimar el proceso electoral.

⁶¹ Ver apartado 3.2 de la investigación titulado Universo cuantitativo y cualitativo, en el que se hace referencia al directorio de organizaciones del CEMEFI, que clasifica a 4,246 organizaciones según su área de acción: ecología, salud, educación, desarrollo, ciencia y tecnología, arte y cultura, bienestar y derechos humanos.

⁶² Bombarolo. Ob. Cit. pp. 90.

En su programa, Alianza Cívica señala que con la elección de 1997 se concluye una etapa de su misión. “Los avances logrados entre 1994 y ese año, generaron un nuevo escenario para los procesos electorales y plantearon para Alianza, el reto de repensar su quehacer para contribuir a la resolución definitiva de la agenda democrática aún pendiente y seguir jugando un papel activo en la promoción de la participación ciudadana en la vida pública”.⁶³

Conforme a su programa, participó como observador electoral en comicios locales de 1999, obteniendo como resultado la acumulación de experiencias organizativas, metodológicas y de fortalecimiento interno.

Asimismo, con base en los lineamientos de 1999 llevó a cabo programas tendientes a disminuir los efectos de la compra y coacción del voto y cobertura equitativa de los medios informativos a las campañas partidistas, análisis del manejo de recursos públicos en tiempos electorales y experiencias piloto de vigilancia del presupuesto público, así como fortalecer los nexos con grupos internacionales.⁶⁴

En el marco de la contienda electiva del año 2000, Alianza Cívica consideró en su proyecto denominado “Alianza Cívica 2000 por un Voto Libre”⁶⁵ que el proceso requería ser “vigilado con minuciosidad, con lupa y con instrumentos de precisión, ya que existe un gran vacío en materia de la vigilancia y defensa frente a las prácticas de compra y coacción del voto”. Entre las consideraciones de Alianza para desplegar este proyecto, destacan los siguientes factores:

- En su opinión, en las elecciones de 1998 y 1999 se registró una tendencia creciente a la utilización de programas, recursos y servicios públicos para presionar a los votantes, especialmente entre la población con mayor carencia y necesidad. Estas prácticas se presentaron con un patrón muy amplio de acción en las elecciones de Tamaulipas, Chiapas y Oaxaca en 1998; y con más fuerza en Guerrero, México y Coahuila en 1999.
- Las investigaciones de Alianza Cívica mostraron que estas prácticas suceden en muchas situaciones sociales y en toda la geografía urbana y rural del país, principalmente en sectores con altos índices de pobreza. Tienen mayor impacto electoral en las concentraciones urbanas ya que alcanzan a núcleos muy importantes de la población. En zonas rurales se realizan con mayor impunidad y abiertamente, especialmente donde proliferan los cacicazgos.
- Alianza Cívica considera que la compra y coacción se presentan desde mucho tiempo antes del día de la elección, acompañadas de condicionamientos y presiones por el acceso a bienes, tales como des-ayunos, becas, tortillas, leche, créditos, cheques de Procampo, escrituración de predios, material de

⁶³ Alianza Cívica. Programa General 1999. Contiene los siguientes apartados: I. Contexto político; II. La agenda de Alianza Cívica para 1999; III. Objetivo general para 1999; IV: Programa de trabajo; y V. Algunos proyectos e iniciativas. <http://www.laneta.apc.org/alianza/>. México, 1999.

⁶⁴ *Ibidem*. Apartado IV.

⁶⁵ El 17 de marzo de 2000, Alianza Cívica dio a conocer su programa electoral en el Distrito Federal. Consultar programa en internet: <http://www.alianzaciciva.org.mx/>.

construcción y despensas, así como en trámites y permisos, como los permisos de trabajadores ambulantes y de vía pública, los transportistas "tolerados" y todos los oficios y actividades que requieren un permiso especial concedido por las autoridades locales.

- En su opinión, la compra y la coacción del voto puede modificar el resultado de una elección competida, además de no existir mecanismos legales efectivos

En este contexto, la estrategia anunciada por Alianza Cívica para 1999 y 2000, confirma la hipótesis de Tim Brodhead, en el sentido de que los gobiernos que las apoyan, rinden tributo a las cualidades de innovación y flexibilidad que caracterizan el trabajo de las ONG.

Sin embargo, la influencia de una organización no sólo depende de sus estrategias individuales. "La experiencia de las organizaciones civiles a lo largo de más de tres décadas, ha derivado en la formulación de propuestas sobre cómo abordar y dar solución a los diversos problemas sociales que aquejan a la población".⁶⁶

La formulación de propuestas de políticas públicas por parte de las ONG ha encontrado en la figura de "Red" un espacio eficaz, en el que no sólo convergen sus premisas, posturas y propuestas, sino que además, se constituye como el medio para impulsarlas y consolidarlas, y paralelamente, revalidar la viabilidad de sus estrategias.

Los consensos obtenidos entre ONG, les ha "permitido plantear propuestas concretas ante las instancias de decisión ejecutivas y legislativas, así como partidos políticos. Su trabajo en los últimos años, se ha reflejado en diversos foros internacionales y eventos nacionales como las Cumbres de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro, sobre la Mujer en Beijing, contra la pobreza en Copenhague, sobre población en el Cairo, o sobre Hábitat en Estambul, etc."⁶⁷

Al respecto, entre los acuerdos que evidencian la fortaleza de las ONG cuando suman esfuerzos en redes, y del alcance de sus estrategias de trabajo emanadas de reuniones y foros tanto internacionales como nacionales, puede resumirse en las siguientes consideraciones:

- a) En el ámbito internacional, en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Cumbre de la Tierra, se llevó a cabo un Foro Global de ONG, en el que se propusieron elaborar declaraciones de principios y estrategias de trabajo con el propósito de avanzar en la consecución de una solución alternativa a la crisis ambiental.

Como resultado de ese Foro, las ONG elaboraron treinta tratados, de los cuales, veintinueve refieren su actuación en materia ambiental para

⁶⁶ León Aulina de, Emilliene. "La agenda común para la participación de las organizaciones civiles en el desarrollo social" en *Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates*. DEMOS. Núm. 2, Vol. 1, 1997. México. pp. 211 a 214.

⁶⁷ *Ibidem*. pp. 212.

contrarrestar los problemas existentes, y uno, aunque no deja de lado el tema, incluye los mecanismos para preparar un código de conducta para las ONG.⁶⁸

Con el fin de hacer hincapié en la importancia actual de las ONG y en el papel que juegan sus objetivos y estrategias, presento un extracto del Tratado de las decisiones globales de las ONG⁶⁹, donde se establece como objetivos lo siguiente:

- Fortalecer los grupos y alianzas ya existentes;
- Trabajar para el reconocimiento de todas las ONG;
- Asegurar la participación de las ONG en todos los niveles de decisiones;
- Mejorar y promover la democracia participativa;
- Tratar de otorgar poder a los pueblos oprimidos, especialmente aquellos que son marginados, social y ecológicamente.

En este tratado, las organizaciones sostienen: pensamos que el reconocimiento de todas las ONG en el ámbito regional, nacional e internacional es un factor decisivo para el desarrollo sustentable. Las ONG tienen capacidad de responsabilidad y visión específica sobre las relaciones Norte-Sur. Queremos aumentar los derechos e influencia de las ONG en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local, nacional e internacional usando instrumentos legales y comités internacionales existentes y promoviendo la formación de grupos más progresistas.

- b) En el ámbito nacional, Emilliene de León Aulina⁷⁰ señala que las redes conforman un espacio que les permite conjuntar propuestas en agendas de política social. En febrero de 1995, se conformó el espacio de la Red de Redes, en el que plantearon dicha necesidad y se le encargó la tarea de trabajar en acciones comunes conjuntas.

⁶⁸ Los treinta tratados formulados son: 1. Tratado de las decisiones globales de las ONG; 2. Tratado del proceso para preparar un código de conducta para las ONG; 3. Tratado de cooperación entre ONG para compartir recursos; 4. Tratado entre pueblos indígenas y ONG; 5. Tratado de los pueblos de América; 6. Tratado de los modelos económicos alternativos; 7. Tratado sobre la deuda, consideraciones y compromisos sobre desarrollo y medio ambiente de los movimientos sociales y las ONG; 8. Tratado de las ONG sobre las empresas transnacionales: reglas democráticas de procedimiento de las empresas transnacionales; 9. Tratado sobre residuos; 10. Tratado sobre energía; 11. Tratado alternativo sobre comercio y desarrollo sustentable; 12. Acuerdo alternativo no gubernamental sobre cambio climático; 13. Tratado de la cuestión nuclear; 14. Compromisos de ciudadanos con relación a la Biodiversidad; 15. Tratado sobre bancos de tecnología: sistema solidario de intercambio tecnológico; 16. Compromiso de los ciudadanos en materia de biotecnología; 17. Tratado de agua dulce; 18. Tratado sobre pesca; 19. Tratado de ONG sobre seguridad alimentaria; 20. Tratado de las ONG respecto de la población, medio ambiente y desarrollo; 21. Tratado sobre la cuestión urbana por ciudades, villas y poblaciones justas, democráticas y autónomas; 22. Tratado de las ONG sobre agricultura sustentable; 23. Tratado sobre las zonas áridas y semiáridas; 24. Tratado en defensa y protección de los niños y de los adolescentes; 25. Tratado contra el racismo; 26. Tratado de la juventud; 27. Tratado de las ONG sobre militarismo, medio ambiente y desarrollo; 28. Tratado de educación ambiental para sociedades sustentables y responsabilidad global; 29. Tratado sobre comunicación, información, medios y sistemas; 30. Tratado sobre el consumo y la forma de vida.

⁶⁹ Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Foro Global de ONG. Río'92. Tratados. México, 1992. 127 pp.

⁷⁰ En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el apartado de Desarrollo Democrático, se estipula que se promoverá la participación social y se definirá un nuevo marco de relaciones entre el Estado y los ciudadanos y sus organizaciones. León Aulina de, Emilliene. Ob. Cit. pp. 213.

La primera acción de la Red de Redes se presentó en marzo de 1995, durante las diversas consultas realizadas por el gobierno, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En 1995, sostiene de León, la Red de Redes decidió involucrarse en la construcción de un proceso de sociedad civil que ampliara el horizonte de acción de las redes. Participó con otras ONG en el diseño e instrumentación del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), en el que se planteó incrementar su relación e integración con otro tipo de organizaciones civiles y ciudadanas a nivel nacional.

Durante los días del encuentro, 700 organizaciones civiles se dieron a la tarea de elaborar la "Carta de los Derechos Ciudadanos", documento en el que también se reflejaron las propuestas de las redes en 19 diferentes temas.

En dicha Carta de los Derechos Ciudadanos⁷¹, las ONG señalan lo siguiente:

- Que el sistema político mexicano no funciona para la realidad del México de hoy. Es necesario crear nuevas bases para garantizar la convivencia pacífica y constructiva entre los mexicanos. No aceptamos ser únicamente espectadores o reducir nuestros derechos políticos solamente a la posibilidad de elecciones trienales o sexenales. Las acciones de las organizaciones civiles en los diferentes campos de vida social de nuestro país, representan una riqueza y un aporte que es necesario tomar en cuenta
- Las organizaciones ciudadanas tenemos no sólo la capacidad sino el derecho de participar en la construcción de las políticas públicas. En nuestras organizaciones se concentran décadas de experiencias exitosas en políticas de desarrollo micro regional y en la atención de problemas sociales que nos posibilitan participar en la formulación de soluciones a los grandes problemas nacionales.
- La democracia que los ciudadanos exigimos supone el ejercicio pleno de los derechos que nos corresponden. La solución a la crisis de nuestro país no puede darse sin la activa participación ciudadana. La sociedad civil mexicana ha dado muestras claras de madurez.

Es conveniente mencionar que si bien las redes han construido sus agendas y las han promovido en espacios comunes y públicos, "requieren una agenda común, más allá de los temas que perfile los mecanismos adecuados para su participación en la formulación, diseño, instrumentación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas."⁷²

⁷¹ La Carta contiene la propuesta de derechos ciudadanos de las ONG, los cuales son: democracia y participación ciudadana; impartición de justicia y derechos humanos; política económica y derechos laborales; desarrollo social, alimentación y salud; educación; cultura; medios de comunicación; desarrollo rural; ambiente y sociedad; hábitat; pueblos indígenas; mujeres; discapacitados; tercera edad; jóvenes; niños; gays y lesbianas; mujeres prostitutas; y VIH/SIDA. Carta de los Derechos Ciudadanos. México, 1995. 31 pp.

⁷² León Aulina de, Emilliene. Ob. Cit. pp. 213.

En este sentido, la Red de Redes ha desarrollado y está promoviendo la "Agenda para la participación de las organizaciones civiles en el desarrollo social".

Esta agenda⁷³ recoge los puntos generales para la participación de las ONG en las políticas públicas, mismos que se presentan a continuación:

1. Generar consensos mediante la discusión, ente los actores sociales involucrados sobre los criterios de orientación de las políticas para el desarrollo social.
2. Replantear por medio de la discusión entre usuarios, gobierno, ONG u otros sectores, los criterios de orientación, formulación, operación y evaluación de los programas dirigidos a los grupos específicos (niños, jóvenes, mujeres, discapacitados, ancianos, indígenas) creando instancias para la puesta en práctica de los acuerdos.
3. Diseño de estrategias y programas de acción complementarios para el desarrollo social entre organizaciones de base, organizaciones civiles, iniciativa privada y gobierno, particularmente a nivel local y regional, con un enfoque de planeación ascendente.
4. Ratificar y cumplimiento de convenciones internacionales. Para ello será necesaria la creación de una comisión en la que participen los diversos actores involucrados y que se les permita dar su aporte en la integración de los informes ante las comisiones de los organismos multilaterales.
5. Aprobación de una ley de fomento a las organizaciones civiles, que reconozca su acción como de interés público y que establezca su participación en todo el ciclo de las políticas públicas de desarrollo social, así como en los órganos de consulta en las instancias de decisión correspondientes.
6. Establecimiento de criterios y mecanismos transparentes de asignación de recursos públicos --y los de la banca multilateral administrados por el gobierno-- a los ONG en sus tareas de desarrollo social, que contemple las diversas fases de la acción, diseño, capacitación, crédito, producción, comercialización, etc.
7. Alcanzar el reconocimiento gubernamental para la participación de las organizaciones civiles como coadyuvantes y facilitadoras en los procesos tendientes a la solución de conflictos sociales, así como el desarrollo de mecanismos para la verificación del cumplimiento puntual de los acuerdos alcanzados.

Conviene advertir que en los últimos años, las ONG se han dado a la tarea de sumar sus iniciativas y conjuntar esfuerzos para elaborar agendas eficaces de alcance nacional que reflejen el consenso de la mayoría de los habitantes, para resolver sus problemas principales y contar con un instrumento para orientar al gobierno en la toma de decisiones.

Bajo esta perspectiva, las ONG consideran que la construcción de una agenda debe contener diversos elementos, que condensa las prioridades de atención de

⁷³ *Ibidem.* pp. 214.

las principales demandas de la población, sin llegar a ser un programa general de gobierno, un listado de buenos deseos o una relación de problemas y soluciones.⁷⁴

- *Representativa*. Involucra al mayor número de organizaciones ciudadanas, populares, sociales, así como ciudadanos no organizados y personas clave por su influencia en la comunidad.
- *Participativa*. Garantiza un amplio involucramiento de la mayoría de los habitantes, tanto en el diagnóstico de problemas y soluciones, como en la definición y validación de la agenda.
- *Consensuada*. En su desarrollo general las decisiones son tomadas a partir del diálogo, los acuerdos vía consenso y reconociendo la diversidad como posibilidad de enriquecer la elaboración de la agenda. Si falta esta característica, la agenda carecerá de respaldo para ser un instrumento eficaz.
- *Priorizada*. La agenda busca ser un condensado de las demandas más sentidas de la población. No es un listado de todas las demandas o las de los grupos involucrados, sino las prioritarias de toda o la mayoría de la población.
- *Viable*. La agenda debe alcanzar un nivel de elaboración de propuestas con altas posibilidades de realización. No es un listado de buenos deseos, sino una agenda de acción que puede ser aplicada inmediatamente.
- *Plural*. Incluye desde el inicio, la participación de todos los sectores sociales. Si la propuesta no es plural, se entenderá que fue elaborada por un determinado grupo y debilitará los alcances de la misma.
- *Apartidista*. No es el programa de un partido, ni está orientada por los partidos o contener sus prioridades, sino que expresa el sentir de la ciudadanía.
- *Breve*. Contiene una síntesis precisa de las prioridades, es un documento ágil y de fácil comprensión.

La importancia de la búsqueda de eficacia por parte de las ONG en la formulación de agendas, tiene como objetivo final incidir en la toma de decisiones, no como demanda a ultranza, sino como corolario a su maduración y posicionamiento en la escena política y social, que se constata en el hecho de que han mostrado sus capacidades de propuesta y convocatoria a través de la propia agenda y de la discusión derivada de ésta tanto entre la sociedad como con las instituciones gubernamentales.

Sin embargo, todavía queda pendiente observar la evolución que en el corto y mediano plazo experimentarán las ONG, la cual determinará el alcance de sus acciones, su incidencia e impacto en los ámbitos político, social y económico, así como su capacidad de cohesión y eficacia para interactuar con las esferas

⁷⁴ Poder Ciudadano. Hacia la Construcción de agendas ciudadanas: una guía práctica. Comisión de Apoyo Metodológico y Educativo del Poder Ciudadano en Jalisco. México, 2000. Pag. 5.

gubernamentales. Al respecto, convendría preguntarse ¿cuál es el futuro previsible de las ONG?; ¿son un movimiento de larga durabilidad o son una expresión crítica que ha salido al paso de los grandes problemas nacionales?; y finalmente, cabe cuestionar ¿en el supuesto de que desaparezcan las condiciones que en México dieron origen a las ONG y sustento para su acción, determinaría también su fin?

En mi opinión, tendrán que transcurrir todavía varios años para atestiguar hacia donde van, pues las posibilidades de modificar su posición política e intereses variarán, en la medida en que el país también se transformen sus prácticas sociales y políticas.

2.4 Fortalecimiento institucional de las ONG y trabajo en redes

¿Qué significa y que importancia tiene la institucionalización para las organizaciones civiles?. La respuesta es multifacética, sin embargo, es susceptible de definirse a partir de la yuxtaposición de las categorías "ser" y "hacer", que para las ONG implican posicionarse en la escena nacional como entes reconocibles y generadores de cambios.

En este contexto, la institucionalización o el fortalecimiento institucional de las ONG puede entenderse como el factor que coadyuva a consolidar la identidad de las organizaciones civiles, que se traduce en autonomía, formas claras de organización, responsabilidad social, capacidad en términos de propuesta y acción e incidencia en las problemáticas que atienden.

Asimismo, la institucionalización implica para las ONG visibilizarse a sí mismas y sus acciones, con el fin de posicionarse con una presencia complementaria y diferente de los sectores público y privado, así como para impactar en la agenda pública.

De forma concreta, la institucionalización tiene que ver con el desarrollo de una mayor capacidad de respuesta de las organizaciones ante las demandas de la población y de nuevas actitudes y habilidades hacia sus interlocutores, así como la necesidad de nuevas formas de organización interna, liderazgo, profesionalización y especialización de su trabajo.

Al respecto, la ONG Espiral⁷⁵, define la institucionalización del siguiente modo:

- Es el proceso técnico y metodológico que recoge distintas herramientas de la administración y de la planeación estratégica y operativa, que busca equilibrar distintos procesos institucionales tanto internos como externos. Otorga un carácter instrumental y funcional a las organizaciones, cuyo eje es la eficiencia y la eficacia.
- Además de la dimensión técnica y metodológica, se requiere como componente esencial una dimensión política, que recoge un posicionamiento y una intencionalidad que se orienta hacia la consolidación de las ONG como respuesta a su efectividad.

En esta perspectiva, la importancia de este apartado de la investigación analiza algunos enfoques que enfatizan el alcance de los procesos de fortalecimiento institucional de las ONG, así como la trascendencia para optimizar el trabajo bajo el esquema de red, sus características y los obstáculos que enfrenta para tal fin.

Si las organizaciones civiles no se articulan en torno de propósitos y proyectos de interés común, el fortalecimiento institucional y el trabajo en red son remotos, además el trabajo tiende a prevalecer como una práctica social dispersa y desarticulada, caracterizada por la implementación de numerosos microproyectos aislados, que independientemente de su eficacia, no tienen el impacto que podrían alcanzar cuando se instrumentan bajo una fórmula de acción coordinada.

⁷⁵ Espiral, S.C. "El Estado del Arte del Fortalecimiento Institucional" en *Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales*. Editorial Espiral. México, 1999. pp. 84 y 85.

En este contexto, el fortalecimiento institucional se percibe como las capacidades internas o habilidades para enfrentar los imperativos del entorno. Sin embargo, una organización fuerte no necesariamente es madura, dado que puede haber capacidad para iniciar proyectos pero falta de pericia para concluirlos.

En opinión de Claudia M. Salazar Villava⁷⁶, Coordinadora Ejecutiva del proyecto SINFÍN (Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional) la institucionalización implica los siguientes factores:

- El fortalecimiento de los procesos de construcción de relaciones con el medio social, político y económico en el que actúan los organismos civiles, la construcción de una identidad clara, un posicionamiento frente a la realidad y una determinación para incidir en ella.
- El crecimiento de los vínculos entre ONG con una estrategia organizativa clara, donde los liderazgos, los conflictos, la planeación, la evaluación y el seguimiento en las tareas que se realizan, permitan aprovechar los recursos de manera óptima.
- El profesionalismo en lo relativo a lo administrativo y financiero. Se requiere un alto nivel de profesionalismo en la construcción de alternativas tanto de obtención y gestión, como de administración y contabilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas de la organización.

Desde otro punto de vista, la organización ESPIRAL⁷⁷ considera que el origen del fortalecimiento institucional está directamente ligado a la evolución de la identidad de las organizaciones civiles, bajo las siguientes características:

- Se trata del momento en el que las ONG se definen ya no únicamente en función de terceros o al servicio de otros, sino que optan por construir una identidad propia y se asumen como actores sociales, con vocación e intencionalidad propias.

Este momento genera una nueva actitud y "posicionamiento" de las organizaciones que les permite pensarse a sí mismas como portadoras de un proyecto legítimo y por tanto, pensar en su fortalecimiento como algo que tiene que ver con sus propios procesos de construcción institucional.

- El posicionamiento de las ONG tiene consecuencias que no sólo atañen a su vida interna, sino que tienen que ver con cambios fundamentales en sus relaciones con el gobierno y con otros actores de la sociedad civil. Una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil está en el fondo de esta búsqueda de nuevas identidades.
- Espiral considera que el fortalecimiento institucional involucra cinco aspectos:⁷⁸

⁷⁶ Salazar Villava, Claudia M. "El Fortalecimiento Institucional y las articulaciones entre organizaciones civiles" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, 1999. pp. 14.

⁷⁷ Espiral S.C. "Fortalecimiento Institucional: pasos hacia la autonomía, la incidencia y la responsabilidad social de las organizaciones civiles y sociales" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, 1999. pp. 19.

⁷⁸ *Ibidem*. pp. 25.

- a) *Identidad.* Se entiende como un conjunto de prácticas, formas de pertenencia y experiencias colectivas, donde un determinado actor social se reconoce y adhiere a una comunidad, se diferencia de otros actores e interpreta el mundo desde una perspectiva compartida con aquellos que forman parte de esa comunidad.
- b) *Autonomía.* Refiere la capacidad de decidir y definir sus propios caminos con base en el esclarecimiento de sus intereses y de una identidad social clara. Implica el reconocimiento de la pluralidad frente a las directrices impuestas y heredadas por un orden social determinado, así como el establecimiento de relaciones distintas, de inclusión con los otros a partir de dicho reconocimiento. La autonomía contribuye a consolidar a las organizaciones como verdaderas interlocutoras de otros actores sociales.
- c) *Incidencia.* Implica la capacidad de influir con sus propuestas, no sólo en la opinión pública, sino en la conformación de nuevas reglas del juego para normar las relaciones entre actores sociales. La incidencia es posible a través de la formulación de propuestas consistentes, pertinentes y viables que puedan ser retomadas por amplios sectores para la elaboración de políticas públicas, que transformen verdaderamente la realidad social en que intervienen las organizaciones.
- d) *Impacto.* Se trata de que las estrategias de intervención que emplean las organizaciones puedan considerar acciones de registro de información que les permitan elaborar indicadores a través de los cuales informen con certeza, no sólo de los aspectos cuantitativos de los resultados, efectos e impacto de sus acciones, sino de la calidad de los mismos, de cómo los valores que orientan su actividad se plasman en nuevas prácticas de intervención social.
- e) *Responsabilidad social.* Implica que las ONG rindan cuentas de manera pública y transparente, no sólo de los resultados del trabajo que realiza, sino de los medios que utiliza para ello.

En el mismo orden de ideas, Cuahutémoc Arturo López Casillas⁷⁹ responsable del área de educación del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC) sostiene que el proceso de institucionalización de las ONG posee tres elementos constitutivos, cuya adecuada interacción y equilibrio, garantiza el fortalecimiento de una organización:

- 1) *Posicionamiento ante la realidad.* Se refiere a la definición que una ONG debe tener de su propia identidad de cara a los movimientos sociales y organizaciones de su propio contexto y a la explicitación clara y reconocida por el público en general de su aporte específico. A la identidad la concibe como producto de la lectura de una determinada realidad en coherencia con la historia de la organización y sus capacidades desarrolladas, así como del conjunto de movimientos y actores sociales.

⁷⁹ López Casillas, Cuahutémoc Arturo. "El Fortalecimiento Institucional desde la experiencia del IMDEC" en *Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales*. Edición Espiral. México, 1999. pp. 42 a 45.

Paralelamente, una ONG requiere de una planeación estratégica, que equivale a la capacidad de diseño para imaginar escenarios futuros a los que quiere llegar, así como de la forma de incidencia que pretende desarrollar para aportar en la construcción de los escenarios futuros.

2) *Estructura interna.* Para que una ONG alcance la institucionalización, tiene gran relevancia la capacidad de dirección y conducción. La estructura interna de una organización requiere entonces, por lo menos los siguientes elementos:

- Conducción colectiva y democrática, capacidad de delegación y retroalimentación.
- Espacios de poder y decisión explícitos. Una ONG necesita instancias formales e instancias interfuncionales, como espacios donde se manejan por lo menos tres tipos de información: análisis para la toma de decisiones con respecto a la operación de la organización, supervisión y sistematización de la ejecución de tareas y para el manejo y resolución de conflictos. Estos espacios sirven para retroalimentar la estructura formal de la organización y son proveedores de insumos para los espacios formales donde se toman decisiones.
- Comunicación organizacional. Involucra la habilidad de los elementos de un equipo para retroalimentarse positivamente; la capacidad de los espacios formales e interfuncionales para ventilar la dinámica del conjunto institucional; la explicación de políticas de información; el uso adecuado de instrumentos comunicativos, formales e informales; y el buen manejo de la comunicación informal dentro de la organización.
- Lo administrativo-financiero. Cuatro ejes cubren este nivel: conducción-delegación; planeación-proyección; control-supervisión; y soporte financiero-contable.

3) *Incidencia.* Se finca en la posibilidad de alcanzar lo que se pretende como meta. Es insoslayable que durante la formulación de proyectos, se vislumbren los resultados directos e inmediatos que se esperan obtener, así como distinguir las consecuencias de esos resultados. Lo relevante es la consecuencia de los resultados directos: lo trascendente de los proyectos.

Para Cuahutémoc López, el equilibrio entre estas tres categorías, se alcanza al evaluar los resultados de las acciones de los proyectos y determinar el impacto social y político de dichos resultados, con el fin fundamental de retroalimentar a la organización, siendo factible revisar su posicionamiento o estructuración.

Por su parte, la organización denominada Servicios de Apoyo Local al Desarrollo de Base, A.C. (SALDEBAS)⁸⁰ considera que las ONG para fortalecerse deben establecer relaciones fructíferas con su entorno y funcionar como empresas sociales: con visión estratégica y operativa; con capacidades técnicas para cumplir

⁸⁰ Servicios de Apoyo Local al Desarrollo de Base, A.C. (Saldebas). "Las empresas sociales: una forma de fortalecer a las organizaciones civiles" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 59 a 62.

su misión; contar con una estructura de funcionamiento; y generar ingresos. Las particularidades de cada uno de estos factores son:

- *Visión.*

Es la capacidad de imaginar creativamente y pensar críticamente a la organización en un entorno determinado. Articula también una imagen del mundo que resultaría del logro exitoso de su misión y metas. El lugar de la visión en las organizaciones no lucrativas está a cargo del director y de la junta directiva o patronato, que cuando están bien integrados y funcionan correctamente, ayudan a la dirección a tener claridad en entornos turbulentos.

La junta directiva asume la responsabilidad del gobierno de la institución. Una junta directiva eficaz, puede lograr el acceso y ampliar la legitimidad de la organización con el gobierno, con agencias donadoras o crediticias y con el sector privado. Una junta directiva débil o ineficaz, obstaculiza la capacidad de operar de manera positiva. Cabe advertir que en México, muchas ONG no cuentan con junta directiva o teniéndola, no funciona con efectividad por desconocimiento o por prejuicios de las mismas.

Para SALDEBAS, la visión operativa permite trazar directrices para construir entidades con capacidad de respuesta a las turbulencias del entorno.

La junta directiva es exterior e interior a la organización. Está compenetrada, es empática con el quehacer, pero no vive de él. Ayuda a definir políticas y estrategias, a obtener recursos, evaluar programas y desempeño, pero no se involucra en la tarea cotidiana ni es parte de los embrollos de la institucionalización.

La visión de SALDEBAS se concreta en un plan estratégico, el cual inicia con una valoración del entorno para identificar el problema que la organización quiere abordar, sus causas y los factores que influyen.

- *Capacidad técnica.*

Es la habilidad para pasar de la teoría a la acción de las actividades sustantivas de la organización. Es la destreza para auto-organizarse, para lograr la misión con alto grado de efectividad. La metodología se elige durante la fase de planeación y tiene una importancia decisiva.

La capacidad técnica se traduce en productos y servicios útiles para los destinatarios, quienes a menudo están dispuestos a pagar un precio razonable por obtenerlos. Tener capacidad técnica significa para las organizaciones tener procedimientos, estructura organizativa, personal calificado y motivado.

- *Estructura de funcionamiento.*

Inherente a la capacidad técnica es la estructura de funcionamiento. En las ONG son comunes los conflictos en torno al liderazgo, donde la ausencia de estructura de autoridad genera que los conflictos suelen ser radicales. Esta situación se traduce en que difícilmente se pueden asociar nuevos individuos, sobre todo cuando los "dueños" de la organización son a la vez empleados.

La solución para evitar esta situación, es que las ONG depositen la conducción de la visión en la junta directiva y en el director. Una organización no lucrativa no debe implicar incapacidad para gobernarse o lentitud para la respuesta, derivada de reglas de operación inadecuadas. Cuando así sucede, a menudo fracasa en sus metas.

- *Capacidad de recursos.*

Es la habilidad para ganar o recabar fondos suficientes para cubrir los gastos, sin comprometer la visión de la organización. Es fundamental obtener recursos a partir de la propia actividad, acompañada de una política de mantener los costos más bajos y de incremento de volumen por mejoras metodológicas.

SALDEBAS considera que una organización no lucrativa que opera adecuadamente, debe lograr que los afectados por la problemática o los beneficiarios de las soluciones, se comprometan con las acciones de la organización.

Por otra parte, Rubén Aguilar Valenzuela⁸¹ considera que el fortalecimiento institucional supone un conjunto de procesos que pretenden fortificar a la institución. En su apreciación, hace hincapié en que los procesos tienen dos universos distintos de realización, pero interrelacionados: unos dirigidos a "dar fuerza" en el espacio interior de la organización y otros en el entorno de la misma.

De manera específica, Aguilar Valenzuela sostiene que para fortificar a una organización, se requiere el desarrollo de ocho procesos, los cuatro primeros hacia adentro y los cuatro últimos hacia fuera:

- 1) *Estructura orgánica*

Debe ser clara, transparente y sólida. En el cómo se organiza una institución, resulta fundamental distinguir con precisión las atribuciones y funciones de los distintos niveles que conforman a la organización. Asimismo, debe quedar definido cuál es el papel de los órganos de gobierno y cuál de los de ejecución.

Si no existen reales órganos de gobierno, los de ejecución actúan siempre como juez y parte, no tienen a quien rendir cuentas. En el nivel de los órganos de ejecución, un problema recurrente es el no hacer distinción entre los niveles de la dirección y la gerencia. La dirección asume con frecuencia ambas funciones.

Se dejan de lado las labores estratégicas de la conducción que terminan ahogadas en la solución de los problemas cotidianos, propios de la administración. Los niveles directivos actúan como gerentes y éstos como uno más de los miembros del personal.

⁸¹ Aguilar Valenzuela, Rubén. "Fortalecimiento institucional: concepción y propuesta" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 65 a 68.

La consecuencia implica el subdesarrollo de las estructuras propias de la administración y con ellas, las específicas de la contabilidad. Los sistemas financieros y contables en caso de existir, nunca llegan a operar.

2) *Planeación y Evaluación*

La planeación, en particular la estratégica, se convierte en instrumento fundamental, no sólo para conducir la acción, sino para crear y estructurar a la organización.

Aguilar considera que sin un plan definido que diga a dónde ir y qué líneas estratégicas son las que se necesitan impulsar para garantizar ese objetivo, el quehacer se desestructura y pierde sentido. La planeación es condición no sólo para orientar el sentido de la acción, sino también un instrumento fundamental para organizar y racionalizar las fuerzas y los recursos en la ruta trazada.

La evaluación se entiende como elemento fundamental de la misma planeación estratégica. Con ella se inicia y concluye el proceso de planeación. Tiene que comprender los niveles de control o monitoreo, seguimiento, evaluación y sistematización. La evaluación debe medir la eficacia y rentabilidad de la acción, así como el impacto de la misma en términos de los propósitos previamente establecidos.

3) *Formación y capacitación*

Tienen que verse como actividades permanentes en la vida institucional, no pueden quedar sólo a la motivación y decisión de cada uno de los miembros de la organización. Deben formar parte de los programas institucionales y contemplados dentro de la planeación estratégica. No hacerlo significa que una organización se rezague y sea cada vez menos competitiva.

La organización debe asumir como inversión todos los medios que destine a la formación y capacitación y no como gasto. Debe distinguir entre formación (desarrollo de la conciencia y aprendizaje de nuevos saberes) y capacitación (desarrollo de nuevas habilidades), así como saber cuando se requiere una u otra.

Rubén Aguilar enfatiza que el propósito último es que la organización pueda desarrollar mejor su misión y objetivos en el marco de su filosofía y valores.

4) *Especialización*

Exige que las ONG especifiquen el carácter de su aporte. Ello implica la especialización. El tratar de hacer todo, tiende a perder sentido e incluso a descalificarse. Las organizaciones deben definir y acotar con precisión el campo de su acción y su tipo de intervención, pero también que contrate a los profesionales que requiere para que eso sea realidad, o se de a la tarea de formar a la gente que colabora a su interior.

5) *Visibilización*

Una organización no sólo tiene que hacer lo que se plantea en el ámbito específico de su especialidad, sino también que sea visto por la sociedad. Sin embargo, el problema de la visibilización implica que primero se promuevan las acciones de las ONG como sector en su conjunto y después de cada organización en particular.

6) *Relaciones*

Son la condición de posibilidad de otros procesos de la dinámica institucional en el camino de su fortalecimiento. Aguilar Valenzuela señala que las relaciones son de diferentes tipos: un primer bloque tiene que ver con el ámbito de la población o las organizaciones a las que presta un servicio o apoyo; un segundo refiere a la actividad especializada, se traduce en el establecimiento de acuerdos y alianzas con instituciones afines u otras que sin serlo trabajan el dicho campo; un tercero es el de las instancias públicas de los distintos niveles de gobierno, para abrir el espacio a la discusión de las políticas públicas; un cuarto nivel, es el de los medios de comunicación, sin los cuales el trabajo de visibilización se hace imposible; y finalmente, un quinto bloque que tiene que ver con las instancias de gestión financiera.

7) *Posicionamiento*

Implica para las ONG construir y hacerse de un punto particularmente fuerte y ventajoso, que sea reconocido por la sociedad. El posicionamiento se logra ofreciendo servicios de calidad y con un ejercicio constante y permanente de cara a la eficacia y actualización continua. Está estrechamente relacionado con la incidencia.

8) *Financiamiento*

La gestión del financiamiento tiene que ver con visibilización, relaciones y posicionamiento. Se puede tener una eficiente organización administrativa y contable, pero si no se tienen consolidados los procesos numerados, el financiamiento se hace difícil o prácticamente imposible.

La gestión del financiamiento no es sólo relaciones. Se requiere también capacidad reconocida, que refiere el posicionamiento y tener algún nivel de visibilización. En este sentido, el financiamiento hace relación a un problema complejo que articula los procesos del nivel externo e interno.

En opinión de Aguilar Valenzuela, la competencia por los recursos se hace cada vez más difícil. Exige creatividad y capacidad para presentar lo que la ONG correspondiente ofrece.

Ahora bien, la gestión del financiamiento, no sólo se refiere al ámbito de la donación, sino a la capacidad de ofertar servicios y productos por los cuales se pueda recibir una remuneración, no con ánimo de lucro, pero sí con el de hacer autofinanciable y sostenible el trabajo institucional.

En suma, la importancia de la institucionalización de las ONG, con base en las consideraciones de Claudia Salazar Villaba, Cuahutémoc López Casillas, Rubén Aguilar Valenzuela y las organizaciones ESPIRAL y SALDEBAS, se puede resumir en las siguientes reflexiones:

- El fortalecimiento institucional implica la búsqueda de una identidad para las organizaciones civiles, que se traduce en autonomía, formas claras de organización, responsabilidad social, capacidad en términos de construcción e incidencia en problemáticas que atienden.
- La institucionalización determina visibilizar a las ONG y sus acciones, como impulsores en el conjunto de la sociedad, lo que a su vez permite posicionarse como una alternativa o instancia complementaria y distinta de los sectores público y privado.
- El objetivo de visibilizarse, se inscribe en la pretensión de incidir en las políticas públicas y en las instancias de gobierno y dar prioridad al trabajo ciudadano.

Una implicación vinculada a visibilizar a las ONG refiere incrementar la capacidad de gestión de los financiamientos y para incidir no sólo en el ámbito local, sino en el nacional e incluso internacional.

- La relación internacional, conlleva construir formas de cooperación que favorezcan y consoliden la autosuficiencia y autonomía de las ONG, que disminuyan la dependencia existente, así como sentar las bases para una interacción de fortalecimiento mutuo que además implique corresponsabilidad.

Bajo esta perspectiva, una de las expresiones de las ONG en las que la institucionalización juega un papel de gran importancia para su acción, es el trabajo de las ONG bajo la figura de Red.

Esta acción de integrarse para reflexionar, proponer y actuar ante fenómenos y problemas de alcance nacional, regional e internacional, que caracteriza la esencia compleja de las redes, es susceptible de definirse a través de diversos planteamientos:

- Laura Becerra Pozos⁸² señala que se puede entender por **red**, un sistema que coordina intercambios y los proyecta a espacios mayores, entendidos en tres dimensiones: el físico, referido al crecimiento de las redes con nuevas afiliadas que las expanden geográficamente, el social, en cuanto a los ámbitos y sectores que cubren; y el llamado subjetivo, relacionado con la producción de saberes, de conocimientos. Las redes de ONG se caracterizan sobre todo por convertirse en sistemas de producción de conocimientos, por estar en constante interacción de intercambio.

Asimismo, Becerra Pozos afirma que a través de las redes se da cada vez mayor importancia a la producción de nuevos conocimientos. Se busca la transformación integral de los sujetos y por tanto, hay una articulación creciente de paradigmas, de conocimientos diversos y entre distintos campos

⁸² Becerra Pozos, Laura. "Los retos de las ONG para el Siglo Nuevo" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1. Volumen II 1997. México pp. 209

disciplinarios. En este escenario de la modernidad, se hacen esfuerzos por recuperar valores tan importantes como la ética; además, asuntos como el valor y la aceptación de la diversidad, el combate a la intolerancia y la discriminación, están en el código de muchas redes.

- Desde el punto de vista de Verónica Edwards⁸³ las redes son una forma asociativa de respuestas al agotamiento de la organización burocrática, centralista y de control social, que caracteriza a la sociedad de fines de siglo, y por lo mismo, sus rasgos principales son antitéticos a las formas de organización dominantes, es decir, rompen las jerarquías, promueven las relaciones horizontales, se refieren a problemas de la vida cotidiana, su actividad o existencia depende de la iniciativa de cada una de sus partes o nodulos.
- En opinión de Helio Gallardo⁸⁴ la identidad de una red, está conformada por las relaciones entre la misión propia, el proyecto, las tareas y haceres con otros y para otros. En esta perspectiva, lo popular, remite a la configuración de sujetos, es decir, a la autoconstrucción de identidad social. Movilizarse popularmente es inseparable de la tarea de ir construyendo identidad social y personal, y ésta implica un proceso articulador y constructivo de doble alcance: hacia adentro por la potenciación psicológica y orgánica de las personas y los actores sociales, y hacia fuera, como acción con otros, para otros, a partir de uno mismo.
- A partir de la toma de decisiones internas, Jan Ruysenaars⁸⁵ plantea que existen tres formas básicas de redes: de pescar, de titiritero y de telaraña:
 - Las redes de pescar no tienen centro, cada nudo se vincula con todos los demás. Los vínculos entre sus miembros son relativamente sueltos, existe conciencia de una experiencia y una causa concreta y seria para todos ellos. Son promovidas por muchos sujetos, aunque su composición es homogénea, su funcionamiento es poco jerárquico, democrático, interactivo y dinámico. Las experiencias exitosas llevan adelante las redes, las negativas las desactivan. En general son de larga duración.
 - Las redes modelo titiritero, son opuestas al modelo anterior: jerárquicas, centralizadas, unidireccionales, y pueden ser corporativizadas. Se mantienen por las iniciativas de la acción central, que se localiza arriba y que, a modo de titiritero, mueve todos sus hilos. Las iniciativas se mueven del centro a la periferia.
 - En las redes de telaraña, los nodos son autónomos, comparten una comunidad de metas y cuentan con un secretariado que responde a una asamblea general, funcionan con un equipo central y con ramas provinciales o municipales, adoptando un cierto nivel de relaciones

⁸³ Edwards, Verónica y Tapia, Gonzalo. Citados por Reygadas Robles Gil, Rafael. Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las organizaciones civiles. Convergencia de Organismos civiles por la Democracia. Ed. SIPRO México, 1998. pp. 91.

⁸⁴ Gallardo, Helio. "Los límites del modelo de ajuste en América Latina". Citado por Reygadas Ibidem. pp. 91

⁸⁵ Ruysenaars, Jan. Networking in the Development Process. Citado por Reygadas. Ibidem. pp. 92.

jerárquicas. Pueden intercambiar información, servicios, medios, saberes, así como estrategias y actividades pertinentes a sus objetivos. No son jerárquicas y cuentan con un secretariado pequeño y flexible. Algunas características apreciadas de estas redes son: flexibilidad, descentralización, capacidad de acercar las organizaciones a los flujos cambiantes de la realidad, trabajo horizontal, participación amplia, incidencia en políticas públicas.

En el caso particular de México, Rafael Reygadas⁸⁶ considera que la génesis social de la mayor parte de las redes de ONG a partir de 1983 "tuvo que ver con el marco de políticas y estrategias gubernamentales autoritarias que llevaron a diversos sujetos, hasta entonces aislados y localizados, a sumar sus fuerzas, a optimizar sus recursos e impactar en la política pública". Al respecto, Reygadas señala que en ésta génesis se pueden distinguir dos dimensiones complementarias:

- La primera dimensión se refiere a como se fueron forjando los proyectos de las redes, con qué sujetos trabajaron, cuáles demandas asumieron y qué objetivos plantearon y bajo qué imaginación se movieron.

Un nuevo imaginario fue innovando propuestas de mayor alcance e impacto social. La promoción se fue mostrando como una práctica que incluía a los destinatarios como actores de sus propias transformaciones e instituía alternativas a problemas en diversos campos: la economía, el cooperativismo, la producción agrícola, la contaminación, la participación de las mujeres y los jóvenes, la cultura de los pueblos indios, y otros. De esta manera se fue desarrollando una experiencia de atención a demandas específicas.

El análisis social que realizaron las ONG, afirma Reygadas, las llevó a ubicar las causas principales de la pobreza no sólo en el atraso o ignorancia de los individuos, sino sobre todo en las condiciones históricas, socioeconómicas y políticas. Este análisis, combinado con un imaginario del cambio proveniente de fuentes diversas: cívicas, autogestionarias, cristianas o marxistas, llevó a las ONG a delinear estrategias de organización y de acción social y política dirigidas a combatir las causas de la pobreza y la pobreza misma.

Los obstáculos gubernamentales y políticos al desarrollo de las acciones y experiencias puntuales de transformación de las causas de la pobreza fueron marcando los rumbos de las ONG. A partir de la crisis de 1982 que desató un progresivo deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de amplios sectores nacionales, nuevas respuestas que permitieran soñar otras condiciones de vida y de participación democrática fueron formuladas por los miembros de las ONG. Surgieron así mayores exigencias y demandas de carácter más general, que implicaron decisiones de incidir en políticas públicas y en las luchas por la democracia.

- La segunda dimensión de la génesis social del proyecto de las ONG, puntualiza Reygadas, está referida a los procesos internos y las formas organizativas que

⁸⁶ Ibidem. pp. 49, 51, 89 y 90

llevaron a la maduración y transformación en redes de mayor impacto social. Lo que nos remite a los procesos instituyentes y a la vez de institucionalización de estas organizaciones, en un contexto en que ellas mismas, recogiendo y atendiendo demandas sociales diversas, fueron apareciendo como actores emergentes de la sociedad civil, capaces de respuestas rápidas a los cambios del modelo de desarrollo económico y político, generando marcos de actuación e intervención social, junto con y al lado de otros actores sociales, nuevos y viejos, que emergen también en las mismas coyunturas.

En esta lógica, las ONG nombran a su campo de experiencias con diferentes nombres, pues se llaman a sí mismas "colectivo", "frente", "coalición", "convergencia", "alianza", "foro", "movimiento" y otras, que denotan diversos orígenes y sujetos que las conforman. Pero su proceso de articulación de 1989 a 1994 es un periodo fundamental.

Reygadas sostiene que en términos genéricos se puede denominar como redes a las formas asociativas adoptadas por las ONG, en las que cualquier nódulo se conecta con otros, horizontalmente, ampliando su cobertura y su capacidad de cubrir un mayor territorio. Se trata de articulaciones coyunturales, de mediano o de largo plazo, de carácter plural y pluriclasista que pueden o no compartir objetivos estratégicos y un horizonte de expectativas, aunque sí coinciden en operaciones y acciones conjuntas de plazos cortos frente a demandas sociales urgentes que llevan a conformar una fuerza que interactúa, propone y negocia políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, Reygadas señala en su obra mencionada algunas de las características propias de las redes, que se han convertido en factor central de la emergencia de la sociedad civil a nivel global:

- *Concepto*

Por red se entiende a los esfuerzos de articulación de dos o más grupos, movimientos u organizaciones, para enfrentar juntos propuestas y estrategias de desarrollo en relación con su trabajo en uno o varios campos de la práctica social; es decir, implica procesos de conformación de proyectos conjuntos, estrechamente relacionados con los procesos económicos, políticos y culturales, que permiten generar nuevas formas de acción e intervención social con propuestas y alternativas viables y válidas para sectores específicos de la población del país.

Las redes son una forma asociativa de respuestas al agotamiento de la organización burocrática, centralista y de control social, que caracteriza a la sociedad de fines de siglo, y por lo mismo, sus rasgos principales son antitéticos a las formas de organización dominantes, es decir, rompen las jerarquías, promueven las relaciones horizontales, se refieren a problemas de la vida cotidiana, su actividad o existencia depende de la iniciativa de cada una de sus partes.

Las redes centran su acción en un campo específico, que por ser concreto, da como resultado la ampliación de poder social sobre el mismo y la posibilidad de generar conocimientos especializados en torno a él; por eso pueden

sensibilizar a la opinión pública e incidir en la formulación de políticas públicas. La acción articulada implica pluralidad, respecto a las diferencias, formas de decisión incluyentes, horizontales, distribución del trabajo, y de las responsabilidades, flexibilidad y creatividad en orden a aprender en el terreno mismo de la intervención.

Hablar de redes, refiere relaciones entre sujetos y organizaciones, que producen socialmente y se producen a sí mismas en su mismo proceso de producción.

- *Origen*

Reygadas sugiere que pueden surgir desde diferentes demandas, ya sea de sobrevivencia, de autoayuda para la defensa de los derechos humanos, o pueden originarse de la maduración de experiencias colectivas que requieren una escala mayor para incidir en políticas públicas o para dar un salto cualitativo que les permita acceder a recursos de organismos multilaterales, lo que implica necesariamente nuevos posicionamientos y mayor visibilidad nacional o internacional.

Sin embargo, se da un fenómeno común: aparece una realidad exterior que es leída como amenaza y a la vez como oportunidad para desplegar potencialidades y articulaciones, hasta ese momento sólo esbozadas, en las cuales la imaginación de otras posibilidades concita grupos, organizaciones y personas, antes dispersas, a enfrentar en común el reto externo, permitiendo que de cara a ese futuro distinto, se forjen sujetos sociales nuevos y se elaboren estrategias sinérgicas desde ópticas complementarias que llevan a acciones descentralizadas, pero con una estrategia compartida.

- *Atributos*

Destacan su capacidad de articular grupos y sistemas diversos, así como el trabajo entre sus diferentes miembros. Reygadas sugiere que las redes se construyen a través de acciones que abren espacios de incorporación a nuevos miembros en relación con tareas específicas en las que son tomados en cuenta y se sienten implicados.

Entre las partes de una red, se producen intercambios que permiten construir socialmente los conocimientos y proyectarlos con mayor fuerza hacia nuevos espacios. De esta manera se amplían los límites físicos de las organizaciones particulares, se rompen las fronteras en la producción y apropiación de conocimientos, pues la experiencia producida por todos permite también que las partes se vayan constituyendo como nuevos sujetos o como movimientos emergentes.

- *Desafíos*

Elaborar su pensamiento; producir su proyecto social desde sus prácticas, hacer historia desde su campo de experiencia; generar conocimientos desde paradigmas cuyo interés epistemológico no es solamente la operación productiva de la realidad, sino la comprensión de la misma, con miras a un consenso interpretativo que orienta la acción.

Las redes conforman, afirman, generan y sostienen una identidad a través de sus relaciones y procesos de producción social, definen su misión, su objetivo social, sus propuestas e iniciativas, su diagnóstico de la realidad; y a partir de ahí establecen las demandas a las que responden, su metodología de intervención en la sociedad, sus instrumentos y estrategias operativas; igualmente precisan sus vínculos con el gobierno y con otros actores sociales.

Por otra parte, en opinión de Miguel Darcy de Oliveira⁸⁷ la acción ciudadana es tan multidimensional como la diversidad de las actividades humanas. Específicamente señala que "puede ser local o global, pequeña o masiva, permanente o efímera, fuertemente dramática o casi invisible, confrontacional o cooperativa, espontánea u organizada, promovida por asociaciones de personas de un mismo parecer o por grandes movimientos cívicos". Con base en esta óptica, su percepción sobre el trabajo de las redes es el siguiente:

- A diferencia de los mecanismos internacionales creados por las empresas y los gobiernos, las redes tienden a operar en forma horizontal. Sus centros están en todas partes; sus periferias en ningún lugar. Similares a las instituciones de la sociedad civil local, ejercen un poder interno sobre sí mismas. La comunicación es una de sus preocupaciones centrales. El liderazgo cambiante. No hay creación de redes con el único fin de su creación. La lógica no radica dentro de ellas mismas sino en el trabajo que se debe hacer. Las redes se adaptan rápidamente a las circunstancias cambiantes pero también son transitorias. Si ya no son necesarias, simplemente desaparecen.

En su estudio sobre la sociedad civil en América Latina, Félix Bombarolo⁸⁸ considera que las redes de ONG existen a nivel mundial, continental, regional, nacional, o local y ofrece una serie de reflexiones en las que hace hincapié en los aspectos que benefician a las redes y los elementos que se constituyen como obstáculos para su acción:

- La importancia de compartir experiencias y el hecho de que algunas ONG trabajan en la misma temática, con los mismos sectores sociales, y tengan incertidumbre e ideales compartidos, está llevando a las ONG a buscar el contacto con sus similares. Esta relación, sin embargo, no se produce aún de manera natural y fluida
- Estas pueden conformarse a partir de afinidades temáticas, ideológicas, de objetivos, estilos de trabajo, regiones, contactos personales. Podría decirse que el objetivo de su creación, en líneas generales, es proporcionar un espacio de intercambio y apoyo mutuo, mejorar la comunicación interinstitucional y compartir planes de trabajo.

Las redes han servido para fortalecer el trabajo de las ONG miembros, aunque algunas veces han sucumbido al riesgo de convertirse en redes "cerradas", sectarias, excluyentes y, en ocasiones, inoperantes.

⁸⁷ Darcy de Oliveira, Miguel. Ob. Cit. pp. 34

⁸⁸ Bombarolo, Félix. Ob. Cit. pp. 78 a 84.

Bombarolo sostiene que las redes pueden favorecer cambios en la escala del trabajo y el aumento del impacto de la labor de las ONG a través de los siguientes mecanismos:

- a) Permiten la articulación entre el trabajo a nivel local (lo micro) y nivel global (lo macro).
- b) Inducen a pensar en un modelo alternativo de desarrollo social que contemple la participación de los sectores populares, el papel del sector informal, una mejor distribución de la riqueza y un Estado menos requerido.
- c) Pueden servir como un nuevo canal para hacer política, más ligada a lo local y lo cotidiano, ante el agotamiento del esquema del partido político tradicional.
- d) Mejoran el manejo de la información y de los distintos recursos de cada ONG miembro, concretando esfuerzos, optimizando las ventajas comparativas, facilitando acciones comunes, logrando mayor cobertura sin necesidad de mayor burocratización de cada ONG, etc.
- e) Proporcionan un interlocutor mejor organizado y de mayor peso para la relación con otros actores sociales, lo cual viabiliza una mayor influencia de las ONG sobre estos actores y sobre sus políticas.
- f) Alientan una mejor y mayor difusión de los resultados alcanzados por el accionar de las ONG, lo que significa hacer accesibles el aprendizaje mutuo, la replica de las experiencias y la educación para el desarrollo del resto de la sociedad.
- g) Abren paso a las organizaciones de base a un mayor y mejor acceso a medios y recursos, tradicionales o alternativos.

Sin embargo, Bombarolo sostiene que existen a la vez, una serie de problemas con que se deben enfrentar las ONG para conformación de redes:

- a) Desconfianzas mutuas y poca disposición para 'abrirse' aún al precio de poner en riesgo la certeza del propio conocimiento al confrontarlo con el de otros actores semejantes.
- b) La poca capacidad de muchas de éstas instituciones para poner el énfasis sobre las similitudes y los puntos de contacto profundos y generales entre las ONG, respetando las diferencias y las identidades de cada una.
- c) El temor a someterse a un 'poder central' institucionalizado, cuando en realidad el objetivo de estas redes no debiera ser centralizar el poder, sino redistribuirlo.
- d) La falta de eficacia y eficiencia que muchas redes han demostrado.

Finalmente, la yuxtaposición de los elementos expuestos tanto de la institucionalización como de la formación y trabajo en redes, permite observar una correlación mutua, que evidencia que ambos procesos aparecen y se manifiestan paralelamente.

Una forma pertinente que induce el entendimiento de dicho paralelismo, consiste en confrontar los señalamientos de Bombarolo referentes a los obstáculos para la conformación de redes, con afirmaciones de algunos de los procesos de institucionalización, cuya secuela frena el fortalecimiento institucional:

- Entre los argumentos de SALDEBAS, se explica que las ONG deben depositar la conducción de la visión (imagen del mundo que resultaría del logro exitoso de su misión y metas) en la junta directiva y en el director y estar ajenas a incapacidades para gobernarse o lentitud para la respuesta.

Bombarolo señala que un problema para trabajar en red, son las desconfianzas mutuas y escasa disposición para dar su aportación aún al precio de poner en riesgo la certeza del propio conocimiento al confrontarlo con el de otros actores semejantes.

- La organización ESPIRAL refiere algunos aspectos necesarios para el fortalecimiento institucional de las ONG, entre los que destaca la identidad y la autonomía. La identidad, implica formas de pertenencia y experiencias colectivas, donde la organización se reconoce y adhiere a la red y se diferencia de otros actores. La autonomía, supone el reconocimiento de la pluralidad y de la inclusión de otros a partir de ese reconocimiento.

Bombarolo sostiene que un obstáculo para el trabajo en red es la poca capacidad de muchas ONG de hacer énfasis en similitudes y puntos de contacto profundos, respetando las diferencias y las identidades de cada una.

- ESPIRAL también argumenta que en las ONG son comunes los conflictos en torno al liderazgo, donde la ausencia de una autoridad definida genera fuertes enfrentamientos internos.

Bombarolo expone que otro factor que frena la conformación de redes es el miedo a someterse a un poder central, cuando una red más que centralizar el poder, debe redistribuirlo.

- El área de educación del IMDEC manifiesta que una ONG requiere de una planeación estratégica, que equivale a la capacidad de diseño para imaginar escenarios futuros de la incidencia que pretende desarrollar.

Para Bombarolo, la falta de eficacia y eficiencia de las organizaciones civiles son el cadalso para la formación de una red.

En su conjunto, los factores comparados muestran que en la medida en que una ONG se suma al trabajo en red, fortalece la institucionalización propia, constituyéndose como requisito indispensable para integrarse a una red, cuya viabilidad es condicionada por la necesidad imperante de no incurrir en los elementos que obstaculizan su formación y funcionamiento.

En suma, el problema del fortalecimiento institucional, está estrechamente ligado a la creación de condiciones eficientes de actuación de las ONG que les permita trascender en grupo o como red en la esfera social como antes reconocibles e incidir en la toma de decisiones en la esfera política, diferenciándose de las formas ya instituidas en ese ámbito, como los partidos políticos.

La participación de las redes en la esfera política como producto de su institucionalización, deja entrever el desenvolvimiento de un poder alternativo capaz de movilizar fuerzas sociales, crear consensos y construir espacios de negociación, tendientes a garantizar que se les reconozca como interlocutor.

El reconocimiento al que apelan las ONG y consecuentemente las redes, que también está en juego en el proceso de institucionalización, se inscribe en el ámbito legal. Es la lucha de las organizaciones que exigen que las leyes protejan su participación autónoma en la escena nacional, frente a pretensiones gubernamentales de normarlas exacerbadamente con fines de control.

El fortalecimiento institucional, finalmente supone que la participación social y las propuestas de las organizaciones civiles a través de las redes, muestran potencialidad y adquieren valía en la medida en que son eco real, escuchado y atendido del reclamo ciudadano por atender sus necesidades.

2.5 Enfoques simples y complejos de clasificación: dimensiones endógenas y exógenas de las ONG.

En ocasiones, los intentos de clasificación aparecen como un factor arbitrario en la medida en que cada autor observa desde diferente óptica y perspectiva la fisonomía de las ONG.

La comparación de clasificaciones permite acotar el entendimiento de las formas de acción de las ONG y paralelamente se advierten convergencias y divergencias entre las mismas, dándole carácter progresivo al estudio de las organizaciones civiles.

En este contexto, se presentan seis diferentes clasificaciones de las cuales una se desprende de un estudio sobre ONG realizado por la Unidad de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), mientras que las cinco restantes son expuestas por especialistas en el tema.

En opinión de Vicente Arredondo Ramírez⁸⁹ la sociedad civil se organiza de diversas formas y para distintos propósitos, bajo el siguiente esquema:

- Las modalidades van desde un pequeño grupo de vecinos que se reúne para resolver el problema de inseguridad, hasta la constitución de redes de organismos que trabajan por una causa específica, en el ámbito nacional o internacional.
- Hay organizaciones civiles que se constituyen jurídicamente, y otras que simplemente agrupan temporalmente a personas interesadas en la solución de un problema específico. Hay grupos de personas que deciden constituirse en una institución formal, y otras que deciden agruparse para formar lo que se conoce como movimiento social.

⁸⁹ Arredondo Ramírez, Vicente. Hacia una nueva cultura ciudadana en México. Foro de Apoyo Mutuo (FAM) Universidad Ibero Americana. México, 1996. pp. 139

- Las organizaciones o instituciones civiles no lucrativas se constituyen también para buscar el beneficio de sus propios miembros o asociados, o bien para trabajar y ayudar a resolver problemas de terceras personas.

La clasificación de Vicente Arredondo Ramírez⁹⁰ con base en las premisas anteriores, propone los siguientes modelos de clasificación:

- a) *Jurídico-legales*. Refiere grupos formales o informales. Hay grupos de personas que deciden constituirse jurídicamente, de conformidad con la legislación respectiva del país o del Estado; mientras que otros prefieren realizar sus actividades sin necesidad de ser reconocidos como personas morales.

La decisión sobre su estatus legal, puede depender de diversas causas, por ejemplo, el motivo que las agrupa, la estrategia de trabajo, las dificultades burocráticas o financieras para cumplir los requisitos de constitución, o bien, la percepción que tengan sobre el ejercicio de la libertad de acción y de asociación.

- b) *Temporalidad del grupo*. Refiere grupos coyunturales o de mediano y largo plazo. Hay grupos que se mantienen unidos y organizados, mientras no se resuelva el problema que los motivó a vincularse. Una vez que se cumple su propósito, el grupo se disuelve. Asimismo, hay grupos que se constituyen con la idea de mantenerse organizados indefinidamente.
- c) *Forma de gobernarse*. Señala los estilos de liderazgo organizacional. Es común encontrar diversas formas de gobierno al interior de ellas. En algunas siempre se depende de las orientaciones y decisiones de un líder; en otras, las decisiones son tomadas en forma colegiada; y en otras, el referente es un reglamento previamente acordado por los miembros de la organización.
- d) *Propósito que los reúne*. Esta clasificación identifica tres propósitos para ello: satisfacer algún tipo de necesidad de los miembros del grupo; promover acciones a favor de toda la colectividad, mediante la creación de conciencia, sensibilización y acción a favor de asuntos de interés general; deseo de ayudar a que se solucionen los problemas que afectan a otra personas o núcleos de población que están en condiciones de vulnerabilidad, indefensión e incapacidad temporal o permanente para atender sus propias necesidades.
- e) *Causa mayor*. Las organizaciones trabajan alrededor de un problema o causa social muy específica. Existen tres grandes causas mayores: quienes actúan en defensa de la naturaleza; de los derechos individuales; de los derechos sociales.
- f) *Causa particular*. Se identifican cinco causas particulares: promoción de ayuda asistencial; promoción de la organización de personas, grupos o instituciones, como condición de cualquier acción para solucionar un

⁹⁰ Arredondo Ramírez, Vicente. "Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada" en *Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates*. DEMOS. Núm. 1, Vol. 2 México, 1997. pp. 174.

problema; promoción del desarrollo económico para solucionar las causas de la marginación mediante la actividad productiva y generación de ingresos; promoción de la conciencia y participación cívica, para impulsar la participación ciudadana en lo electoral, gestoría ciudadana, vigilancia gubernamental, derechos humanos y conservación ambiental; y promoción de las expresiones culturales, para impulsar los valores estéticos y las bellas artes.

- g) *Condiciones de la población.* Hay grupos de población que no pueden ayudarse a sí mismos, por razones de carácter temporal o permanente. Tal es el caso de niños, enfermos, ancianos, personas con discapacidad y víctimas de desastres naturales. Existen grupos en condiciones de autogestionar la solución de sus problemas, pero requieren un impulso y ayuda externa.

Las ONG se abocan a paliar los efectos de algún aspecto de la problemática individual, supliendo la falta de capacidad de la población beneficiada. Asimismo, tratan de atender más las causas que los efectos de un problema individual o colectivo.

- h) *Población objetivo.* Contempla el apoyo de asociados o terceras personas. Trabaja con grupos poblacionales que sufren algún tipo de marginación y desatención por parte de las instituciones. La organización se especializa para atender problemáticas diferenciadas entre poblaciones y al interior de éstas.
- i) *Metodología del trabajo.* Refiere organizaciones que trabajan con un enfoque asistencial para otorgar ayuda, o promocional para organizar a las comunidades y buscar soluciones autogestivamente.⁹¹
- j) *Estrategia de trabajo.* Referente a grupos que atienden efectos causados por diversos problemas sociales en población marginada y buscan modificar las causas de dichos problemas.
- k) *Tiempo-impacto.* Se intenta saber si las acciones que realizan las ONG tiene impacto en el corto plazo, o bien, están sujetas a tener resultados en el mediano y largo plazos. El tiempo impacto de las acciones, requiere de estrategias de trabajo diferenciadas.
- l) *Módulo operativo.* Hay organizaciones que trábajan directamente con la población sobre la que se quiere incidir; mientras que existen otras que sirven de apoyo técnico financiero para las primeras. Estos indicadores determinan el nivel de acercamiento, responsabilidades y control sobre el impacto buscado en la población beneficiada.
- m) *Relación con el gobierno.* Señala organizaciones que trabajan para lograr sus objetivos, independientemente de lo que el gobierno haga; otras se organizan en franca confrontación con el gobierno, para obtener de él, por la vía de la presión, la solución de problemas, y también, existen otras que

⁹¹ Ibidem.

trabajan bajo el esquema de colaboración con el gobierno y acuerdan con él los medios idóneos para resolver problemas específicos.

- n) *Visión del cambio social.* Sugiere dos tesis: el principio de que todo cambio es la persona, que sin un cambio de mentalidad y de actitud frente a sí misma y lo que le rodea, es imposible que la sociedad avance; y mientras no se cambien las condiciones estructurales que determinan la exclusión y marginación, no podrá darse el cambio que la gente necesita. Este es el punto de partida de las acciones que las ONG realizan.
- o) *Ambito geográfico.* Refiere grupos que trabajan en espacios rurales o urbanos.
- p) *Escala de trabajo.* Considera grupos locales, nacionales o internacionales. Este rango de escalas se ejemplifica con las tareas que realiza una organización civil que trabaja en una colonia marginada promoviendo campañas de salud, y otro, con las tareas de cabildeo que otra organización realiza en el seno de la Organización de Naciones Unidas.

Esta clasificación es amplia pero no logra agotar las posibilidades de clasificación de las ONG. Si bien otras clasificaciones se pueden englobar en ésta, también se complementan.

En este contexto, destaca la propuesta de Félix Bombarolo⁹², que acuña una clasificación a partir de las siguientes variables:

- a) *Concepción filosófica.* Por lo general todas las ONG se mueven en una franja ideológica definida, identificada como progresista. Sin embargo, en esta línea existen diferentes matices: *radicalizadas* (promueven un cambio total del sistema económico y social); *humanistas* (acentúan en su discurso concepciones "gandhianas"); *teológicas* (sobre todo con vertientes filosóficas provenientes de la teología de la liberación); o *profesionalistas* (que basan su trabajo en diagnósticos y justificaciones relacionadas a la profesión de sus miembros). Simultáneamente, es posible encontrar en una misma ONG la convivencia de grupos con distintas orientaciones filosóficas.
- b) *Campo de acción en el que se desempeñan.* Aunque todas las ONG están dedicadas a temas relacionados con la satisfacción de necesidades de la población pobre, estas organizaciones pueden ser diferenciadas según su campo de trabajo: educación, hábitat, salud, derechos humanos, economía, legalidad, medio ambiente, etc.
- c) *Temas específicos.* Dentro de cada campo, pueden llegar a especializarse en temas particulares. Por ejemplo: dentro de hábitat: vivienda o infraestructura; dentro de salud: alimentación o salud infantil; o en el área legal: despidos o tenencia de terrenos, etc.
- d) *Sectores atendidos.* Dentro de los sectores populares, las ONG pueden atender distintos grupos: campesinos, poblaciones marginadas y

⁹² Bombarolo Ob Cit pp 33-35

periféricas. También focalizan su trabajo sobre grupos de mujeres, niños, etc.

- e) *Escala de sus acciones.* Existen ONG cuyas actividades presentan diferentes alcances geográficos. Así, las hay que desarrollan proyectos sólo en determinada área, municipio o región, en una nación o que extienden su accionar internacionalmente.
- f) *Tareas que desempeñan.* Si bien su acción está dirigida a atender necesidades de los pobres, han incorporado tareas de investigación-acción, y en menor medida, sólo investigación, capacitación o asesoría a grupos populares.
- g) *Tamaño y volumen de recursos que movilizan.* No existen parámetros establecidos para decir que una ONG es grande, mediana o pequeña, sin embargo, se podría clasificar a éstas según el volumen de proyectos que manejan, la cantidad de recursos económicos que movilizan o el número de personas que trabajan en ellas.
- h) *Grado de consolidación.* Las ONG a lo largo de su existencia, atraviesan por diferentes etapas institucionales: formación, consolidación, expansión de su escala de trabajo, etc.
- i) *Origen institucional.* Las ONG encuentran su raíz básicamente en: iglesia católica, grupos empresariales, grupos universitarios y/o profesionales, partidos políticos, sectores populares y el mismo Estado. Este origen suele tener incidencia en el desarrollo de las ONG, en su filosofía de trabajo, sus métodos, etc.

Por otra parte, Diego García Sayán⁹³, elabora un esbozo en el que reconoce que toda clasificación es rígida y limitada, sin embargo plantea los siguientes elementos:

- a) Como primera clasificación, refiere a los *objetivos de la organización*. Algunas ONG tienen la defensa de casos en materia de derechos humanos como objetivo central. Dicho objetivo tiene a veces un sentido general y en otros casos se enfoca a un aspecto específico de los derechos humanos.

A manera de ejemplo, en el sentido general, se puede ubicar al Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. o a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.

En el aspecto específico, se ubican organizaciones como el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, que defiende el respeto a la infancia; el Comité de Solidaridad con Grupos Etnicos Marginados, que promueve acciones en favor de las etnias; o el Comité Nacional Independiente Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos, que pugna por la libertad de los mismos.

- b) Como segunda clasificación, refiere al *ámbito físico o geográfico de acción*. Hay organizaciones de tipo internacional, como la Federación Internacional

⁹³ García Sayán, Diego. Ob. Cit. pp 295 a 298

de Derechos del Hombre (FIDH); regional, como la Comisión de Derechos Humanos de Centroamérica o la Comisión Andina de Juristas; nacional como la Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos"; y local, como el Comité Independiente de Derechos Humanos de Irapuato, A.C.

- c) Una tercera clasificación, es la relativa a los *grados de organización* para realizar su activismo. Hay organismos que son base, otros que funcionan como federaciones y otros de grado superior que serían el equivalente a una red.

Los organismos base, son aquellos que cuentan con un reducido número de miembros activos, escasa capacidad de convocatoria y un estrecho margen de acción. La mayoría tiene una limitada capacidad de organización, por lo que no cuentan con estructura orgánica, estatutos o documentos básicos. Tal es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Tlalnepantla de Baz y el Comité de Derechos Humanos de San Simón de Guerrero, de las cuales sólo se conoce su nomenclatura y la actividad del reducido número de sus integrantes.

Las que funcionan como federaciones, son aquellas que tienen filiales o que cuentan con representaciones en los estados de la República, como lo es la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH), que tiene representaciones en San Luis Potosí, Hidalgo y Yucatán, entre otros lugares.

Las redes, son aquellas que comprenden tanto a organizaciones base como a las que funcionan como federaciones. Un el caso representativo, lo constituye Alianza Cívica (AC), la cual aglutina alrededor de 300 organizaciones.

- d) La cuarta se refiere a las *formas de organización interna*. Clasifica tres tipos de organización:
- Las que cuentan con una estructura orgánica formal y tienen además una membresía activa, donde el único límite sea la disponibilidad al trabajo de la organización.
 - Hay otras que tienen una membresía restringida o incluso restrictiva, por motivos de profesión, como la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD).
 - Existen otras donde simplemente son parte de la organización las personas que integran el organigrama.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Unidad de Concertación Social⁹⁴, elaboró la siguiente clasificación a partir de las tendencias ideológicas de las ONG:

⁹⁴ Instituto Nacional de Solidaridad. Dirección General de Investigación y Desarrollo. SEDESOL. Caracterización y tendencias de las ONG del país más representativas en el ámbito social y político. México. 1995. 57 pp.

- a) *Plural*. En este rubro se considera a una ideología abierta, o sin definición política específica y cuya posición está dada más que nada por los objetivos de la organización y por las acciones que se llevan realizadas para su obtención.
- b) *Empresarial*. Se identifica con proyectos de corte capitalista encabezados por la iniciativa privada, concretamente por los empresarios mexicanos, algunos de los que forman parte de ONG y de fundaciones y aportan recursos importantes, ya sea a otras organizaciones similares o a proyectos propios.
- c) *Identificada con el gobierno*. Comprende a las organizaciones civiles que concertan y desarrollan proyectos en coordinación con dependencias u organismos gubernamentales y que muestran cierta simpatía o afinidad con las políticas del gobierno federal.
- d) *Iglesia católica liberal*. Es la sustentada por ONG cuya posición está acorde y tiene sus orígenes con los postulados de la Encíclica de 1891 de Pío XIII llamada *Rerum Novarum* a favor del obrero, en un momento donde el socialismo era un problema candente en Europa. Esta línea progresista, que fomentó el desarrollo del cooperativismo, evolucionó en forma extraordinaria durante el pontificado del Papa León XIII (1922-1939), misma que en México, fue encabezada y promovida por el Secretariado Social Mexicano (SSM) durante varias décadas, surgiendo agrupaciones empresariales y juveniles, y hacia finales de los años sesenta las Comunidades Eclesiales de Base (CEB), grupos católicos de apoyo a campesinos e indígenas y articulados con movimientos sociales en América Latina, y que fueron consolidándose a la par de la nueva ideología de la doctrina social cristiana: la Teología de la Liberación.
- e) *Iglesia católica conservadora*. La orientación hacia esta ideología se refiere a la que sustentan las organizaciones de origen eclesiástico ligadas a la jerarquía católica del Vaticano como el Consejo del Episcopado Mexicano (CEP) y las congregaciones Jesuitas que con óptica pastoral desarrollan actividades casi siempre enfocadas a la beneficencia, la asistencia y la ayuda a personas necesitadas. En esta tendencia, el papel de la iglesia se remite básicamente al anuncio del Evangelio y la administración de los sacramentos, así como al sentido comunitario y acciones solidarias que sean signos de la iglesia.
- f) *Filantrópica asistencial*. Es la ideología que tiende a la realización de acciones de ayuda, caridad, educación y salud, y que es profesada por organizaciones civiles dedicadas al ámbito de discapacitados, salud, sida y jóvenes y menores, entre otros. Aunque muchas de estas organizaciones se identifican con la ideología católica, sus orígenes no son necesariamente eclesiales.
- g) *De izquierda*. Es la tendencia con matices socialistas y abiertamente contraria a la ideología del Estado y a las políticas gubernamentales. Generalmente se ubica en esta clasificación a las organizaciones proclives

a la subversión. En este caso se ubican a muchos movimientos y agrupaciones sociales que tienen una amplia base popular; a algunas organizaciones feministas; así como organizaciones ciudadanas que luchan por reivindicaciones civiles y políticas.

Por su parte, David Korten⁹⁵ propone una clasificación de las ONG por generaciones:

- a) A la primera generación corresponden aquellas que surgieron en los años cincuenta y sesenta como consecuencia de situaciones de emergencia, con el objetivo de proporcionar acción inmediata, efectiva y humanitaria. Se enfocaron casi exclusivamente a la transferencia de dinero y actividades orientadas a incrementar el bienestar de los beneficiarios con una visión asistencialista.
- b) La segunda generación aparece entre los años sesenta y setenta y se dedican más a la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones pobres y a la búsqueda de mecanismos de autoayuda. Son las llamadas desarrollistas y se caracterizan por establecer programas a pequeña escala orientados a la prevención de problemas y a la transferencia tecnológica dentro de proyectos que buscaban el desarrollo de la autogestión.
- c) En la tercera generación se incluyen las grandes ONG que conocemos actualmente. Especializadas principalmente en la provisión de servicios y en la facilidad del desarrollo de otras ONG locales, regionales o nacionales.
- d) Finalmente, las de la cuarta generación. Iniciadas en los años noventa, están fuertemente influidas por el neoliberalismo y el socialismo cristiano. Se interesan principalmente en programas destinados a la producción en pequeña escala de productos par e mercado; se plantean temas como la intervención política y comprenden entre sus objetivos el de influir en las elites gobernantes responsables de las actuales políticas económicas desde una perspectiva relacionada con la pobreza.

Para Fernando Pliego Carrasco⁹⁶, estos modelos permiten ordenar aspectos importantes de la dinámica de las organizaciones sociales y del funcionamiento e implicaciones históricas de sus programas, sin embargo, en su opinión suelen tener dos grandes limitaciones:

- a) Se basan en una sola variable discriminatoria, que puede ser de naturaleza jurídico-legal, por temática de trabajo, por cobertura espacial, condición socio-demográfica de la población, formas de financiamiento, niveles de atención de los problemas, entre otras posibilidades, que no pueden manejar varios niveles analíticos de manera simultánea y derivan fácilmente

⁹⁵ Korten, D. "Third-generation NGO Strategies: a key to people-centred development". Citado por Pi I Murugó, Anna "Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos" en *Revista Este País* Número 87 México Junio 1995 pp 42.

⁹⁶ Pliego Carrasco, Fernando. "Estrategias de participación de las organizaciones sociales. un modelo de interpretación" en *Revista Sociedad Civil*. Análisis y Debates. DEMOS Número 1. Volumen II. México, 1997 pp 125 a 164

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

en interpretaciones que simplifican excesivamente la complejidad de las organizaciones.

- b) Tienen un carácter frecuentemente pragmático, porque se construyen para resolver necesidades analíticas muy restringidas y tienen poca capacidad para dialogar con las principales corrientes de interpretación de los fenómenos participativos que se han desarrollado en el campo de las ciencias sociales: suelen formularse sin referencia a las teorías que han destacado durante los últimos años y generan un abismo entre técnicas clasificadoras descriptivas e interpretación social sustantiva.

Aunado a estas críticas, Pliego Carrasco también formula un modelo particular de clasificación que denomina "enfoque de las estrategias de participación", cuyo valor se encuentra en "el manejo de varias dimensiones analíticas y la relación que establece con algunas de las principales corrientes de interpretación de los fenómenos participativos".

El modelo integra dos variables fundamentales: *posiciones de poder* y *ámbito societal de acción*. Con la primera variable se clasifican las implicaciones a partir de la dinámica interna de los programas. Es un criterio analítico que enfatiza su dimensión inmanente. Con la segunda variable, se clasifican las implicaciones mediante el recuso de vincular el programa con su entorno social más amplio.

El cruce posterior de las dos variables, junto con una tercera variable de control, permite construir según Pliego, una matriz de ocho formas o estrategias de participación social.

Con relación a las "posiciones de poder", Fernando Pliego considera que en el debate sobre las implicaciones históricas de las organizaciones sociales, siempre ha destacado la preocupación por el lugar que ocupa la población involucrada en la definición de los programas. En este contexto, sugiere que debe preguntarse si ¿la población participa sólo como destinataria de decisiones externas o interviene activamente en la configuración de los elementos básicos que determinan la naturaleza y dinámica de los programas de trabajo?.

La combinación de las respuestas posibles, arroja una primera clasificación de las formas de participación de las organizaciones sociales:

- Participación de tipo constitutivo. La organización se involucra directamente en la definición del programa. Es un proceso construido desde abajo, en términos de definición de objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos. Los proyectos son originalmente propuestos por la organización, o pueden, ser ofertas iniciales provenientes de instituciones y grupos externos. En este caso, hay un proceso de apropiación conceptual de tipo estratégico por parte de la organización.
- Participación de tipo reproductivo. La organización sólo se involucra en las fases operativas o de aplicación del programa. La población involucrada accede de manera sustancial a la definición de los objetivos, estrategias, políticas, procedimientos y selección de recursos que se requieren previamente para

desarrollar el programa. Estas exigencias son propuestas de otros actores, y la población se convierte en destinataria de decisiones externas.

La yuxtaposición de ambos casos, supondría que una participación directa en la formulación de programas, se corresponderá con una toma de decisiones alta, mientras que una participación en la que sólo se desarrollan parámetros preestablecidos, se corresponde con una toma de decisiones baja.

Sin embargo, Pliego Carrasco señala que en la práctica, las organizaciones casi siempre se ubican en algún punto intermedio de la escala, unos más hacia la parte alta de la toma de decisiones, y otros hacia la parte más baja. Inclusive, en los casos donde las organizaciones tienen una presencia muy fuerte en la determinación de las políticas y características de los programas, en especial porque fueron concebidas originalmente por ellas mismas, pero en el proceso de operación casi siempre negocian su desarrollo con distintos interlocutores, e integran acuerdos que no diseñaron originalmente:

Toma de decisiones	Tipo de participación
Alta	Constitutiva de programas
Baja	Reproductiva de programas

Tomado de Pliego Carrasco. Pp. 129.

Por otra parte, Pliego Carrasco señala que en lo relativo a los "ámbitos sociales de participación", involucra el espacio de gestión de las actividades desarrolladas por el programa, con lo que existen dos grandes tipos de participación:

- Participación centrada en la vida cotidiana. El ámbito de acción se concentra en los espacios de vinculación directa entre los individuos. No hay planteamientos que rebasen el ámbito de la vida cotidiana. Son organizaciones meramente reivindicativas.

- Participación con implicaciones políticas. Se entiende como incidencia en el orden público de una sociedad y no como lucha por el control del poder estatal. Se establece un intercambio de demandas y negociaciones más amplias que afectan el funcionamiento de las estructuras públicas, en especial, la acción del estado en materia de desarrollo social, político o económico.

Ambito social	Tipo de participación
Vida cotidiana	Reivindicativa
Estructura social	Política

Tomado de Pliego Carrasco. Pp. 131.

A partir de su influencia en las políticas públicas, estas formas de participación son susceptibles de enmarcarse como sistémicas y no sistémicas. "En el primer caso, la relación entre la organización y el ámbito societal está formalizada por un marco legal de naturaleza cívica que la legitima, o por mecanismos de tipo funcional y vertical". Las no sistémicas "los vínculos son de carácter informal, porque no tienen ninguna articulación vertebral; más bien son circunstanciales. Esta participación está sometida al flujo de las coyunturas políticas y económicas".⁹⁷

Coincidentemente con la clasificación de "posiciones de poder", Fernando Pliego refiere a ciertos casos concretos de participación, que tienden a ubicarse en puntos intermedios de la escala presentada. En primer lugar, porque toda organización social centrada en la vida cotidiana tiene efectos indirectos en la estabilidad y ordenamiento de la sociedad en su conjunto, y porque en el campo de las organizaciones sociales con implicaciones en las políticas públicas y estructuras públicas hay siempre una escala que comienza en el ámbito local de la sociedad.

Es conveniente mencionar que la propuesta de clasificación de Pliego Carrasco, relativa a las dimensiones de "posición de poder" y "ámbitos sociales de participación" contempla relacionarlas entre sí y combinarlas con otra variable de control: *nivel de sistemicidad*, que se refiere al grado de formalización de las

⁹⁷ Ibidem pp 131

prácticas colectivas, y resultaría una matriz de ocho formas posibles de participación social:

Posición de poder	Ambito societal de la participación			
	Vida cotidiana		Estructura social	
	No sistémica	Sistémica	No sistémica	Sistémica
Alta	Autoayuda	Autogestión	Mobilizaciones sociales	Cogestión
Baja	Asistencia de Emergencia	Asistencia Institucionalizada	Cientelismo	Corporativismo y neocorporativismo

Tomado de Pliego Carrasco. Pp. 132.

Pliego Carrasco especifica que las ocho casillas que integran la matriz, implican estrategias participativas específicas. Su utilización requiere dar observancia a lo siguiente:

- Debe distinguirse al interior de cada estrategia dos premisas: escala de población involucrada, en la que debe distinguirse la población beneficiada del programa y la población especializada en apoyar a éstos.

Ambas formas de involucramiento integran un sistema de estrategias de participación más amplio que el definido en la matriz. Abarca a las personas beneficiadas y a las personas que apoyan, y que en términos asociativos se traduce en la vinculación entre organizaciones de base o comunitarias, orientadas a beneficiar a los asociados, y organizaciones de apoyo a terceros, orientadas a favorecer a grupos de población externas.

- La matriz se refiere a formas típicas de acción o estrategias y no a actores u organizaciones concretas. Por una parte, porque las organizaciones sociales, del tipo que sean, desarrollan sus programas mediante el recurso de articular más de dos estrategias, y por otra parte, porque la organización social, no se identifica nunca de manera total con sus prácticas, aunque no exista sin ellas, porque en los casos concretos, hay variación de prioridades estratégicas en el curso histórico de las organizaciones.

La importancia de los parámetros de clasificación analizados, evidencian que en mayor o en menor medida, se ha intentado definir variables que permitan etiquetar a las ONG a partir de diferentes aspectos. El significado del conjunto de las clasificaciones permite hacer las siguientes reflexiones:

- Se trata de cinco clasificaciones simples, a partir de las características observables de las ONG y una compleja fundamentada en el manejo de dimensiones analíticas y corrientes de interpretación.

- Vicente Arredondo explica 16 variables, frente a ocho de Bombarolo y cuatro de García Sayán. Con un carácter diferencial, SEDESOL y Korten, exponen una variable diversificada a su interior, con siete y tres subvariables, respectivamente.
- La clasificación de Fernando Pliego no propone variables a partir de la acción de las ONG, sino con base en el significado y alcance de dicha acción, combinada con factores económicos, políticos y sociales, antes, durante y después de la misma, lo que conlleva un grado de complejidad mayor al de los otros enfoques.

En esencia, explica dos variables complejas relativas a posiciones de poder y ámbito societal de acción.

- Las categorías de clasificación utilizados por Arredondo, Bombarolo, García Sayán, SEDESOL y Korten, si bien muestran coincidencias y diferencias de su acción, en general prevalecen las segundas, lo que para el estudio de las ONG significa contar con elementos diversificados y complementarios de juicio para su comprensión, y permiten paralelamente, que la investigación sobre las organizaciones civiles adquiera el carácter de progresividad, en la medida en que los nuevos estudios deben encaminarse a aportar elementos nuevos no analizados con anterioridad.

El análisis de la importancia de cada una de las clasificaciones expuestas, muestra dos vertientes metodológicas diferenciales:

- Las clasificaciones de Arredondo, Bombarolo, García Sayán, SEDESOL y Korten, se derivan de la observación y estudio puntual de aspectos conductuales hacia adentro y hacia fuera de las organizaciones, por lo que los parámetros clasificatorios referidos, son una interpretación práctica de su acción.
- La clasificación de Pliego Carrasco, implica un estudio a partir de corrientes de pensamiento que analizan el comportamiento social y de masas, por lo que se trata de una interpretación abstracta basada en la teorización del quehacer de las organizaciones.

La yuxtaposición de ambos enfoques, contribuye a enriquecer el conocimiento sobre el comportamiento de las organizaciones sociales, advirtiendo que si bien no se contraponen una con otra, sí se complementan en la medida en que se analizan las vertientes teóricas y prácticas.

2.6 Fuentes, metodologías y condiciones de financiamiento de las ONG

El tema de los recursos económicos de las organizaciones civiles, es un ámbito de gran complejidad, dado que involucra una serie de factores más allá de la acción de dar y recibir.

Generalmente es en esta acción donde se suscitan suspicacias que intentan dilucidar a través de opiniones con o sin fundamento, el significado y riesgo de la transferencia de fondos, sin soslayar que pueden confluír en esta acción, intereses tanto del que otorga como del que recibe, lo que contribuye a dicha complejización.

Como ejemplo, Dirk Messner considera que "las ONG padecen déficit democrático y de legitimación hacia adentro y hacia afuera. No gozan de legitimación democrática a través del voto de los electores, son y seguirán siendo organizaciones privadas que, en lugar de votos, buscan donaciones... el respaldo de su labor por medio de donaciones deja un vacío de legitimación democrática: ¿a quien o a quiénes representan las ONG?".⁹⁸

Sin embargo, la búsqueda de recursos por parte de las ONG para el cumplimiento de sus misiones, implica observar otras dimensiones como la fuente, que conlleva pensar en quién o donde se obtiene el financiamiento; el método, que supone la forma de pedir, los grupos, individuos e instancias susceptibles de donar; así como la justificación de la necesidad y viabilidad del objetivo que se quiere realizar con dichos recursos.

En este contexto, este apartado de la investigación hace alusión a técnicas y principios de obtención de fondos, refiere los derechos del donante y explica riesgos que pueden mermar la viabilidad de un programa de obtención de fondos.

Al respecto, Patricia F. Lewis⁹⁹ Presidente de la Executive Officer National Society of Fund Raising Executives (NSFRE)¹⁰⁰ señala que la obtención de fondos como función formal fue identificada en primer término en los Estados Unidos de Norteamérica, cuando la Universidad de Harvard, alrededor de 1600 llevó a cabo una campaña financiera.

Lewis afirma que aún cuando la formación educativa y capacitación de profesionales en la obtención de fondos, ha sido enfocada principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica y otros países de habla inglesa, ha tomado auge en países de habla hispana donde la profesión como carrera apenas está surgiendo.¹⁰¹

⁹⁸ Messner, Dirk. Organizaciones No Gubernamentales: ¿nueva esperanza o actores sobreestimados? Procesos de búsqueda en América Latina y experiencias de los países industrializados. Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 445.

⁹⁹ Noriega Malo, María Elena y Murray, Milton. Apoyo Financiero ¿cómo conseguirlo?. Editorial Diana, México, 1995. pp. 10

¹⁰⁰ Fundada el 21 de junio de 1960 en Estados Unidos. Forma y capacita a ejecutivos con el fin de apoyar a las instituciones en la organización profesional de sus programas de obtención de fondos.

¹⁰¹ En el caso de México, en julio de 1993 se fundó la Asociación Mexicana de Profesionales en Obtención de Fondos y Desarrollo Institucional, A.C. como capítulo mexicano de la NSFRE. *Ibidem*. pp. 11.

Asimismo, sostiene que las técnicas y principios de la obtención de fondos básicamente son las mismas en todos lados, se fundamentan en el fortalecimiento de las relaciones entre los donantes y las causas, dando oportunidad a individuos y empresas de ayudar a sus comunidades.

En este contexto, Noriega y Murray refieren que las necesidades financieras de cada institución son muy diversas, por lo que se debe analizar y escoger con gran cuidado el método más adecuado para reunir los fondos que una institución requiere.

Los autores indican con el fin de que una institución tenga éxito en la obtención de fondos debe sustentarlo a través de una o más de las siguientes bases:

- *Campañas financieras de fondos anuales.* Se organizan con el fin de obtener los fondos necesarios para la operación anual
- *Campañas financieras de fondos capitales.* Se organizan de manera permanente. Contempla donativos en especie.
- *Herencia y legados.* Involucra desde terrenos y edificios, hasta fuertes cantidades de dinero en inversiones, cuentas o fideicomisos. En el caso de bienes inmuebles, se pueden rentar y asegurar un ingreso mensual y continuo.¹⁰²

Al respecto, afirman que los programas más exitosos en la obtención de fondos han mostrado ser aquellos que combinan las tres formas señaladas, aún cuando no siempre se desarrollan en este orden ni en forma paralela. La fórmula exitosa implica organizar los tres programas de modo que cada uno, además de aportar fondos, contribuya al éxito de los otros programas

Señalan que una campaña financiera "es el esfuerzo de un grupo de personas comprometidas con una causa, que trabajan en equipo de forma organizada y eficiente para alcanzar una meta económica definida, en un periodo determinado".¹⁰³

El cuerpo principal de una campaña financiera en opinión de Noriega y Murray contempla los siguientes factores:

⇒ *Causa*

Es la definición de una necesidad que afecta a la comunidad y la alternativa de solución que ofrece la institución.

⇒ *Liderazgo*

Es el ascendiente y fuerza que una persona, pequeño grupo o institución ejerce sobre un buen número de personas que aceptan seguirlo y apoyarlo en las acciones que emprenda.

¹⁰² Ibidem, pp. 37.

¹⁰³ Ibidem, pp. 46.

⇒ *Estructura de voluntarios*

Es un grupo de personas debidamente organizadas y capacitadas para realizar en forma planeada y voluntaria un determinado número de visitas a los posibles donantes y obtener los donativos necesarios para lograr los objetivos y metas de una institución.

⇒ *Objetivos*

Son la descripción cuantificada de las necesidades económicas de la institución y lo que planea obtener para lograr sus fines.

⇒ *Metas*

Son la descripción de los proyectos que se desean llevar a cabo en un determinado tiempo, para dar un mejor servicio a aquellas personas a las que beneficiará directamente.

⇒ *Metodología*

Es un conjunto de principios, lineamientos y estrategias de acción que debidamente sistematizados y organizados, permiten asegurar el éxito de una campaña.

Es conveniente mencionar que un elemento central en la búsqueda de donaciones, es promover y comprometerse con los principios de la denominada "*Carta de derechos del donante*"¹⁰⁴ elaborada por American Association of Fund Raising Council (FAARC), Association for Healthcare Philanthropy (AHP), Council for Advancement and Support of Education (CASE) y la NSFRE. Los principios de la Carta son los siguientes:

1. A ser informados sobre la misión de la institución, de la forma en que pretende utilizar los recursos donados y de su capacidad para usar los donativos de manera eficaz para los propósitos pretendidos.
2. A ser informados de la identidad de los miembros del consejo directivo de la institución, y a esperar que el consejo sea prudente en el ejercicio de sus responsabilidades.
3. A tener acceso a los estados financieros más recientes de la institución.
4. A tener la seguridad de que los donativos serán utilizados para los propósitos para los cuales fueron otorgados.
5. A recibir el debido agradecimiento y reconocimiento.
6. A tener la seguridad de que la información sobre sus donativos sea manejada con respeto y confidencialidad de acuerdo con lo dispuestos por las leyes.
7. A esperar que todas las relaciones con las personas que representan a las instituciones de interés para el donante sean de carácter profesional.

¹⁰⁴ Ibidem. pp. 107

8. A ser informados si quienes buscan los donativos son voluntarios, empleados de la institución o procuradores de fondos contratados.
9. A tener la oportunidad de que sus nombres sean borrados de las listas de correo que pretenda compartir una institución.
10. A tener la libertad de hacer preguntas cuando realicen un donativo y a recibir respuestas prontas, verídicas y directas.

En contraste, los autores comentan sobre "siete pecados capitales" en la obtención de fondos, que hacen fracasar los programas:

1. *Improvisación.*

Sin estudio, planeación, preparación, consultas, acuerdo y sin colaboración organizada y unificada, es difícil tener éxito en una campaña.

2. *Petición de limosnas.*

Significa pedir apoyo sólo porque se necesita dinero. No se dan explicaciones, por lo tanto, no habrá motivos para generar donativos proporcionales y generosos. En este sentido, cualquier cantidad será bien recibida. Esto sucede cuando se antepone la obtención de fondos al programa que requiere la institución, se abarata la causa, se fracasa y se degrada al donante.

3. *Automatización.*

Se cede el paso a lo mecánico y se delega el papel de misión voluntaria en el cartero y el publicista.

4. *Partidismo.*

Opuesta a la solidaridad universal; antidemocrático, disgregador y estéril. Ningún grupo aislado puede organizar a una comunidad.

5. *Promedios.*

El hincapié en los promedios, conduce al descenso de nivel en la calidad de la dirección y participación voluntaria y en las normas de la donación. No se deben esperar cantidades similares de cada donante, unos aportan más y otros menos, según sus posibilidades.

6. *Pesimismo.*

Sólo en casos de verdadera emergencia, la desesperación y la tristeza pueden ayudar en la obtención de fondos. A menudo se recurre a la súplica, en vez del desafío.

7. Ahorro

En repetidas ocasiones, los costos de la obtención de fondos se establecen demasiado bajos.

Con base en estos elementos, Noriega y Murray exponen que los procedimientos, estrategias y lineamientos a seguir en una campaña financiera son los siguientes:

1. *Formar un patronato.*

Los integrantes del patronato deben contar con tres cualidades que en los Estados Unidos le llaman las tres "w": *wealth, work and wisdom*:

⇒ Bienestar económico

⇒ Trabajo

⇒ Sabiduría

2. *Liderazgos voluntarios.*

La característica principal con la que debe contar el presidente de la campaña es la del liderazgo. Debe ser alguien con una alta reputación y estima dentro del mundo de los negocios y una fuerte imagen dentro de la comunidad, un prestigio como persona seria y entusiasta, que tenga el don de tomar decisiones acertadas, además de tener el deseo y el tiempo para dedicarse al trabajo que requiere la organización de una campaña financiera.

3. *Redactar y desarrollar el caso.*

Para los autores, el caso es la principal herramienta para presentar y demostrar la validez de la labor que realiza una institución. Es un documento resumido en el que se presentan formal y racionalmente los objetivos de la institución, así como de la organización de la campaña financiera.

4. *Metas y objetivos.*

Sin estos dos puntos, no se puede organizar una campaña debido a que no es posible pedir para una causa que no existe, o que aún no se ha definido.

5. *Estudio de facilidad.*

Se debe realizar un estudio que indique la aceptación dentro de la comunidad en relación con el servicio que presta la institución y la respuesta que se obtendría por parte de ella. Se busca asegurar por lo menos el 35% de la meta a través de las promesas que se logren e las personas entrevistadas y de los miembros del patronato.

6. *Promotores voluntarios para solicitar donativos.*

Los voluntarios son el grupo principal del desarrollo de un programa de obtención de fondos. Toda organización con fines no lucrativos debe

contar con un plan para atraer voluntarios a su organización, debe utilizar sus servicios en forma efectiva y eficiente y mantener su interés para involucrarlos cada vez más en los proyectos de la institución.

7. *Calendario de trabajo.*

Es recomendable elaborar una ruta crítica que permita cumplir paso a paso con la preparación de la campaña.

8. *Presupuesto de gastos de campaña.*

La institución debe contar con los recursos económicos necesarios para hacer frente a los gastos de organización e inicio de una campaña. Los gastos no deben exceder el 12% sobre la meta cuando se trata de edificios o inversiones de capital y del 20% en el caso de esfuerzos en campañas más modestas.

9. *Organigrama.*

La campaña debe contar con una estructura orgánica en la que se definan los puestos y funciones de cada miembro de la misma, de esta forma, cada persona podrá identificar el papel que desempeña y las obligaciones con las que debe cumplir.

10. *Confluencia de líderes que motiven a los promotores voluntarios.*

Además del presidente de la campaña, se deben buscar fuera o entre los miembros voluntarios el número de líderes necesarios que puedan apoyar la campaña para formar y presidir grupos que deben dirigir y motivar para alcanzar la meta.

11. *Publicaciones de campaña.*

Se requiere de un folleto con fotografías muy descriptivas del servicio y actividades de la institución, la misión, una breve descripción del alcance a futuro de los servicios que presta a la comunidad así como el número de beneficiados.

Una vez iniciada la campaña, es necesario un boletín mensual o bimestral, que contenga información acerca de los avances y resultados obtenidos y noticias importantes surgidas en la campaña.

12. *Imagen.*

La imagen proyectada será parte fundamental del éxito que se tenga. Si ésta no ha sido organizada profesionalmente y con todos los elementos que conforman una campaña exitosa, los donantes no contribuirán. Si entre los miembros del comité de campaña hay personas con reconocido prestigio, contribuirá para dar seriedad a la misma.

13. *Posibles prospectos.*

Una vez identificados los prospectos, se realiza una investigación de cada uno de ellos, de sus hábitos al hacer aportaciones, si han apoyado a otras instituciones similares, sus posibilidades económicas, sus gustos

y aficiones, con el fin de establecer en qué rango de donativo se debe situar la petición. Eventualmente, se solicita autorización del donante para anotar su nombre en la lista de donantes.

14. *Calendario de reuniones.*

Se debe establecer un calendario de reuniones para medir los resultados obtenidos durante la campaña. Es necesario fijar el número de meses que durará la campaña para llegar a la meta.

15. Fijar la fecha límite para alcanzar la meta, que no debe ser muy larga porque los voluntarios se cansan. La meta se debe lograr en el menor tiempo posible.

Por otra parte, Noriega y Murray señalan otros métodos de obtención de fondos, a los cuales las instituciones no lucrativas pueden recurrir:

- Cuotas de miembros y asociados.
- Cuotas de recuperación por algunos de los servicios que presta la institución.
- Productos del patrimonio.
- Fondos para proyectos específicos.
- Fondos otorgados por organismos internacionales.
- Fondos de contrapartida. Estos se obtienen mediante una negociación con una fundación, un gobierno, o bien una corporación, por medio de la cual se comprometen a aportar una cantidad igual a la que la institución obtenga por medio de la organización de algún programa de obtención de fondos.
- Donaciones especiales.
- Sorteos y eventos especiales.
- Campañas por correo.
- Campañas por teléfono.

Cabe señalar que si bien la NSFRE ofrece una metodología para eficientar la obtención de fondos, es perceptible la intención de una especie de "evangelización" en la materia hacia los países de Latinoamérica, dado que reiterativamente Noriega y Murray hacen hincapié en elementos comparativos en los que se trata de mostrar las bondades del método norteamericano. Al respecto sobresale lo siguiente:

- Cuando hablan del tema de herencias y legados para obtener fondos, señalan que "en México y en otros países latinoamericanos, es más frecuente encontrar a personas o familiares que deciden dejar en herencia o legado su dinero para crear una fundación con el fin de apoyar alguna

labor específica. Estas no funcionan como las grandes fundaciones norteamericanas en donde mediante la presentación de un proyecto que esté dentro de las normas exigidas, otorgan donativos para apoyar a la infancia, la cultura, las universidades, etc. Las fundaciones latinoamericanas no cuentan con la estructura ni con la liquidez que tienen las de los Estados Unidos de Norteamérica, por ese motivo no otorgan donativos a otras instituciones, por lo general piden donativos para apoyar sus propias iniciativas y proyectos".¹⁰⁵

En este contexto, Noriega y Murray proponen que se incentive una cultura del legado, a través de un trabajo intenso de cabildeo con posibles donadores, quienes destinarán en su testamento parte de sus bienes para una institución.

- En la presentación de la "*Carta de derechos del donante*", se menciona que "a medida que estos principios se vayan arraigando en la cultura latinoamericana, ayudarán aún más a que el donante comprenda la importancia de su papel en la filantropía".¹⁰⁶
- Los autores consideran que "en tanto no se realice un cambio de mentalidad en las instituciones de Latinoamérica y se adopten técnicas y estrategias modernas para promover el crecimiento y desarrollo de las organizaciones que prestan servicios a la comunidad y al país, se seguirán teniendo carencias y problemas económicos". Asimismo, se preguntan que si "ya se cuenta con técnicas probadas en los Estados Unidos de Norteamérica, ¿porqué no adoptarlas en el mundo latinoamericano?".¹⁰⁷

En su conjunto, las propuestas metodológicas de Noriega y Murray, aparecen como un instrumento valioso para incrementar la eficacia de las ONG en la búsqueda de financiamientos, sin embargo, es conveniente plantear que en México, aún no es una alternativa generalizada contemplada por las organizaciones civiles para recurrir a la búsqueda de fondos, aunque existe un creciente ofrecimiento de los profesionales en la materia para capacitar a los directivos de las ONG.

Asimismo, es pertinente advertir que si bien este tipo de metodologías para la obtención de fondos tiene un carácter de oficio profesional, con un grado importante de proliferación en los países desarrollados, en los que la Executive Officer National Society of Fund Raising Executives es pionera y líder, no es la única que ha incursionado en México para la capacitación en esta materia.

Baste señalar como ejemplo, que en el año 2000, la organización Procura cuyo lema es "Saber pedir para saber dar" en coordinación con The Fund Raising School (TFRS) de la Universidad de Indiana, han impartido en México diplomados con el tema "Fortalecimiento institucional y procuración de fondos" en el que se imparte enseñanza relativa a principios y técnicas en la procuración de fondos; desarrollo del liderazgo para obtener donativos mayores; psicología y proceso

¹⁰⁵ Ibidem. pp. 70.

¹⁰⁶ Ibidem. pp. 108.

¹⁰⁷ Ibidem. pp. 164.

para escribir una propuesta de financiamiento; mercadotecnia social para la procuración de fondos; y enriquecimiento de las relaciones con los donantes.¹⁰⁸

En México, es reconocida la dificultad que enfrentan las ONG para lograr apoyos financieros. Al respecto, Sergio Aguayo Quezada considera que "para obtener estos fondos, las ONG tienen que preparar proyectos de buena calidad, negociarlos con la posible negociadora y defender su autonomía e independencia... ello requiere capacidad técnica, buenas relaciones públicas y sensibilidad para conciliar fuerzas encontradas":

Asimismo, sostiene que "los principales requisitos de los organismos que financian ONG son que éstas tengan registro legal, que cuenten con una buena contabilidad, que sean transparentes en el uso de los recursos (incluye auditorías externas), que muestren profesionalismo y eficacia, que exista buena comunicación entre la ONG y el donante (a través de informes, etc.) que tengan un buen diagnóstico sobre la situación de su país y del problema social o político que atiende, que manejen sistemas de comunicación adecuados, y en algunos casos, que ocupen los puestos directivos un número adecuado de mujeres".¹⁰⁹

Al respecto, Félix Bombarolo¹¹⁰ afirma que los recursos económicos requeridos por las ONG, son susceptibles de ser otorgados por:

1) Organizaciones nacionales públicas y privadas.

Los motivos principales que aparentemente llevan a los gobiernos a apoyar económicamente proyectos de las ONG, son:

- Cierta prestigio ganado por éstas en lo referente a su capacidad de atender las solicitudes y demandas de los sectores populares y de gestionar y ejecutar proyectos de manera más ágil e idónea que los organismos estatales.
- Por el auge actual de una corriente de pensamiento y de acción privada, que está comenzando a cambiar la óptica estatal en cuanto a la ejecución de las políticas sociales.
- Por el hecho de que las ONG tienen capacidad para captar fondos internacionales y movilizar recursos de la comunidad, que de otra manera no podrían incorporar a los programas y proyectos estatales.

2) Organizaciones y agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales.

El Banco Mundial (BM) considera a las ONG como posibles receptoras de recursos que hasta hace poco sólo consideraban a los Estados nacionales como aptos para ello.¹¹¹

¹⁰⁸ Consultar la página de internet de PROCURA: <http://www.procura.org.mx>

¹⁰⁹ Aguayo Quezada, Sergio. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral. AMDH. Colección ONG de los Sesenta, Núm. 10. México, 1997. pp. 19.

¹¹⁰ Bombarolo. Ob. Cit. pp. 66.

¹¹¹ El Banco Mundial otorgó por primera vez un crédito a una ONG en 1974, girando a la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y vivienda Mínima (FUNDASAL) fondos para la ejecución de dos programas de lotes con servicio. Ibidem. pp. 67

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), también brinda financiamiento a programas de ONG, aunque en escaso volumen.¹¹²

Las entidades de asistencia y financiación de proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo, dependientes de los gobiernos de países industrializados, constituyen otro grupo de instituciones que financian a las ONG.

Una gran diversidad se manifiesta, por ejemplo, entre los programas financiados y los objetivos perseguidos por la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (US-AID).

3) De agencias de ayuda privada de países desarrollados.

Las agencias internacionales privadas, también llamadas Entidades de Cooperación al Desarrollo Internacional (ECDI), son organizaciones no gubernamentales establecidas en países desarrollados. Sostienen diferentes enfoques al apoyar proyectos e iniciativas, y tienen un papel fundamental en el apoyo a las ONG que surgen y se expanden en América Latina.

Sus orígenes y motivaciones son variados. Eclesiástico, filantrópico, humanitario, etc. Como ejemplo puede mencionarse la Campaña Alemana Católica Contra el Hambre y la Enfermedad (MESEREO), Oxfam del Reino Unido, o la Organización de los Países Bajos para la Cooperación al Desarrollo Internacional (NOVIB).

Este tipo de entidades, han sido de las fuentes principales de recursos de las ONG en América Latina, especialmente a través del apoyo monetario a los proyectos ejecutados por estas instituciones.

Asimismo, Bombarolo, considera que en torno a la búsqueda y obtención de financiamientos para las ONG, se manifiestan los siguientes factores:

- Los financiamientos varían desde proyectos en vivienda, educación popular, medio ambiente, etc. con organizaciones comunales de base, o en menor medida, directamente destinados a sufragar los gastos corrientes y fijos de mantenimiento institucional, como sueldos de personal, administración, capacitación logística, etc.
- Los contactos, relaciones personales y la permanente atención sobre los diferentes programas ofrecidos desde las distintas esferas (estatal, multilateral, bilateral, privada), son de suma importancia para la captación de fondos para las ONG.
- La información sobre posibles vías de financiación no circula fluidamente entre todas las ONG, incluso, en algunos casos los organismos y agencias prefieren ofrecer directamente a tal o cual ONG su programa financiero.

¹¹² Se pueden mencionar la financiación de la OEA a programas realizados por la Asociación de Vivienda Económica en la Argentina, la ayuda del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), los destinados a los trabajos de reconstrucción post-terremoto realizados por ONG en México o el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a proyectos desarrollados en el Salvador, por la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL.) Ibidem. pp. 68.

- Las condiciones impuestas para el otorgamiento de subsidios o préstamos, representan un punto importante en la problemática financiera de las ONG. La exigencia de los tiempos, constituye una presión por parte de las agencias, que no concuerda con las características propias del trabajo en comunidades (tiempos lentos y variables), y se convierte en un problema para el desarrollo de los programas.
- El objetivo perseguido por las ONG solicitante y las aspiraciones particulares de cada proyecto son aspectos fundamentales para la evaluación de la solicitud de fondos. Como cada organismo financiero tiene diferentes prioridades temáticas y metodológicas, a veces las ONG tratan de adecuar el contenido del proyecto al perfil del organismo al cual le solicita fondos.

Por otra parte, Félix Bombarolo señala que existe una relación estrecha de diversas ONG con la iglesia católica, que financia organizaciones de inspiración cristiana:

- Dos temas fundamentales determinan la relación de las ONG con las iglesias: la primera tiene que ver con las raíces, el origen y la filosofía de muchas ONG y la segunda con el hecho de que se comparten campos de trabajo para atender a los sectores más necesitados.

El vínculo ONG-iglesias proviene de que muchas han surgido influenciadas por distintas iglesias con presencia en América Latina y porque varias de las agencias europeas que financian sus programas son instituciones religiosas, como por ejemplo MISEREOR, que gira fondos al tercer mundo. Además, mantienen contactos y realizan reuniones con ONG latinoamericanas, con el fin de estrechar vínculos y compatibilizar políticas.

- Otra de las cuestiones que adquiere importancia y determinan la existencia de relaciones entre las ONG y las iglesias es la fuerte presencia de estas últimas en el campo de trabajo con los sectores populares, y en la importante inversión económica que realizan en programas de acción social.

En suma, la dinámica de buscar y otorgar donaciones, implica la existencia de organizaciones sólidas, que desarrollen un trabajo a favor de la sociedad, capacidad interna para formular programas susceptibles de ser financiados, habilidad de cabildeo con los donantes y pericia para garantizar los derechos de quienes otorgan fondos y desarrollar el programa financiado.

Sin embargo, ante una eventual inexperiencia en el manejo de estas variables o una intencionalidad a favor de un individuo, grupo y gobierno, constituyen en muchos casos la razón por la que no se obtienen recursos y habiéndolos recibido, de estigmatizar a una organización como agente, célula, o brazo operativo de intereses que atentan contra un país.

2.6.1 Procedencia y uso de recursos de las ONG de México

Si se considera que el tema de los recursos de las ONG es por sí mismo complejo, el análisis del caso específico de México, es exponencialmente difícil, dado que en su entorno confluyen desconfianzas, controversias y acusaciones mutuas entre el gobierno y las organizaciones civiles.

Bajo esta perspectiva, éste apartado de la investigación esboza opiniones tanto del gobierno como de las ONG en cuanto a su percepción de las donaciones recibidas, así como los casos de mayor relevancia en los que se han escenificado las posiciones encontradas entre ambas instancias.

Asimismo, se hace referencia a algunos financiamientos recibidos por diversos donatarios, destacando los casos de organizaciones mexicanas públicas y privadas, agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, gobiernos extranjeros, agencias de ayuda privada de países desarrollados, así como de la Iglesia Católica.

En este contexto, el Dr. Sergio Aguayo Quezada considera que "en México, las ONG progresistas tienen dificultades para obtener financiamiento de la iniciativa privada por incompatibilidad de puntos de vista y porque, además, existe una escasa tradición filantrópica y la mayor parte de las empresas que hacen donativos los dirigen a organizaciones caritativas y asistencialistas".

Asimismo, señala que "las ONG progresistas también han sido incapaces de desarrollar una base amplia de pequeños donantes, que sería la alternativa más lógica. El medio más socorrido para allegarse fondos privados es la organización de conciertos, obras de teatro, subastas de obras de arte, etc. cuyos resultados están determinados por la capacidad empresarial de las ONG. Estas limitaciones de las ONG para obtener donativos privados son el resultado, al menos en parte, de la política gubernamental. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público niega de manera sistemática la autorización para dar recibos deducibles de impuestos a las ONG progresistas; éstos van a las ONG asistencialistas".¹¹³

Por su parte, Sergio García, miembro del Foro de Apoyo Mutuo (FAM), considera que "el financiamiento representa una condición de posibilidad para que sobrevivan las organizaciones sociales" y que tiene dos ángulos: "por un lado, mientras más recursos haya podrán llevar en forma mejor los objetivos propuestos; por otro lado, todo recurso implica un condicionante. Mientras más cerca éste la fuente de financiamiento, más posible es la injerencia en las políticas internas de la institución."¹¹⁴

Al respecto, en los últimos años, se ha generado una controversia entre las ONG y el gobierno de México por los recursos que a través de proyectos específicos éstas han obtenido. Desde la perspectiva de las organizaciones, se trata de un

¹¹³ Aguayo Quezada, Sergio. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México entre la democracia participativa y electoral. Ob. Cit. pp. 18 y 19.

¹¹⁴ García G. Sergio. Organismos No Gubernamentales. Definición, Presencia y Perspectivas. Ob. Cit. pp. 63.

afán de controlarlas a través de lo que denominan "autoritarismo fiscal", o "arbitrariedad fiscal".¹¹⁵

Las ONG opinan que "el Estado no debería regular los fondos de las ONG porque eso podría acarrear problemas en el sentido de que quieran acotar el trabajo de las mismas y justamente lo que se necesita es que el gobierno no acote el nivel de actividades de las ONG".¹¹⁶

Por su parte, el gobierno afirma que dado el descontrol de los fondos de las ONG, existe evasión fiscal, se corre el riesgo de que eventualmente provengan del narcotráfico, sean utilizados para lavado de dinero o para financiar movimientos disruptivos que pongan en riesgo la gobernabilidad.

Asimismo, autoridades gubernamentales sostienen en ocasiones que se pone en riesgo la soberanía, en la medida en que intereses extranjeros busquen a través de las ONG desestabilizar al país.¹¹⁷

Algunos ejemplos de la postura gubernamental, son los siguientes:

- En enero de 1998, el entonces gobernador de Oaxaca Diódoro Carrasco Altamirano, sostuvo que "los grupos armados clandestinos que existen en el país, han formado sus propias organizaciones civiles de derechos humanos". Asimismo, denunció que "la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH) está identificada con el Ejército Popular Revolucionario (EPR)... todos los casos que defiende son del EPR".¹¹⁸
- En junio de 1999, Gloria Ornelas, fundadora de Conasida, señaló que "en México no existen mecanismos para regularizar y transparentar el financiamiento hacia las organizaciones no gubernamentales, por lo que urge tomar medidas antes de que se presenten casos de lavado de dinero". Puntualizó que "lo ideal es crear una especie de central donde se vigilen los subproyectos... lo primero sería realizar un diagnóstico situacional y desarrollar un programa donde se trabaje con base en subproyectos o subcontratos, exigir informes periódicos de transparencia en el manejo de los recursos y donativos".¹¹⁹
- En marzo de 2000, el diario Reforma publicó un artículo titulado "ONG ayuda descontrolada", en el cual señala que "desde que comenzaron a ser visibles en el país, la Organizaciones No Gubernamentales han enfrentado cuestionamientos recurrentes: ¿de dónde viene el dinero con el que trabajan?, ¿Cuánto es?, ¿Quién lo controla? y nadie aún puede ser categórico en sus respuestas". El artículo menciona que cada año ingresan

¹¹⁵ Ver apartado 3.1.1.6 Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, de esta investigación, en el que se analizan los momentos de mayor algidez entre el gobierno federal y las ONG suscitados a partir de 1989, por el punto de vista diferenciado sobre los recursos económicos de las organizaciones.

¹¹⁶ "Niegan que Estado regule finanzas a las ONG" en Reforma. México. Marzo 13, 2000. pp. 17

¹¹⁷ Ver apartado 3.3.1 de esta investigación, titulado "ONG internacionales: la defensa de los derechos humanos y el estigma de la soberanía de México", en el que se pondera la acción de las ONG internacionales y la posición gubernamental al respecto

¹¹⁸ Rendón, Iván. "Vinculan a ONG con guerrilleros" en Reforma. México. Enero 25, 1998. pp. 11

¹¹⁹ Lizarraga Daniel. "Urge experta a evitar que en ONG se lleve a cabo lavado de dinero" en Reforma. México. Junio 22, 1999 pp. 19

a México 500 millones de dólares a través de miles de ONG "un monto de dinero cuyo gasto no cuenta con ningún control jurídico".¹²⁰

Es precisamente el aspecto de condicionalidad, señalado por Sergio García, el que las autoridades gubernamentales utilizan para referir que eventualmente las ONG trabajan a favor de los intereses de quienes les otorgan financiamiento.

Uno de los casos que mayor resonancia ha tenido en México, lo constituye la controversia que a partir de 1994 se generó en torno a algunas ONG que reciben financiamiento del Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), órgano del gobierno estadounidense considerado promotor del "intervencionismo de baja intensidad o la mano suave del intervencionismo".¹²¹ Al respecto, Ignacio Rodríguez Reyna señala lo siguiente:

- La National Endowment for Democracy, "actúa en 78 países lo que hace ahora fue hecho subterráneamente por la CIA". A la NED "se le acusa de ser un brazo de la política exterior del gobierno de Estados Unidos con fines intervencionistas, que adquiere rasgos desestabilizadores... se le atribuye lo mismo el último empujón que retiró a Augusto Pinochet del Palacio de la Moneda que la perpetración de un golpe de Estado electoral en Nicaragua".
- Aunque en su declaración de principios se establece que la NED es una organización privada, en la que participan los partidos Republicano y Demócrata, así como los sectores obrero y privado, el hecho de que reciba sus fondos del gobierno federal, sea supervisada por el Congreso y que los grupos a los que van las donaciones tengan que recibir la aprobación final del Departamento de Estado, son pruebas suficientes de que en realidad es un brazo de la política exterior de Estados Unidos.
- Hace nueve años sus dólares empezaron a llegar a México. Desde entonces ha otorgado ayuda monetaria a organizaciones mexicanas lo mismo de corte conservador y proempresarial que a grupos cívicos que pugnan por la limpieza electoral y una transición pacífica a la democracia.
- Las ONG mexicanas, al aceptar dinero de la Fundación, aceptaron un riesgo: la posibilidad de abrir canales para que fuerzas políticas internacionales intervengan en la política local.
- En realidad, los dólares de la NED tienen dos propósitos: desestabilizar para derrocar un gobierno, en casos extremos como en Panamá y Nicaragua, o intervenir con el propósito de influir, de dominar la situación política interna en cada país, como sería el caso de México y de Chile.

Un estudio del Resource Center titulado "Asistencia Foránea para el Proceso de Democratización Mexicana",¹²² describe a la NED y a la Agencia Internacional

¹²⁰ Flores, Linaloe R. "El tercer sector en México. ONG ayuda descontrolada" en Reforma. México. Marzo 12, 2000. pp. 8

¹²¹ Rodríguez Reyna, Ignacio. "Los dólares de la sospecha. Intervencionismo de baja intensidad en México" Entrevista a William Robinson, profesor de la Universidad Centroamericana en Managua y autor de un libro sobre la actuación de la NED en diversas partes del mundo. El Financiero. México. Julio 18, 1994. pp. 50 y 51.

¹²² Estévez, Delta. "México, expuesto a la manipulación de EU por la ayuda a ONG" en El Financiero. México. Junio 17, 1994. pp. 45.

para el Desarrollo (AID), como "instrumentos de la política exterior estadounidense y estima que las actividades de éstos en México, denotan el interés de Washington de influir en la democratización del nuevo socio comercial".

En contraste, Carl Gershman, presidente de la NED, afirmó que "nada de intervenir en los asuntos internos de México... el cual vive una etapa crítica en la que existe una oportunidad para llegar a un nivel mucho más profundo de democratización y es nuestro deber respaldar a quienes luchan por la democracia... los donativos de la NED a grupos mexicanos no representan una injerencia, sino que constituyen sólo una modesta asistencia a quienes están tratando de alcanzar un sistema democrático".¹²³

Cabe advertir que el impacto de los donativos de la NED a ONG mexicanas, se manifestó en diciembre de 1994, cuando Luis Sánchez Aguilar¹²⁴, diputado independiente a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión (1994-1997) y miembro del Partido Social Demócrata (PSD) manifestó en tribuna lo siguiente:

- Que una agencia como esta opere en México es algo que debería alertarnos, sobre todo, porque si se denomina agencia, en sentido gramatical estricto, todos aquellos que reciben de ella fondos, son agentes y son agentes de una potencia extranjera... pensar que el subsidio es a cambio de nada, sería de un candor supremo... tendrá que haber un interés... hay razón geopolítica, estratégica, lo cual podría explicar su interés por patrocinar actividades de organizaciones que pomposamente se denominan no gubernamentales
- Cuestionó "¿en qué grado se trata de una intervención del gobierno norteamericano en los asuntos internos de México?, ¿En qué medida se afecta a la seguridad nacional?". Asimismo, solicitó averiguar "si quienes reciben esos recursos son agentes de una potencia extranjera y si lo son, si deben registrarse como tales ante la Secretaría de Gobernación, así como ante esa dependencia se registran los agentes del Vaticano en México.

Para 1997, la posición de Sánchez Aguilar, derivó en un enfrentamiento verbal con el Dr. Sergio Aguayo Quezada.¹²⁵

Ese mismo año, Sánchez Aguilar presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa de decreto¹²⁶, en cuya exposición de motivos expresó que a través de la NED y la USIA, "desde el principio de esta década el gobierno norteamericano ha venido financiando a una serie de organizaciones de ciudadanos mexicanos cuya actividad es preponderantemente política y de vigilancia y observación electorales, sujetos a programas específicos aprobados por los patrocinadores extranjeros de dicho gobierno".

¹²³ Rodríguez Reyna, Ignacio. "Preservar la estabilidad del sistema, el objetivo de la NED en México" en El Financiero 20 de julio de 1994, pp. 33.

¹²⁴ Sánchez Aguilar, Luis. Diano de los Debates. H. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México. Diciembre 8, 1994 pp. 1122 y 1123.

¹²⁵ Ferrer, Miguel Ángel. "Sergio Aguayo Quezada es un informante del gobierno de EU" en Revista Impacto. No. 2464 México. Mayo 25, 1997, pp. 26 a 29.

¹²⁶ Sánchez Aguilar, Luis. Iniciativa de Decreto para preservar la soberanía política del país. México. Marzo de 1997

Asimismo, aseguró que "cualquier otro gobierno extranjero puede hacer política en México, imitando al norteamericano, a través de organizaciones o ciudadanos mexicanos, sin dar la cara". Denunció que "usan prestanombres políticos poniendo en riesgo grave la ya de por sí precaria soberanía del país".

Propuso adicionar un párrafo séptimo al Artículo 41 de la Constitución, para quedar como sigue:

- Les está prohibido a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y a cualquier otra organización cuya función preponderante sea la actividad cívico-política o de vigilancia, observación y promoción electorales, obtener financiamiento público o privado proveniente del exterior. En consecuencia, los fondos recibidos por dichas instituciones deberán provenir exclusivamente de personas físicas o morales mexicanas, residentes en México. Respeto de estas últimas, sus centros de decisión deben estar localizados en territorio nacional. La infracción a esta norma se sancionará con la pérdida de la nacionalidad.

Asimismo, propuso adicionar un párrafo noveno a la Fracción III del Artículo 41 Constitucional:

- Se crea el Registro Público Nacional de Agentes de Estados Extranjeros, en materia de actividad política y de vigilancia y observación electorales. Toda persona física o moral, cuya función preponderante sea la actividad política o de vigilancia y observación electorales, que reciba fondos públicos o privados del exterior, tendrá la obligación de inscribirse como Agente del Extranjero en dicho padrón. El registro dependerá directamente del Instituto Federal Electoral (IFE). El que viole esta norma, será sancionado con la pérdida de la ciudadanía mexicana.

También, propuso adicionar un párrafo al Artículo 49-B-4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

- Queda prohibido el financiamiento público o privado proveniente del exterior, no sólo a partidos y agrupaciones políticas nacionales, sino también a cualesquiera otras organizaciones cuya función preponderante sea la actividad cívico-política o de vigilancia, observación y promoción electorales. A quien viole esta norma se le castigará con la pérdida de la nacionalidad.

Finalmente, propuso adicionar el Artículo 92-A del COFIPE:

- La Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Agentes de Estados Extranjeros, en materia de actividad política y de vigilancia y observación electorales, tiene las siguientes funciones: formar, revisar y actualizar el padrón de agentes extranjeros, registrar sus informes, expedir credenciales de identificación, vigilar el cumplimiento de la norma y solicitar la sanción aplicable por incumplimiento.

Cabe mencionar que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, contestó la postura de Sánchez Aguilar, sosteniendo que

"dado que todas estas acusaciones se encuentran plagadas de inexactitudes y errores, muchos de ellos similares entre sí, esta comisión considera que estas calumnias constituyen actualmente un patrón y forman parte de una campaña de desprestigio dirigida en contra de distintos personajes de la política civil mexicana y de las organizaciones que dirigen... forman parte de una verdadera guerra sucia política... sólo los interesados en mantener por tiempo indefinido una sociedad injusta, autoritaria y antidemocrática pueden utilizar tan descaradamente su poder de voz pública para distorsionar la realidad y descontextualizarla de su justa dimensión".¹²⁷

Por su parte, Sergio Aguayo reconoce que el problema con el supuesto historial negro de la NED y su vinculación con la Casa Blanca se deriva de que "dicha instancia ha apoyado a grupos que no se caracterizan por ser precisamente de izquierda, sino todo lo contrario".

Asimismo, considera que la controversia "habría que analizarla más a fondo, porque esta organización, aún en Centroamérica, se caracterizó siempre por manejarse en forma transparente, diciendo en todo momento a quiénes otorgaba su apoyo y porqué lo hacía". Además hizo hincapié en que "desde su creación en 1984, la NED también financió proyectos de la CTM, de la Coparmex y de otra ONG creada por el sector privado llamada Demos Paz, A.C.".¹²⁸

Otro caso ligado al aspecto de control por parte del gobierno mexicano hacia los fines de uso de los recursos de las ONG, lo constituye la negativa del gobierno de México, aludiendo una violación a la soberanía nacional, para que en 1997, la Unión Europea entregara a la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) un financiamiento de 400 mil dólares para financiar un proyecto relativo a la observación electoral, para identificar acciones de la compra y coacción del voto, gastos de campaña y comportamiento de los medios de comunicación.

Al respecto, en 1996 la AMDH solicitó a la Unión Europea dicho financiamiento. En diciembre de ese año "cuando los recursos ya habían sido aprobados, el embajador de México en Bruselas, Manuel Armendáriz informó verbalmente a los europeos de la oposición gubernamental. Vinieron meses de forcejeo y gestiones formales e informales, que terminaron con una rotunda victoria para el gobierno mexicano: el apoyo financiero había sido virtualmente cancelado".¹²⁹

En enero de 1997, "en una carta al presidente de la Academia, el canciller José Angel Gurría fue contundente: la posición de esta cancillería en relación con la cooperación formal con la Unión Europea es que ésta puede darse sólo dentro de los temas incluidos en el Acuerdo Macro de 1991. Como la cooperación para democracia no está contemplada y como la Comisión Europea tampoco consultó

¹²⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. "Consideraciones sobre las ONG y la Procedencia de sus Recursos" en La Jornada. Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía. Núm. 10. México. Julio 17, 1997. pp. 3.

¹²⁸ Medellín, Jorge Alejandro. "ONG: Universo complejo. Democracia y derechos humanos, ejes de su crecimiento" en El Universal. México. Marzo 30, 1998. pp. 26.

¹²⁹ Aguayo Quezada, Sergio. "Veto en Bruselas. Soberanía convenenciera" en Reforma. México. Marzo 12, 1997 pp. 17.

previamente a Tlatelólco, éste se opuso y de pasada, expresó su extrañamiento ante la Comisión por haber tomado la decisión de acercarse a la Academia".¹³⁰

En marzo de ese año, el Presidente de la Delegación para Relaciones con México y América Central del Parlamento Europeo, José Ignacio Salafranca subrayó que "la UE se ha caracterizado por su muy clara defensa de los derechos humanos y las libertades individuales, y velaremos porque la cláusula democrática, con carácter bilateral, sea parte esencial del nuevo convenio". Sobre el retiro del financiamiento a la Academia Salafranca señaló "haber leído la carta del Canciller Gurriá a la AMDH y le ha parecido una actitud difícilmente comprensible mientras que la cancelación por parte de la Comisión Europea no es una señal en la buena dirección".¹³¹

Entre las reacciones de parlamentarios europeos por la cancelación de los recursos a la AMDH, destacan los siguientes:

- Wilfred Telkamper, eurodiputado alemán, en nombre del Grupo de los Verdes, "interpeló por escrito al máximo responsable europeo encargado de las relaciones entre América Latina y la UE. No nos estamos quedando con los brazos cruzados. Vamos a volver a plantear el problema. Estamos haciendo contacto con otros eurodiputados para lanzar juntos nuevas iniciativas. Si de casualidad no logramos que se otorgue esa ayuda a la Academia Mexicana de Derechos Humanos, tenemos otros planes para ayudar a los mexicanos a vigilar la transparencia del proceso electoral de julio".¹³²
- Jan Willem Bertens, eurodiputado holandés miembro del Grupo Parlamentario de los Liberales, Demócratas y Reformistas, señaló "me rehúso a creer que la Comisión Europea esté a punto de cometer semejante error... y denuncié el hecho de que el gobierno mexicano se crea autorizado a lanzar su veto y ejercer presiones indebidas sobre las autoridades europeas. No entiendo tampoco porqué teme tanto que se observe en forma profesional el proceso electoral del Distrito Federal. Que yo sepa sólo las dictaduras le tienen miedo a la transparencia... que yo sepa, también en México no hay dictadura, sino una democracia que se esfuerza cada vez más por consolidarse".¹³³
- Stanley Newens, eurodiputado británico, integrante del Grupo Parlamentario de los Socialistas Europeos, enfatizó que "me preocupa profundamente sentir que la Comisión se apresta a tomar una decisión desastrosa acerca de la Academia Mexicana de Derechos Humanos... no logro entender porque las autoridades mexicanas se oponen con tanta fuerza al proyecto de la Academia... esa especial terquedad empieza a volverse bastante sospechosa en el Parlamento Europeo. Hay cada vez

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Szymanski, Marcela. "Critican en Europa el retiro de apoyo para observadores" en Reforma. México. Marzo 14, 1997. pp. 15.

¹³² Mergier, Anne Marie. "El Parlamento Europeo dará la batalla para otorgar ayuda a la Academia Mexicana de Derechos Humanos" en Revista Proceso No 1063 México. Marzo 16, 1997. pp. 36 a 38.

¹³³ Ibidem.

más eurodiputados que ya se preguntan por qué un gobierno que insiste tan enfáticamente en la necesidad de defender los derechos humanos y propiciar la transparencia política, adopta semejante actitud en relación con un proyecto que está en armonía total con sus propios objetivos".¹³⁴

Cabe mencionar que el presidente de la AMDH, Oscar González César, calificó la decisión de las autoridades mexicanas "como una absurda, antidemocrática e injusta violación a los derechos políticos de la organización".¹³⁵ Asimismo, sostuvo que "la interferencia gubernamental podría surgir del temor e incertidumbre que hay sobre los resultados electorales federales, los cuales son indefinidos para el PRI".¹³⁶

Por su parte, la SRE consideró que "el proyecto de la Academia Mexicana de los Derechos Humanos llamado 'Proyecto de educación cívica para crear condiciones que permitan que las elecciones para gobernador del DF. sean limpias y confiables' está fuera del marco de programas de observación electoral. Si el gobierno de México aceptara que 15 gobiernos europeos usen recursos públicos para apoyarlo, implicaría validar la tesis de que es necesaria su intervención para crear las condiciones para que las elecciones sean limpias y confiables... además de que la cooperación entre nuestro país y la UE se rige por el acuerdo marco en vigor desde 1991, en el cual no se incluyen acciones de cooperación en el ámbito político".¹³⁷

La controversia por los recursos, concluyó el 20 de marzo de 1997, cuando Wilfried Telkamper, señaló que "la Comisión Europea... aunque lo lamenta... se vio obligada a retirar la ayuda a la Academia Mexicana de Derechos Humanos para financiar un proyecto de observación de las próximas elecciones a la alcaldía de México, porque el gobierno mexicano no la autorizó".¹³⁸

Un elemento que intentó constituirse como válvula de distensión a la cancelación del donativo por parte de la UE, lo constituyó la creación por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) de un fondo especial con recursos económicos públicos y privados para apoyar las tareas de observación electoral.

Al respecto, la SRE justificó el veto a los recursos, manifestando que "en diciembre de 1996, se suscribió un acuerdo entre el gobierno mexicano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado 'Asistencia a la Observación Electoral'... con un financiamiento de 469 mil 221 dólares, aportados por el gobierno federal y de la ONU".¹³⁹

Conviene advertir que una expresión del control que desde el ámbito gubernamental se ha intentado imponer a los recursos de las ONG, lo constituye la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social del

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Guerrero, Claudia. "Condenan la actitud de las SRE" en Reforma. México. Marzo 18, 1997 pp. 9.

¹³⁶ Cervantes, Jesusa. "Por miedo se bloquea a observadores: AMDH" en La Jornada. México. Marzo 24, 1997 pp. 14.

¹³⁷ Castillo Chávez, Miguel. "SRE: imposible validar la intervención electoral" en Excélsior. México. Marzo 25, 1997 pp. 14.

¹³⁸ "La Comisión Europea fue obligada por México a retirar la ayuda a la AMDH". Boletín de la agencia APE. México. Marzo 20, 1997.

¹³⁹ Irizar, Guadalupe. "Explica la SRE veto a recursos" en Reforma. México. Marzo 25, 1997. pp. 17.

Estado de Oaxaca, que en noviembre de 1995 fue aprobada por el Congreso Local, creó gran controversia dado que disponía que las ONG pagarían un porcentaje de seis al millar sobre los recursos internacionales que obtuvieran. Dicha ley fue turnada al Poder Judicial del estado para su análisis, quedando congelada por los conflictos que representaba y las controversias que generó.¹⁴⁰

Así, las discordancias suscitadas entre las ONG y el gobierno por los recursos económicos en la última década del siglo XX, obliga reconocer a las organizaciones civiles su ahínco por confrontar al gobierno ante el intento de acotar la posibilidad de que reciban recursos y en contraparte, hacer notar que dicha confrontación, se constituye en ancla del gobierno para no lograr ver a las ONG como interlocutor de los problemas nacionales y percibir las como detractoras a ultranza.

Por otra parte, a continuación se ilustran algunos ejemplos de financiamientos obtenidos por las ONG:

➤ Recursos provenientes de organizaciones mexicanas públicas y privadas

Es conveniente advertir que en los últimos años se ha registrado una importante transferencia de fondos del gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), así como de otras instituciones y de gobiernos estatales y municipales, dirigidos en gran medida a organizaciones que promueven proyectos productivos, destacando, por ejemplo, cría y engorda de borregos, producción de dulce de amaranto, promoción de agroforestería y agricultura orgánica, elaboración de mermeladas, capacitación de parteras empíricas, escuelas para discapacitados o casas hogar, etc.

Si bien estos financiamientos contribuyen al fortalecimiento de ciertas actividades, aparece como tendencia que no se otorgan financiamientos a organizaciones que desde la perspectiva gubernamental representan focos de agitación o plataformas contestatarias a sus acciones.

Algunos de los recursos provenientes de organizaciones mexicanas públicas y privadas, son los siguientes:

- Derivado del Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa para Superar la Pobreza Extrema, la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) coordina el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, que "promueve acciones productivas tendientes a apoyar a los grupos que viven en situaciones de pobreza extrema con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades y propiciar su incorporación al desarrollo social".¹⁴¹

¹⁴⁰ Reveles, José "Cobra el gobierno oaxaqueño un diezmo a asociaciones civiles" en El Financiero. México Abril 25, 1996. pp. 35

¹⁴¹ Sedesol Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. <http://www.fonaes.gob.mx/recursos.htm>. 2000.

Bajo esta perspectiva, las principales actividades que realiza el Indesol están orientadas a:

1. Contribuir a la formación de capital humano y de capital social, al interior de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones gubernamentales vinculadas con los sectores de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o marginación, a través de programas de capacitación que estimulen y fortalezcan sus capacidades y actitudes.
2. Respalda la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, en las tareas de la política social y del combate a la pobreza, mediante la aplicación de fondos institucionales, así como a través de acciones de capacitación, gestión y asesoría, para el desarrollo de sus proyectos y su fortalecimiento organizativo e institucional.
3. Colaborar con los gobiernos estatales y municipales, mediante acciones de asesoría, asistencia técnica, capacitación y financiamiento que incidan en el desarrollo institucional municipal, en materia de política social y combate a la pobreza.
4. Promover y realizar estudios, análisis e investigaciones para fortalecer la operación de los programas del Instituto, así como producir material de divulgación en materia de desarrollo social.

Con el fin de aplicar los fondos institucionales de Indesol, en febrero de 2000, se publicó la convocatoria para el VIII Fondo de Conversión Social 2000¹⁴², dirigido a las organizaciones civiles que laboran en actividades de desarrollo social.

La Convocatoria especifica que los recursos provienen de los impuestos de los contribuyentes y prohíbe su uso con fines políticos, electorales o de lucro.

Cabe mencionar que el Fondo de Conversión Social consiste en sumar recursos a los que aportan las organizaciones de la sociedad civil para atender a grupos en situación de pobreza o rezago social, con el objeto de generar opciones de desarrollo productivo y de solución a sus necesidades fundamentales.

Su objetivo es apoyar a grupos en pobreza y/o desventaja social en sus iniciativas de proyectos de carácter productivo, de capacitación y de tipo social, elaborados y ejecutados por organizaciones de la sociedad civil.

En el VIII Fondo participan las organizaciones de la sociedad civil e instituciones que estén legalmente constituidas y no lleven a cabo acciones de

¹⁴² El Fondo de Coinversión Social se constituye anualmente. Mediante una convocatoria que se publica en los primeros meses del año en un diario de circulación nacional, se invita a las organizaciones de la sociedad civil para que presenten proyectos en las vertientes de capacitación, productiva y de tipo social y que tengan como fin resolver un problema o necesidad social. Cerrado el período de recepción de proyectos, se dictaminan y seleccionan aquellos que se ajusten al objeto y lineamientos del Fondo, una vez seleccionados, se notifica a la organización beneficiaria para la suscripción y firma de un convenio en el cual se establecen los compromisos, las metas y objetivos del mismo. Con el convenio debidamente requisitado, se procede a la entrega de recursos y posteriormente, a dar seguimiento a la implantación y operación del proyecto. Ibidem

proselitismo a favor de cualquier grupo o partido político, sindicato y asociación religiosa; además, que estén comprometidas en actividades de desarrollo comunitario, asistencia social, servicios educativos, atención a la salud, fortalecimiento a las organizaciones civiles, entre otras. Para el presente año, el monto máximo será de 140 mil por proyecto y la fecha límite para entregar proyectos será el 19 de abril.

- En 1996, el entonces gobernador del estado de Chiapas Julio César Ruiz Ferro, donó un millón de pesos a 11 ONG de la entidad, entre las que destaca la organización Indígena de la Sierra Madre de Motozintla (ISMAM), con el fin de promover mejores condiciones de vida.¹⁴³
- En agosto de 1997, Sedesol entregó 500 mil pesos del Fondo de Coinversión Social a diez ONG. "Los recursos económicos serán utilizados para la capacitación, difusión, adquisición de equipo, introducción de sistemas de irrigación y establecimiento de talleres de costura y maquila, electrónica y electricidad; comercialización de artesanías indígenas y generación de empleos". Las ONG que recibieron el apoyo económico son la Fundación Propersonas con Discapacidad; Ministerio Mariposa; Centro de Aprendizaje y Convivencia; Instituto del Niño Autista, Aceptación y Comunicación; Casa Hogar para Varones Adolescentes; Asociación para los Niños de Tijuana; Orfanatorio Emmanuel; Rancho Cultural Tepeyac; Centro de Orientación a Víctimas de Violación Infantil; y Sociedad de Producción Rural Miuli.¹⁴⁴

➤ Recursos provenientes de Agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales y gobiernos extranjeros

Una característica de los financiamientos provenientes de estas instancias, es que si bien los destinan a organizaciones que reciben recursos de organizaciones mexicanas públicas y privadas, también entregan a aquellas que son consideradas por el gobierno como focos de agitación o plataformas contestatarias a sus acciones.

Esta situación determina que en buena medida, las agencias de cooperación internacional se constituyan como uno de los principales canales de obtención de recursos económicos para las ONG defensoras de los derechos humanos en México.

Algunos ejemplos de los financiamientos de estas agencias son los siguientes:

- El gobierno de Canadá, a través del Fondo Canadá, proporciona recursos económicos para la administración del Hospital de San Carlos, ubicado en el municipio de Altamirano, Chiapas. "Por medio del Fondo Canadá, esta nación ha destinado entre febrero de 1997 y febrero de 1998, 450 mil dólares canadienses a 48 proyectos de igual número de ONG mexicanas".¹⁴⁵

¹⁴³ Notimex Agosto 8, 1996

¹⁴⁴ "Entregó la Sedesol 500 mil pesos a 10 ONG" en El Nacional, México. Agosto 15, 1997. pp 16

¹⁴⁵ Medellín, Jorge Alejandro "ONG: universo complejo Por cientos, las peticiones de apoyo a fondos del extranjero" en El Universal México Marzo 31, 1998 pp 22.

Al respecto, Alejandro Medellín señala que Real Boivin, coordinador del Fondo, sostiene que el gobierno de su país destina por lo general a cada proyecto un promedio de entre 8,000 a 10,000 dólares canadienses, siempre y cuando las propuestas de trabajo de las ONG mexicanas estén enfocadas, primordialmente a la defensa del medio ambiente, a la protección de los derechos de la mujer y a la promoción de los derechos humanos de los grupos más vulnerables.

Boivin refiere que entre las ONG a las que han entregado recursos sobresale el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el Centro de Integración Juvenil, la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, la Fundación Pro Niño Leonés y la Asociación de Mujeres Campesinas.

Asimismo, refiere que diversas ONG mexicanas recibieron 9 millones de dólares provenientes de la Unión Europea de 1993 a 1997, 2 millones 300 mil dólares de España de 1994 a 1997 y 450 mil dólares canadienses de 1997 a 1998. El articulista sostiene que Alianza Cívica recibió 608 mil 944 dólares durante el periodo de 1994 a 1997, Democracia, Solidaridad y Paz Social obtuvo 897 mil dólares de 1990 a 1997 y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez 120 mil dólares en 1997.

- Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), anunció la donación de 10 millones de dólares a diversas organizaciones civiles que operan en el estado de Chiapas en virtud de que "son ellas las que tienen mayor capacidad de llegar en forma directa y rápida para atender los diferentes problemas que se suscitan en la entidad. El dinero será utilizado para construir hospitales, escuelas y para mejorar los caminos y carreteras de la zona, a fin de agilizar la productividad y el comercio en las comunidades indígenas".¹⁴⁶
- En 1998, trascendió que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entregaría un donativo por 50 mil dólares a Cáritas Arquidiócesis de México, para dar apoyo a los damnificados de Chiapas.¹⁴⁷

➤ **Recursos provenientes de Agencias de ayuda privada de países desarrollados**

Los fondos económicos que reciben las ONG de este tipo de agencias, han significado fuertes cuestionamientos hacia organizaciones como Alianza Cívica, que la señalan como punta de lanza de intereses intervencionistas en México.

Al respecto, en los últimos años el periodista Primitivo Rodríguez Ocegüera ha sido incisivo en pedir explicaciones a diversas ONG como Alianza Cívica, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Academia Mexicana de Derechos Humanos, sobre por qué aceptan financiamientos de la National Endowment for Democracy (NED), haciendo alusión a que esta organización estadounidense "fue

¹⁴⁶ "1,500 mdd para la banca, energía y sector social; 10 mdd a Chiapas" en *La Jornada* México Enero 29, 1996 pp 18

¹⁴⁷ Notimex Octubre 14, 1998.

creada para hacer de manera pública lo que la CIA realizó por décadas de forma clandestina... promover los intereses norteamericanos en los países en los que opera".¹⁴⁸

Cabe señalar que Rodríguez Ocegüera hace hincapié en que en 1994, "un alto ex funcionario estadounidense declaró que previsto el triunfo del PRI, la NED financió a Alianza Cívica y otras ONG para hacer creíble el resultado de las mismas... a su vez, la directora de la NED para América Latina, señaló que al diario The Dallas Morning News que su agencia apoya a grupos ciudadanos para contribuir a crear en México un sistema bipartidista que responda a la voluntad del pueblo".¹⁴⁹ Sus apreciaciones señalan que "es reprochable que estas y otras organizaciones financiadas por la NED continúen ignorando la seriedad que ello implica para su labor".¹⁵⁰

Como ejemplo de algunos de los financiamientos otorgados por agencias de ayuda privada de países desarrollados, sobresalen las siguientes:

- La National Endowment for Democracy y el Instituto Demócrata Nacional de 1988 a 1993 canalizó a Demos Paz (Instituto Superior de Cultura Democrática) aproximadamente 571 mil dólares, en 1992 a la Convergencia de Organizaciones Cívicas por la Democracia 157 mil, de 1992 a 1993 al Frente Cívico Potosino 120 mil, de 1992 a 1993 al Consejo para la Democracia 155 mil, en 1993 a la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos 45 mil, en 1993 al Movimiento Ciudadano por la Democracia 95 mil, en 1994 a Mujeres en Lucha por la Democracia 80 mil, en 1994 a Alianza Cívica 180 mil.¹⁵¹
- Entre 1994 y finales de 1998, la Diócesis de San Cristóbal de las Casas junto con 20 ONG que operan en Chiapas recibieron financiamiento internacional superior a 8 millones de dólares.¹⁵² Algunas referencias de este financiamiento, según el articulista son las siguientes:

Durante 1996, Groupe de la Solidarite (Francia) canalizó al Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas 278 mil dólares y 100 mil francos franceses.

Bro fur Die Welt, Misereor y Adveniant (alemanas) entregaron al Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y a Desarrollo Económico Social de los Mexicanos Indígenas (Desmi), 90 mil dólares y 3 millones 100 mil 500 marcos alemanes, respectivamente.

Pan para el Mundo (Alemania) proporcionó 48 mil 495 dólares al CDHFBC.

¹⁴⁸ Rodríguez Ocegüera, Primitivo "Pide explicación a ONG" en Reforma, México Mayo 31, 1997, pp. 14.

¹⁴⁹ Rodríguez Ocegüera, Primitivo. "Reitera el carácter intervencionista del apoyo financiero de Estados Unidos a ONG", en La Jornada, México, Junio 2, 1997, pp. 18.

¹⁵⁰ Rodríguez Ocegüera, Primitivo. "Intervencionista, el apoyo de EU a los observadores electorales" en La Jornada, México Mayo 21, 1997, pp. 2.

¹⁵¹ Rodríguez Reyna, Ignacio "Los Dólares de la Sospecha" Ob. Cit.

¹⁵² Becerril, Andrés "A ninguna autoridad reportan fondos extranjeros" en Excelsior, México, Noviembre 2, 1998 pp.

Acsur Las Segovias (El Salvador) donó 3 mil dólares a la Coordinadora de Organismos no Gubernamentales por la Paz (Conpaz).

Manos Unidas, Fondo de Solidaridad y Solidaridad Internacional (España), proporcionaron 31 mil dólares a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas para beneficio del Colectivo de Solidaridad con la Rebelión Zapatista.

Euskal Fondo de España entregó 25 mil dólares a Cáritas de San Cristóbal de las Casas.

Fundación Seva (Guatemala) entregó 8 mil dólares al CDHFBC.

Interchurch Action Eglises financió a Cideci con 30 mil dólares.

Programas Internacionales Index (Estados Unidos de América) donó 58 mil pesos a Desmi.

Commerce Bank (Estados Unidos de América) canalizó 108 mil 556 dólares a Servicios y Asesoría para la Paz.

- La Agencia Internacional por el Desarrollo de Estados Unidos (US Agency for International Development USAID) "desde 1994 hasta finalizar 1997 habrá ofrecido 4.5 millones de dólares en apoyo a las organizaciones no gubernamentales que contribuyen al fortalecimiento de la democracia... tan sólo la NED, destinará este año (1997) 639 mil 712 dólares a las organizaciones mexicanas encabezadas por Alianza Cívica que recibirá 150 mil dólares".

"También se beneficiarán Presencia Ciudadana con 40 mil, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos con 50 mil, la Escuela de Capacitación Cívica con 84 mil 568... además de 270 mil dólares que se destinarán al Centro Cívico y la Asociación Nacional Cívica Femenina".¹⁵³

- En 1998, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, recibió 50 mil dólares de Pan para el Mundo (Alemania), 16 mil 666 dólares de Cáritas (Suiza) y 25 mil dólares de la Fundación Martín Ennals. El Centro Indígena Integral (Cideci) obtuvo 15 mil dólares de la Comisión de Proyectos de Solidaridad, 30 mil dólares de Interchurch Action des Englise, 182 mil pesos de Paz y Tercer Mundo y 10 mil dólares de Verein fur Entwicklungshilfe fur Zentral America Kusne. Desarrollo Económico Social de los Mexicanos Indígenas A. C. (Desmi), fue beneficiada con 9 mil 500 dólares de Rheinfeld (Suiza), 28 mil dólares de Desarrollo y Paz (Canadá) y con 58 mil 423 de Programas Internacionales Index.¹⁵⁴
- La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), recibió del gobierno de Inglaterra una donación de 2 millones 394 mil 720 pesos. Adrián Beamish, embajador de Gran Bretaña en México, sostuvo que la observación de los

¹⁵³ Muñoz Valencia, Araceli "Dólares de EU para la democracia mexicana" en El Financiero México Junio 17, 1997. pp. 40.

¹⁵⁴ "Chiapas, la Rebelión sin Cabeza" en Excélsior México Abril 13, 1998 pp. 36

derechos humanos es una de las principales políticas de su gobierno y que el donativo es el más grande que se ha hecho a una ONG en América Latina.¹⁵⁵

- Lucius Walker, presidente de Pastores por la Paz, donó dos mil dólares a representantes del Consejo Autónomo de Chenalhó. El dirigente señaló que han solicitado a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de Estados Unidos información respecto de la ayuda militar que proporciona ese país a México.¹⁵⁶
- Entre 1994 y 1998, "organismos no gubernamentales ibéricos apoyaron económicamente al menos 20 proyectos de igual número de ONG mexicanas en diversos puntos del territorio nacional, especialmente en el sur del país. En este lapso, las aportaciones de las ONG de España ascendieron a poco más de 441 millones de pesetas, que traducidas en dólares, equivalen a aproximadamente 2.3 millones de dólares y casi 20 millones de pesos".¹⁵⁷
- El gobierno de Alemania ha tenido una presencia constante en México a través de tres fundaciones policías de ese país: la Friedrich Neumann (ligada al Partido Conservador y a grupos de derecha), la Friedrich Ebert (perteneciente al Partido Social Demócrata) y la Konrad Adenauer (de tendencia cristiano demócrata). "Dependientes en 95% del financiamiento del gobierno alemán, estos organismos reciben de acuerdo con las leyes de esa nación, recursos por 100 millones de marcos alemanes al año en partidas presupuestales que comprenden periodos de tres a cinco años".¹⁵⁸
- Organización Holandesa para la Cooperación Internacional (Oxfam)¹⁵⁹ donó en enero de 1999, aproximadamente 50 mil 822 dólares al Centro Indígena de Capacitación Integral (Cideci). Asimismo, Oxfam en su representación para Centroamérica con sede en San Salvador, otorgó 9 mil 137 dólares a Desarrollo Económico Social de los Mexicanos Indígenas (Desmi).

Se afirma que la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y ONG afines al EZLN en enero y febrero habían recibido donativos por más de 81 mil dólares procedentes del extranjero, principalmente de Oxfam de Holanda. "Tan sólo la diócesis y ONG de Chiapas recibieron donativos y financiamientos por un millón 346,000 dólares". Asimismo, de 1994 a 1998 "recibió del extranjero financiamientos superiores a 8 millones de dólares".

- En 1998, la Arquidiócesis de México, a través de Cáritas, "recabó en su campaña 'Fraternidad sin límites' 617 mil 870 pesos y 80 toneladas de viveres, ropa, medicamentos y enseres domésticos para ayudar a indígenas chiapanecos que viven en extrema pobreza" con motivo del 50 Aniversario de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Montero, Ernesto "Donativo de 52 millones a la Academia Mexicana de Derechos Humanos" *Gonzalez* en [E] *Nacional* México Junio 9, 1998 pp 24

¹⁵⁶ Boletín de Notamex Noviembre 26, 1998

¹⁵⁷ Medellín, Jorge Alejandro "ONG Universo complejo Democracia y derechos humanos" *Ob. Cit* pp 26

¹⁵⁸ *Ibidem*

¹⁵⁹ "Ruiz y ONG Reciben del Extranjero \$1,714 Dls" en *Excelsior* México Febrero 19, 1999 pp 10

¹⁶⁰ Turati, Marcela "Donan más de \$600 mil a chiapanecos" *Reforma* México Marzo 30, 1998 pp 13

- Alberto Lozano¹⁶¹, subrayó que la Iglesia Rheinfeld de Suiza donó 9 mil 500 dólares a organizaciones civiles de derechos humanos del país.
- La Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) entregó un "donativo de 50 mil dólares que envió el Papa Juan Pablo II a los damnificados de la costa y sierra chiapanecas".¹⁶²

➤ Recursos provenientes de la Iglesia Católica

Tradicionalmente los recursos de la Iglesia Católica destinados a causas de interés público no son objeto de los cuestionamientos que enfrentan las ONG de derechos humanos de inspiración cristiana, entre las que destacan las pertenecientes a la Orden de los Jesuitas en México, cuyo activismo en múltiples ocasiones es ligado con grupos subversivos.

Como ejemplo de ello, baste señalar que "Antiguos Alumnos del Instituto Patria" señalan que "la Orden los Jesuitas se encuentra en primera línea de agitación... al lado del zapatismo armado y encapuchado... así como organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de al menos treinta países encauzadas por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, así como numerosos obispos y curas afectos a la teología de la liberación".¹⁶³

Los Antiguos Alumnos del Instituto Patria, señalan que "la Orden de los Jesuitas, fundada por Iñigo de Loyola en 1534, para defender la Iglesia y al Papado, tuvo tales desvíos que fue disuelta y suspendida varias veces por los reyes y por el propio Papa. Ahora a raíz del Concilio Vaticano II, lleva 30 años en persistente acción política para crear un nuevo mundo basado en su interpretación del socialismo marxista, en lo que están comprometidos desde el Padre General Piet-Hans Kolvenbach hasta el más sencillo lego, con todos los provinciales, institutos, universidades, publicaciones y sacerdotes jesuitas en activo".¹⁶⁴

Estas referencias sobre los jesuitas que afectan directamente a la Iglesia Católica como institución, generan desconfianza hacia la verdadera labor de ayuda humanitaria de los recursos generados para tal fin.

Entre los esfuerzos de la Iglesia Católica por encontrar mecanismos que les permitan allegarse fondos para sus programas de atención social, destacan los siguientes:

- "En 1985, la Arquidiócesis de México conformó el Fondo de Ayuda Católica que después se convirtió en la Fundación para el Apoyo a la Comunidad (FAC)... y en el órgano oficial de pastoral social de la Iglesia Católica en la ciudad de México... este órgano operó de manera exitosa el primer swap social

¹⁶¹ Noticiero televisivo Hechos del Canal 13 Febrero 27, 1998.

¹⁶² Mayorga Hernández, Alejandra. "Entregan donativos a las diócesis de Tapachula y San Cristóbal para las víctimas de las lluvias y desplazados" en Excelsior. México. Octubre 13, 1998. pp. 28.

¹⁶³ Antiguos Alumnos del Instituto Patria. Jesuitas, zapatistas, paristas de la UNAM, sandinistas, es lo mismo. Folleto México, 1999

¹⁶⁴ *Ibidem* pp. 4

en el país por 8 millones de dólares y luego un segundo por 15 millones de dólares”.

La FAC dirigida por el sacerdote jesuita Enrique González Torres, detectó las potencialidades del swap y empezó a involucrar a otras ONG que reciben recursos externos para aprovechar este mecanismo, el cual incluso comenzó a prestar servicio para efectuar los trámites correspondientes con las autoridades hacendarias.

“Por la gran demanda del instrumento por las ONG a nivel nacional, la FAC ya no pudo cubrir las necesidades porque su campo de acción sólo abarcaba a la capital del país. Entonces fue conformado Faprode (Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo) con cobertura nacional y como institución laica de carácter privado, dedicado específicamente a administrar, estudiar y promover el prometedor mecanismo financiero del swap”.

Al respecto “el sector eclesiástico y los organismos no gubernamentales (ONG) laicos encontraron en la ingeniería financiera una efectiva forma de hacer rendir más las donaciones de dinero que les legan del exterior, principalmente de Europa. Los swaps y otros instrumentos de conversión o compra de deuda pública en el extranjero”.

Entre 1985 y 1995, la Compañía de Jesús en México, utilizó el denominado “Swap social” como instrumento de canalización de recursos hacia proyectos de ONG y causas filantrópicas. Cabe señalar que el carácter de “social” intentaba diferenciarlos de la naturaleza del swap de negocios, diseñado para generar ganancias.

Es conveniente señalar que Faprode operó el mecanismo para instituciones pequeñas, “que con su limitada capacidad administrativa les es imposible, además de que lo hacen con cantidades pequeñas y el gobierno marca un límite de 500 mil dólares mínimo para operar estos instrumentos... la mayoría de las ONG no juntan la cantidad, pues sus donaciones son del orden de 10 mil, 15 mil o 20 mil dólares... Faprode reúne los recursos que les llegan y efectúa la operación por cantidades más significativas de entre 10 y 50 millones de dólares”:

Según los operadores, los recursos de los swaps, “proviene de Alemania, Italia, Holanda, Francia, Suiza e inclusive de Estados Unidos”. Algunas críticas hacia el instrumento, sostenían que “en el fondo, aceptaba tácitamente la deuda del gobierno mexicano, aunque ello implicara adeudos adquiridos en forma dañina para el país... además se decía que era inflacionario porque generaba dinero sin producción que lo sostuviera y por tanto derivaba en un desajuste financiero”.

Para 1994, Faprode había operado “más de 225 millones de dólares en swaps, apoyando a más de 500 ONG y organizaciones populares de asistencia de las más de 2 mil que promueven labores sociales entre sectores marginados del país”.

Para los administradores del instrumento, “los volúmenes en realidad son bajos comparados con los miles de millones de dólares que se manejan con el swap de negocios utilizados por las empresas para adquirir acciones y valores en el extranjero... pero lo importante del swap social radica en que los recursos obtenidos son destinados a labores de promoción del empleo, vivienda popular y acciones de salud y nutrición, educativas, entre otras”.¹⁶⁵

En 1995, al asumir la titularidad de la Arquidiócesis de México, Norberto Ribera Carrera, restó espacios de movilidad a los jesuitas y desarticuló el swap social como mecanismo de control de recursos.

Actualmente, la Iglesia Católica continúa entregando dinero para atención a los pobres y con carácter asistencialista, a través, entre otras, de la Orden de los Legionarios de Cristo, que financian necesidades de algunas Instituciones de Asistencia Privada. Los Legionarios de Cristo mantienen una postura conservadora, coincidente con la de Ribera Carrera, marginando de esta actividad a otras Órdenes como la de los Jesuitas o Dominicos.

Finalmente, es conveniente mencionar que el viraje de la Iglesia Católica en cuanto a la utilización del swap social, responde a dos factores: por una parte a los señalamientos que vinculan a miembros de la Orden de los Jesuitas con grupos que profesan la Teología de la Liberación y la asunción de Norberto Rivera Carrera como Obispo Primado de la Arquidiócesis de México, que representa a la circunscripción eclesial más importante de Latinoamérica y por la confrontación ideológica de Rivera Carrera con los Teólogos, al pertenecer al ala conservadora de la Iglesia, que por cierto, es la misma que profesa el máximo jerarca católico, el Papa Juan Pablo II.

¹⁶⁵ Coronel, Maribel. “La ingeniería financiera de la Iglesia católica ofrece servicios a 500 ONG” en El Nacional. México. Noviembre 18, 1994. pp. 22.

3. Identidad de las ONG y defensa de los derechos humanos: entre la libertad de asociación y la orfandad jurídica

La presencia de una amplia gama de organizaciones sociales y civiles en México, es muestra de la evolución política de la sociedad, proceso en el que se manifiestan contundentemente la diversidad social y la pluralidad política.

Con la heterogeneidad social y la complejidad que esta presencia conlleva, se abren nuevos canales para la expresión de los ciudadanos, quienes encuentran en la organización social formas novedosas de representación y presión políticas para influir en la toma de decisiones efectivas para solucionar problemas concretos de la sociedad.

La consolidación de la participación social contribuye a fortalecer la vida democrática de México y es muestra del creciente interés de los ciudadanos por los asuntos públicos. La sociedad civil logra incidir en la configuración de temas sensibles de la agenda nacional y con frecuencia, ocupa espacios que tradicionalmente recaían en los partidos políticos o en instancias gubernamentales, posicionándose como mediadora entre los intereses públicos y privados.

Sin embargo, entre las ONG y el Estado no existen condiciones políticas claras y canales jurídicos adecuados, aunque existe una cultura incipiente de cooperación efectiva que promueve su actuación. Las causas inherentes a esta situación, pueden ubicarse en tres líneas de análisis:

- 1) La indefinición de una política institucional que permita la existencia de un marco de referencia común que posibilite que las dependencias que tienen relación con las ONG puedan trabajar coordinadamente y con mecanismos de atención coherentes que favorezcan la acción ciudadana.
- 2) La poca claridad desde el punto de vista conceptual en cuanto a qué son las ONG y las diferencias entre ellas, a partir de su conformación y objetivos, lo que dificulta tanto al gobierno como a la sociedad, forjarse una opinión objetiva al respecto.
- 3) La precariedad de una normatividad que permita además de fomentar la participación social a través de las ONG, un marco de referencia que, aparte de regularlas y protegerlas, les facilite hacer tareas que coadyuven con el gobierno y la sociedad en programas de asistencia, de desarrollo o de protección de derechos, etc.

Para las ONG, este hecho es un tema de preocupación permanente, por lo que en junio de 1999 realizan en la ciudad de México, el foro denominado "Desafíos al Derecho de Asociación en México y América Latina"¹ con el fin de discutir la situación que guarda el derecho de asociación en la región.

¹ "Foro Desafíos al Derecho de Asociación en México y América Latina" en Revista Los momentos y el Partaguas. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. No. 2. México. Invierno del 2000. pp. 38 a 42.

Entre los aspectos sobresalientes discutidos en el foro, que identifican el origen de la problemática, sobresalen los siguientes:

- El desarrollo de organizaciones de la sociedad civil se da bajo sistemas donde, no obstante la existencia de una tradición jurídica democrática, persiste un contexto de autoritarismo gubernamental, corporativismo y clientelismo.
- Prevalece en la región una constante y grave discrepancia entre los principios consagrados en las constituciones que reconocen el derecho de asociación y las prácticas políticas y leyes secundarias. Ello deriva en la anulación de este derecho, dado que los gobiernos suelen utilizar mecanismos legales o administrativos para restringirlo.
- Los gobiernos suelen hacer uso arbitrario de conceptos como soberanía y seguridad nacional, el orden y la moral pública para construir de facto estados de excepción que restringen el derecho de asociación. También apelan a la lucha contra el narcotráfico y el crimen para limitar permanentemente este derecho.
- El marco legal que regula el derecho de asociación se caracteriza por ser excluyente, discrecional, no promotor, intervencionista y excesivamente vigilante de las asociaciones, lo que contraviene los estándares internacionales en la materia.
- Las prácticas de certificación negativa, afiliación obligatoria, intentos gubernamentales por controlar el acceso de las organizaciones civiles a fondos nacionales e internacionales, el no reconocimiento jurídico, el acoso y la intimidación sistemáticos, las campañas de descrédito y desinformación sobre la naturaleza y funciones de las ONG, las agresiones físicas y el uso discrecional de la ley para inhibir su acción, son constantes en los países de Latinoamérica, a pesar de la expresión discursiva de los gobiernos de respetar irrestrictamente el derecho de asociación.

Como resultado del foro, las ONG participantes acuerdan hacer los siguientes exhortos:

A la sociedad civil:

- 1) Difundir y promover el ejercicio del pleno derecho a la libertad de asociación, así como el derecho a la participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, a nivel nacional e internacional, de la información y la comunicación, estimulando y promoviendo la libre expresión social.
- 2) Incrementar los vínculos entre sí para fortalecer sus capacidades de acción, y a recurrir a instancias internacionales para realizar su trabajo local, nacional e internacional.
- 3) Buscar mecanismos que permitan difundir ampliamente los contenidos legales nacionales e internacionales que regulen el ejercicio del derecho de asociación, apoyando y apoyándose en el derecho a la información.

- 4) Denunciar y combatir legislaciones, prácticas administrativas, así como ataques directos que limiten al derecho de asociación, tanto a nivel nacional como internacional.

A los gobiernos de la región:

- 1) Crear garantías legales sobre la libertad de asociación, estableciendo mecanismos reales para el diálogo y consulta con las organizaciones de la sociedad civil, apoyándose en las interpretaciones y dictámenes hechos al respecto por distintos órganos internacionales de derechos humanos y por la organización internacional del trabajo.
- 2) Revisar y suspender todas las legislaciones y reglamentos que tiendan a anular el principio constitucional de libre asociación y se distancien de los establecido internacionalmente en ese sentido.
- 3) A investigar rápidamente y sancionar eficazmente las agresiones contra personas u organizaciones de la sociedad civil que se presuman hayan sido cometidas en represalia por el ejercicio de los derechos a las libertades de asociación.
- 4) Crear espacios que permitan a las organizaciones de la sociedad civil intervenir en procesos de comunicación así como el diseño y la implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas, incluyendo procesos de pacificación.
- 5) Garantizar la libre asociación, eliminando toda normatividad que establezca e induzca a la asociación forzosa y a promover aquella que favorezca la participación de las organizaciones civiles en la vida pública.
- 6) Reconocer en los distintos cuerpos legales nacionales el derecho de las diversas asociaciones de la sociedad civil a participar en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como internacional.
- 7) Realizar esfuerzos para vincular normativamente el ejercicio de las libertades de asociación, información y comunicación, indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos en la sociedad democrática.
- 8) Abstenerse de implementar mecanismos restrictivos que atenten contra la libertad de asociación, como las pretensiones de obstaculizar el acceso de las ONG a fuentes financieras.
- 9) Terminar con los sistemas y prácticas autoritarias, corporativas, clientelares o de tutelaje, que restrinjan y perviertan el sentido de la libertad de asociación, particularmente en los casos de organizaciones, de sindicatos, campesinos, mujeres, etc.
- 10) Abstenerse de obstaculizar el libre y pleno acceso y participación efectiva en foros multilaterales, especialmente de la ONU, OIT y OEA.
- 11) Establecer un estatus consultivo para las ONG ante la OEA.

La importancia de estas opiniones y exhortos en el marco del derecho de asociación, evidencia la confrontación entre el gobierno y las organizaciones civiles, en la medida en que éstas actúan y buscan canales de interlocución, mientras que pareciera que el gobierno tiende a coartarles esa posibilidad. Como resultado de ello, se configura un esquema mutuo de críticas, acusaciones, desconfianzas y descalificaciones.

Cabe advertir que, en especial, quienes se asocian en torno a la defensa de los derechos humanos, son quienes enfrentan con mayor radicalidad dicha confrontación, como se expone detalladamente en el capítulo cuatro de esta investigación.

3.1 Marco Jurídico

En el ámbito internacional y nacional, existen referentes, principios y mecanismos jurídicos que dan sustento a la libertad de asociación y consecuentemente, a la existencia de las ONG.

En el caso de México, si bien existe un marco jurídico mínimo en el que las ONG se acogen, resulta insuficiente para enmarcar su identidad, objetivo social y actividades. Ello genera diversas críticas a nivel nacional e internacional, entre las que destacan las siguientes:

- La red Foro de Apoyo Mutuo (FAM), considera que "por lo menos durante 20 años, las organizaciones civiles han trabajado en las sombras, sin reconocimiento oficial ni recursos... la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, enfrenta las objeciones de legisladores que tienen miedo y no admiten que ya no son los únicos interlocutores de la ciudadanía... mientras en México apenas se discute el tema, en países como Colombia y en varios de Centroamérica ya existen normatividades progresistas que reconocen públicamente a las organizaciones que generan ahorro, vivienda y empleo"²
- La ONG denominada Lawyers Committe for Human Rights, con sede en Nueva York, E.U. argumenta que "en México hay un clima desalentador en torno a las ONG de derechos humanos, porque se les restringe el derecho a la libertad de asociación con sus similares, y se impide jurídicamente el trabajo a los observadores internacionales de los derechos fundamentales al expulsárseles del país o dificultárseles la obtención de visas especiales para su trabajo".

En opinión de ésta ONG, "el régimen jurídico mexicano, antes que garantizar el derecho a la libre asociación de ONG, lo restringe inaceptablemente de acuerdo con las obligaciones internacionales voluntariamente asumidas por el Estado mexicano".

Esta organización considera que entre "algunas situaciones jurídicas limitantes del derecho a la libertad de asociación de ONG nacionales, destacan expulsiones de extranjeros invitados por éstas a realizar actividades de observación, y la imposición de requisitos excesivos en visas para observadores de derechos humanos".³

Sin duda, críticas como éstas tienen lugar a partir de la percepción nacional e internacional de la relación, generalmente, rispida en México entre el gobierno y las ONG. El conflicto armado en Chiapas, aparece como el escenario en el que esa situación se expresa con mayor nitidez, en la medida en que las organizaciones inician movilizaciones por la pacificación de Chiapas y resolución

² Cruz, Angeles. "Carecen de recursos y reconocimiento oficial. Durante 20 años, las asociaciones civiles han operado en las sombras", en *La Jornada*, México. Abril 26 de 1999, pp. 18.

³ "Clima desalentador para las ONG de derechos humanos en México", en *La Jornada*, Septiembre 8, 1999, pp. 22

del conflicto, mientras que las autoridades se cobijan en el tema de la soberanía para tratar de justificar una supuesta conducta intervencionista en México⁴

Cabe señalar, que si bien la administración del presidente Ernesto Zedillo se compromete en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) a "inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares para alcanzar el objetivo de un pleno desarrollo democrático, a través de una estrategia que requerirá del concurso de los poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y municipales, y de los partidos políticos, y organizaciones sociales", durante su gestión, no se consolida una ley que sustente dicha participación corresponsable.⁵

Bajo esta perspectiva, el análisis de la situación jurídica de las ONG en México, implica revisar la postura gubernamental para contribuir a la formulación de una ley propia, los esfuerzos de las ONG para lograrlo y la interacción de ambos actores en ese entorno.

3.1.1 Principios jurídicos nacionales. Antecedentes

La realidad histórica del asociacionismo en México, no difiere mucho de la forma en que se expresa en América Latina en su conjunto. En opinión de Alberto J. Olvera⁶ la ausencia de un Estado de Derecho en la región limita notablemente los espacios de acción colectiva y el tamaño de la influencia en la esfera pública. Considera que la carencia de derechos operativos y de espacios de debate hacen de la práctica asociativa una forma de acción relativamente subversiva y marginal.

Olvera sostiene que en México, la determinación más general de la naturaleza del asociacionismo radica en la evolución del proceso de modernización a partir de la independencia

- En la primera mitad del siglo XIX, la naturaleza de la acción colectiva depende en esencia de la clase social a la que se perteneciera y de la región de que se tratara. Los pueblos indios recurren con frecuencia a la rebelión armada contra la expropiación de sus tierras y la reducción de sus márgenes de autogobierno
- A mediados del siglo XIX, la incipiente burguesía urbana y las clases medias intelectuales, desde la perspectiva de Alberto Olvera, practican la política al acompañar a diversas fracciones de la clase política dominante después del triunfo de los liberales sobre los invasores franceses y los conservadores.

La vinculación entre conocimiento y poder político es muy estrecha, al grado de que incluso asociaciones formalmente no políticas, como las lógicas masónicas, llegan a cumplir la función de mecanismos de ascenso social y acceso a la élite política.

⁴ Ver apartado 3.3.1 de la tesis, titulado "ONG internacionales, la defensa de los derechos humanos y el estigma de la soberanía de México"

⁵ Aguilar Gordillo, Ricardo. "La participación corresponsable de la sociedad, estrategia del nuevo Plan Nacional de Desarrollo" en *El Nacional*. México, Junio 14, 1995 pp. 16

⁶ Olvera Rivera, Alberto J. "Reflexiones Históricas sobre la libertad de asociación: El caso de México", en *La Jornada Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía* Número 34 México Julio 15, 1999 pp. 4

En este esquema, las prácticas asociativas reflejan por un lado la persistencia de un mundo tradicional cuyos mecanismos de integración remiten fundamentalmente al sentido primordial de pertenencia de un pueblo indio, de un pueblo mestizo enclavado en alguna región específica o de grupos de orden religioso no plurales, cuyo eje articulador es la propia Iglesia como institución.

Frente a ellos, el régimen político aparece como una imposición externa, un agente modernizador autoritario que no comparte ni valores, ni principios, ni proyectos con los actores sociales de la época.

- El asociacionismo civil de matriz urbano-cultural de la segunda mitad del siglo XIX, según Olvera, se limita a las logias masónicas, las sectas protestantes y los escasos grupos culturales de corte periodístico y literario, los cuales están formados por personas vinculadas a la estrechísima minoría liberal que detenta el poder y que por tanto, se trata de grupos no plurales y cuasi-políticos.

La debilidad del asociacionismo refleja la ausencia de clases sociales modernas, el carácter precario del régimen político, la inexistencia de un Estado de derecho y la ausencia de una sociedad civil como institución.

- La crisis de la dictadura de Porfirio Díaz en la primera década del siglo XX constituye el primer momento de mayor auge de asociaciones civiles en la época del régimen oligárquico liberal. Olvera hace hincapié en que grupos protestantes reclaman democracia; clubes liberales radicales emergen en el centro y el norte del país y la prensa regional se consolida como el eje de la opinión pública en las áreas urbanas. El autor señala que la dictadura acaba con los clubes o los obliga a radicalizarse, como en el caso del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón.
- El siglo XX en México, se define por la formación, consolidación y crisis del régimen de la Revolución mexicana. Olvera refiere que por tratarse de una Revolución a través de una guerra civil, los grupos políticos se expresan como ejércitos y no como partidos y atraen a sus filas a los miembros de las asociaciones, líderes de sindicatos y jefes de pueblos indios.

El nuevo régimen se institucionaliza en sus primeros veinte años de existencia. Sus principios programáticos quedan plasmados en la Constitución de 1917, la cual instituye una forma de gobierno democrática y representativa, además de reconocer la existencia de actores sociales colectivos tradicionales.

Olvera manifiesta que el nuevo régimen concentra todo el poder en el Estado y deja pocos espacios para la libertad asociativa. La sociedad empieza a ser organizada desde el propio Estado, especialmente en materia de organizaciones campesinas, o bien a ser controlada cuando disputa aspiraciones autónomas, como en el caso del sindicalismo.

Asimismo, el autor considera que el Estado absorbe en su seno las iniciativas de la sociedad y busca deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción.

- En el período gubernamental del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), culmina la institucionalización política, al dotar al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) de una estructura formal y permanente, en la que el monopolio total del espacio público-político es garantizado por medio de la representación corporativa de la sociedad.

En este contexto, el PRM cuenta con un sector campesino, representado por la Confederación Nacional Campesina (CNC), un sector obrero, centrado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y un sector popular cuyos miembros se agruparon en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que representa desde pequeños empresarios hasta habitantes de colonias marginadas.

La simultaneidad de funciones de las confederaciones, que son al mismo tiempo organizaciones para la defensa de los intereses gremiales y para la representación política partidaria, expresa la fusión entre el Estado y la sociedad que caracteriza el modelo corporativo-populista.

- El autor sostiene que la posterior modernización económica del país, que se traduce en la aparición de nuevos actores sociales, especialmente de las clases medias y los sectores populares urbanos, merman la eficacia integradora del modelo corporativo, aunado al agotamiento del modelo económico desarrollista, conduce a una crisis de legitimidad del régimen, expresada en una de sus dimensiones, en la creciente autonomía de la sociedad, en la liberalización democrática y en la fuerza de los nuevos actores sociales, entre los que se encuentran las ONG.

Bajo esta perspectiva, Olvera considera que en América Latina los derechos civiles aún no están plenamente garantizados, por lo que la libertad de asociación es sumamente precaria en la región. Esta situación la atribuye a la ineficacia y debilidad del Poder Judicial y su colonización por intereses políticos y económicos que genera que el Estado de derecho sea frágil y segmentado, dado que sirve sólo a ciertos sectores de la sociedad y no a la mayoría de los ciudadanos.

Sin embargo, a pesar de las referencias históricas, en México el derecho de asociación en general constituye una prerrogativa garantizada por diversos referentes, desde el ámbito constitucional hasta legislaciones de carácter secundario.

3.1.1.1 Disposiciones Constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aparece como la fuente principal de la que emana el reconocimiento al derecho de asociación. Se estipula en su Capítulo Primero, relativo a las garantías individuales:

Artículo 9°

No se podrá coartar el derecho de asociación o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los

ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia ni amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.⁷

Cabe advertir que este artículo emplea la expresión “asociarse o reunirse”, términos que muestran ciertas diferenciaciones, pues el primero es de carácter más o menos permanente, mientras que el segundo es transitorio. Además, asociarse es establecer una sociedad con otras personas, como en la asociación profesional (sindicatos) la civil (fundaciones o clubes), la política (partidos), etc. mientras que reunirse es estar presente con otras personas en un mismo sitio y hora.

Tanto el derecho de asociación como el de reunión garantizadas por este artículo, deben ejercitarse en forma pacífica y tener un objeto lícito. Es preciso que se lleven a cabo de manera tranquila, serena, ordenada y para el logro de un fin autorizado o no prohibido por la ley.

Asimismo, cobra relevancia que de acuerdo a la Constitución, sólo los ciudadanos mexicanos pueden ejercitar este derecho con fines políticos, porque ellos tienen la exclusividad para intervenir en la formación y funcionamiento de los órganos de gobierno (federales estatales municipales).

Los artículos de la Constitución Política que garantizan los derechos de los ciudadanos para participar en asuntos públicos son:

Artículo 25.

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación de fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución”.

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social, y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”.

“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general,

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 9°. Ob. Cit.

*todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.*⁸

De la misma manera, el artículo 25, que refiere la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, establece varios aspectos importantes relativos a la participación de las organizaciones civiles, entre los cuales destacan:

- La concurrencia de los sectores público, social y privado en el desarrollo económico.
- El sector público, por sí, o con los sectores social y privado podrá participar para impulsar y organizar las áreas propietarias del desarrollo.
- La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y, en general, de todas las formas de organización social para la producción distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. La rectoría del estado jamás deberá ser atentatoria de las libertades individuales o sociales, cimientos de la constitución. Por el contrario, y dado que vivimos en un régimen de economía mixta, debe requerirse el concurso y participación de todos.

Artículo 26.

*“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.*⁹

La importancia de este artículo, radica en que promueve la participación de los diversos sectores sociales (entre ellos la sociedad civil!), en la que se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plano y programa de desarrollo.

Asimismo, la incorporación de la figura de planeación en la Constitución, implica que ésta no será resultado de un capricho gubernamental, sino que surgirá de peticiones, reclamos y demandas de los sectores sociales, además de que

⁸ Artículo 25. Ibidem.

⁹ Artículo 26. Ibidem.

fortalece el respeto a las garantías individuales y sociales. Este artículo abre un espacio real a las ONG para incidir en la planeación democrática.

Artículo 35.

En la fracción III de éste artículo, se estipula que son prerrogativas de los ciudadanos mexicanos:

“Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.¹⁰

Cabe advertir que la reforma a este artículo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, representa fortalecer el derecho de asociación, toda vez que anteriormente sólo se tipifican los aspectos de libertad y pacífico de la asociación, mientras que la reforma introduce el elemento de individualidad, que evita la posibilidad o riesgo de forzar su integración de manera colectiva con lo cual perdería su carácter de garantía individual.¹¹

Artículo 123, apartado A, fracción XVI.

Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Este artículo establece las garantías más importantes para los trabajadores, que forman en la sociedad, al igual que los campesinos, una clase económica débil. El artículo 123 vigente comprende dos partes: en la primera (A) se reglamentan las relaciones laborales entre trabajadores y patrones. La segunda (B) se refiere a esas mismas relaciones cuando se establecen entre los Poderes de la Unión o el gobierno del Distrito Federal y los servidores públicos.

Específicamente, la fracción XVI reconoce el derecho de trabajadores y patrones para asociarse en defensa de sus respectivos intereses. La asociación profesional (sindicato) es una de las principales garantías sociales de los trabajadores y se base en el principio de que la unión hace la fuerza; con ella se quiere alcanzar un equilibrio entre dos factores de la producción: capital y trabajo.¹²

Artículo 130

Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes: a) las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociación religiosa una vez que

¹⁰ Artículo 35 Ibidem.

¹¹ Rabasa Gamboa, Emilio. *Mexicano. Esta es tu Constitución.* (versión comentada) Ed. Porrúa. México, 1997. 435 pp.

¹² Ibidem. pp 381

obtengan su respectivo registro; y b) las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, admite la figura jurídica de "asociación religiosa" como medio procedente para otorgar y reconocer personalidad jurídica a las iglesias.

Como derivado de las disposiciones constitucionales expuestas, las asociaciones que son reguladas en leyes específicas son las siguientes:

- a) Asociaciones Políticas
- b) Asociaciones Profesionales
- c) Asociaciones Religiosas
- d) Asociaciones de Asistencia Privada
- e) Sociedades de Autores, y
- f) Sociedades Civiles

Cada una de las anteriores agrupaciones encuentra un fundamento jurídico específico, y en algunos casos, una regulación determinada.

- Las asociaciones políticas, en el Artículo 35, fracción III, además en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- Las asociaciones de profesionales, en el Artículo 123, Apartado A, fracción XVI y en la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta el inciso A, y la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, en el inciso B
- Las asociaciones religiosas, en el Artículo 130 y en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Las sociedades de autores, en la Ley Federal de Derechos de Autor
- Las de asistencia privada, tienen fundamento en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal y de los Estados.
- Las sociedades civiles, en el Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.

Cabe señalar que las organizaciones de derechos humanos, no tienen una regulación específica, por lo cual se ubican según su objeto social. No obstante, en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en su Reglamento Interior se hace referencia a ellas, especificando lo siguiente:

Artículo 25 de la Ley, párrafo tercero:

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no

tengan la capacidad efectiva de presenta quejas de manera directa.

Artículo 83 del Reglamento, párrafo primero:

Se entiende por organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas, las personas morales dedicadas a la promoción, defensa y difusión de los derechos humanos. Se comprenden dentro de esas organizaciones los organismos de colaboración y participación ciudadana o vecinal, que se constituyan conforme a la legislación en la materia

Asimismo, conviene advertir que en México, la mayoría de las ONG de derechos humanos se acogen jurídicamente a la figura de asociación civil contemplada en el Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, así como en la figura de Institución de Asistencia Privada, por lo se analizarán en el siguiente apartado con detalle.

Finalmente, cobra relevancia la existencia de instrumentos y/o mecanismos¹³ internacionales encargados de hacer valer los derechos humanos, entre ellos el de asociación. Dichos mecanismos no tienen un efecto directo, a menos que un país se adhiera a ellos y los refleje en su legislación interna.

Para el caso de México, es oportuno mencionar que conforme al Artículo 133 de la Constitución Política, "los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión"¹⁴, o dicho de otro modo, tienen condición paritaria con la Constitución.

En este contexto, es pertinente señalar que México ha firmado 58 instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos. Los referentes legales internacionales que tienen que ver con el derecho de asociación mencionados anteriormente, guardan la siguiente situación en el marco legal vigente en México:

¹³ Cabe señalar que si bien los términos instrumento y mecanismo refieren categorías diferentes, se hace referencia a ellos de manera indistinta, con el fin de señalar sólo su orientación a la defensa de los derechos humanos, sin intentar ahondar en sus particularidades.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 133

Nombre	Fecha de adopción	Entrada en vigor	Ratificación por México	Publicación en el DOF	Entrada en vigor para México
Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)	10 de diciembre de 1948	1948	1948		
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 de diciembre de 1966	23 de marzo de 1976	23 de marzo de 1981	20 de mayo de 1981	23 de junio de 1981
Convención Americana de los Derechos Humanos	22 de noviembre de 1969	18 de julio de 1978	24 de marzo de 1981	07 de mayo de 1981	07 de mayo de 1981
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	2 de mayo de 1948	1948			
Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos	9 de diciembre de 1998		Pendiente		

Datos tomado de Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA Jesús Rodríguez y Rodríguez CNDH 1988

3.1.1.2 Leyes internacionales con carácter supremo

En opinión de Alberto J. Olvera R.¹⁵ la libertad de asociación es una de las principales demandas políticas de las sociedades civiles contemporáneas, por lo menos en América Latina.

Sostiene que si bien existen reclamos por la existencia de garantías jurídicas y espacios de acción en la lucha por la democratización integral de la vida pública, estos esfuerzos se enfrentan con leyes anquilosadas, gobiernos cerrados y situaciones económicas que acentúan la exclusión y la pobreza. Considera que

¹⁵ Olvera Rivera, Alberto J. "Reflexiones Históricas " Ob. Cit

una parte de la solución a estos problemas es la defensa de la libertad de asociación.

Olvera sostiene que para impulsar esa lucha es indispensable comprender el derrotero histórico del asociacionismo civil y la naturaleza de sus relaciones con los marcos jurídicos y con los gobiernos nacionales, a partir de las siguientes variables:

- Señala que asociarse significa coordinarse voluntariamente con otras personas para llevar a cabo acciones colectivas orientadas a la defensa de intereses materiales o simbólicos comunes.
- El ejercicio de la libertad de asociación implica la previa existencia de individuos libres que cuentan con un espacio autónomo de acción.
- El fortalecimiento de la sociedad civil depende del desarrollo de las asociaciones voluntarias que forman su tejido social y materializan nuevas formas de solidaridad, de la existencia de una esfera pública en la que asuntos de interés colectivo puedan discutirse y de la disponibilidad de medios institucionales para establecer un puente de comunicación entre el nivel de la sociedad civil y la esfera pública y el ámbito de las instancias públicas representativas y el aparato de Estado.
- La fuerza real del asociacionismo sólo puede ser analizada a partir de una periodización rigurosa y de un concepto de asociación lo suficientemente amplio como para permitir en su seno la existencia de diversas formas de acción colectiva.

Bajo esta perspectiva, los principios jurídicos internacionales que buscan preservar la libertad de asociación, son los siguientes:

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*, aprobada por la ONU en 1948, es el primer documento internacional que proclama los derechos civiles, políticos y económicos de todos los hombres, mujeres y niños al margen de su nacionalidad, religión, situación económica, costumbres sociales o identidad étnica.

En su artículo 20 establece lo siguiente:

1. *“Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.*
2. *“Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.*¹⁶

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, es un documento que tipifica obligaciones multilaterales ratificado por más de 130 países, los cuales están obligados a conformar leyes para reconocer y proteger los derechos establecidos en el mismo.

¹⁶ Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1998. pp. 22.

En su artículo 21 establece lo siguiente:

“Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás”.

En su artículo 22 establece lo siguiente:

1. *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.*
2. *“El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.*¹⁷

La Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, consagra en su artículo 16 una protección amplia del derecho de asociación:

1. *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”.*
2. *“El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.*
3. *“Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.*¹⁸

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, establece en el artículo 22 lo siguiente:

*“Toda persona tiene el derecho de asociarse con otros para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos, ya sean de naturaleza política, económica, religiosa, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otra naturaleza”.*¹⁹

¹⁷ Ibidem pp 51

¹⁸ Ibidem pp. 1057

¹⁹ Ibidem pp. 1046.

*La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*²⁰ de 1998, consagra lo siguiente:

Artículo 5

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente*
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales y afiliarse a ellos o a participar en ellos*
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.*

Artículo 16

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos, las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades que llevan a cabo sus actividades.

Artículo 18

A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.

²⁰ Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. Organización de las Naciones Unidas *Revista Amnistía* No 35 México, Febrero 1999.

3.1.1.3 Las Asociaciones y Sociedades Civiles en el Código Civil del Distrito Federal en materia del Fuero Federal y de los Estados en materia del Fuero Común

La figura de "asociación" en sentido amplio, se divide en sociedades y asociaciones, las cuales son de dos categorías: civiles o mercantiles; a su vez, presentan diversos tipos, si el propósito es o no preponderantemente económico o mercantil:

- a) Será una asociación civil, si el fin no es preponderantemente económico.
- b) Será una sociedad civil, si el fin es preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación mercantil.
- c) Se trata de una asociación o sociedad mercantil si dicho propósito es especulativo y adopta alguno de los tipos de las sociedades mercantiles que prevé la ley (Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Instituciones de Seguros y Código de Comercio).

En este contexto, el Código Civil del Distrito Federal, refiere a las asociaciones civiles en los artículos 25 y 3071, al especificar su calidad de personas morales. Asimismo, del artículo 2670 al 2687, se especifican las cualidades de las asociaciones.²¹ Entre las disposiciones más importantes de estos artículos, destacan las siguientes:

- *Definición*

En su artículo 2670, el Código Civil señala que "una asociación civil se establece a través de un convenio entre varios individuos de manera que no sea enteramente transitoria para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico", es decir, un grupo de personas que se organizan para cumplir un objetivo en beneficio de la comunidad tiene la posibilidad de constituirse legalmente como asociación civil.

- *Constitución*

El artículo 2671 especifica que una asociación civil se constituirá a través de un contrato que debe constar por escrito, mismo que debe protocolizarse ante notario público y, posteriormente se deberán realizar trámites ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a fin de obtener su Registro Federal de Contribuyentes.

El contrato de sociedad de una organización debe contener los nombres y apellidos de los otorgantes, la razón social o denominación; el objeto social, duración, domicilio; y el capital social (en caso de tenerlo) o patrimonio, y la aportación con que cada socio debe contribuir

²¹ Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal Ed. Porrúa. México. 1998.

- *Estatutos*

El artículo 2673 dispone que éstas asociaciones se regirán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el registro público para que produzcan efectos contra terceros. En los estatutos debe quedar claro que la Asamblea General de la asociación es el poder supremo de dicha asociación, de ahí que la Ley permita que dichas características sean definidas por los asociados los cuales acuerdan sobre la persona que deberá representar y administrar la institución, por lo que prevé la designación de un Director General, o bien, un Consejo o Comité Directivo.

Conforme al artículo 2674, las facultades de éste quedarán establecidas en los estatutos y las designadas por la Asamblea General. En caso de considerarlo conveniente, los asociados pueden establecer otras instancias tales como comité de vigilancia, comité de finanzas, entre otros.

- *Asamblea*

Los estatutos también deben contener las formas y periodos en que serán convocadas las reuniones de la Asamblea General, tanto ordinarios como extraordinarios. Sin embargo, en caso de ser necesario el mismo Código Civil en su artículo 2675 señala que, la Asamblea General puede ser convocada por la dirección a solicitud de por lo menos cinco por ciento de los asociados o en su caso, por el juez de lo civil.

La Asamblea General tiene la capacidad de resolver sobre la admisión y exclusión de asociados; respecto de la disolución por anticipado de una asociación o su prórroga; del nombramiento del director o directores; de la revocación de nombramientos y; sobre los asuntos encomendados en los estatutos.

Dentro de este marco legal, los miembros de una asociación poseen derechos y obligaciones de tal manera que: en principio, la calidad de socio es intransferible de acuerdo al artículo 2684 del Código Civil; todo asociado gozará de voto en las asambleas generales; tiene derecho de vigilar la utilización de las cuotas para los fines que fue creada la asociación; los asociados deberán cumplir con la entrega de las aportaciones a las que estén obligados; tienen derecho de separarse de la asociación siempre y cuando lo realicen con previo aviso tal y como está asentado en el artículo 2680 del Código Civil.

- *Disolución*

Las causas por las que una asociación puede ser disuelta o extinguirse, de acuerdo al artículo 2585 del Código son las siguientes:

Por acuerdo tomado en la Asamblea General; por haber concluido el término fijado para su duración o por haber cumplido totalmente la realización del objeto por la que fue creada; porque sea imposible cumplir el objeto social para el que se forma la asociación o por resolución dictada por autoridad competente mediante un juicio.

Conforme al artículo 2686, en caso de disolución, la Asamblea General designa a uno o más liquidadores, quienes proceden a hacer un inventario de los bienes de la asociación y a pagar las obligaciones y compromisos contraídos.

Asimismo, conviene advertir que en el caso de que la asociación sea autorizada para recibir donativos deducibles, la totalidad de su patrimonio se destinará a otras donatarias autorizadas.

Una vez que los procedimientos señalados se llevan a cabo, los liquidadores deben proceder a cancelar el registro de la asociación ante el Registro Público de la Propiedad.

La importancia de la figura de asociación civil en el Código Civil, radica en el hecho de que es una figura muy flexible y permite una gran independencia organizativa y operativa, principalmente para realizar actividades de beneficio a la comunidad, y sin fines de lucro y que no estén prohibidos.

Entre las actividades que diversas organizaciones realizan cuando se acogen bajo la figura de asociación civil, destacan la atención a personas discapacitadas, ancianos y niños de escasos recursos; la promoción del desarrollo comunitario; la promoción de la conservación del medio ambiente, el impulso a la educación y la investigación científica y tecnológica; la educación cívica; la colaboración en actividades de rescate, etc.

En esencia, el Código ofrece en su apartado relativo a las asociaciones civiles, un mecanismo óptimo para las ONG ante la ausencia de un instrumento legal propio, que les permite adquirir, aunque limitado, un estatus jurídico.

En suma, el procedimiento que deben seguir las ONG que buscan acogerse a la figura jurídica de asociación civil son:

- Se constituye a través de un contrato escrito en el que se acuerdan las reglas a las cuales se sujetarán, es decir, lo que se denomina como Estatutos, en los que se expresa el nombre, domicilio, objeto de la asociación y la forma en que será administrada y dirigida.
- Registrar el nombre o denominación ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- El contrato deberá protocolizarse ante Notario Público para que obtenga el carácter de escritura pública.
- Posteriormente se deben realizar los trámites correspondientes para inscribir los estatutos en el Registro Público de la Propiedad y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para obtener el Registro Federal de Contribuyentes.

3.1.1.4 Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Politización y conflicto.

Pueden constituirse como Instituciones de Asistencia Privada (IAP's), aquellas organizaciones cuyo objeto social, como su nombre lo indica, sea el de realizar obras de beneficencia y de tipo asistencial.

Se regulan por las leyes de asistencia o beneficencia estatales. En México, 18 entidades federativas cuentan con este tipo de leyes: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, estado de México, Hidalgo, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.²²

Los antecedentes legales de la asistencia en México, se remontan a 1861, cuando el entonces presidente de la República, Benito Juárez García adscribe la beneficencia pública al Gobierno del Distrito Federal, creando la Dirección General de Fondos de Beneficencia, bajo la tutela del Ministerio de Gobernación.²³

Durante la presidencia de Porfirio Díaz, se dispone que es necesario crear una figura jurídica permanente, que garantice a los particulares que el efecto de sus actos de filantropía, caridad o altruismo, no sean socavados o vulnerados por el Estado. Además, estos reclaman que sus obras de asistencia social estén protegidas por un régimen fiscal favorable y que, a su vez, se respete perpetuamente la voluntad del fundador. Como resultado de esa disposición, surge la Junta de Beneficencia Privada, prevista en la ley respectiva promulgada el 7 de noviembre de 1899.

Esta Ley define a la beneficencia privada para el Distrito y territorios federales, como actos que se ejecutan haciendo uso de fondos particulares con un fin de calidad o instrucción, regulando la creación, funcionamiento, desarrollo y en su caso, liquidación o extinción de las Instituciones de Asistencia Privada; establece que el Estado no puede ocupar los bienes de las instituciones; que la voluntad del fundador debe ser cumplida inexorablemente y que la legislación debe favorecerlas con prerrogativas fiscales, tanto de carácter local como federal.

Para hacer cumplir esta Ley, surge la Junta de Beneficencia Privada como un órgano independiente del Poder Ejecutivo Federal, integrado por tres vocales elegidos por el Presidente de la República.

El 2 de enero de 1943, se promulga la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, la cual, junto con las reformas posteriores, es abrogada el 14 de diciembre de 1998, con la publicación en la Gaceta del Distrito Federal, de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, actualmente vigente.

²² Castro Salinas, Consuelo Introducción a las Instituciones Filantrópicas, Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada CEMEFI Colección Legal No. 1. México. 1997. 16 pp.

²³ Panorama actual e histórico de la Junta de Asistencia Privada en el Distrito Federal Panfleto anónimo, sin fecha y lugar

Conforme a la Ley de 1998, las Instituciones de Asistencia Privada son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósitos de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios.²⁴ Pueden ser de dos tipos:

- Fundaciones: son aquellas que se constituyen mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia social.
- Asociaciones: son aquellas cuyos miembros aportan cuotas periódicas o recaudan donativos para sostener la institución y puede pactarse además que se presten servicios personales.

La asistencia social, conforme al artículo 2 de la Ley, se define como "el conjunto de acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social... asimismo, las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y de ser posible, procurar su reintegración al seno familiar, laboral y social. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, protección y rehabilitación".²⁵

La Ley de Asistencia Privada establece como actos de constitución y requisitos de registro los siguientes:

- Se requiere permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para utilizar un nombre y la inclusión de la cláusula de extranjería.
- A través de convenio, los extranjeros pueden formar parte de cualquier asociación.
- Se pueden constituir por persona en vida o por testamento.

En vida:

- Presentar ante la Junta de Asistencia Privada (JAP) solicitud anexando el proyecto de estatutos (clase de actos, forma de sostenimiento, patronos, patrimonio pormenorizado, representantes, administradores, temporalidad, bases para la administración).
- La JAP autoriza los estatutos, expide copia certificada para que se protocolicen ante notario público y se inscriba la escritura en el Registro Público de la Propiedad.
- Si es fundación, la autorización de la JAP produce la afectación irrevocable de los bienes a los fines determinados y envía al Registro Público de la Propiedad para su inscripción.

²⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal. No. 85 Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Artículo 1. México. Diciembre 14, 1998.

²⁵ Artículo 2 Ibidem.

Por testamento:

- El notario tiene obligación de avisar a la JAP
- El albacea presenta solicitud ante la JAP con copia del testamento y sigue el mismo procedimiento anterior.²⁶

En ambos casos:

- No se especifican límites mínimos ni máximos para constituir su patrimonio.
- Se inscriben en el Registro Federal de Contribuyentes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las facultades de contratación de las IAP's son:

- Sólo pueden hacerlo en razón de los fines para los que fueron constituidas. De acuerdo a lo establecido en estatutos pueden realizar cualquier tipo de operaciones.
- Los donativos que reciban requieren autorización previa del Consejo Directivo de la JAP cuando sean onerosos o condicionales
- Si con el fin de allegarse fondos realizan actividades contrarias a las leyes o a sus propios estatutos, las IAP's serán sancionadas
- La remuneración para los empleados de las organizaciones es de libre determinación, sin restricciones en cuanto al monto, pero están sujetos a las prestaciones sociales obligatorias para cualquier institución privada y a la normatividad laboral.
- Las IAP's son consideradas de utilidad pública y contempladas en el Artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y gozan de exenciones, estímulos, subsidios y facilidades administrativas.

Algunas características de las IAP's relativas a su administración son:

- La JAP funciona como consejo fiscal.
- Las IAP's sólo pueden extinguirse mediante resolución de la JAP a solicitud del patronato o de manera oficiosa y por las causas previstas en la Ley respectiva. Asimismo, no pueden ser declaradas en quiebra o liquidación judicial. La JAP nombra liquidador.
- Si hubiera remanente de la liquidación se aplicará con sujeción a la voluntad del fundador, o en su defecto, los bienes pasan a la institución que designe la JAP, de preferencia con objeto análogo.²⁷

Debe advertirse que la Ley presentada por legisladores del PRD de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprobada en diciembre de 1998, causa entre las

²⁶ Artículos 8 a 23. Ibidem

²⁷ Capítulos IV a X. Ibidem

propias instituciones gran desconcierto y rechazo bajo el argumento de que busca estatizar la actividad asistencial.

El tema de las IAP's muestra una fuerte politización a partir del inicio de la administración gubernamental de Cuahutémoc Cárdenas Solórzano, cuando se pretende colocar en control absoluto del gobierno del Distrito Federal a la Junta de Asistencia Privada (JAP), a cargo entonces de Víctor García Lizama, quien es acusado por parte de la Secretaría de Salud, Educación y Desarrollo Social del gobierno de la ciudad, de operar a la Junta con desorden, sin democracia y en forma clientelar.²⁸

En diciembre de 1998, García Lizama renuncia al cargo, por presiones que diputados locales del PRD ejercen debido a las múltiples acusaciones sobre presuntos malos manejos en la JAP que se denuncian a raíz del conflicto en la Cruz Roja Mexicana que concluye con la remoción de su presidente, José Barroso Chávez.²⁹ Cabe señalar que el 29 de enero de 1999, es nombrado Alejandro David Ainslie de Font Relaux como nuevo presidente de la JAP.

Luego de la renuncia de Víctor García, Cuahutémoc Cárdenas se reúne con representantes de las principales IAP's, (Juan Ignacio Avalos, de la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada; Manuel Arango de CEMEFI; José María Basagoiti, del Colegio de San Ignacio de Loyola; Rubén Aguilar, ex rector del Banco de México; Rafael Dondé, de la Fundación Dondé y Fernando Castro y Castro, de la Fundación Miguel Alemán, entre otras) con el fin de tratar el tema de la iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada, presentada el 27 de octubre de 1998 por la fracción parlamentaria del PRD en la Asamblea Legislativa.³⁰

Los invitados del jefe de Gobierno coinciden en que la iniciativa "es anticuada, paternalista e intervencionista... no promueve la asistencia privada, sino que la inhibe con exceso de controles... y es discriminatoria, porque abarca solamente a las instituciones privadas que están afiliadas por obligación a la JAP y no a las asociaciones civiles, que están excluidas de las exenciones fiscales".³¹

Cabe señalar que el punto de oposición a la ley, lo constituye el capítulo X, donde se establece el mecanismo para nombrar al presidente de la JAP, dado que establece que "la Junta someterá una terna a la consideración del jefe de Gobierno, el cual designará al que considere idóneo; si rechaza la terna, la Junta deberá presentar otra. Pero si nuevamente la rechaza, el jefe de Gobierno deberá nombrar directamente al presidente, que ocupará el cargo durante tres años, sin reelección... el jefe de Gobierno conservará en todo momento el derecho de remover libremente al presidente de la Junta".³²

²⁸ Envila Fisher, Alejandro. "Batalla por la filantropía" en Uno más Uno. México. Noviembre 11, 1998. pp. 7.

²⁹ Cárdenas, Elena. "Deja García Lizama la presidencia de la Junta de Asistencia Privada" en Excélsior. México. Diciembre 2, 1998. pp. 14.

³⁰ Ortega Pizarro, Fernando. "Las principales instituciones de asistencia advierten que no aceptarán la nueva ley" en Revista Proceso. Núm. 1153. México. Diciembre 6, 1998. pp. 27 a 29.

³¹ *Ibidem* pp. 27.

³² *Ibidem*. pp. 28.

Asimismo, conviene advertir que el punto de conflicto se localiza en “el control del Monte de Piedad, que es la joya de las IAP’s, ya que es la única que genera cuantiosos recursos, producto de la usura que practica con la población pobre”.³³ El 10 de diciembre de 1998, el PRD aprueba el dictamen de la iniciativa de Ley de IAP’s para el Distrito Federal.³⁴

Como protesta por la aprobación de la Ley, las 290 IAP’s que aglutina la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada (AMIAP), deciden promover un juicio de amparo “para que sea el Poder Judicial Federal el que decida sobre la inconstitucionalidad de la ley”.³⁵

El 12 de enero de 1999, las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PVEM de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), interponen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un recurso de inconstitucionalidad, por considerar que esta Ley viola las garantías de las agrupaciones que atienden a sectores vulnerables, y porque la Asamblea no posee los atributos para poder legislar este ámbito, pues concierne a sectores privados y desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal.

El 2 de septiembre de 1999, el pleno de la SCJN declara por unanimidad la constitucionalidad de la Ley. Para determinar si la ALDF tiene competencia para legislar en materia de asistencia privada, la Corte realiza un estudio exhaustivo de carácter histórico, constitucional y legislativo de la asistencia social en México, para precisar su esencia, evolución y marcos constitucionales y legales que la han regulado.

Al respecto, revisan los estatutos del Gobierno del Distrito Federal, de la Ley General de Salud, Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social, Ley del Seguro Social, Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, así como el análisis de las reformas constitucionales de 1960, 1983, 1987, 1992, 1993, 1994 y 1996. La decisión subraya la facultad de los estados y el Distrito Federal de coordinar acciones de asistencia con el Gobierno Federal.

La SCJN concluye que la asistencia social se vincula a la salud y que estos servicios los prestan los sectores sociales tanto público como privado.³⁶ Importa señalar que el fallo, anula la acción de los amparos concedidos a las IAP’s.

El 17 de mayo de 2000, la SCJN determina de manera definitiva “la constitucionalidad de la Ley de IAP’s y que ésta es plenamente aplicable a las instituciones de asistencia privada, sin embargo, deja en manos de un tribunal colegiado aspectos de legalidad con motivos de actos de aplicación, referentes a la designación del presidente de la JAP, el nombramiento del patrono vocal del Nacional Monte de Piedad”.³⁷

³³ *Ibidem*.

³⁴ Bordón, Alejandra. “Mayorítea el PRD Ley de Asistencia” en *Reforma*. México. Diciembre 11, 1998. pp. 1.

³⁵ Olayo, Ricardo. “Piden IAP diálogo para fijar reglas de respeto” en *La Jornada*. México. Abril 24, 2000. pp. 51.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Aranda, Jesús. “Falla Corte a favor del GDF en materia de asistencia privada” en *La Jornada*. México. Mayo 18, 2000. pp. 39.

Con relación a los amparos de las IAP's, "subsisten 34 juicios de amparo, queda pendiente un fallo del Tribunal Colegiado de Circuito en el caso del Nacional Monte de Piedad, además de otros en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para la recuperación de cuotas que dejaron de entregar algunas de las instituciones amparadas."³⁸

3.1.1.4.1 Estímulos fiscales de las IAP's

El gobierno otorga estímulos de tipo fiscal a las instituciones que desarrollan determinadas actividades en beneficio de la comunidad. "Uno de los principales estímulos se refiere a la posibilidad de solicitar ante el Servicio de Administración Tributaria de la SHCP la autorización para emitir recibos deducibles y estar exentos del impuesto sobre la renta de los ingresos que reciban. A este tipo de instituciones comúnmente se les denomina 'donatarias autorizadas'.³⁹

Las asociaciones civiles y las instituciones de asistencia privada a través de la Junta, pueden acceder a dicha autorización si su objeto social es alguno de los siguientes:

- a) La atención a personas, que por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo.
- b) La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos de escasos recursos.
- c) La presentación de asistencia médica o jurídica, de orientación social, de servicios funerarios personas de escasos recursos.
- d) La rehabilitación de farmacodependientes de escasos recursos.
- e) Instituciones de enseñanza que cuenten con autorización o con reconocimiento de validez oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
- f) Instituciones culturales que promuevan las Bellas Artes así como bibliotecas y museos abiertos al público en general.
- g) Instituciones dedicadas a la investigación científica o tecnológica que se encuentren inscritas en el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT).
- h) Organizaciones que se dedican a la preservación e investigación de la flora y la fauna silvestre y acuática en determinadas áreas geográficas.⁴⁰

³⁸ Olayo, Ricardo. "Solicita JAP a Robles más atribuciones" en *La Jornada*. México. Noviembre 13, 2000. pp. 40

³⁹ Castro Salinas, Consuelo. *Introducción a los Instituciones Filantrópicas...* Ob. Cit. pp. 4.

⁴⁰ Ley del Impuesto Sobre la Renta. Artículo 70. http://www.sep.gob.mx/asisnet/leyes/01/ind_isr.htm

Cabe señalar que los requisitos generales para ser una donataria autorizada, establecen que la institución interesada debe procurar que sus Estatutos contengan cláusulas en las que establezcan:

- a) Que realizan sin fines de lucro alguno de los objetivos sociales mencionados en la lista anterior.
- b) Que no distribuyen entre los asociados los remanentes (utilidades).
- c) Que en caso de disolución de la institución, el patrimonio se transmite a otras donatarias autorizadas.
- d) Que no participa en actividades de proselitismo político o religioso.

La Ley del Impuesto sobre la Renta clasifica a las instituciones que se autorizan para emitir recibos deducibles llamadas donatarias autorizadas en tres categorías:

- a) Entidades que apoyan económicamente a otras donatarias autorizadas tales como fundaciones, patronatos y fideicomisos.⁴¹
- b) Instituciones que operan directamente sus programas establecidos a partir de ingresos provenientes de manera sustancial de la federación, estados o municipios y que no reciban ingresos en cantidades excesivas por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías. Asimismo, que no intervengan en campañas políticas o se involucren en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación.⁴²
- c) Instituciones que otorgan becas a través de concurso abierto al público en general y para realizar estudios en instituciones con validez o reconocimiento oficial de las Secretaría de Educación Pública (SEP) o de los estudios que se efectúan en el extranjero, reconocidas por CONACYT.⁴³

Para obtener la autorización, las asociaciones civiles deben realizar directamente el trámite ante la Administración Local Jurídica de Ingresos del domicilio fiscal de la institución.

En el caso de las Instituciones de Asistencia Privada o Beneficencia Privada, la Junta gestiona directamente dicha autorización ante la SHCP.

La lista de las donatarias autorizadas y sus renovaciones anuales se publica en forma periódica en el Diario Oficial de la Federación. A partir de esta publicación, la institución puede emitir recibos deducibles mismos que deberán llevar la fecha ya sea de su primera autorización o de su renovación anual.⁴⁴

Cabe advertir que el conflicto suscitado a partir de la aprobación de la ley actual de las IAP's en 1998, responde a la politización de los intereses económicos de

⁴¹ Ibidem. Artículo 70-A.

⁴² Ibidem. Artículo 70-B.

⁴³ Ibidem. Artículo 70-C.

⁴⁴ Castro Salinas Introducción a los Instituciones Filantrópicas.. Ob. Cit. pp 6.

quienes desarrollan actividades a través de estas organizaciones y que al mismo tiempo obtienen importantes regalías económicas.

Al respecto, no debe perderse de vista que la Junta de Asistencia Privada tiene la facultad de vigilar y controlar a las IAP's, a través de los siguientes mecanismos:⁴⁵

- Aprueba los Estatutos de la institución, así como sus presupuestos anuales, programas de procuración de fondos, programas de trabajo y sus modificaciones.
- Vigila su información contable a través de reportes que deben entregar mensualmente. Sin embargo, si cuentan con autorización para emitir recibos deducibles no están obligadas a dictaminar sus estados financieros como las asociaciones civiles. En algunas entidades federativas, este tipo de instituciones, además deben cubrir una cuota a la Junta como ocurre en el Distrito Federal, que es de seis al millar sobre sus ingresos brutos.

Asimismo, existe la posibilidad de que las IAP's accedan a exenciones, subsidios o descuentos de impuestos estatales en algunos Estados. Así por ejemplo, en el Distrito Federal, las IAP's cuentan con subsidios de impuestos tales como el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles; sobre nómina de los trabajadores que se establecen en el Código Financiero para el Distrito Federal.

En esencia, el conflicto derivado de la aprobación de la ley de 1998, evidencia los intereses conformados en torno a los organismos de asistencia privada, (Iglesia Católica, grupos empresariales, grupos de poder político, partidos políticos y organismos extranjeros) que desvirtúan la función social de esta institución, al funcionar como instrumentos de control, medio de influencia ideológica, religiosa y política y flujo recursos financieros con manejo discrecional.

⁴⁵ Ibidem pp 3

3.1.1.5 Legislaciones en el ámbito estatal: “la ley queso”

Pensar las razones por las cuales es conveniente que las Organizaciones No Gubernamentales deban tener un marco legal que las regule, implica introducirse a un terreno fangoso, escabroso y de difícil tránsito.

Sin embargo, la búsqueda de esas razones aparece como el primer paso para dotarlas de identidad propia y desmitificar el carácter negativo del término ONG como algo opuesto a ultranza al gobierno.

Si bien las ONG y el propio gobierno coinciden en que debe construirse el marco legal correspondiente, el problema de fondo es cualitativo.

En torno a la necesidad de legislar en materia de ONG, Gabriela Pérez Yarahuán⁴⁶ considera los siguientes factores:

- Existe una creciente interacción entre el gobierno y las ONG. El sistema político reconoce el papel que juegan en una sociedad más abierta; sin embargo, las reglas formales de esta relación no se han modificado para reflejar su crecimiento e importancia. Ejemplo de esto es la carencia de una definición legal de organización no gubernamental, y por ende la falta de tratamiento especial (particular) en la ley para la relación con el gobierno o para su situación fiscal financiera.
- Debido a que las reglas no están claramente establecidas, existe la posibilidad de que el gobierno ejerza discrecionalidad en el tratamiento legal de estas organizaciones. Tal vez una de las causas para el poco desarrollo del tercer sector en México sea la falta de un marco legal para sus actividades y la relación con los otros dos sectores.

Acorde a estas consideraciones, en el ámbito estatal se registran diversos esfuerzos por dotar a las ONG de una reglamentación propia, sin embargo, muchas veces aparece como la intención de crear candados para contener e inhibir su activismo. Las legislaciones existentes son las siguientes:

1. Por Decreto Número 46 de la LIV Legislatura de Guanajuato se establece la Ley de Comités Estatales de Participación Ciudadana, la cual refiere las funciones, atribuciones y obligaciones de dichos comités.

Esta ley “es de interés colectivo para la participación de los particulares como coadyuvantes de la administración pública en la realización y supervisión de obras estatales destinadas a la prestación de servicios públicos o de beneficio colectivo, así como auxiliar con recursos económicos a agrupaciones públicas o privadas cuyo objeto tienda a mejorar el bienestar social”.⁴⁷

2. En Jalisco, el Congreso local decreta la creación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. “Es una Ley de orden público y de

⁴⁶ Pérez Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David. “¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta” en Organizaciones Civiles y Políticas Publicas en México y Centroamérica Ed Porrúa México, 1998. pp. 454.

⁴⁷ Barrientos Cano, Laura Mitzi y Pantoja Salinas, Francisco Javier. Ob. Cit. pp. 65.

interés general, que tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipal”.

“En su Título Segundo quedan definidos y establecidos los ordenamientos legales para el Plebiscito y Referéndum. En lo que respecta a este último, el artículo 5 de esa ley establece que, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes o la de los ciudadanos que representen –por lo menos 2.5% de los electores de la entidad- podrán solicitar al Consejo Electoral someta a referéndum derogativo los reglamentos y decretos emanados del Poder Ejecutivo que sean considerados como trascendentales para la vida pública o del interés social del Estado”.

Con relación al plebiscito, el artículo 9 del Capítulo II menciona que “con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Consejo Electoral podrá someter a plebiscito propuestas o decisiones del Gobernador, con excepción del nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo”.

En el Título Cuarto, Capítulo I, se define a la iniciativa popular como “la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad, los proyectos de código o de reforma de éstos par que sea estudiada, analizada, modificada y/o aprobada”.⁴⁸

3. Por Decreto 791 de la LIV Legislatura de San Luis Potosí queda establecida la Ley de Referéndum y Plebiscito.

“Esta Ley tiene por objeto determinar las materias, requisitos, alcances y términos a que se sujetarán el referéndum y plebiscito. El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana será el organismo encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum y plebiscito que les sean solicitados”.⁴⁹

4. En Sinaloa, “es declarado el Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Culiacán... establece las facultades, obligaciones, prohibiciones y sanciones de los comités de participación ciudadana”.

“Este reglamento es un conjunto de disposiciones de orden público e interés social y tiene por objeto fomentar la creación y fortalecimiento de comités de participación ciudadana para fomentar la autogestión y de esta manera contribuir al desarrollo de mejores condiciones de vida en su entorno social”.⁵⁰

5. En Nuevo León, “la Comisión de Participación Ciudadana se instala el 29 de noviembre de 1994. Su objetivo es fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor del bienestar de su comunidad. La

⁴⁸ Ibidem. pp. 66.

⁴⁹ Ibidem. pp. 66.

⁵⁰ Ibidem. pp. 66.

preocupación anterior dio origen a la Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social".⁵¹

6. En Oaxaca, existe una Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas. Este ordenamiento legal define a las instituciones de asistencia, promoción humana y desarrollo social privadas como personas morales constituidas por voluntad de los particulares sin propósito de lucro y cuyo objetivo es la realización de actos humanitarios de asistencia.

"Para efectos de inspección, vigilancia y asesoría, y constituida como el órgano de poder público para actuar sobre las instituciones del ramo se creó la junta para el Cuidado de las Instituciones de Asistencia Privada, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas. Ante ella se presentarán los requisitos de registro, representación y administración, así como la modificación, extinción y sanción de estas instituciones".⁵²

7. En el artículo 15 de la Constitución Política del Estado de México, se señala que "las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades".

"Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos".

"Para dar cumplimiento... se adicionan disposiciones que establecen normas para las organizaciones civiles como sus objetivos y actividades, la atención del H. Ayuntamiento para estas formas de asociación, así como la creación de los comités de contraloría social, procedimientos y requisitos para la designación de sus integrantes y la determinación de sus funciones. Su actividad será regulada por los lineamientos que expida la Secretaría de Finanzas y Planeación, de la Contraloría y la Coordinación General de Apoyo Municipal".

Por otra parte, cabe señalar que el Estado de México cuenta además con una Ley de Asistencia Privada, decretada por la LI Legislatura y publicada en 1992.⁵³

8. En el estado de Tabasco, en marzo de 1999 el Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB) promueve entre las ONG locales la discusión sobre la conveniencia de impulsar un proyecto de ley de fomento a las actividades de las organizaciones civiles.

Entre los puntos importantes que plantea dicho proyecto, destaca lograr la promoción de la participación ciudadana en las políticas de desarrollo social,

⁵¹ Ibidem. pp 67

⁵² Ibidem. pp 67

⁵³ Ibidem. pp 68

otorgar a las ONG carácter consultivo permanente para determinar objetivos, prioridades y estrategias de la política de desarrollo social del estado y la creación de un Registro de Organizaciones Civiles de la entidad.

Durante la discusión para consensar el proyecto, las ONG argumentan que dicha ley las pone en manos del gobierno y que implica dificultades para realizar sus objetivos. Aunado a lo anterior, la ausencia en un interlocutor en el Congreso Local para presentar el proyecto al Pleno, implica que hasta la fecha, se mantenga suspendido.⁵⁴

9. En el Distrito Federal, es donde más se ha desarrollado el marco normativo para la actuación de las organizaciones civiles. Existe la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y el Código Civil.

Más aún, el 13 de abril de 2000, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), aprueba la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social de Organizaciones Civiles, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las ONG a los financiamientos que obtienen de donantes nacionales y extranjeros, así como contar con un registro público especializado de este tipo de organizaciones.⁵⁵

En opinión de Ernestina Godoy Ramos, el significado de esta Ley a largo plazo, es que "detonará procesos similares en el ámbito de las entidades federativas y a nivel federal, pues cristaliza un esfuerzo de perseverancia, creatividad, profesionalismo y fraternidad entre las organizaciones civiles... es un logro que se inscribe en la reforma del Estado, puesto que reconoce a las organizaciones civiles como actores sociales corresponsable en el ejercicio de la democracia participativa que asume y trasciende el sólo ejercicio del sufragio en las urnas... es una oportunidad para las organizaciones para probar en un territorio en concreto, la viabilidad de la ley y ensayar una nueva manera de relación entre el gobierno y la sociedad".⁵⁶

En su conjunto, estas referencias legales muestran una tendencia a reglamentar prioritariamente las cuestiones relativas a la participación ciudadana y la relación de las organizaciones civiles con el gobierno.

Si bien la participación ciudadana es un elemento que permea en el campo cotidiano de la actuación del ciudadano dentro de la comunidad y le permite contribuir en la solución de problemas sociales, la esencia de estas reglamentaciones dejan de lado la personalidad jurídica e identidad propia de las ONG y eventualmente, generan controversias por un afán perceptible de control y acotamiento.

⁵⁴ Galván Hernández, Beatriz. "Ley de fomento en Tabasco" en Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil. No. 7. Julio-agosto, 2000. México. pp. 27.

⁵⁵ "Aprueba la ALDF la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social de Organizaciones Civiles" en Excelsior. México. Abril 14, 2000. pp. 32.

⁵⁶ Godoy Ramos, Ernestina. "La perseverancia convertida en Ley" en Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil. No 17 Julio-agosto, 2000 México. pp. 14.

Bajo esta perspectiva, conviene reflexionar sobre el caso del llamado "Decreto 312" o la "ley quesillo"⁵⁷ relativo a la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca, aprobado por la LV Legislatura de Oaxaca el 10 de agosto de 1995 y publicado en el Periódico Oficial de Oaxaca el 4 de noviembre de ese año.⁵⁸

Sobre este controvertido decreto, conviene señalar que en diciembre de 1995, las ONG ingresan amparos en su contra ante la Corte de Justicia de la entidad, la cuál los rechaza.

Alianza Cívica del Distrito Federal, considera que la aplicación del decreto, implica la desaparición de las ONG y se llamarían Organizaciones Gubernamentales de Trabajo (OGT's).

Sostuvo que "es el 'proyecto piloto' para implantarlo a nivel federal. Se sabe de buen fuente que entrará como iniciativa de ley en el próximo periodo de sesiones de la H. Cámara de Diputados, por parte de la Comisión de Participación Ciudadana a cargo de Ma. de la Luz Lima Malvido".⁵⁹

El Foro de Organizaciones Civiles de Oaxaca (Foco), sostiene que esta Ley afecta el funcionamiento de las instituciones dedicadas al mejoramiento de las condiciones humanas, violando los derechos humanos relativos a las garantías de libre asociación, seguridad jurídica, legalidad y de trabajo.

Asimismo, considera que "esta Ley se inscribe en una tradición legal intervencionista, tutelar y corporativista. Su contenido atenta contra la integridad del objeto social de las personas morales, creando instancias de fiscalización... a todas luces la finalidad es el control corporativo, como queda demostrado con la integración de una Junta 'plenipotenciaria'"⁶⁰

Esta postura es fundamentada con las siguientes consideraciones:

- Dado que el artículo primero especifica que la ley "la tienen que cumplir las personas morales constituidas por voluntad de los particulares sin propósito de lucro, que se dediquen a actos humanitarios de asistencia" y paralelamente define que "son instituciones de promoción humana aquellas cuyo objetivo sea la superación del hombre y su desarrollo social, o que busquen el mejoramiento de las comunidades a través de la solidaridad",

⁵⁷ El quesillo o queso de Oaxaca es un queso de hebra, típico de la región, fácil de ser fabricado y que fácilmente se derrite con el calor. Rafael Reygadas señala que la relación metafórica del quesillo con la Ley 312, se establece al iniciarse la coordinación de las ONG oaxaqueñas, las cuales para calificarla, en son de broma comenzaron a llamarla "ley quesillo", como subrayando que estaba hecha apresuradamente y por instrucciones de alguien, refiriéndose implícitamente a la participación atribuida de manera real o imaginaria, en la confección de la ley a Clara Sherer, esposa del entonces gobernador Diórodo Carrasco. Reygadas Robles Gil, Rafael. Reygadas Robles Gil, Rafael y Godoy Ramos, Ernestina. Reforma del Estado y Organizaciones Civiles. Mimeo. México 1999. pp. 5. Iniciativas Públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia. México. Noviembre de 1998. pp. 225.

⁵⁸ Decreto 312 relativo a la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial. Núm. 44. Noviembre 4, 1995.

⁵⁹ "Reglamentar y Controlar las ONG's. Decreto 312" en Alianza Cívica del Distrito Federal Órgano de información, capacitación y análisis. Año 1, número 4. septiembre 1996, pp. 12.

⁶⁰ Grupo Mesófilo-Foco. ¿Porqué nos afecta el Decreto 312?. Mimeo. Julio, 1996.

implica que todas las organizaciones sociales deben someterse al control del Ejecutivo del Estado a través de la Ley.⁶¹

- El capítulo I trata de la llamada "Junta para el cuidado de las instituciones". La Ley señala que "es el órgano por medio del cual el poder público ejerce la función que le compete sobre las instituciones". Desde el punto de vista de FOCO, en la función de "cuidado" no se define claramente el tipo de función a que se hace referencia, lo que puede dar lugar a excesos en el desempeño de las actividades de la Junta.⁶²

Ello lo confirma, el hecho de que "el Presidente de la Junta será nombrado por el Gobernador", aunque esto se matiza, según la ONG, al señalar que será a través de una terna propuesta por el Consejo de Vocales de la Junta.⁶³

Para FOCO, la pretensión de ejercer control excesivo en la administración de las organizaciones, se materializa a través de las facultades otorgadas a la Junta, entre las que se encuentra la de "auditar la creación, modificación o extinción de las instituciones"⁶⁴ lo que deja a una sola instancia la facultad de decidir, sin más opiniones el destino de las personas morales que tengan como finalidad la beneficencia.

Otra función de la Junta, consiste en "aprobar los estatutos de las instituciones y elaborarlos en caso de no haber sido formulados"⁶⁵. En opinión de FOCO, esta disposición coarta la libertad que las personas tienen de decidir la normatividad interna de las instituciones de las que forman parte.

La Junta, conforme a la Ley, también puede "aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de inversiones en activos fijos de las instituciones, así como sus modificaciones"⁶⁶, así como "formular y aprobar sus proyectos de presupuesto y sus programas"⁶⁷, además de "condicionar su creación, modificación o extinción a los programas del ramo".⁶⁸

Al respecto, FOCO considera que "esta injerencia puede representar una agresión para los integrantes de una institución, quienes son personas con capacidad jurídica plena, que tienen derecho a decidir los movimientos que juzguen pertinentes para el buen funcionamiento de la institución, así como sus programas".⁶⁹

⁶¹ Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca. Ob. Cit. Artículo 1º.

⁶² *Ibidem*. Artículo 8.

⁶³ *Ibidem*. Artículo 10.

⁶⁴ *Ibidem*. Artículo 18, fracción II y 92.

⁶⁵ *Ibidem*. Artículo 18, fracción III y 39.

⁶⁶ *Ibidem*. Artículo 18, fracción VII.

⁶⁷ *Ibidem*. Artículo 18, fracción IX y 72.

⁶⁸ *Ibidem*. Artículo 18, fracción XI.

⁶⁹ Grupo Mesófilo. Ob. Cit

Otras atribuciones de la Junta, son recibir y aprobar el informe de labores de las instituciones,⁷⁰ las visitas de inspección se practicarán cuando lo determine la Junta,⁷¹ la cual puede nombrar un delegado quien puede ordenar y dirigir la práctica de arqueos,⁷² así como revisar todos los establecimientos, libros y papales de la institución⁷³ y verificar en cualquier momento si las instituciones están cumpliendo con su objetivo.⁷⁴

Asimismo, las instituciones tienen la obligación de realizar un informe mensual de los asuntos judiciales en los que intervenga, para que la Junta intervenga como su representante⁷⁵ y remitirle cada tres meses un informe contable, quien además puede autorizar los libros de contabilidad.⁷⁶ Para FOCO, esta facultad usurpa funciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. En materia de donaciones, cuando éstas son onerosas o condicionadas, se requiere de la autorización previa de la Junta para recibirlos.⁷⁷

El artículo 13 hace referencia "a una cuota mensual del 6 al millar sobre los ingresos brutos para cubrir los gastos de operación de la Junta. Esto significa, desde la perspectiva de FOCO un nuevo impuesto sobre el patrimonio de las instituciones, que además pretenden que se pague de manera mensual como renta dentro de los cinco primeros días de cada mes en la forma y lugar que señale la Junta. Además el dejar al arbitrio de esta Junta cómo y dónde se va a pagar provoca incertidumbre jurídica y puede dar lugar a abusos.

Asimismo, este precepto "representa una franca vulneración al patrimonio de las instituciones, que debe dedicarse a la realización de acciones de beneficencia, porque pretende que cuando no paguen las cuotas, tendrán que pagar como sanción un interés sobre saldos insolutos que será de un 10% más que el interés mensual de los bancos".⁷⁸

El desconcierto generado entre las ONG por el decreto 312, se materializó en el "Primer Foro de Organismos Civiles de Oaxaca" los días 26 y 27 de julio de 1996, para analizar y promover propuestas tendientes a abrogar la Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas.

Asistieron directivos de 73 ONG de 14 entidades federativas, así como ocho redes nacionales y ocho estatales que en su conjunto significaron la representación de 1,354 asociaciones.

⁷⁰ Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca. Ob. Cit. Artículo 18, fracción VIII.

⁷¹ *Ibidem*. Artículo 23.

⁷² *Ibidem*. Artículo 20, fracción IV

⁷³ *Ibidem*. Artículo 24.

⁷⁴ *Ibidem*. Artículo 28.

⁷⁵ *Ibidem*. Artículos 30 a 33

⁷⁶ *Ibidem*. Artículo 81.

⁷⁷ *Ibidem*. Artículo 58.

⁷⁸ Grupo Mesófito. Ob. Cit.

Como resultado del Foro, se formula la llamada "Declaración de Oaxaca" en la que las ONG acordaron impulsar propuestas legislativas en los niveles federal y estatal, tomando en cuenta aspectos relativos a que las organizaciones son entidades de interés público, la obligación y derecho de los mexicanos de participar en el desarrollo económico, social y político del país y construir una relación positiva entre el gobierno y las organizaciones civiles, así como participar en consulta, diseño, administración, ejecución, evaluación y vigilancia en las políticas públicas.⁷⁹

Actualmente, conviene señalar que el gobierno de Oaxaca no ha logrado instrumentar la ley, dado que las ONG de la entidad luego de haber solicitado un amparo con el objetivo de que se declarara la inconstitucional de dicha ley y que fuera rechazada, se presenta un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual después de cinco años, no ha tenido respuesta.

3.1.1.6 Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles

Los esfuerzos de las organizaciones civiles por coadyuvar a la formulación de una ley que les otorgue personalidad jurídica propia, no es reciente, de hecho se remonta a 1989.

Rafael Reygadas señala que la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles, "resume y concreta varios aspectos generales de cuatro décadas de luchas sociales, pero, de manera particular, resume ocho años de esfuerzos ciudadanos por lograr reconocimiento jurídico a las actividades de bienestar y desarrollo social realizadas por organizaciones civiles".⁸⁰

La dinámica asumida por las ONG para formular dicha iniciativa durante esos ocho años, se caracteriza por una permanente confrontación de posiciones con el gobierno federal.

➤ Las ONG como contribuyentes del impuesto sobre la renta

En diciembre de 1989, "la Cámara de Diputados aprobó una miscelánea fiscal propuesta por la Secretaría de Hacienda para incrementar de manera indiscriminada el número de causantes, excluyendo a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos y afectando su trabajo cotidiano. Es decir, las cambiaron al título Segundo de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, con la categoría de personas morales, comparándolas con las grandes empresas lucrativas nacionales y transnacionales... Al dejar de considerarlas como personas morales con fines no lucrativos, las asociaciones civiles pasaron a

⁷⁹ "Propone ONG's concretar compromisos de desarrollo" en *El Imparcial*. Julio 28 de 1996. Oaxaca, México. S/p

⁸⁰ Reygadas Robles Gil, Rafael y Godoy Ramos, Ernestina. *Reforma del Estado y Organizaciones Civiles*. Mimeo. México, 1999 pp. 5.

ser contribuyentes del impuesto sobre la renta, y en consecuencia, del impuesto al activo”⁸¹

Para Reygadas esta situación responde a los siguientes factores:

- Se trata de una política o racionalidad fiscal de la Secretaría de Hacienda, que para incrementar ingresos que había visto disminuidos por la venta de paraestatales, diseña, entre otros, un mecanismo para ‘pescar’ a evasores disfrazados; para ello emite una medida general autoritaria, sin reparar que perjudicaba a la mayoría de las asociaciones civiles de interés social y no lucrativas.
- Se trata de una intencionalidad de conocer más de cerca el trabajo de las ONG por el papel relevante que han jugado en los años recientes”.

Como efecto de ello, las ONG empiezan a buscar alternativas que expresen en términos jurídicos y fiscales el carácter de su identidad y servicio a la sociedad mexicana en un nuevo marco legal de relaciones con el gobierno. El autor considera que “la arbitrariedad fiscal fue el detonador de los nuevos procesos de articulación y organización entre diferentes ONG”.⁸²

La propuesta de miscelánea fiscal se da a conocer públicamente el 5 de diciembre de 1989 y es aprobada el día 15 de ese mes. Las ONG, envían el 13 de diciembre una carta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en la cual señalan que en la sociedad mexicana existen:

1. Sociedades dedicadas a las actividades mercantiles y a la producción con el fin de obtener ganancias para sus socios.
2. Sociedades y organizaciones políticas cuyo fin es el gobierno.
3. Agrupaciones cuyo fin es la expresión organizada de las religiones de los mexicanos.
4. Que hasta ahora han existido agrupaciones sociales, educativas, culturales, humanitarias, de subsistencia, de asistencia, de defensa de sus miembros, de carácter no mercantil ni lucrativo, cuyo fin es participar en la esfera de la sociedad civil.

⁸¹ Reygadas Robles Gil, Rafael. Abriendo Veredas... Ob. Cit. pp. 158. La ley fiscal existente desde del 1º de enero de 1984, en el Título III, Artículo 68, reconocía a las asociaciones civiles como personas morales con fines no lucrativos. A la letra decía: “Para los efectos de esta ley, se consideran personas morales con fines no lucrativos, las sociedades y asociaciones civiles, las sociedades cooperativas, las sociedades de inversión y en general las personas morales distintas de las comprendidas en el título II de esta ley. Las personas morales con fines no lucrativos no son contribuyentes del Impuesto sobre la Renta, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de esta ley”. El artículo 70 de la misma ley, antes de su modificación señalaba: “Las personas morales cuyos integrantes gozarán de este beneficio son los siguientes: I. Sindicatos obreros y los organismos que los agrupen. II. Asociaciones patronales. III. Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería o Pesca, así como los organismos que las agrupen. V. Asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes. VI. Instituciones de asistencia o beneficencia autorizadas por las leyes en la materia. XI. Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos, culturales o deportivos. XI. Sociedades civiles constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos de ahorro”.

⁸² Ibidem. pp. 159

La carta propone:

1. Que no se derogue la fracción V del Artículo 70, Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
2. Que se establezcan criterios diferenciales en relación a las actividades mercantiles y lucrativas de las no lucrativas.
3. Que los criterios y mecanismos de reconocimiento de las asociaciones, cooperativas y otras organizaciones de carácter no mercantil ni lucrativo, sean establecidos públicamente de manera democrática y en plazos razonables y espacios plurales que permitan la participación de los interesados en dicha definición.
4. Modificar el inciso "C" del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en los siguientes términos. "para instituciones privadas y organismos no gubernamentales que promuevan la cultura, la educación no formal, para la salud y las artes."⁸³

➤ *Rechazo de la Miscelánea Fiscal y articulación de las ONG*

En mayo de 1990 se forma la Comisión Organizadora del Frente de Asociaciones Civiles de la República Mexicana. El 22 de mayo, envían una nueva carta a la Cámara de Diputados y una copia de la anterior, que se remite antes de la aprobación de la Miscelánea Fiscal, señalando que "el viernes 15 de diciembre de 1989, en una sesión de la Cámara de Diputados en que el PRI no tenía quórum necesario, llamó a Aguilar Talamantes del PFCRN para apenas alcanzar el quórum, la Miscelánea Fiscal fue aprobada sin discusión en el lapso de una hora".⁸⁴

Al respecto, debe advertirse que la Ley es detonador en el proceso de articulación de las ONG, toda vez que se constituye como el punto de intersección para defender intereses comunes. Significa sentar el cimiento para la creciente cooperación entre ONG, que las lleva a fungir como actores coadyuvantes en la vida política y social.

El 20 de junio de 1990, se realiza en Tepozotlán, Estado de México, el Primer Seminario sobre la Situación y Perspectivas de las Instituciones Privadas de Asistencia, Promoción y Desarrollo Social en México, con el lema "Por una sociedad civil más comprometida".⁸⁵

En opinión de Rafael Reygadas, "el mérito del Seminario fue que pudieron expresarse los intereses y proyectos de los diversos convocantes: asistencia privada, filantropía empresarial, iglesia católica, funcionarios modernizantes salinistas, embajada y fundaciones norteamericanas" y que el fruto esperado era:

⁸³ Ibidem. pp. 160.

⁸⁴ Ibidem. pp. 161.

⁸⁵ El seminario buscaba unir fuerzas para dar mayor impulso a las organizaciones y acciones que se desarrollaran en este campo, dentro de un concepto fundamentalmente filantrópico. Participaron 90 instituciones filantrópicas y 10 ONG
Ibidem. pp. 162

comunicación, consulta y perspectivas de acciones coordinadas en apoyo a las obras filantrópicas".⁸⁶

La importancia del evento radica en la propuesta organizativa de representación activa de varios sectores y de articulación de esfuerzos civiles en materia de asistencia.

Paralelamente, el 4 de julio de 1990, la Dirección General de Fomento Cooperativo, dependiente de la Secretaría del Trabajo, hace público un anteproyecto de ley que planteaba la constitución de un Consejo Superior del Cooperativismo. Reygadas considera que esta iniciativa posibilitaba "coartar aún más la independencia de las cooperativas... dado que planteaba una sujeción a controles duros y una sobrerregulación, tanto de la formación de nuevas cooperativas como del quehacer de las ya existentes".⁸⁷

Esta situación, aunada a la experiencia del seminario, alienta a las ONG a organizarse para actuar en tres vertientes: la asistencia, la filantropía y la promoción del desarrollo. Al respecto, Rafael Reygadas sostiene que "cada una de estas tendencias conformaría constelaciones de propuestas y prácticas para intervenir en el mantenimiento y reproducción o en la transformación del conjunto de las relaciones sociales".⁸⁸

Bajo esta perspectiva, el 13 de julio de 1990, 35 asociaciones civiles se reúnen, para discutir la siguiente temática:

1. Dispersión de la sociedad civil popular y democrática.
2. Apropiación excluyente de la interlocución de la sociedad civil.
3. Cambios jurídicos.
4. Nuevos dispositivos de corporativización, vigilancia y control de la sociedad civil.
5. Centralización de recursos de la cooperación internacional.

El resultado de esa reunión es la constitución de "una comisión promotora, integrada por diversas ONG, cuya tarea fue convocar a una reunión nacional de "Grupos Organizados de la Sociedad Civil Popular y Democrática" que diera a conocer los acontecimientos y un análisis de los mismos a una comunidad mucho más amplia de ONG".⁸⁹

⁸⁶ Entre los participantes destacó Fundación Ford; grupos empresariales; la Sra. Negroponte, esposa del entonces embajador de Estados Unidos en México; la Sra. Piña Olaya, esposa del entonces gobernador de Puebla; Alejandra Moreno Toscano, entonces directora de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal; Manuel Arango, del Grupo Cifra; Rolando Vega, entonces director del Consejo Coordinador Empresarial; la Fundación Miguel Alemán; el Centro Mexicano para la Filantropía; la Fundación de Apoyo a la Comunidad; etc. Ibidem. pp. 162

⁸⁷ Ibidem. pp. 168.

⁸⁸ Ibidem. pp. 164.

⁸⁹ La comisión la integraron las siguientes ONG: Servicio, Desarrollo y Paz; Grupo de Educación Popular con Mujeres; Equipo Pueblo; Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular; y el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. Cabe señalar que estas organizaciones impulsarían la creación de Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, el 17 de agosto de 1990. Ibidem. pp. 167.

Esa reunión se lleva a cabo en el marco del Primer Encuentro Nacional de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, en la ciudad de México en agosto de 1990.

En el evento, se propone realizar un estudio de las diferentes formas jurídicas de asociación, en el que se utiliza por primera vez el término "organizaciones de promoción del desarrollo" y se determinaron, en opinión de los participantes, algunas características de las ONG: "estar sujetas a la Constitución de la República y al Código Civil, pero estar libres de control gubernamental en lo que toca a su funcionamiento interno y al manejo de sus recursos; realizar actividades de política pública de diversa índole; manejar sus recursos con autonomía y flexibilidad; tener órganos que les permitan la discusión y en caso de conflictos, contar con diversas instancias de apelación".⁹⁰

En el Segundo Encuentro Nacional de Convergencia, que se realiza del 12 al 14 de noviembre de 1990, se discute una iniciativa de reforma a la Miscelánea fiscal. La propuesta es presentada el día 14 de ese mes a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, buscando beneficiar a las organizaciones sociales amparadas bajo la figura de asociaciones civiles.⁹¹

La iniciativa sugiere lo siguiente:

"XIV: Las asociaciones y sociedades civiles no lucrativas, que realizan preponderantemente acciones de beneficios colectivo e interés social conformadas por los propios beneficiarios, o bien aquellas que se dediquen a la asistencia técnica, a la asesoría, a la capacitación o promoción de personas o grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar social, siempre y cuando dichas agrupaciones estén obligadas estatutariamente a la no distribuibilidad de remanentes".⁹²

➤ *Respuesta gubernamental y alianza de las ONG para formular una iniciativa de ley propia*

En marzo de 1991, por iniciativa propia, "la Secretaría de Hacienda expidió una contestación a las organizaciones civiles, reconociendo su carácter de 'beneficio colectivo y de interés social' si éste estaba expresado en los estatutos, por lo que podrían seguir considerándose exentas del impuesto sobre la renta".⁹³

En un intento por contener las dificultades que las leyes fiscales imponen al trabajo de las ONG, a mediados de 1993, Convergencia, el Foro de Apoyo Mutuo y otros grupos, "acordaron trabajar en la elaboración de una iniciativa de ley que

⁹⁰ Ibidem. pp. 169.

⁹¹ En el evento, las ONG precisaron los rasgos básicos que en su opinión distinguen a las asociaciones civiles de promoción del desarrollo: "se trata de organizaciones no lucrativas, cuyo objetivo es el beneficio colectivo de terceros y el interés social, su campo de trabajo son los grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar y no distribuyen entre sus socios los remanentes que pudieran tener". Ibidem. pp. 169.

⁹² La iniciativa no fue dictaminada por la Comisión de Hacienda, y consecuentemente, tampoco se debatió en el pleno. La Miscelánea Fiscal de 1990 sólo tomó en cuenta las iniciativas presentadas por la Secretaría de Hacienda el día 15 de noviembre. Ibidem. pp. 169.

⁹³ Ibidem. pp. 170.

reconociera la identidad de las ONG como organizaciones de servicio de bienestar colectivo y por lo tanto de interés público".⁹⁴

En ese año, el gobierno federal muestra un amplio interés por compatibilizar leyes mexicanas con la legislación de Estados Unidos para cumplir las exigencias de un Tratado de Libre Comercio, poniendo especial atención en reformas legislativas fiscales relativas a promoción y asistencia. "Esto llevó a que el 20 de noviembre de 1993 el gobierno firmara un convenio que reconocía a las organizaciones nacionales como 'caridades públicas', haciendo innecesario que concursaran por el status existente en los Estados Unidos para exención de impuestos".⁹⁵

Esto significa, según Reygadas "que si el gobierno mexicano reconocía como 'public charities' a determinadas organizaciones, el convenio eliminaba el costo de los trámites jurídicos requeridos para obtener la exención de impuestos y transformaba en donatarias legales de recursos norteamericanos a esas instituciones, reconociéndose el mismo carácter que las 'public charities' norteamericanas".

Asimismo, sostiene que "al querer homologar determinaciones fiscales para actividades sociales concebidas y encuadradas de manera profundamente distinta, generó incertidumbre y airadas protestas... fue tal el problema que la Secretaría de Hacienda tuvo que emitir un comunicado en el que limitaba esta reglamentación solamente a las organizaciones que quisieran recibir en México donativos deducibles del pago de impuestos válidos en Estados Unidos".⁹⁶

En el periodo inmediato anterior a la firma del Tratado de Libre Comercio, Reygadas señala que "para evitar la doble tributación, se aprobó al vapor un paquete de ajustes fiscales... publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre de 1993 una nueva miscelánea fiscal, que para conceder el carácter de no contribuyente del impuesto sobre la renta a las personas morales se condicionaba en la fracción VI del mismo artículo 70, a obtener, de la misma Secretaría de Hacienda, la autorización para recibir donativos deducibles de este

⁹⁴ Ibidem pp 176

⁹⁵ En Estados Unidos, "existe legislación federal, estatal y local para el tercer sector. La más importante es la federal, que data de 1969. El Internal Revenue Service (IRS), oficina del Departamento del Tesoro encargada de la recaudación fiscal, estableció una tipología para dar un trato adecuado a estas instituciones. La tipología está formada por cuatro sectores o anillos. El primero, conformado por organizaciones no lucrativas destinadas a beneficiar a sus socios: clubes, grupos de veteranos de guerra, cooperativas de consumo, cámaras de comercios y otras. Las donaciones que reciben en efectivo no son deducibles de impuestos. Los otros tres anillos corresponden a las instituciones de caridad o filantrópicas, que son definidas por el artículo 501 (c-3) de la tipología de la siguiente manera: organizaciones que tienen propósitos "religiosos, caritativos, científicos, de seguridad pública, educativos o literarios". El anillo 2, está formado por las fundaciones privadas. Estas pasan por una prueba a través de la cual demuestran que son un hospital, una escuela o una iglesia, o bien un grupo que cumple cabalmente con algunas de las definiciones alternativas de organización "financiada públicamente" o mejor conocidas como 'Public Charities'. El anillo 3, está compuesto por museos, centros de investigación y otras. El anillo 4, compuesto por las fundaciones financiadoras 'Grant-making Foundations'. Todo el sector está exento de impuesto sobre la renta. La deducibilidad de impuestos sobre la renta de los donativos que los individuos hacen a las organizaciones no lucrativas comprende a todas las instituciones de los anillos 2, 3 y 4. Centro Mexicano para la Filantropía. La filantropía mexicana. diagnóstico y propuestas. Citado en Reygadas. Ibidem. pp. 178.

⁹⁶ Reygadas cita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Administración General de Ingresos, a través de oficio No. 325-A008469.363/052 del 18 de enero de 1994, dirigido al CEMEFI a Manuel Arango, señala que los artículos 135H, 135I, 135K, son aplicables únicamente a las personas morales que soliciten autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta en el extranjero, conforme a los convenios suscritos por México para evitar la doble tributación. Ibidem. pp. 180

gravamen, formando un candado, y en los hechos, obligando a pagar impuesto sobre una renta inexistente y afectando la naturaleza misma de las organizaciones civiles⁹⁷ toda vez que implicaba recibir un trato similar al de sociedades mercantiles.

La respuesta de las ONG se orienta a continuar con la búsqueda de apoyo institucional a sus peticiones de trato fiscal, por lo que "el 6 de diciembre de 1993, 107 asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y fundaciones dirigieron una carta al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, pidiendo la suspensión del artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta... demandando la formación de grupos plurales de trabajo integrados por funcionarios del gobierno federal y organismos no gubernamentales, dedicados a la promoción del bienestar y el desarrollo social, con el fin de realizar las propuestas de cambio a la legislación".⁹⁸

Las ONG conforman una alianza coyuntural de organismos no gubernamentales con el objeto de modificar la ley y proponer medidas acordes a la naturaleza del quehacer de las ONG, que reconozcan su identidad y su carácter de organizaciones no lucrativas y de bienestar social.

La importancia de esta alianza, se ciñe al hecho de concertar una reunión con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el 10 de febrero de 1994. El 3 de febrero, las ONG definen los siguientes objetivos para la sesión conjunta con los funcionarios de la SHCP:

1. "Solicitar que el porcentaje de gastos administrativos de las ONG pueda ser por lo menos del 20%".
2. "Que la obtención de la autorización para recibir donativos deducibles no sea requisito indispensable para otorgar la exención del pago del impuesto sobre la renta".
3. "Que la obtención del permiso de deducibilidad sea un trámite ágil y expedito".
4. "Que se establezcan claramente los criterios para otorgar la deducibilidad y que ésta deje de ser discrecional; que se expliquen las razones en los casos de que la deducibilidad fuera negada".
5. "Que se establezca un porcentaje razonable para la comprobación de gastos que se realizan en comunidad, para los cuales no es posible obtener comprobantes fiscales, especialmente en las zonas de extrema pobreza".
6. "Que las personas físicas y organizaciones populares puedan recibir recursos sin obligación de cumplir con todos los requisitos de comprobación fiscal".

⁹⁷ Otros candados del artículo 70-B se derivan de "que las entidades desarrollen su objeto social y no se involucren en actividades políticas o para influir en la legislación". Ibidem. pp. 195.

⁹⁸ Ibidem. pp. 195.

Asimismo, acuerdan solicitar a la SHCP "el establecimiento de una ventanilla única para estos asuntos y la conformación de una mesa conjunta de trabajo para analizar y modificar las disposiciones fiscales que pudieran afectar a las personas morales no lucrativas".

El 10 de febrero de 1994 se realiza la reunión entre representantes de ONG y funcionarios de la SHCP, quienes "discutieron la problemática fiscal; planteamiento de problemas concretos; intervención de la SHCP; propuestas de trabajo; y alternativas legales".⁹⁹

Las ONG proponen que se añada a la Ley del Impuesto Sobre la Renta una cláusula "que permitiera ampliar las actividades con el propósito de que un mayor número de asociaciones y sociedades civiles pudieran ser consideradas como no contribuyentes". La cláusula propuesta refería lo siguiente:

"XVI: las asociaciones civiles no lucrativas, que realizan acciones de beneficio colectivo e interés social, o bien aquellas que se dediquen a la asistencia técnica, a la asesoría, a la capacitación o promoción de personas o grupos que no tienen acceso a los mínimos de bienestar social, siempre y cuando dichas asociaciones estén obligadas estatutariamente, o bien fiscalmente, a la no distribuibilidad de remanentes y que éstos se destinen siempre al cumplimiento del objetivo social".¹⁰⁰

Sin embargo, la reunión es un acercamiento fugaz entre las ONG y las autoridades. Al respecto, Reygadas señala que "los funcionarios escucharon y pidieron que se les enviara un documento en el que enlistaran los asuntos en trámite y se enviaran a la SHCP. En marzo son enviados dichos documentos, sin embargo, no hay más reuniones, ni comisiones de trabajo con la Secretaría".¹⁰¹

Posteriormente, las ONG se reúnen conforme lo acordado en 1993, con el fin de formular a través de su propia iniciativa, un proyecto de ley cuya vertiente principal es su identidad como organismos de interés público y de bienestar colectivo. Reygadas sostiene que "se trataba de una ley de fomento, que facilitara, incentivara, otorgara prerrogativas, estimulara las actividades y la participación ciudadana solidaria y no lucrativa de gestión de las figuras jurídicas, sino un fomento a la vida cívica social".¹⁰²

Las ONG deciden darle al primer borrador el nombre de "*Propuesta de Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*".¹⁰³

Para las ONG tiene gran trascendencia que el proyecto de ley tenga el mayor consenso posible. Por ello, "del 15 al 29 de septiembre, la Comisión para la Ley convocó a todas sus organizaciones miembros a dar sus puntos de vista sobre la

⁹⁹ Ibidem, pp. 201.

¹⁰⁰ Ibidem, pp. 202.

¹⁰¹ Ibidem, pp. 202.

¹⁰² Ibidem, pp. 204.

¹⁰³ Ibidem, pp. 207.

propuesta a través de una consulta nacional¹⁰⁴ de la que se derivan diversas observaciones al proyecto.

Uno de los factores de mayor controversia sobre el proyecto de ley, es la definición de la instancia encargada del registro de las ONG. Algunas propuestas sugieren que se registren ante la Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, e incluso, ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Distrito Federal.¹⁰⁵

A pesar de la demora, el proyecto de ley logra concretarse y consensarse con numerosas ONG. Asimismo, centra la atención de importantes instancias del gobierno federal. Al respecto, "el 9 de octubre de 1995, las ONG impulsoras de la ley, presentaron públicamente su propuesta de *Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social*, en la Universidad Iberoamericana... con la presencia de 300 representantes de instituciones civiles y dependencias gubernamentales entre las que destacó la Dirección Jurídica de la Presidencia, la Coordinación de Asesores del Secretario de Gobernación, la Subsecretaría de Desarrollo Político, la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de Ministros de la Suprema Corte de Justicia".¹⁰⁶

➤ *Acercamiento ONG-Comisión de Participación Ciudadana.*

1995 resulta ser un año de gran trascendencia para el trabajo de las ONG, toda vez que las actividades desarrolladas por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁰⁷, se constituyen como cimiento de la atención institucional que paulatinamente adquiere el sector no gubernamental.

Al respecto, la Comisión de Participación Ciudadana, convoca a una Audiencia, que tiene lugar el 19 de octubre de 1995 y a una Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana, cuyos foros regionales se llevan a cabo del 26 de abril al 4 de julio de 1996.¹⁰⁸

Conviene mencionar que durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la atención a las organizaciones civiles a través de la Comisión de Participación Ciudadana, se distingue por las siguientes acciones:

- En el mes de febrero de 1995, se inició una labor de acercamiento de la Comisión con organizaciones de la sociedad civil y entidades

¹⁰⁴ Ibidem. pp. 208.

¹⁰⁵ Ibidem. pp. 214.

¹⁰⁶ Ibidem. pp. 215.

¹⁰⁷ La Comisión de Participación Ciudadana fue creada durante la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1994-1997), el 29 de noviembre de 1994. El objetivo de la Comisión se inscribió en la necesidad de redefinir el espacio público, con el fin de realizar reformas que permitieran la colaboración de la sociedad civil con el gobierno en la definición de políticas públicas. En la LVI Legislatura la Comisión fue presidida por la diputada priísta Ma. de la Luz Lima Malvido. Comisión de Participación Ciudadana. Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana. Memoria. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. México, 1996. pp. 16.

¹⁰⁸ Ibidem. pp. 17.

gubernamentales, con lo que se logra una interacción e intercambio de información.

Muestra de ello, "fue el 'Seminario sobre el Sector no Lucrativo y el Desarrollo Social en México' organizado junto con el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), realizado el 29 de marzo en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Su finalidad fue iniciar un diálogo entre los diputados de las LVI Legislatura y las ONG".

Dicho contacto sienta las bases para dotar a los legisladores de elementos de un panorama general sobre el tema. "Se contó con la participación, entre otras organizaciones, de la Fundación Miguel Alemán; PHILLOS; Grupo de Economistas Asociados; Centro Cultural Antonio Montesinos, A.C.; Monte Pio Luz Saviñón; Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.; Fundación Mexicana para la Educación Ambiental; y la Fundación Cultural Bancomer. En el seminario se describió el estado en que se encontraban los grupos del tercer sector, así como la problemática que enfrenta".¹⁰⁹

- Entre los meses de abril y julio, "la comisión configuró una estrategia de acercamiento con organizaciones civiles e instancias gubernamentales, además de enriquecer su acervo documental para el estudio de estos grupos".¹¹⁰
- Durante julio, "inició un Diagnóstico Nacional haciendo un muestreo a organizaciones civiles, en cumplimiento a dos de sus objetivos: fortalecer desde el Poder Legislativo a las organizaciones civiles y fortalecer los canales de comunicación entre sociedad civil y entidades gubernamentales... el objetivo central del Diagnóstico fue promover el conocimiento permanente de las organizaciones de la sociedad civil en todo México y brindar información para que se conozca de ellas".¹¹¹
- Los días 12 a 25 de agosto, "se realizó una misión de estudio a Colombia, con el propósito de conocer los marcos legales y la realidad práctica respecto a las ONG y sus relaciones con el gobierno".¹¹²
- El 19 de octubre, tiene lugar la "Primera Audiencia Pública", convocada por la Comisión de Participación Ciudadana, con el propósito de recibir propuestas para formular una ley que regule el activismo de las organizaciones sociales.¹¹³

¹⁰⁹ Ibidem pp 21

¹¹⁰ Ibidem pp 21

¹¹¹ Ibidem pp 22

¹¹² Ibidem pp 23.

¹¹³ Fueron presentadas un total de 28 propuestas ciudadanas. Destacó particularmente el Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social a cargo del Centro Mexicano para la Filantropía, la Fundación Miguel Alemán, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo y Profesionistas de la Universidad Iberoamericana. Se recibieron importantes aportaciones en materia de participación ciudadana en los aspectos electoral, fiscal, penal, penitenciaria, salud, educación, artes y derechos humanos. Los principales estados participantes fueron Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal. Durante el acto inaugural, destacaron las declaraciones en torno a los principios generales orientadores de un nuevo marco regulatorio, como son independencia; reconocimiento de estas organizaciones como

En enero de 1996, la Comisión de Participación Ciudadana “participó en el Taller Centroamericano ‘En Busca de una Legislación que Fortalezca la Participación y Acción de la Sociedad Civil’, realizada en El Salvador. Tuvo como fin intercambiar experiencias respecto a la participación ciudadana, así como los avances para contar con un marco normativo propicio.¹¹⁴

Durante el primer semestre de 1996, realiza una Consulta Pública sobre Participación Ciudadana, a partir de la cual se toman lineamientos generales para iniciar el diseño de la ley para ONG. Esta consulta se realiza en cuatro foros regionales: Región I: 26 y 27 de abril en la ciudad de Toluca, Estado de México; Región II: 12 de junio, en Jalapa, Veracruz; Región III: 13 de junio, en Chihuahua; y Región IV: 4 de julio, en Monterrey, Nuevo León. Asimismo, se realizó el Taller Nacional sobre Participación Ciudadana, en Zacatecas, del 27 al 29 de septiembre.¹¹⁵

Los resultados de la Consulta, obtienen las siguientes conclusiones:

a) Mecanismos de Participación Ciudadana

- Que los tres niveles de gobierno celebren convenios de coordinación para el ejercicio de las atribuciones que tienen en materia de bienestar y desarrollo social.
- Reglamentar el derecho a la información de todos los órdenes de la acción pública y de todo el proceso de toma de decisiones en donde se dispone del patrimonio nacional.
- Establecer mecanismos para incorporar la participación ciudadana en las decisiones nacionales, estatales y locales, tales como: consulta ciudadana, iniciativa popular, plebiscito, referéndum y renovación de mandato.¹¹⁶

b) Articulación de los Organismos de la Sociedad Civil con las Autoridades y Entidades Públicas:

- Conformar grupos ciudadanos colegiados en las tres instancias de gobierno para influir en el desarrollo y bienestar de la sociedad, coadyuvando con las funciones del gobierno.
- Elaborar directorios de organismos civiles por funciones, y de personas e instituciones públicas que puedan colaborar en cada caso.
- Participar y ser órganos de consulta en el diseño, administración, operación y evaluación de políticas, planes y programas públicos.¹¹⁷

instancias de interés y utilidad pública; colaboración y mutua responsabilidad; criterio de estímulo y disponibilidad a quienes desean aportar tiempo, talento y dinero en beneficio de la sociedad. *Ibidem.* pp. 25.

¹¹⁴ *Ibidem.* pp. 26.

¹¹⁵ *Ibidem.* pp. 31

¹¹⁶ *Ibidem.* pp. 33

¹¹⁷ *Ibidem.* pp. 33.

c) Representación Ciudadana y Cultura Cívica

La preocupación central por la falta de una definición legal, clara y eficaz de su personalidad jurídica, sugieren que exista una nueva figura que englobe a todas las formas de organización creadas por la sociedad para representar, satisfacer y defender sus intereses. Proponiéndose para tal efecto dos términos:

- Organizaciones No Gubernamentales.
- Organizaciones Civiles.¹¹⁸

d) Mecanismos de Democracia Directa:

- Sugieren una ley de consulta pública que reconozca y de validez a figuras como el referéndum y la iniciativa popular legislativa. Dicha figura establecida en la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) de 1977 y eliminada en 1987, se restituyó en los artículos 33 a 35 del COFIPE.¹¹⁹

e) Mecanismos de participación ciudadana para la planeación del desarrollo.

- Crear una coordinación de organizaciones civiles y sociales, para atender problemas económicos, políticos y sociales de nuestro país.
- Crear una Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, con carácter federal y reglamentaria en el artículo 25 de la Constitución para promover en la sociedad conductas fundadas en la responsabilidad social, la solidaridad y la filantropía.¹²⁰

f) Consejos Consultivos Ciudadanos en Instancias Públicas:

- Esta figura propuesta por el Poder Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para servir como foro de la sociedad civil, plantea que dichos consejos sean electos por la ciudadanía para ofrecer información especializada.

En búsqueda de una participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, considera la necesidad de crear mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución; adicionalmente, cree preciso concretar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a su participación gremial y política, sin menoscabo de la libertad de asociación, afiliación y participación política de las organizaciones.¹²¹

¹¹⁸ Barrientos Cano, Laura Mitzi y Pantoja Salinas, Francisco Javier. Ob. Cit. pp. 59.

¹¹⁹ Ibidem pp 59

¹²⁰ Ibidem pp 60

¹²¹ Ibidem pp 60

g) Otros temas:

- Crear Comités de Supervisión y Evaluación;
- Crear diversos organismos de carácter gubernamental con funciones de apoyo, asesoría y fomento de la participación ciudadana;
- Crear un organismo público descentralizado para fomentar el desarrollo e interrelación de las organizaciones de la sociedad civil;
- En materia de derechos humanos, proponen mayor acceso a la información relativa a la tarea gubernamental;
- En el campo de la administración de justicia, proponen crear foros públicos, cursos, conferencias, entre otros para concientizar a la ciudadanía;
- La participación ciudadana debería estar regida por una ley específica que coordine y fomente esta actividad, pero que diferencie entre otras organizaciones políticas y de beneficencia, para evitar en lo posible la sobrepolitización de sus agendas;
- En materia de promoción cívica, proponen crear procuradurías de derechos cívicos e instalar centros de orientación ciudadana, y
- Se abordan temas relacionados el medio ambiente, ecología y discapacitados.¹²²

Finalmente, conviene señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluye en la miscelánea fiscal de 1997 una adición a la fracción de XVIII del artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, referente a la exención de impuestos por donativos.¹²³

➤ *Alejamiento ONG-Comisión de Participación Ciudadana*

En la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, cuyo período de vigencia es de 1997 al 2000, la iniciativa denominada "Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social" presentada en la anterior Legislatura por diversas ONG entre las que destaca el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, queda pendiente y sin revisión.

Sin embargo, durante el segundo semestre de 1998, la Comisión de Participación Ciudadana¹²⁴ retoma dicha iniciativa y reforma el proyecto. En noviembre de 1998, proponen al pleno una nueva iniciativa denominada "*Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*".¹²⁵

¹²² Ibidem pp 61

¹²³ Ibidem pp 28

¹²⁴ Durante la LVII Legislatura, la Comisión de Participación Ciudadana fue presidida por el diputado del PT Ricardo Cantú Garza.

¹²⁵ "Regulación para transparentar a organizaciones filantrópicas: Ernesto Zedillo" en Uno más Uno México. Noviembre 11, 1998. pp. 23.

Dicha Ley es elaborada con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y forma parte de un paquete de reformas a diversas Leyes como la: Orgánica de la Administración Pública Federal, General de Educación, Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente y del Impuesto Sobre la Renta. En este sentido, el fundamento constitucional de las Leyes citadas es aplicable a la iniciativa de Ley, la cual viene a ser complemento necesario de las primeras.

En términos generales, en la iniciativa de "*Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*" se establecen criterios tales como recursos y fondos públicos, exenciones de impuestos, subsidios, estímulos fiscales, entre otros, todos éstos de carácter federal y que serían proporcionados a través de dependencias de la Administración Pública Federal.

A su vez, se inscribe en el contexto de las leyes de naturaleza eminente de fomento, como es el caso de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte, que fijan bienes para promover actividades a través de un conjunto de apoyos institucionales, tales como estímulos económicos, entre otros.

En cuanto al contenido de la iniciativa¹²⁶, se formulan las consideraciones siguientes:

- En el capítulo primero denominado "Disposiciones Generales" se establece el objeto de la Ley, que consiste en el fomento federal de las actividades de desarrollo social por ser consideradas de interés general, a efecto de promover en la sociedad conductas fundadas en la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la beneficencia y la asistencia sociales.

Asimismo, la iniciativa considera de interés general las actividades de desarrollo social, dotándolas de prevalescencia sobre el interés particular, a la vez que las ubica en el contexto de acción de la sociedad organizada, que debe ser fomentada precisamente por sus características de solidaridad, filantropía, corresponsabilidad, beneficencia y asistencia.

Cabe señalar que no regula la organización interna de las organizaciones sociales, respeta su autonomía y capacidad interna de decisión y acción.

Por otro lado, define a las actividades de desarrollo social como aquellas que realicen sin ánimo de lucro y sin fines religiosos o políticos las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, fundamentalmente en materia de derechos humanos, obras y servicios públicos, desarrollo sustentable, protección al ambiente, desarrollo urbano, convivencia social, desarrollo artístico e histórico, patrimonio cultural, asistencia social, educación, participación ciudadana, prevención y protección civil, salud, investigación científica y tecnológica, capacitación, así como servicios de apoyo a la creación y el fortalecimiento de las organizaciones civiles.

¹²⁶ Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). *Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles*. México, 1998. 22 pp.

Esta ley prevé que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), promueva la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos locales, tratando así de armonizar los esfuerzos que en el rubro de fomento a las actividades de las organizaciones civiles realizan los tres órdenes de gobierno en el marco de la población del desarrollo, en materias recurrentes como salud, educación, desarrollo urbano y preservación del equilibrio ecológico.¹²⁷

- En el capítulo segundo, referente al Registro de Organizaciones Civiles, la iniciativa señala que la Secretaría de Desarrollo Social llevará el registro de organizaciones civiles en el que se inscribirán, cuando así lo soliciten, las organizaciones civiles que realicen las actividades a que se refiere la Ley.

El Registro constituye el instrumento primordial para introducir a las organizaciones civiles que lo deseen, en el esquema de derechos y obligaciones previsto en la iniciativa y otorga a dichas organizaciones, elementos de discusión respecto de otras no inscritas, que garantizan su seriedad y prestigio.¹²⁸

- En el capítulo tercero, "De los Derechos y Obligaciones de las Organizaciones Civiles", se establece en primer término, los derechos a los que accederán las organizaciones civiles inscritas destacando lo relativo a constituirse en instancias de consulta de la política nacional de desarrollo social; ser representantes en los órganos de participación y consulta ciudadana en materia de desarrollo social; participar en los programas de desarrollo social y en la promoción de mecanismos de contraloría social; recibir los bienes de otras organizaciones civiles que se extingan, acceder a los recursos y fondos públicos destinados a actividades de desarrollo social; gozar de exenciones de impuestos, derechos u otras contribuciones; así como subsidios, estímulos fiscales y demás beneficios económicos y administrativos; recibir donativos y aportaciones deducibles de impuestos; y coadyuvar a la prestación de servicios públicos entre otros.

Por otra parte, se determinan las obligaciones de las organizaciones civiles, las cuales son: las de informar al Registro cualquier modificación a su acta constitutiva o estatutos; de su contabilidad o estados financieros; en el caso de disolución transmitir sus bienes a otra organización inscrita en el Registro, destinar sus bienes, recursos y remanentes únicamente al cumplimiento de su objeto; carecer de ligas de dependencia o subcoordinación con partidos políticos y abstenerse de efectuar actividades político partidistas y de proselitismo o propaganda con fines religiosos.¹²⁹

- En el cuarto capítulo, relativo a las sanciones, se establece que la Secretaría de Desarrollo Social, sancionará a las organizaciones civiles registradas con apercibimiento, suspensión por un año de la inscripción en el registro, en caso de reincidencia, y cancelación definitiva de la inscripción en caso de incumplimiento reiterado o causa grave. En el Capítulo Quinto, del recurso

¹²⁷ Ibidem. Capítulo I.

¹²⁸ Ibidem. Capítulo II.

¹²⁹ Ibidem. Capítulo III.

administrativo, la iniciativa remite a los medios de impugnación establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹³⁰

Conviene advertir la necesidad de que los miembros del Congreso de la Unión tomen conciencia de que la legislación en la que se han acogido las ONG, constituye un marco jurídico mínimo, que aunque coadyuva a encausar sus actividades, es insuficiente para definir las y normarlas.

Por ello, la necesidad de formular una ley propia para la figura de las ONG se percibe como inaplazable. Al respecto, las propias ONG consideran en la exposición de motivos de la Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles que "se hace necesario crear un marco legal que fortalezca el papel de dichas organizaciones en el bienestar colectivo; plantee una nueva relación entre el Estado y la sociedad, marcada por la legalidad y la corresponsabilidad; despliegue las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente y, desde luego, reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles en el marco de la planeación democrática del desarrollo nacional".

Sin embargo, en la medida en que las instancias legislativas no se comprometan con la causa de las ONG, difícilmente podrá hacerse realidad la ley que las dote de identidad propia. En este contexto, es oportuno el pronunciamiento de Sergio Aguayo Quezada, Vicepresidente de Alianza Cívica, al señalar que "en algunos círculos políticos la aparición de estas organizaciones, y su incursión en la vida pública, es interpretada como el resultado de diabólicas conspiraciones, que para algunas mentes calenturientas se originan en el extranjero. En esta lectura se les acusa de querer profanar al sacro territorio que monopolizan los partidos políticos. También se descalifica a las organizaciones civiles diciendo que no tienen quién las controle".¹³¹

Hoy, no se descarta la posibilidad de que la legislación de las ONG, en el mejor de los casos, será dictaminada por la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados hacia finales del año 2001, toda vez que el 9 de noviembre de 2000 se crea nuevamente con carácter de extraordinaria la Comisión de Participación Ciudadana, la cual retomará los trabajos pendientes de la LVII Legislatura.

¹³⁰ Ibidem. Capítulos IV y V.

¹³¹ Aguayo Quezada, Sergio. "Entre pasado y presente. Sociedad y partidos" en *Reforma*. México. Mayo 19, 1999. pp. 17.

3.2 Universo cuantitativo y cualitativo de las ONG en México

En los últimos años, se registra un crecimiento exponencial de las ONG en México con la constitución de asociaciones civiles, fundaciones, sociedades cooperativas y otras formas de organización jurídica e independiente. Sin embargo, hablar de cuántas son, a qué se dedican y dónde se ubican, es un tema altamente complejo, que ni las propias organizaciones, ni el gobierno han logrado resolver.

Por ejemplo, en 1990 el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), bajo el concepto de instituciones filantrópicas, identifica en un estudio denominado "La filantropía mexicana, diagnóstico y propuestas" a 608 organizaciones. En 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reporta que existen 102 organizaciones de derechos humanos y en 1993, la cifra asciende a 203. Al respecto debe mencionarse que ese reporte obedece a organizaciones constituidas formalmente y vinculadas con la institución, sin tomarse en cuenta a las no vinculadas y las no constituidas legalmente.

Con base en datos del Censo Económico 1993 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹³², se registra un total de 15,081 organizaciones no lucrativas en ese año, destacando que el 44.8% de éstas son asociaciones de profesionistas, rubro que en los otros directorios señalados no se contempla, además de que de manera explícita no aparece la clasificación de asociaciones civiles de derechos humanos, hecho que pone de manifiesto la ausencia de una metodología adecuada para determinar qué tipo de organizaciones deben ser tomadas en cuenta para efectos de contabilizarlas como pertenecientes al sector no lucrativo.

El INEGI clasifica a las organizaciones no lucrativas de la siguiente forma:

Tipo de organización	Total absoluto	Total relativo
Cultura y recreación	475	3.1
Educación e investigación	1,622	10.8
Salud	368	2.4
Servicios Sociales	4,437	29.4
Medio Ambiente	539	3.6
Desarrollo y vivienda	383	2.5
Cívico y promoción	255	1.7
Filantropía	241	1.6
Actividades internas	---	---
Religión	---	---
Asociaciones profesionales	6,761	44.8
Total	15,081	100

Tomado de Censo Económico 1993 (INEGI)

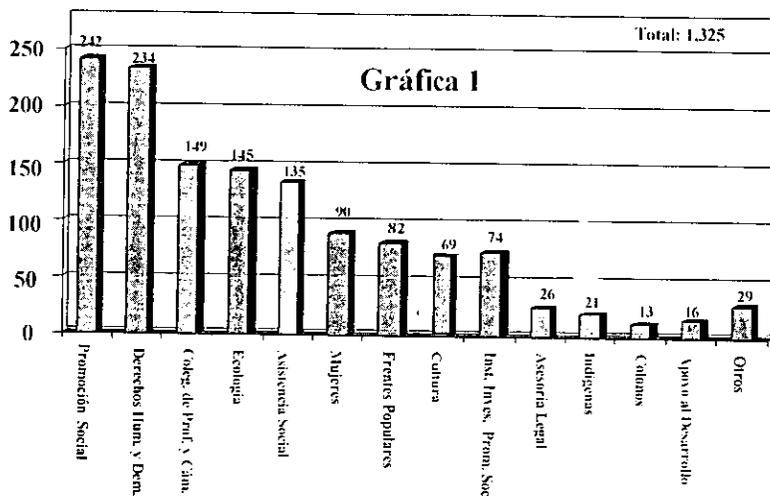
¹³² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Censo Económico 1993*. México.

Sin embargo, existe la posibilidad de que en el rubro de organizaciones "cívicas y de promoción" estén contenidas las ONG de derechos humanos, aunque no debe descartarse que por el carácter antagónico de las acciones de este tipo de organizaciones, la clasificación de INEGI responda a razones políticas y no incorpora el tema de los derechos humanos.

Para 1994 la unidad de concertación social de SEDESOL registra en un directorio especializado de ONG a 276 organizaciones no lucrativas, "abocadas a impulsar procesos de agrupación social tendientes a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la sociedad con criterios de participación, autoayuda y recreación democrática".¹³³

En ese mismo año, la Secretaría de Gobernación, edita el Directorio de Organizaciones Cívicas en el que registró 1,325 organizaciones, destacando que el 17.76% son ONG de derechos humanos, como lo indica la siguiente gráfica:

Distribución de Organizaciones Cívicas por área de acción*



* Directorio de Organizaciones Cívicas 1994. Secretaría de Gobernación

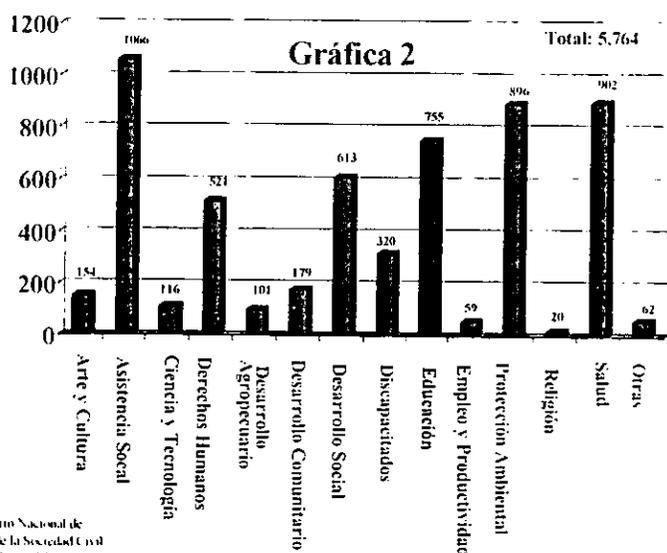
En el último trimestre de 1996, el Departamento del Distrito Federal, con la colaboración del Grupo Editorial Noriega y la Fundación Murrieta publican la primera edición del Directorio Nacional de Organismos de la Sociedad Civil (ONG).

¹³³ SEDESOL. Unidad de Concertación Social. Perfil Básico de las ONG nacionales más representativas a nivel social y político. 1994.

Este directorio cuenta con 5,764 registros de organizaciones, las cuales son una compilación coordinada con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la CNDH, SEDESOL, los gobiernos de Coahuila y Nuevo León, así como diversas instituciones privadas como Promoción del Desarrollo Popular y la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural.

Clasifica a las ONG conforme al tipo de actividad que desarrolla, según su nomenclatura. Propone 13 clasificaciones sobresaliendo que las que se ocupan de los derechos humanos, equivalen al 9.06%, como se ilustra a continuación:

Número de Organizaciones para toda la República Mexicana según su área de trabajo*



El estudio más reciente encaminado a identificar el número de ONG en México, lo constituye el Directorio de Instituciones Filantrópicas del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), editado en 1999.

Contiene el registro de 4,246 organizaciones, las cuales cumplen con los requisitos de ser privadas, no perseguir fines de lucro y ofrecer servicios a terceros.¹³⁴

¹³⁴ Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Directorio de Instituciones Filantrópicas México, 1999

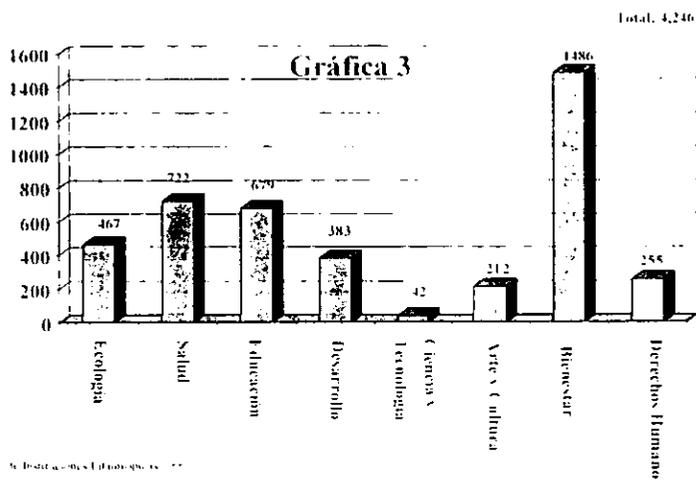
La distribución geográfica de las organizaciones del directorio contabiliza 1,225 organizaciones en el Distrito Federal, lo que constituye una concentración de 28.85%, mientras que el 25.51% se ubican en la frontera norte. Asimismo, muestra que en el sureste, se localiza el 13.92% de las organizaciones, en tanto que en el resto del país, está diseminado el 31.72% de las ONG, sobresaliendo que Nayarit es la entidad con menos organizaciones, al contabilizar sólo el 0.24%.

ESTADO	NUM DE ORGANIZACIONES	PORCENTAJE
AGUASCALIENTES	73	1.72%
BAJA CALIFORNIA	224	5.28%
BAJA CALIFORNIA SUR	38	0.89%
CAMPECHE	30	0.71%
CHIAPAS	116	2.73%
CHIHUAHUA	92	2.17%
COAHUILA	385	9.07%
COLIMA	38	0.89%
DISTRITO FEDERAL	1,225	28.85%
DURANGO	40	0.94%
ESTADO DE MÉXICO	125	2.94%
GUANAJUATO	148	3.49%
GUERRERO	33	0.78%
HIDALGO	44	1.04%
JALISCO	348	8.20%
MICHOACÁN	86	2.03%
MORELOS	130	3.06%
NAYARIT	10	0.24%
NUEVO LEÓN	225	5.30%
OAXACA	144	3.39%
PUEBLA	73	1.72%
QUERÉTARO	68	1.60%
QUINTANA ROO	30	0.71%
SAN LUIS POTOSÍ	38	0.89%
SINALOA	49	1.15%
SONORA	108	2.54%
TABASCO	19	0.45%
TAMAULIPAS	49	1.15%
TLAXCALA	24	0.57%
VERACRUZ	97	2.28%
YUCATÁN	122	2.87%
ZACATECAS	15	0.35%
TOTAL	4,246	100.00%

Tomado de Directorio de Instituciones Filantrópicas. CEMEFI. 1999.

Asimismo, el directorio de organizaciones del CEMEFI clasifica a las 4,246 organizaciones según su área de acción en ecología, salud, educación, desarrollo, ciencia y tecnología, arte y cultura, bienestar y derechos humanos, como se muestra en la siguiente gráfica:

Distribución de Organizaciones por area de acción*



A partir de los elementos que las gráficas muestran, caben las siguientes consideraciones:

- El significado de que el principal centro de proliferación de las ONG sea el Distrito Federal, conlleva que las organizaciones sociales proliferan principalmente en los centros urbanos porque ahí se acentúan los problemas de carácter socio-político, principalmente los relativos a vivienda, salud, alimentación, ecología y otros que el Estado no puede cubrir con eficacia y prontitud.
- El crecimiento demográfico del Distrito Federal condiciona el surgimiento de nuevos actores sociales y movimientos relevantes.
- La política social que alienta a ciertos sectores sociales más informados, y con mayores oportunidades educativas genera la organización y movilización más acentuada.
- La existencia de casi 30% de las ONG en el frontera norte, implica que uno de sus principales áreas de trabajo se relaciona con problemas migratorios, principalmente por las políticas xenofóbicas aplicadas por Estados Unidos, así como por la eficacia marginal de programas de atención a migrantes por parte de las autoridades mexicanas.
- La alta presencia de ONG en el sureste del país, principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, muestra el trabajo que llevan a cabo a favor de los derechos de los pueblos indígenas, la búsqueda de soluciones al conflicto

armado en Chiapas, así como el impulso de programas que atenúen los efectos devastadores de la pobreza en la región.

Por otra parte, es pertinente señalar que del universo de ONG orientadas a la defensa de los derechos humanos, a veces es tema exclusivo de su activismo, mientras que en otras ocasiones tiene un sentido general como es el caso del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. o la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., quienes además incluyen temas afines en sus agendas de trabajo como la defensa y asesoría jurídica, medioambiente, enfermos de sida, etc.

En otros casos, la atención de las ONG se enfoca a un aspecto específico de los derechos humanos. Tal es el caso de organizaciones como el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, que defiende el respeto a la infancia; el Comité de Solidaridad con Grupos Étnicos Marginados, que promueve acciones en favor de las etnias; o el Comité Nacional Independiente Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos (CNI), que pugna por la libertad de los mismos.

Asimismo existen otras Organizaciones No Gubernamentales que tienen distintas áreas de acción y que dentro de esas áreas tienen un programa o proyecto de derechos humanos, como el Movimiento Nacional de Organización Ciudadana, que además de promover demandas sociales ante instancias públicas y privadas, realiza asesorías sobre derechos fundamentales.

Otras organizaciones no tienen como eje central ni como orientación de uno de sus programas la protección de los derechos humanos, pero indirectamente realizan una función que complementa, respalda y apoya programas de atención a las garantías individuales.

Dichas organizaciones generalmente presentan temáticas con alternativas sociales tales como la prestación de servicios básicos, apoyo a la educación -sobre todo indígena-, a mejorar las condiciones de salud, apoyo a determinadas comunidades o etnias, impartición de justicia, defensa y promoción de los derechos humanos, por la libertad de los presos políticos, contra la tortura, grupos de autoayuda, y ambientalistas.

En resumen, se advierte que las ONG de derechos humanos, representan un movimiento de lucha por la defensa y reconocimiento de los derechos cívicos y políticos fundamentales. Entre estos derechos destacan las demandas por la supresión de la tortura y represión del gobierno contra la población y la erradicación del abuso de autoridad. Las organizaciones civiles pugnan por la presentación de desaparecidos, libertad de presos políticos, perseguidos y exiliados, por el castigo a represores y por las libertades políticas.

Las agrupaciones identificadas en este renglón, si bien no conforman un movimiento sectorial uniforme, formalmente reconocido por la ley, dan consistencia a una red multisectorial, a la que apoyan y se adhieren comisiones, academias, centros, ligas, coordinadoras y diferentes grupos sociales del campo y la ciudad, miembros de partidos políticos y diferentes congregaciones religiosas, así como la opinión pública.

Asimismo, se habla que eventualmente, algunas organizaciones civiles tienden a manipular el tema de los derechos humanos o practican actos contrarios a los mismos, socavando con ello al Estado de Derecho.

Sin embargo, esto no significa que las acciones de las ONG representen siempre un conflicto o un riesgo, pues en la mayoría de los casos, son una oportunidad de mejorar los procesos políticos y sociales.

Al respecto, las oportunidades derivadas de las acciones de las ONG pueden explicarse, con la ejemplificación de los siguientes aspectos:

- En materia de soberanía nacional, ante una hipotética debilidad del Estado ante actores externos, las críticas justificadas de las ONG con apoyo extranjero, puede traducirse en el fortalecimiento de ciertas instituciones. Asimismo, la vinculación de las organizaciones con actores extranjeros, puede operar a favor del interés nacional, en temas como la renegociación de la deuda externa o la obtención de recursos para combate a la pobreza.
- Con relación a la preservación del Estado de derecho, la acción de las ONG puede tener efectos sobre la impunidad por parte del gobierno, actores sociales e incluso particulares. La acción de las organizaciones, puede contribuir a construir una sociedad que pida cuentas a sus autoridades, así como exigir apego a la ley en diversos campos como elecciones, derechos humanos y ecología, etc.
- En el mantenimiento de la estabilidad política, las ONG tienen la capacidad de mediar en casos de violencia política o de movilizar a la sociedad de manera solidaria y organizada frente a emergencias, contribuyen a la legitimación de procesos electorales, a través de observación del desarrollo de comicios, además de que con mayor frecuencia colaboran en programas institucionales.
- A favor de la estabilidad económica, ante desequilibrios fiscales o desempleo, las ONG tienen capacidad de absorción de profesionistas, operación de proyectos productivos locales para comunidades marginadas, así como la generación y distribución de bienes y servicios de bienestar social más baratos que los estatales.

3.2.1 Del surgimiento tardío al movimiento moderno de las ONG de derechos humanos en México

La aparición de ONG de derechos humanos en México, no es un proceso exclusivo y aislado. Responde a un esquema de movilidad social en Latinoamérica en el que destacan los siguientes factores:

- Las ONG de derechos humanos, se activan durante los gobiernos militares. "En Chile se iniciaron bajo la dictadura del General Pinochet". Por ejemplo, el Comité de Cooperación para la Paz (COPACHI) en 1973; Agrupación de Familiares de Presos Políticos en 1976; Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos en 1978; y Movimiento Contra la Tortura "Sebastián Acevedo" en 1983.¹³⁵
- "En Argentina... empezó durante un periodo de represión bajo Isabel Perón... y durante los años de las juntas y presidentes militares". Por ejemplo, la organización Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas en 1976; y Madres de la Plaza de Mayo en 1977.¹³⁶

En Paraguay, "princiaron bajo la administración gubernamental del General Stroessner". Sobresalen la Asociación de Abogados Latinoamericanos por la Defensa de los Derechos Humanos-sección Paraguay en 1980; y PRODEMOS: Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en 1986.¹³⁷

En Brasil, "durante los diferentes gobiernos militares", destacando la Comisión Justicia y Paz de Sao Paulo en 1972; Centro de Defensa de los Derechos Humanos/Asesoría y Educación Popular (CDDH/AEP) en 1976; y Centro "Santo Dias" de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Sao Paulo en 1980.¹³⁸

- En países con gobiernos democráticos, donde previo a su elección existieron periodos represivos, los grupos de derechos humanos "se formaron hasta después de que las violaciones llegaron a su punto máximo. Como ejemplo, aparece en Honduras el Comité de Familiares de los Detenidos y Desaparecidos, que empezó sus funciones en 1982 cuando estaba en el poder el Presidente Roberto Suazo Córdova".¹³⁹
- En Guatemala y El Salvador, "hay grupos... que empezaron su proceso de formación durante los años en que había un estado de guerra civil. Casi todos sus grupos se formaron bajo gobiernos militares, o militares/civiles y en situaciones de represión extrema". En Guatemala destaca el Comité Guatemalteco de Familiares de Detenidos, Desaparecidos en 1966 y la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala en 1981; en El Salvador, el

¹³⁵ Lane, Joy Lee Pecbles. Las ONG de derechos humanos en México y sus esfuerzos para realizar cambios sociopolíticos. Tesis de Maestría. FCPyS-UNAM Ver la gráfica que lista diversos países latinoamericanos y diferentes ONG de derechos humanos, así como el año en que se formaron. México. 1993 pp 19 a 24.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem. pp. 25

Comité de Madres y Familiares de Presos, Desaparecidos y Asesinados Políticos de El Salvador en 1977; y el Comité de Familiares Pro Libertad de Presos y Desaparecidos Políticos de El Salvador (CODEFAM) en 1981.¹⁴⁰

- En países con tradición democrática como Venezuela y Costa Rica, "existen grupos formados desde los años setenta". Por ejemplo en Venezuela el Comité Nacional por la Libertad de los Presos Políticos en 1970; Comité Denuncia y Apoyo en 1979; y Asociación Civil PROHUMANOS en 1984. En Costa Rica, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América en 1978; y la Comisión Costarricense de Derechos Humanos en 1985.¹⁴¹

En opinión de Joy Lee Peebles, el caso de México se inscribe en esta variable, pues considera que si bien "no ha habido un gobierno militar en muchos años y ha tenido gobiernos elegidos... ha pasado por períodos severos de represión interna".

Al respecto, Mariclaire Acosta Urquidi señala que "los diez años que siguieron al movimiento estudiantil de 1968 marcan un hito fundamental en la historia de los derechos humanos en México. Quienes comenzaron una tarea silenciosa de defensa de estos derechos fueron fundamentalmente abogados comprometidos con la defensa de los presos políticos, generados por el movimiento estudiantil, profesores universitarios y grupos de cristianos dedicados al cambio social".

Sostiene que "el desarrollo de la represión gubernamental por motivos políticos, particularmente contra la oposición armada que se gestó a partir de la represión de la lucha civil de 1968, fue determinante. La guerra sucia en contra de los movimientos armados en la década de los setenta generó otra respuesta civil en defensa de los derechos humanos. Ésta, librada por las propias víctimas de la represión y sus familiares, como es el caso de Rosario Ibarra de Piedra. El movimiento tuvo consecuencias insospechadas en la vida política nacional por su eficacia para movilizar a la sociedad en torno al tema del uso ilegal de la fuerza del estado en la represión gubernamental".¹⁴²

En concordancia, Joy Lee señala que "el Estado usaba la política de desapariciones y encarcelamientos políticos durante este período... y como consecuencia de esta represión y violencia... se formó la primera ONG de derechos humanos en México, el Comité Pro Defensa de los Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos... que con la asistencia de otros grupos, presionó al gobierno para liberar en 1978, 1589 presos por medio de una amnistía".¹⁴³

¹⁴⁰ Ibidem. pp. 26.

¹⁴¹ Ibidem. pp. 26.

¹⁴² Acosta Urquidi, Mariclaire. "La construcción de nuevos sujetos: retos y desafíos para las organizaciones civiles de derechos humanos en el 2000" en *Revista Los Momentos y el Paralelismo*. Núm. 1, junio-agosto de 1999. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. México. pp. 27.

¹⁴³ Lane Ob. Cit. pp. 38.

Las referencias de las etapas en que aparecen las ONG de derechos humanos en Latinoamérica, muestran que en México iniciaron durante un período similar al de otros países, en los que entre otros factores, existe como común denominador las víctimas de represión y las desapariciones de personas. Sin embargo, es un movimiento esencialmente tardío, dado que en los años ochenta, es cuando se crea un número importante de estas ONG, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" en 1984; Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro" y Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC) en 1988 y el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas" (CDHFBC) en 1989.

Por otra parte, una forma que explica y complementa la historia de las ONG de derechos humanos es a través del año en que fueron creadas.

Al respecto, el Doctor Sergio Aguayo Quezada, identifica tres etapas en la historia de las ONG de derechos humanos, que a saber son las siguientes:

- De principios de siglo hasta 1980. Refiere ONG que empiezan a funcionar después de la Segunda Guerra Mundial. "En esos tiempos, las ONG eran pocas, y las que existían pueden subdividirse en tres categorías":
 - a) "Las que se orientaban a la difusión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos o a la lucha por la paz, que fue prioridad durante la Guerra Fría".
 - b) "Las ONG que promovían los derechos humanos como un tema secundario porque su prioridad estaba en el combate a la pobreza, el desarrollo, o la salud. Eso era muy común en las ONG de desarrollo en grupos cristiano como las comunidades eclesiales de base que proliferan a partir de los años sesenta cuando se realiza el Concilio Vaticano II y aparece la Teología de la Liberación", y
 - c) "Los grupos creados por los familiares de los desaparecidos o las víctimas de la campaña contrainsurgente que lanzó el gobierno en contra de los grupos guerrilleros que surgieron en México a partir de mediados de los años sesenta".¹⁴⁴

En opinión de Aguayo Quezada, "se trataba de un movimiento pequeño, atomizado y marginal que actuaba a la defensiva por la hostilidad del ambiente" en el cual circundaban los siguientes factores:

- "En esa época, los derechos humanos tenían poca legitimidad al ser definidos como un instrumento de penetración estadounidense". El autor supone que probablemente por ello, las ONG incluían pocas veces en sus nombres el término de derechos humanos. "Eran los años en que el nacionalismo oficial tenía aislado al país con una maniobra doble":

¹⁴⁴ Aguayo Quezada, Sergio. Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral. Colección ONG de los Sesenta. Núm. 10. México. pp. 25.

"Por un lado, las organizaciones sociales mexicanas, incluidas las de derechos humanos, generalmente hablaban poco en el exterior sobre lo que pasaba en México porque eso iba en contra de la tradición nacionalista. Por el otro, los sectores progresistas internacionales no se interesaban por lo que pasaba en México porque tenían otras prioridades y porque el gobierno mexicano utilizaba con gran astucia la política exterior progresista. Violaba los derechos humanos en casa, pero los defendía en el exterior, con lo que demostraba la independencia frente a Estados Unidos, y mediatizaba a los sectores progresistas internacionales y a no pocos nacionales".¹⁴⁵

- Entre 1981 y 1990. Sergio Aguayo considera que en este período surge lo que denomina "movimiento moderno de las ONG", dado que "se sentaron las bases conceptuales y sociales para el vigoroso movimiento de los derechos humanos... y se dieron algunos acontecimientos que explican el auge y el desarrollo de las ONG de derechos humanos. El primero fue la llegada de centroamericanos que escapaban de los conflictos generalizados en la región a partir de 1979. Durante una década México se convirtió en lugar de recepción o de tránsito para cientos de miles de salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses... no obstante el gobierno cerró la puerta a los centroamericanos pobres. Uno de los actores que se enfrentaron a esa política fueron ONG de desarrollo y derechos humanos que, establecieron mecanismos de asistencia y apoyo, e hicieron un trabajo de cabildeo que influyó en la gradual flexibilización de la política gubernamental".¹⁴⁶

Hace hincapié en que en esa década, las ONG "tenían una concepción diferente a la de sus predecesoras: los derechos humanos habían dejado de ser un tema secundario y se habían convertido en el eje principal. Esto suponía una propuesta intelectual, ética y política más consciente y elaborada, porque requería del conocimiento y la utilización de tratados y convenios internacionales y de una concepción integral de los derechos humanos".

Considera que "a diferencia del gobierno, las ONG adoptaron una postura jusnaturalista, mientras que la postura del gobierno mexicano era que los derechos humanos son aquellos consagrados por las leyes. En otras palabras, para las ONG por el simple hecho de haber nacido individuo adquiere derechos inalienables que tienen que respetarse y defenderse".

Asimismo, puntualiza que "en el crecimiento que se dio durante los ochenta fue decisiva la gradual confluencia, no exenta de tensiones, de tres grupos sociales: a) los académicos y juristas que llegaron con una formulación más acabada sobre los derechos humanos; b) los activistas socio-políticos que, insatisfechos con los partidos o movimientos de izquierda, llegaron con su riqueza teórica y práctica a las ONG, y en buena medida por ellos

¹⁴⁵ Ibidem pp. 25

¹⁴⁶ Ibidem pp. 28

empezaron a incorporarse aspectos de la vida diaria a los derechos humanos; y c) los cristianos que aportaban una riquísima experiencia de trabajo con grupos vulnerables y el énfasis en la incorporación de la ética al quehacer político”.

Sergio Aguayo sostiene que “ese encuentro de cristianos, académicos y activistas, al cuál se fueron agregando ciudadanos de manera individual, generó ideas y planes de organización novedosos, lo que permitió que la agenda y las acciones se fueran haciendo cada vez más complejas... puede decirse que la comunidad de ONG de derechos humanos fue relativamente exitosa al practicar la pluralidad”.¹⁴⁷

“Un acontecimiento relevante fue el terremoto que devastó la ciudad de México el 19 de septiembre de 1985. Para algunos ese fue el inicio del movimiento ciudadano. En realidad, la catástrofe aceleró tendencias anteriores porque en muchos barrios y colonias ya existía una base organizada (en la que participaban las ONG), que le dio sustento y orientación al deseo de miles de ciudadanos de participar en las labores de rescate y reconstrucción. Con los sismos se desarrollaron los movimientos sociales independientes y las ONG. El crecimiento fue cuantitativo y cualitativo porque estas organizaciones sociales descubrieron que tenían la capacidad de organizarse e influir en las políticas públicas”.¹⁴⁸

Otro elemento que influye en la afirmación de que es la época en que se consolidan las ONG, es que en esos años se crean 89 de 250 ONG de derechos humanos que existen en 1994, identificadas a través de una investigación que realiza en ese año para determinar cuántas había y cuales eran sus características.¹⁴⁹

“Un aspecto menos conocido de esta historia fue la forma como diversas ONG empezaron a incorporar el tema de la democracia electoral en la agenda de cambio social... las elecciones empezaron a ser vistas como un instrumento indispensable para el cambio social y para la defensa de los derechos humanos”.¹⁵⁰

- Primeros cuatro años de la década de los noventa. En esta etapa, “se da un crecimiento explosivo de ONG de derechos humanos. entre enero de 1990 y noviembre de 1994, aparecieron 121 ONG... en ese auge influyó el desencanto con los partidos políticos a los que se les veía alejados de las nuevas demandas, muchas de las cuales no aparecían suficientemente expresadas en los programas y en prioridades de los partidos”.¹⁵¹

Paralelamente, Aguayo Quezada observa dos vertientes de movilidad de las ONG: la primera refiere la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y su limitación para conocer casos laborales y

¹⁴⁷ Ibidem. pp. 26.

¹⁴⁸ Ibidem. pp. 29.

¹⁴⁹ Ibidem. pp. 11.

¹⁵⁰ Ibidem. pp. 30.

¹⁵¹ Ibidem. pp. 33.

electorales, alentaron a las ONG a "incursionar en nuevos temas... y en el ámbito de los derechos políticos, bajo la tesis de que también son derechos humanos" y la segunda, señala que con base en la "apertura mexicana hacia el exterior, diversos grupos estadounidenses y europeos de derechos humanos empezaron a incorporar a México en sus prioridades... simultáneamente, las ONG mexicanas fortalecieron sus relaciones con grupos de otros países, lo que se facilitó por la revolución en las comunicaciones"¹⁵²

En relación a esta etapa, Mariclaire Acosta considera que es en "los noventa cuando las organizaciones civiles de derechos humanos... descubren cabalmente el valor de la democracia como forma de gobierno idónea para la defensa y protección eficaz de los derechos humanos y las libertades fundamentales".

Sugiere que "en la actualidad, el movimiento está comprometido con la expansión de una cultura de civilidad, que enfatiza la existencia de derechos inalienables de las personas, tanto en su dimensión individual como colectiva, que deben ser plenamente garantizados por el estado y defendidos por la sociedad".

Considera que "el trabajo de las organizaciones civiles de derechos humanos en foros internacionales... especialmente ante los organismos internacionales competentes en la materia... ha contado con el apoyo activo y comprometido de una vasta red de alianzas sus en el exterior... obteniéndose resultados alentadores. La comunidad internacional -- especialmente los sistemas de protección universal y regional de los derechos humanos de las Naciones Unidas— ha reaccionado en forma positiva. A la presentación de casos e informes de las organizaciones civiles sobre las frecuentes y reiteradas violaciones del gobierno mexicano a sus obligaciones en materia de derechos humanos, han respondido con una serie de recomendaciones, visitas e intervenciones diplomáticas enérgicas. También han enfatizado el aporte valioso de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos, instando al gobierno a tomarlas en cuenta".¹⁵³

En mi opinión, en el tránsito de las ONG de derechos humanos entre su aparición y su evolución, se observan factores incrementales en cuanto a su campo de acción, así como polaridades en su actuación.

Los factores incrementales se perciben en la medida en que adoptan en un primer momento el tema de los detenidos y desaparecidos políticos, expanden su campo de acción a otros temas en los años subsecuentes, hasta abarcar un amplio abanico de problemas que pasan por mujeres, niños, medio ambiente, justicia, tortura, etc.

Las polaridades en su actuación, tienen que ver con la forma de hacer las cosas, pues en su inicio era silenciosa, aislada y eventualmente en la clandestinidad,

¹⁵² *Ibidem*. pp. 34

¹⁵³ Acosta Urquidí, Mariclaire. "La construcción... Ob. Cit. pp 28.

mientras que en la actualidad sus demandas son públicas, ampliamente difundidas por los medios de comunicación y socorridas en el contexto internacional.

Asimismo, pasan de un ámbito de represión por el tipo de denuncias que plantean, a otro en el que existen instancias que investigan dichas quejas y existe un esquema legal que permite, aunque a veces de modo acotado, la libertad de asociación y de expresión.

La opinión de Mariclaire Acosta sobre la actuación de las ONG en los años noventa, más bien constituye una nueva etapa que rebasa las planteadas por Aguayo Quezada, en virtud de que fundamenta la actuación de las organizaciones civiles en un ambiente político diferente, en el que permea la democracia, la expansión de una cultura de civilidad, así como el uso recurrente de tribunas internacionales y la inserción cada vez más profunda de las ONG en la toma de decisiones.

3.3 Las ONG en la defensa de los derechos humanos: encrucijada internacional y denuncia nacional

La historia de la defensa de los derechos humanos en México por parte de ONG nacionales e internacionales, si bien es aún corta, tiene un crecimiento exponencial y eficacia sustantiva reflejada en su impacto en los cambios en la materia suscitados en el país

Al respecto, en 1991 Mariclaire Acosta Urquidí¹⁵⁴, directora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) argumenta en relación al inicio de la defensa de los derechos humanos por las ONG lo siguiente:

- "Quien sabe cuando comenzó ¿Con el comité que recorrió el país para liberar a Siqueiros, Campa, Vallejo, Filomeno Mata y los presos políticos del sexenio de López Mateos?. ¿Con las incontables luchas para combatir la represión sindical y campesina libradas desde tiempo casi inmemorial?. ¿Con la gesta cívica emprendida por los navistas en San Luis Potosí? ..Es difícil saberlo. Sería injusto precisar siquiera una fecha o un nombre para marcar el inicio de la lucha en defensa de nuestros derechos en esta segunda mitad del siglo".
- "Lo que ahora llamamos sociedad civil, y que emerge con un perfil nitido y reconocible en esta década, ha estado allí, presente desde hace mucho tiempo. A veces ebullente –irrumpió con toda su fuerza en 1968—, la mayoría del tiempo oculta, rodeada de silencio, reprimida por la pesada loza de aquello que los mexicanos llamamos "oficialismo" se ha ido abriendo espacios cada vez más grandes a lo largo de estos años "
- Acosta Urquidí considera que ahora no cuesta trabajo reconocerla. "La sociedad civil venció el silencio y la dispersión obligada por los golpes. Ahí está, visible, articulada, con sus medios de difusión, sus representantes populares, sus héroes y símbolos. No se deja intimidar y cuenta con un cúmulo de experiencias que le permiten reconocerse e identificarse en su diversidad."

"La cohesión la lucha común por los derechos de sus representados: libertad sindical y de expresión, derogación de leyes oprobiosas, lucha contra la represión, derecho a la tierra, la vivienda, a la propia lengua y cultura, a la diferencia de género y opción sexual, a un medio ambiente sano y equilibrado, a la celebración de elecciones libres y auténticas... muchas banderas, una causa común: alcanzar esa dignidad que sólo obtenemos los seres humanos cuando ejercemos control sobre nuestro entorno social y político."

"Como movimiento hemos llegado a muchas partes y cada día nos escuchan más. Obligamos al gobierno a reconocer su responsabilidad en los innumerables abusos contra los derechos humanos."

¹⁵⁴ Acosta Urquidí, Mariclaire. Prólogo del informe Derechos Humanos en México ¿una política de impunidad?. Americas Watch. EUA 1991 pp 7

Refiriéndose al contexto internacional, Natalia Saltalamacchia analiza el involucramiento de las ONG internacionales en la atención de los derechos humanos en México¹⁵⁵:

- Afirma que, hasta la década de los años noventa, el gobierno mexicano tiene poca interacción con las ONG internacionales defensoras de los derechos humanos. Sostiene que a pesar de que en años anteriores se registra una situación de abuso frecuente a tales derechos, las organizaciones no miran al país debido a varios factores: las violaciones masivas de derechos humanos cometidas por las dictaduras latinoamericanas que acaparan su atención; el gobierno mexicano cultiva cuidadosamente una imagen progresista y de apego a las normas internacionales en la materia; hasta la primera mitad de la década de los ochenta no existen ONG mexicanas de derechos humanos con las cuales vincularse y trabajar conjuntamente.
- Señala que, los primeros reportes de ONG internacionales respecto a México son emitidos a mediados de la década de los ochenta, sin embargo, en su opinión no generan consecuencias relevantes en términos de propiciar una movilización interna o atraer la atención internacional.
- Indica que, en los años ochenta, el surgimiento de las primeras ONG de derechos humanos, se suscita en paralelo a acontecimientos clave como el éxodo centroamericano originado por la inestabilidad política de esos países, el sismo que devasta la ciudad de México en 1985 y las elecciones de 1988.
- Considera que, esto coincide con el proceso de redemocratización de América Latina que permite a las ONG internacionales de derechos humanos volver su atención a las violaciones cometidas bajo gobiernos formalmente electos. Además, la defensa de las garantías individuales se extiende a la promoción de los derechos políticos por lo que las organizaciones civiles se interesan por la observación y monitoreo de elecciones y combate a la impunidad.
- La consecuencia de ello, es que México, cuya situación de derechos humanos pasa hasta entonces inadvertida para la comunidad internacional, comienza a ocupar espacios en la agenda de las ONG internacionales. La elección presidencial de 1988, plagada de irregularidades y la existencia de ONG mexicanas que se movilizan y proporcionan información a sus contrapartes internacionales contribuye a ese proceso.

En opinión de Natalia Saltalamacchia, el gobierno mexicano comienza a prestar verdadera atención a la actividad de las ONG internacionales de derechos humanos a partir de la publicación en junio de 1990, del informe de Human Rights Watch-América titulado "Derechos humanos en México: una política de impunidad".

El informe de Americas Watch¹⁵⁶ afirma que al listar los países en donde se violan los derechos humanos internacionalmente reconocidos, frecuentemente se pasa

¹⁵⁵ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia. La política del gobierno de Ernesto Zedillo hacia las ONG internacionales de derechos humanos interesadas en el conflicto de Chiapas. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Tesis. México, 1999. 129 pp.

por alto a México. Esto responde más al cuidado que pone el gobierno mexicano en cultivar una imagen pro derechos humanos, que a una realidad en la que se respeten los mismos.

La importancia de ese informe, es que denuncia y hace públicos una serie de abusos que desde su perspectiva se institucionalizan en México, como homicidios, tortura, maltratos en que incurre la policía al investigar crímenes, particularmente en el combate al narcotráfico, violaciones en procesos judiciales, desapariciones, violencia electoral, violencia ligada a conflictos por tierras, abusos contra sindicatos independientes y violaciones a la libertad de prensa.

Asimismo, el informe sostiene que la política exterior del gobierno mexicano logra desviar la atención sobre las violaciones a los derechos humanos que ocurren al interior de sus fronteras. En su papel de líder del Tercer Mundo, México aboga firmemente por la no-intervención en asuntos internos de las naciones; a su vez, la promoción de los derechos humanos internacionales le brinda una imagen de defensor de estas máximas, imagen que México procura cuidadosamente apoyándose en su papel de país benefactor, que acoge a exiliados y perseguidos políticos de regímenes represivos.

En el informe se sostiene que "hay renuencia de otros gobiernos, particularmente el de Estados Unidos, a señalar los abusos a los derechos humanos en México... los intereses económicos y políticos que están en juego en México, tanto de Estados Unidos como de otras economías extranjeras, son demasiado fuertes para someterlos a una prueba de resentimientos".

El informe sustenta este argumento, al hacer referencia que en las audiencias conjuntas sostenidas el 12 de septiembre de 1990 ante el Subcomité para Asuntos del Hemisferio Occidental y el Subcomité para los Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales del Senado norteamericano, Sally Groomes, subsecretaria para Asuntos Interamericanos, sólo comenta que la situación de los derechos humanos en México "es poco menos que perfecta".

Asimismo, el informe puntualiza que a finales de 1991, el subsecretario para los Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios Richard Shifter, hace su primera visita oficial a México; a su regreso informa que esta "muy, muy optimista" respecto a las reformas para los derechos humanos en el país. En reacción a ello, Americas Watch denuncia que durante la visita, el funcionario no sale de la Ciudad de México, ni sostiene reuniones sustantivas con representantes de organizaciones mexicanas pro derechos humanos no gubernamentales.¹⁵⁷

Sin embargo, en mi opinión un elemento palpable que evidencia la preocupación gubernamental por la situación de los derechos humanos, independientemente de lo que se intenta mostrar hacia fuera, es que al iniciar la administración del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, las secuelas de la crisis económica que vive el país durante la década de los años ochenta y principalmente los efectos de la presencia del narcotráfico, generan que durante los dos primeros años de su administración una agudización de la violación a los derechos humanos y

¹⁵⁶ Informe *Derechos Humanos en México. ¿una política de impunidad?*. Ob. Cit. pp. 19 y 22.

¹⁵⁷ *Ibidem*. pp. 247.

consecuentemente una creciente demanda social para hacer frente a esa situación.

La respuesta inicial del gobierno de la República es la creación de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) en febrero de 1989, en la Secretaría de Gobernación. A esta dirección se le asigna entre otras funciones la atención de las demandas ciudadanas por violaciones de los derechos humanos, constituyéndose en el antecedente más próximo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Diversas organizaciones civiles subestiman este esfuerzo por considerar que la nueva oficina gubernamental no respondería a sus demandas planteadas a favor de los derechos humanos, ya que desde su percepción, el gobierno se constituiría como juez y parte de sus propios actos.

Al respecto, entre 1989 y 1990, diversos organismos internacionales y nacionales defensores de los derechos fundamentales, incrementan sus denuncias públicas sobre violación de los mismos, acusan al gobierno de no atender eficazmente las denuncias relativas a casos de arbitrariedad de los cuerpos policiacos, como la tortura, detenciones ilegales, abusos de autoridad contra campesinos e indígenas y desapariciones forzadas de disidentes políticos, entre otras.

Ello genera un clima de mayores presiones hacia el gobierno, situación que en mayo de 1990 se agudiza con el asesinato de la presidenta de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Sinaloa, Norma Corona Sapién, ocurrido en Culiacán.

Bajo este panorama, el 6 de junio de 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones más amplias que su precedente al poder intervenir con propuestas y en la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos.

En 1991 y 1999, la CNDH es objeto de dos reformas de gran trascendencia. La primera es aprobada por el Congreso de la Unión el 11 de diciembre de 1991. Eleva a la Comisión a rango constitucional, se refuerzan sus principios de autonomía e independencia, se sientan las bases y se fijaron las reglas para la operación del Sistema No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos y se precisan las relaciones entre comisiones estatales y CNDH.

Ello significa su desincorporación administrativa de la Secretaría de Gobernación, su reestructuración orgánica y su funcionamiento como órgano desconcentrado, además de la constitución de una comisión en cada una de las entidades.¹⁵⁸

Posteriormente, el 29 de junio de 1992, se promulga la Ley de la Comisión de Derechos Humanos y el 12 de noviembre del mismo año su Reglamento Interno. En la Ley de la CNDH se establece que ésta tendrá facultades en todo el territorio nacional para conocer quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos y omisiones de autoridades administrativas, judiciales o militares de carácter

¹⁵⁸ Con excepción de Aguascalientes, Baja California y Guanajuato en donde la instancia encargada de la defensa de las garantías individuales se denomina Procuraduría de Derechos Humanos.

municipal o federal, no así en asuntos jurisdiccionales, laborales, agrarios y electorales, entre las más importantes.¹⁵⁹

En 1999, las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los días 1º y 8 de junio respectivamente, aprueban una nueva reforma del Artículo 102, Apartado B de la Constitución Política, el cual es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre del mismo año.

Entre los elementos de mayor relevancia que se contemplan en la reforma, destaca que eleva a rango constitucional el precepto de autonomía de la CNDH; adquiere personalidad jurídica y patrimonio propios; la designación del presidente de la CNDH recae en el Senado de la República, o en su caso, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Sin embargo, en el decreto se precisa que la Comisión no será competente en asuntos electorales, labores y jurisdiccionales.¹⁶⁰

Desde su creación la Comisión escenifica con las ONG divergencias, desacuerdos, puntos de opinión encontrados y acusaciones mutuas, principalmente por la diferencia sobre la visión de la situación de los derechos humanos en México.

En efecto, la ausencia de una estructura autónoma, genera una subordinación de funciones, lo cual le resta eficacia, credibilidad y autonomía a sus acciones. Al respecto, el Dr. Sergio Aguayo Quezada señala que "la CNDH nació en 1990, su padre fue el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari... quién ordenó que se creara en un plazo de 72 horas... con el fin de enfrentar la crítica estadounidense y las crecientes presiones de ONG de crear una institución federal dedicada a defender a los mexicanos de los abusos de autoridad... en unas cuantas horas, Salinas organizó e inauguró la CNDH, nombró sus principales funcionarios y como una concesión especial al tipo de institución, la dotó de un consejo ciudadano a los que también eligió... así pues, la CNDH... surge con un defecto de origen: los funcionarios que las dirigen son nombrados y financiados por el gobernante al que tienen que vigilar".¹⁶¹

Asimismo, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, sostiene que "víctima de las presiones políticas de 1988 y de las imprecisiones legales con las que nació, la CNDH viola la constitución en sus actuaciones y resquebraja el sistema jurídico en las recomendaciones al asumir funciones que no le corresponden... más que defender las garantías individuales, la figura del Ombudsman en México sólo esconde la incapacidad gubernamental para remediar las deficiencias en la administración de justicia".¹⁶²

Un ejemplo de las diferencias entre ONG y CNDH, lo constituye el hecho de que el 26 de mayo de 1995 el entonces Ombudsman Jorge Madrazo Cuellar, durante su participación como panelista en la Convención Nacional de Obispos y Pastores

¹⁵⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual mayo 1992-mayo 1993. México, 1993. pp. 316.

¹⁶⁰ "Autonomía. Avance Histórico que fortalece y consolida a la CNDH" en Revista Expresión CNDH. Año 1, No 5, mayo-junio 1999. México. pp. 16 y 17.

¹⁶¹ Aguayo Quezada, Sergio. "El Ombudsman que esperábamos" en La Jornada. México. Agosto 16, 1995. pp. 9.

¹⁶² Lizárraga, Daniel. "Crítica Gudiño Pelayo legalidad de la CNDH" en Reforma. México. Abril 15, 1998. pp. 14.

Evangélicos, denuncia que algunas ONG orientan sus esfuerzos a la defensa de delincuentes y narcotraficantes. Indica que ONG caen en la tentación de politizar la defensa de los derechos humanos y las alerta para que sus labores no se vicien con intereses partidistas.¹⁶³

En respuesta, Victorio de la Fuente, director de la ONG denominada Escuela de Derechos Humanos "10 de diciembre", demanda a Madrazo Cuellar "desmentir públicamente esas afirmaciones... que son una afrenta para quienes trabajamos con honradez y patriotismo en la defensa de los derechos humanos, así como señalar, a fin de evitar confusiones, directamente y por su nombre a quienes están utilizando la máscara de ONG con fines deshonestos".¹⁶⁴

Otro ejemplo se deriva de que en el marco del quinto aniversario de la Comisión, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) señala que "la creación de la CNDH representa en su momento un significativo avance en la procuración de justicia y en la lucha contra la burocracia y la impunidad, pero no es suficiente frente a los grandes problemas de nuestro tiempo, en los que la violencia social y oficial y la descomposición judicial permea la organización social mexicana".¹⁶⁵

Asimismo, la postura externada por la ANAD, sostiene que "debe reformarse el artículo 102, apartado B de la Constitución, para crear un organismo verdaderamente autónomo que reglamente la protección de los derechos humanos, bajo un sistema federalizado que rompa con la práctica burocrática y disimbola de más de 30 organismos oficiales y termine con la dependencia que actualmente tiene la Comisión respecto del Poder Ejecutivo". En relación al Ombudsman, la ANAD apuntó que "las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos deben pugnar por llevar a la presidencia de la Comisión a un respetable, profesional y consecuentemente real luchador por los derechos fundamentales del hombre".

Durante 1997, se suscita un distanciamiento y rispidez muy agudo entre las ONG y la CNDH. Destaca que en el marco del informe anual de actividades de la CNDH en junio de ese año, miembros de diversas ONG consideran que es un informe decepcionante, dado que de manera deliberada no habla de la militarización, además de minimizar el problema de la tortura, y "fue una farsa... no se apega a la realidad mexicana".¹⁶⁶

La confrontación entre ONG y CNDH en ese año, se confirma en voz del Dr. Sergio Aguayo Quezada quien afirma que "la tensión entre el gobierno y las ONG es inevitable porque éstas últimas señalan los abusos cometidos por funcionarios, sin embargo el tono de recriminaciones ha crecido desproporcionadamente por el bajón que ha tenido el perfil de la Comisión... desde el apresurado nombramiento

¹⁶³ Guarneros, Fabiola. "Protegen las ONG a la delincuencia, denuncia Madrazo" en El Universal. México Mayo 27, 1995. pp. 1 y 10.

¹⁶⁴ "Demandan a Jorge Madrazo desmienta públicamente afirmaciones contra ONG" en El Financiero. México Junio 8, 1995. pp. 1.

¹⁶⁵ Elizalde, Trunfo. "Miembro de la ANAD cuestiona la labor que desarrolla la CNDH" en La Jornada. México. Junio 4 de 1995. pp. 18.

¹⁶⁶ Guerrero, Claudia. "Fue un informe decepcionante, señalan ONG" en Reforma. México. Junio 7, 1997. pp. 16.

de su nueva presidenta... se han ido acumulando las declaraciones erráticas y los silencios inexplicables que oscurecen los logros que ha tenido... al mismo tiempo ha crecido la distancia y la desconfianza entre la CNDH y las ONG mexicanas y extranjeras... sin amortiguamiento se han multiplicado las fricciones".¹⁶⁷

La postura asumida por la entonces presidenta de la Comisión, Mireille Roccatti Velásquez, se caracteriza por una dualidad, dado que algunas veces critica a las ONG nacionales e internacionales y otras muestra una actitud conciliadora.

Entre las críticas a las ONG, destaca su señalamiento relativo a que "quienes han emprendido una campaña de desprestigio contra la institución... son el crimen organizado, los funcionarios corruptos e ineficaces y todos aquellos que no están comprometidos con los afanes de justicia de los mexicanos".¹⁶⁸

Asimismo, en el marco de la participación de Mireille Roccatti como panelista en el Foro de los Medios de Comunicación como promotores de la cultura de respeto a los derechos humanos, señala que "los organismos no gubernamentales europeos, utilizan la defensa de los derechos humanos con intereses mezquinos y fungen como mecanismos de intervención por parte de los países desarrollados en contra del Tercer Mundo... las ONG han pretendido bloquear los acuerdos comerciales y económicos del gobierno mexicano con la Unión Europea... ¿por qué estas ONG nunca se han pronunciado por nuestros connacionales que tienen sus derechos violados cuando cruzan la frontera para Estados Unidos... con las penas de muerte aplicadas a mexicanos con juicios irregulares?"¹⁶⁹

En actitud conciliadora, Roccatti hace un llamado al gobierno para tener una madurez institucional. Señala que "si las ONG atacan a algún secretario en particular no es por tumbarlo, por quitarle la chamba, sino más bien... por señalarle errores... no están para aplaudir a nadie, precisamente para eso está la sociedad organizada: para señalar los errores, para que se corrijan".¹⁷⁰ Asimismo, reconoce que si bien las relaciones entre las ONG y la CNDH no son muy buenas, se pronuncia por un acercamiento entre ambas instancias y establecer un diálogo.

Las críticas más recientes de las ONG hacia la CNDH, ponen en duda la vocación de Ombudsman del presidente de la Comisión José Luis Soberanes Fernández.¹⁷¹ Dichas posturas se pueden resumir en las siguientes referencias:

- Pilar Noriega, abogada del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, sostiene que "se haga una evaluación a fondo sobre el papel de la CNDH, que en los hechos se muestra como gendarme y se niega a ver los hechos en aras de concretar una amigable composición". Más aún, describe a la CNDH como "un aparato burocrático que ha hecho un papel raquítico... en los hechos sirve más para justificar al gobierno y no aspira a acatar los problemas de fondo".

¹⁶⁷ Aguayo Quezada, Sergio. "Las Batallas del 97. Derechos humanos ¿qué pasa?" en *Reforma*. México. Octubre 1º, 1997 pp. 19.

¹⁶⁸ Flores G. Jesús. "Crítico Roccatti Velásquez la campaña de desprestigio en contra de la CNDH" en *Uno más Uno*. México. Octubre 1º, 1997. pp. 22.

¹⁶⁹ Román, Gerardo. "Acusa Roccatti a ONG de intervencionistas" en *Reforma*. México. Noviembre 8, 1997. pp. 17.

¹⁷⁰ Román, Gerardo. "Pide CNDH a gobierno madurez frente a ONG" en *Reforma*. México. Noviembre 2, 1997. pp. 12.

¹⁷¹ Cabildo, Miguel. "CNDH: la legalidad, por encima de la justicia" en *Revista Proceso*. No. 1267. México. Febrero 11, 2001. pp. 32 a 35.

- Rocio Culebro, representante de Amnistía Internacional en México, señala que "la fuerza moral de la CNDH no se consolidará mientras no revise el concepto de tortura, puesto que ni siquiera considera la eventual tortura psicológica y las que pudieran ser recomendaciones por tortura, las clasifica como abuso de poder".
- Michael Chamberlin, secretario técnico de la Red Nacional de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", apunta que "Soberanes se ha dedicado a defender el endeble Estado de Derecho que nos ha sido endilgado y no los derechos humanos; se ha pronunciado por la legalidad y no por la justicia... las acciones de la CNDH en estos momentos no dan certeza jurídica al quejoso y en ningún caso le restituyen sus derechos... si se observa lo que dicen los organismos de derechos humanos de la ONU y lo que dice la CNDH, parece que hablamos de dos países distintos... Soberanes podrá ser un buen académico, un buen jurista, un excelente abogado, empero hasta ahora no ha mostrado una vocación de Ombudsman".
- Abel Barrera Hernández, presidente del Centro de Derechos Humanos de la Montaña, considera que "la CNDH es un organismo virtual para las víctimas, no es una realidad concreta a la que se pueda recurrir... persisten los trámites burocráticos... el gran problema es que persiste la insensibilidad hacia las víctimas... para ellos, es más importante la técnica jurídica que el sentido humanista de los hechos... no hay comunicación, seguimos siendo (las ONG) antagónicas a su trabajo... nos ven como la parte negativa de la promoción y defensa de los derechos humanos".

Por su parte, la postura de José Luis Soberanes frente a las críticas de las ONG, se ciñe a reconocerles su vocación de servicio a la sociedad y a la causa de los derechos humanos, pero sostiene que "en muchas ocasiones sus declaraciones son infundadas, exageradas y sin sustento... no sólo están fuera de la realidad, sino de la razón... sobre todo cuando son calumniosas tengo varias opciones: ignorarlos, contestarlos o denunciarlos ante las instancias legales".¹⁷²

Asimismo, la confrontación de Soberanes Fernández con las ONG, es reiterada en el marco de una conferencia en la Universidad del Mayab, en Mérida, Yucatán, donde señala que "las ONG son el extraordinario negocio de nuestra época, debido a que reciben fuertes participaciones económicas de grupos extranjeros y para justificarlas se dedican a criticar a las instituciones gubernamentales, especialmente a la CNDH... a las ONG nadie las elige y se autonombran representantes populares... si alguna ONG hablara bien de la CNDH no recibiría ni un peso".¹⁷³

Cabe advertir que estas referencias sobre las críticas de las ONG hacia la CNDH y el clima de tensión que priva en su relación tiene diversos significados:

- Las ONG siguen desconfiando de la institución, no sólo por las limitaciones derivadas de la legislación correspondiente, sino porque los procesos

¹⁷² Ibidem. pp. 33.

¹⁷³ Bonfil, Luis. "ONG, extraordinario negocio de nuestra época: CNDH" en La Jornada. México. Marzo 16, 2001. pp. 49.

funcionales aplicados por la Comisión, anclan los alcances que a pesar de la limitante legal, podrían obtener.

- La desconfianza hacia la CNDH, alienta la práctica de las ONG de acudir al ámbito internacional para denunciar violaciones a los derechos humanos y demerita en la misma medida, la relación con la Comisión.
- Una posibilidad para distender la relación, es la formulación de una reforma a ley y reglamento del Artículo 102 Apartado B, que plasme el espíritu de la reforma de 1999, en el sentido de subrayar la autonomía plena de la CNDH del Poder Ejecutivo y permita la existencia mecanismos de participación de las ONG en las tareas de la Comisión, con el fin de compartir esfuerzos en la defensa de los derechos humanos.

La reforma debe contemplar un vínculo directo entre el Consejo Consultivo y las ONG, dado que las relaciones que prevalecen son coyunturales, por una denuncia específica o de colaboración, sin que exista un mecanismo que permita darle a esta relación un carácter permanente.

- No debe soslayarse que a pesar de las limitaciones que por cuestiones jurídicas y procedimentales del Sistema No Jurisdiccional de Derechos Humanos en México, la CNDH es en buena medida, una instancia que de manera paulatina y creciente, contribuye a la construcción de una cultura de defensa de los derechos humanos y es protagonista de algunos episodios en los que se constata la responsabilidad estatal y se recomiendan las sanciones correspondientes, como en el caso de la recomendación 104/95 relativa al caso Aguas Blancas, Guerrero, que implica la consignación de diversos funcionarios del gobierno de esa entidad y la destitución del gobernador, así como la recomendación 25/98 dirigida al Congreso de Morelos, donde señala negligencia del gobernador en materia de procuración de justicia, la cual influye para que pidiera licencia al cargo.

En este contexto, aparece como oportuna la siguiente opinión de Adolfo Aguilar Zinser: "El informe de la CNDH sobre la matanza de 17 campesinos en Aguas Blancas, es un documento notable. Se trata sin duda de la investigación más honesta, oportuna, expedita, directa y veraz que haya realizado esa Comisión... nunca antes usó sus facultades de investigación para echar abajo maniobras de encubrimiento y poner de manifiesto la dimensión y magnitud de un acto criminal perpetrado por un gobierno en uso de los poderes públicos... por regla general los informes de la CNDH son tardíos, incompletos, acomodados con las autoridades y proclives a diluir responsabilidades o fincarlas en funcionarios de menor rango... en este caso... la divulgación de los hallazgos... se hace sin las vacilaciones, los cálculos de poder y las reverencias a la autoridad en otros casos. Esas actitudes como ocurrió en Chiapas, la valieron a la CNDH el desprestigio y la incredulidad nacional e internacional... esta vez la Comisión se reivindicó".¹⁷⁴

¹⁷⁴ Aguilar Zinser, Adolfo. "Aguas Blancas: síntomas de parálisis" en El Nacional. México, Agosto 18, 1995. pp. 13.

3.3.1 ONG internacionales: la defensa de los derechos humanos y el estigma de la soberanía de México

En el análisis de Natalia Saltalamacchia¹⁷⁵ las ONG internacionales, son instituciones creadas por individuos de diferentes países del mundo, como medio para establecer relaciones transnacionales en torno a diversos temas, como derechos humanos, medio ambiente, democracia, salud, educación, desarrollo, etc. Las particularidades de dichas relaciones son las siguientes:

- Las define como interacciones regulares a través de las fronteras nacionales en las que por lo menos un actor es un agente no estatal o no opera en representación de un gobierno nacional o de una organización intergubernamental.
- En el caso de los derechos humanos, considera que el motor que lleva a los activistas de diferentes países a vincularse entre sí es el hecho de que comparten una serie de valores y principios que desde su punto de vista son universales y por lo tanto, deberían ser vigentes en cualquier parte del mundo. Para promover su causa de manera más efectiva crean organizaciones.

Cada organización, a su vez, se vincula con otras, conformando una extensa red internacional a favor de los derechos humanos capaz de abarcar una gran cantidad de países. Los miembros de la red se apoyan y refuerzan mutuamente a través de intercambios de información, acciones conjuntas, aportaciones de fondos, transferencias de tecnología, transmisión de Know-how, etc.

- Las ONG nacionales que trabajan en la defensa de los derechos humanos dentro de sus respectivos países, son uno de los eslabones más importantes de la red. Estas cuentan con información de primera mano y un conocimiento más profundo de la situación en el ámbito interno. Es por ello que cuando las ONG internacionales se interesan por la situación de los derechos humanos en determinado país, establecen contacto con sectores de la sociedad civil correspondiente.
- En países donde se alcanza un mayor nivel de organización social y participación ciudadana, esto se invierte, siendo los grupos nacionales los que toman iniciativa al reclamar y fomentar la participación de ONG internacionales en su país. Al respecto, advierte que en general, las ONG internacionales actúan en un determinado país en dos sentidos:
 - 1) Ampliando los alcances de la actividad de sus aliadas nacionales a través de la denuncia y el cabildeo en el exterior; y
 - 2) Realizando actividades de observación, cabildeo y promoción de los derechos humanos dentro del territorio nacional.

En ambos casos, señala la autora, las ONG internacionales intentan incidir sobre la política de derechos humanos del gobierno y ello las lleva a interactuar

¹⁷⁵ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia. Ob. Cit. pp. 15 y 16.

de alguna manera con la estructura burocrática del país que constituye su objetivo.

Conviene advertir que en el caso particular de México, el análisis de la actuación de las ONG internacionales cobra un importante espacio a partir de 1994 en el marco del conflicto armado en Chiapas, iniciado el 1° de enero de ese año.

Al respecto, Sergio Aguayo Quezada afirma que “la maraña de acontecimientos ocurridos en 1994 como el inicio de la rebelión indígena en Chiapas en enero, el asesinato del candidato a presidente del Partido Revolucionario Institucional en marzo, las elecciones presidenciales en agosto que fueron celosamente vigiladas, así como el colapso financiero de diciembre, en los que las ONG tuvieron un papel muy visible, llevó a algunos analistas a calificar 1994 como ‘el año de las ONG’”.¹⁷⁶

Aguayo Quezada argumenta en relación al papel de las ONG en 1994:

- Las ONG son los actores que reaccionan con mayor rapidez al levantamiento zapatista. Su reacción es inmediata por la flexibilidad que les da su tamaño y por la existencia de redes. A los dos días de iniciado el conflicto, viajan a Chiapas las primeras misiones de ONG de otras partes del país, y cinco días después llega el primer grupo de derechos humanos del extranjero invitado por las ONG mexicanas.
- Durante los primeros tres meses del conflicto, más de 400 ONG mexicanas agrupadas en once redes y más de 100 ONG del extranjero realizan diversas actividades en Chiapas.
- Las ONG de Chiapas fundaron la Coordinación de Organismos No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ), mientras que las ONG del resto del país formaron el Espacio Civil por la Paz (ESPAZ).
- El 12 de enero de 1994 las ONG llevan a cabo una marcha a favor de la paz en la ciudad de México, en la que participan más de 100 mil personas. Cuando se inician las pláticas de paz, las ONG organizan “cinturones de paz” para salvaguardar la integridad de los negociadores.

La trascendencia de la dinámica de las ONG nacionales e internacionales a partir de 1994, en opinión de Natalia Saltalamacchia¹⁷⁷, se constata a partir de los siguientes factores:

- Ganan progresivamente espacios en Chiapas, lo que contribuye a construir un escenario adecuado para la participación de las ONG internacionales de derechos humanos, dado que las organizaciones nacionales las convocan y promueven su interés por la situación en la entidad, además de que en el desempeño de sus trabajos, se apoyan en la estructura organizativa y operativa de ONG mexicanas.
- Si bien las ONG internacionales muestran un gran interés por la situación de Chiapas, su participación es concebida por el gobierno como una situación

¹⁷⁶ Aguayo Quezada Sergio y Parra Rosales Luz Paula. Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral. Ob. Cit. pp. 35.

¹⁷⁷ Saltalamacchia. Ob. Cit. pp. 39 a 53.

coyuntural que desaparecería tan pronto como se diera fin al conflicto, sin embargo, en la medida en que no hay solución, el contacto entre el gobierno mexicano y las organizaciones internacionales se vuelve permanentemente más intenso.

Amnistía Internacional dirige a Ernesto Zedillo en octubre de 1994, una carta que contiene una serie de recomendaciones para "rectificar la situación de los derechos humanos en México, así como un documento de Human Rights Watch y Physicians for Human Rights en diciembre de ese año, titulado "Esperando por Justicia en Chiapas" en el cual le pedían tomar una serie de medidas concretas para evitar que las violaciones a los derechos humanos en Chiapas quedaran impunes.

- Cuando Ernesto Zedillo toma posesión como presidente, la labor de las ONG internacionales de derechos humanos son una faceta más de la complicada situación en Chiapas, no constituyendo un tema que debiera atender personalmente, dado que ello estaba en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la primera gran movilización de ONG internacionales que enfrenta el presidente Zedillo se efectúa en febrero de 1995, como efecto del avance del Ejército en la zona de influencia zapatista el 9 de febrero de ese año y las órdenes de aprehensión giradas contra dirigentes del EZLN, así como las manifestaciones de protesta en México y Estados Unidos y la organización de misiones de observación de los derechos humanos a Chiapas.

Saltalamacchia sugiere que este hecho puede ser un factor relevante para que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se incluya por primera vez en la historia una referencia a la labor de las ONG internacionales en México y en el mundo.

En el capítulo de Soberanía del Plan se sostiene lo siguiente:

"Otra gran transformación ha sido la aparición en México y el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado Mexicano".¹⁷⁸

Conviene advertir que este señalamiento pone de manifiesto la voluntad del gobierno mexicano de reivindicar los principios doctrinales de la política exterior de México, relativas a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, que el proceso de apertura económica y la mayor vinculación del país con el exterior, determinaron que paulatinamente el gobierno perdiera el control monopólico de las relaciones con el resto del mundo.

¹⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. México, 1995. pp. 5.

Asimismo, la autora señala que en el tema de los derechos humanos, el presidente plantea la posibilidad de que se utilice como pretexto para intervenir en los asuntos internos del país:

“La transformación tecnológica abre también una ventana de oportunidades y nuevos desafíos... la transmisión de imágenes y datos por todo el planeta, de manera casi instantánea, puede exacerbar los acontecimientos locales por su percepción en el exterior y traer a México las consecuencias de lo sucedido en otros continentes. Debemos aprender a aprovechar las grandes potencialidades de la nueva tecnología e influir en la opinión mundial a favor de México.

*Igualmente, en el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos... México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos”.*¹⁷⁹

En este contexto, Saltalamacchia¹⁸⁰ advierte que el gobierno de Ernesto Zedillo, muestra una evolución en cuanto a su relación con las ONG internacionales:

- No representan una preocupación central ni permanente. Adopta una postura reactiva y sólo se ocupa de establecer contacto directo en coyunturas específicas en las que las actividades de éstas puedan provocarle problemas de imagen durante sus visitas al exterior. Resalta el hecho de que mientras en el discurso nacional ignora su participación e iniciativas, en los foros internacionales pretende transmitir una posición receptiva y dialogante.

Inaugura un esquema de entrevistas con organizaciones extranjeras interesadas en el conflicto chiapaneco y con presencia importante en sus países de origen. Las reuniones tienen lugar durante visitas de Estado. Son un medio para desactivar posibles críticas en su contra, pero sin que de ellas emanen resultados concretos.

- En junio de 1996, en ocasión de su primera visita de Estado a Canadá, accede a reunirse con un grupo de organizaciones canadienses que le expresan sus inquietudes acerca de la situación de los derechos humanos en Chiapas y le entregan documentos con su diagnóstico.

En su discurso, el Presidente manifiesta su opinión acerca de la labor de las ONG internacionales en México:

“Sabemos por comunicaciones directas de sus organizaciones y también por información que recibimos de tiempo en tiempo y que leemos en la prensa, que ustedes están muy activos y muy interesados en los problemas de México.

¹⁷⁹ Ibidem. pp. 5 y 6.

¹⁸⁰ Saltalamacchia. Ob. Cit.

Creemos que... para ustedes es muy importante tener información directa de las autoridades mexicanas y que intercambiamos puntos de vista y que sea posible que establezcamos un modo por el cual podamos proporcionarles por lo menos nuestra versión de los hechos en México.

Debo decir francamente que percibimos que la información que algunas organizaciones tienen no es en todos los casos objetiva, no es en todos los casos precisa... creemos que es importante que ustedes tengan ambas versiones, los dos lados de la moneda, es decir, que tengan información de las dos partes involucradas".¹⁸¹

- En el marco de las visitas de Estado a Francia y Alemania en octubre de 1997, con el fin de promover la firma del acuerdo comercial entre México y la Unión Europea, se agenda nuevamente una reunión con ONG, cuyo resultado es negativo.

Un mes antes de la visita, Pierre Sané, Secretario General de Amnistía Internacional viaja a México del 20 al 24 de septiembre. Presumiblemente se reuniría con el presidente Zedillo, sin embargo, no se confirma la cita y no se realiza. Se genera una amplia controversia que se difunde por todo el mundo.

El incidente, es interpretado por las ONG francesas como una manifestación de la falta de voluntad política por parte del presidente Zedillo para solucionar los problemas de derechos humanos en Chiapas. La reunión programada para desactivar posibles acciones que afecten la imagen del presidente Zedillo durante su visita de Estado, se convierte en un acto de desprestigio.

Para Saltamacchia, con este hecho el presidente pasa de la indiferencia ante la labor de las ONG internacionales de derechos humanos, a protagonizar debates públicos con sus dirigentes. Esto contribuye a que asuma una posición mucho más clara y contundente frente a las ONG, las cuales pasan a ocupar un lugar prioritario en su discurso.

- El asesinato de 45 indígenas en su mayoría mujeres y niños en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997 por parte de un grupo paramilitar, genera una fuerte reacción y exigencia de justicia en los ámbitos nacional e internacional, por parte de ONG internacionales y organismos intergubernamentales de derechos humanos.

Desde la perspectiva de Natalia Saltamacchia, la consecuencia de este hecho violento, genera el mayor activismo e intensidad de las ONG internacionales en México. Paralelamente significa que las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores definan una posición concreta frente a las organizaciones: la cancillería busca mejorar los términos de la relación con ONG, adecuando su estructura burocrática y adoptando un discurso de apertura hacia las mismas; la Secretaría de Gobernación, se propone limitar al

¹⁸¹ Diversas intervenciones durante la reunión que el Presidente Ernesto Zedillo tuvo con miembros de Organizaciones No Gubernamentales de Canadá. Salón comedor de la Casa de Gobierno "Rideau way" Ottawa, Canadá. 11 de junio de 1996. <http://www.presidencia.gob.mx>.

máximo el margen de acción de dichas organizaciones en Chiapas, generando un clima adverso a su labor.

- A partir de 1998, el Presidente recurre con frecuencia al discurso de la defensa de la soberanía nacional para contrarrestar la actividad internacional en torno al conflicto en Chiapas.

Al respecto, el 23 de enero de 1998 en Kanasín, Yucatán, en el marco de una reunión para evaluar y fortalecer el Programa Estatal de Salud, el presidente Zedillo define en su discurso la posición del gobierno frente al conflicto en Chiapas y los Acuerdos de San Andrés:

“El gobierno Federal tampoco está de acuerdo con quienes desean, buscan, motivan, involucran o facilitan la injerencia externa para hacer lo que los mexicanos podemos lograr.

A lo largo de nuestra historia, nunca, absolutamente nunca, ningún problema ni ningún conflicto entre mexicanos, ha sido resuelto por extranjeros o desde el exterior.

Intervenir, aún de buena fe, en asuntos internos que sólo competen a los mexicanos, es injusto para un país que se ha distinguido por respetar la vida interna de las demás naciones. Es injusto para un país que, como México, se ha esmerado porque se respete la autodeterminación de toda nación, grande o pequeña, frágil o poderosa.

Para los mexicanos y para el gobierno Federal resulta inadmisibles que haya personas que incluso transgrediendo nuestras leyes, aunque alegando razones humanitarias estén directamente involucradas en el conflicto de Chiapas; en especial nos preocupa su conducta, cuando en sus propios países todavía tienen vivos la división, el conflicto y aun el terrorismo engendrados por el colonialismo o el autoritarismo no distante en su propia historia.

*Muchos de quienes desde el exterior se inmiscuyen, no para ayudar a la solución del conflicto, sino para mantenerlo como bandera, obrarían mejor trabajando para reparar las injusticias que en sus propias tierras han dejado el autoritarismo y la exclusión de sus antepasados”.*¹⁸²

Cabe advertir que si bien el mensaje no refiere expresamente a las ONG internacionales, el carácter general de sus afirmaciones, sugiere que están incluidas como parte de los extranjeros que a su juicio vulneran la soberanía nacional.

Asimismo, la autora precisa que a pesar de la ambigüedad en el discurso, es interpretado por algunas ONG mexicanas de derechos humanos como un ataque a sus similares internacionales.

¹⁸² Palabras del Presidente Ernesto Zedillo durante la Reunión para la Evaluación y Fortalecimiento del programa Estatal de Salud. Kanasín, Yucatán. 23 de enero de 1998. <http://www.presidencia.gob.mx>.

En suma, la irrupción y dinámica asumida por las ONG internacionales en México, así como su interrelación con el gobierno federal, es explicable a través de las siguientes reflexiones:

- La postura del gobierno de México hacia las ONG extranjeras, muestra una actitud dicotómica.
 - Al exterior, mantiene una política de apertura a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el objeto de contrarrestar la campaña internacional negativa del EZLN y de otros grupos nacionales que lo denuncian como autoritario y violador de las garantías individuales.
 - Al interior, considera que miembros de ONG internacionales son activistas que toman partido por el grupo zapatista, se pronuncian a favor de sus posturas políticas y fortalecen la posición del mismo. Por ello aplica una política de exclusión y descalificación de esta clase de ONG, con el propósito de combatir actividades atentatorias contra la seguridad del Estado. De modo particular aplica con rigurosidad a los extranjeros los preceptos de la Ley General de Población, pudiendo limitar su estancia en México o denegar su entrada, así como ejecutar la facultad presidencial de expulsar del territorio nacional a personas "non gratas".

3.3.2 ONG nacionales: visión sobre México y acción en el extranjero

Las Organizaciones No Gubernamentales de derechos humanos en México, se caracterizan por su permanente defensa de los derechos humanos, la crítica hacia el gobierno por su responsabilidad en la violación a dichos derechos y su reticencia para modificar su conducta.

Al respecto, en términos generales un acercamiento a la visión de las ONG sobre los derechos humanos en México, puede definirse bajo los siguientes parámetros:

- Reconocen que en el país, aunque débil existe un sistema jurídico que protege y promueve los derechos humanos.
- Asumen que si bien México es signatario de diversos instrumentos jurídicos internacionales cuya función es la de complementar y coadyuvar en la protección de estos derechos, no tienen vigencia plena.
- Refieren que las instituciones encargadas de impartir justicia y proteger los derechos humanos, no funcionan debidamente y son ineficaces.
- Acusan que los reclamantes de estos derechos, suelen ser menospreciados, ignorados y hasta amenazados. Refieren que cuando los señalamientos provienen del extranjero, enfrentan la resistencia e incluso la intolerancia gubernamental.
- Sostienen que en los últimos años, se incrementan las violaciones al derecho a la vida, a la integridad y libertad personales, así como a las garantías y protección judiciales.

- Consideran que el sistema de justicia es inoperante y refleja un debilitamiento generalizado del Estado de derecho, por lo que las normas se aplican a discreción y en beneficio de ciertos grupos de poder.
- Afirman que prevalecen prácticas como tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, persecución contra luchadores sociales y sobre todo, por la presencia de una guerra de baja intensidad en el marco del conflicto en Chiapas, la actuación de grupos paramilitares y tácticas de exterminio contra comunidades indígenas.

Cabe advertir que las críticas de las ONG, también están dirigidas en su conjunto a todas aquellas dependencias gubernamentales que en una u otra forma, participan en el esquema de violaciones a los derechos humanos y que inciden en las relaciones e intereses de las mismas. Estas dependencias son:

- a) La Secretaría de Relaciones Exteriores, responsable del registro de organizaciones de corte internacional y actual responsable de la Comisión Intersecretarial de Derechos Humanos.
- b) La Secretaría de Gobernación, quien tiene a su cargo instancias que son acusadas de cometer violaciones a los derechos humanos, como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Dirección General de Procuración y Readaptación Social.
- c) La Secretaría de la Defensa Nacional y las procuradurías de justicia quienes en su labor de contener movimientos subversivos, erradicar el narcotráfico y combatir la delincuencia, son susceptibles de violar los derechos humanos durante sus operativos.
- d) La Secretaría de Desarrollo Social, que eventualmente experimenta fricciones con grupos que demandan reivindicaciones sociales, así como la obtención de financiamiento.
- e) La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le cuestiona el limitado alcance de sus programas.
- f) La Secretaría de Hacienda, dada su injerencia directa en las condiciones que en materia de régimen fiscal se ha intentado reglamentar con una afectación directa para las ONG.

En su conjunto, estos elementos son testimonio de la desconfianza de las ONG mexicanas hacia los posibles interlocutores gubernamentales que pueden coadyuvar en la solución a las violaciones de derechos humanos.

Por ello, las organizaciones dirigen la mirada hacia el ámbito internacional, principalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU), instancias que se constituyen como foros permanentes en los que las ONG mexicanas y extranjeras denuncian violaciones a los derechos humanos en México.

- Consideran que el sistema de justicia es inoperante y refleja un debilitamiento generalizado del Estado de derecho, por lo que las normas se aplican a discreción y en beneficio de ciertos grupos de poder.
- Afirman que prevalecen prácticas como tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, persecución contra luchadores sociales y sobre todo, por la presencia de una guerra de baja intensidad en el marco del conflicto en Chiapas, la actuación de grupos paramilitares y tácticas de exterminio contra comunidades indígenas.

Cabe advertir que las críticas de las ONG, también están dirigidas en su conjunto a todas aquellas dependencias gubernamentales que en una u otra forma, participan en el esquema de violaciones a los derechos humanos y que inciden en las relaciones e intereses de las mismas. Estas dependencias son:

- a) La Secretaría de Relaciones Exteriores, responsable del registro de organizaciones de corte internacional y actual responsable de la Comisión Intersecretarial de Derechos Humanos.
- b) La Secretaría de Gobernación, quien tiene a su cargo instancias que son acusadas de cometer violaciones a los derechos humanos, como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Dirección General de Procuración y Readaptación Social.
- c) La Secretaría de la Defensa Nacional y las procuradurías de justicia quienes en su labor de contener movimientos subversivos, erradicar el narcotráfico y combatir la delincuencia, son susceptibles de violar los derechos humanos durante sus operativos.
- d) La Secretaría de Desarrollo Social, que eventualmente experimenta fricciones con grupos que demandan reivindicaciones sociales, así como la obtención de financiamiento.
- e) La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le cuestiona el limitado alcance de sus programas.
- f) La Secretaría de Hacienda, dada su injerencia directa en las condiciones que en materia de régimen fiscal se ha intentado reglamentar con una afectación directa para las ONG.

En su conjunto, estos elementos son testimonio de la desconfianza de las ONG mexicanas hacia los posibles interlocutores gubernamentales que pueden coadyuvar en la solución a las violaciones de derechos humanos.

Por ello, las organizaciones dirigen la mirada hacia el ámbito internacional, principalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU), instancias que se constituyen como foros permanentes en los que las ONG mexicanas y extranjeras denuncian violaciones a los derechos humanos en México.

- Consideran que el sistema de justicia es inoperante y refleja un debilitamiento generalizado del Estado de derecho, por lo que las normas se aplican a discreción y en beneficio de ciertos grupos de poder.
- Afirman que prevalecen prácticas como tortura, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, persecución contra luchadores sociales y sobre todo, por la presencia de una guerra de baja intensidad en el marco del conflicto en Chiapas, la actuación de grupos paramilitares y tácticas de exterminio contra comunidades indígenas.

Cabe advertir que las críticas de las ONG, también están dirigidas en su conjunto a todas aquellas dependencias gubernamentales que en una u otra forma, participan en el esquema de violaciones a los derechos humanos y que inciden en las relaciones e intereses de las mismas. Estas dependencias son:

- a) La Secretaría de Relaciones Exteriores, responsable del registro de organizaciones de corte internacional y actual responsable de la Comisión Intersecretarial de Derechos Humanos.
- b) La Secretaría de Gobernación, quien tiene a su cargo instancias que son acusadas de cometer violaciones a los derechos humanos, como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Dirección General de Procuración y Readaptación Social.
- c) La Secretaría de la Defensa Nacional y las procuradurías de justicia quienes en su labor de contener movimientos subversivos, erradicar el narcotráfico y combatir la delincuencia, son susceptibles de violar los derechos humanos durante sus operativos.
- d) La Secretaría de Desarrollo Social, que eventualmente experimenta fricciones con grupos que demandan reivindicaciones sociales, así como la obtención de financiamiento.
- e) La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a la que se le cuestiona el limitado alcance de sus programas.
- f) La Secretaría de Hacienda, dada su injerencia directa en las condiciones que en materia de régimen fiscal se ha intentado reglamentar con una afectación directa para las ONG.

En su conjunto, estos elementos son testimonio de la desconfianza de las ONG mexicanas hacia los posibles interlocutores gubernamentales que pueden coadyuvar en la solución a las violaciones de derechos humanos.

Por ello, las organizaciones dirigen la mirada hacia el ámbito internacional, principalmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU), instancias que se constituyen como foros permanentes en los que las ONG mexicanas y extranjeras denuncian violaciones a los derechos humanos en México.

4. Del pasado antagonista al futuro promisorio: relación estado-sociedad civil.

A lo largo de los capítulos anteriores de la investigación, se deja constancia de la relación áspera entre las ONG principalmente de derechos humanos y el gobierno mexicano, en particular en las dos últimas décadas del siglo XX.

Sin embargo, no se reflexiona sobre las situaciones violentas e ilegales que enfrentan dichas organizaciones, ni sobre el reconocimiento que en el ámbito gubernamental tiene el proceso de institucionalización y profesionalización de las ONG, que de manera creciente se perfilan como instancias ineludibles para la toma de decisiones.

Bajo esta perspectiva, este capítulo busca analizar algunos casos de violencia y actos intimidatorios hacia las organizaciones civiles por su trabajo enmarcado en la defensa de los derechos humanos y dilucidar sobre el reconocimiento al proceso de institucionalización y profesionalización de las organizaciones, con el fin de constatar que la relación entre las ONG y el gobierno se ha aproximado a la frontera entre la discrepancia y la avenencia.

Algunas opiniones especializadas al respecto, consideran los siguientes indicadores:

- Luis F. Aguilar Villanueva¹ piensa que las relaciones entre las instancias gubernamentales y las ONG se tensan y complican debido a la inexistencia de una norma que reglamente, equilibre y complemente los campos de la actividad de ambas instancias.

En su opinión existe una larga historia de desencuentros entre el sector gubernamental y las ONG que no es accidental, ya que tienen corresponsabilidad con la forma como se estructura el sistema político, y con la forma como se manejan sus crisis y transformaciones.

Las causales de esos desencuentros históricos que Aguilar Villanueva expone, responden a los siguientes hechos:

- El partido político hegemónico, se coloca en el centro de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, encargándose casi integralmente de las tareas de representación y participación política de la sociedad. Como resultado las organizaciones civiles son políticamente excluidas o marginadas cuando sus actividades cívicas o políticas aparecen como ajenas, reticentes u hostiles a los principios y estilos de mediación política de las corporaciones gremiales y populares.
- Una táctica inhibitoria de actividades humanitarias, asistenciales, mutualistas y promotoras que muchas organizaciones civiles desarrollan de manera independiente a favor de ciertos sectores sociales, se basa en la capacidad gubernamental para responder con bienes, servicios y oportunidades materiales a las demandas y necesidades de grupos y

¹ Aguilar Villanueva, Luis. "Las organizaciones civiles y el Gobierno Mexicano" en *Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates*. DEMOS. Núm. 1, Vol. II, México. 1997, pp. 85.

masas. La consecuencia es que estas actividades son desestimadas, obstaculizadas y controladas.

- Dado que la comunicación entre la sociedad y el gobierno ocurre dentro de los espacios del partido dominante y de sus organizaciones sociales gremiales y populares, las actividades deliberativas y políticas de las organizaciones civiles son consideradas por el gobierno como una realidad a controlar. Al respecto, la opinión alternativa de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, cuando logra alcanzar difusión y resonancia o rompen los patrones de disidencia aceptables y sus críticas rebasan la capacidad política del sistema establecido es restringida, discontinua o inefectiva, e incluso reprimida.
 - Frente a la crisis fiscal del Estado, el quebranto de la economía, el anquilosamiento del sistema político y la ineficacia del sistema de justicia, las organizaciones civiles comienzan a reivindicar los derechos humanos, demandar un sistema de justicia respetuoso de las leyes e imparcial, reclamar elecciones limpias, exigir derechos civiles efectivos de libre asociación y expresión pública, requerir la igualdad de género y cuestionar la inconsistencia e incompetencia de ciertos gobiernos en la conducción de la política económica.
 - Las ONG construyen ideas y propuestas alternativas en torno a temas fundamentales de la vida política nacional, lo que contribuye a abrir el espacio público de la deliberación independiente de la sociedad civil y da origen a un frente amplio, que cuestiona y responde, denuncia y reivindica, y se convierte en lo alterno al pensamiento oficial aceptado, a la práctica política convencional y al quehacer tradicional del gobierno.
 - La magnitud de la divergencia política ocasiona que los malos entendidos y los conflictos marquen las relaciones de las organizaciones civiles con el gobierno y que lleguen a agudizarse, debido a veces a las irregularidades conductuales de las organizaciones y por las resistencias desde el gobierno para democratizar el régimen.
- María Luisa Tarrés Barraza² señala que "la tensión entre una sociedad que se ha modernizado y las formas tradicionales de organización política que la elite trata de adaptar a las circunstancias se constituye en uno de los desafíos que enfrenta la relación de la sociedad civil con el Estado".

Bajo esta perspectiva, distingue tres tipos de estrategias que asumen las organizaciones civiles:

1. Defensa de la autonomía a ultranza. Se trata de organizaciones que definen al gobierno y al sistema político como enemigo, de modo que difícilmente conciben la posibilidad de interlocución o de cooperación con funcionarios gubernamentales.

² Tarrés Barraza, María Luisa. "Las organizaciones del movimiento de mujeres en la Reforma Política", en La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad COLMEX México, 1999 pp 243 a 246

Esta postura, que es la menos frecuente, se presenta cuando el grupo utiliza un discurso radical. Sin embargo, y paradójicamente, lo más habitual es que la defensa de la autonomía a ultranza se origine como consecuencia de experiencias frustradas de relación con el gobierno u otros actores, o derive de conflictos cuyos resultados han sido muy costosos para la organización.

2. Equilibrio de lo ideológicamente correcto, con lo posible. Se trata de una visión pragmática de la política, relacionada con una valoración de la puesta en práctica de proyectos que, para generalizarse, requieren de la colaboración con las instituciones gubernamentales.

Estos grupos otorgan importancia a la concertación de intereses en la cual la negociación tiene un papel importante. Definen a la política como una actividad que posibilita el logro de intereses, más que como un compromiso con una utopía abstracta.

Los grupos que desarrollan este tipo de estrategias buscan relaciones con personas del sistema político o del aparato burocrático que simpaticen con las iniciativas de las organizaciones.

En general este tipo de estrategias se presenta en aquellas ONG más profesionalizadas, con una trayectoria larga de trabajo, seguras de su reputación en la sociedad y por lo tanto, dispuestas a trabajar en lo que conviene a sus objetivos, sin temor a perder su prestigio o autonomía. Para estos grupos lo no negociable es el objeto contenido en su proyecto, y lo negociable es la contextualización de la demanda.

3. Grupos de presión. El principal objetivo de estas ONG es socializar y generalizar discursos alternativos relacionados con su interés para potenciar su proyecto a través de políticas públicas.

En estas organizaciones el intercambio con el gobierno es inevitable, ya que forma parte de los propósitos de las ONG, esto es, colaborar en la creación, preparación o seguimiento de programas específicos o influir en debates y decisiones de carácter institucional.

La relación con el gobierno, se establece a partir de estrategias que incluyen el cabildeo político, el cultivo de relaciones personales con autoridades en la materia de su interés, el diseño, racionalmente orientado de espacios de diálogo y en algunos casos, el uso de movilizaciones para presionar a las autoridades.

Asimismo, Tarrés Barraza considera que aunque las ONG encaran y valoran las relaciones con el gobierno en forma diferente, su experiencia de relación es más bien limitada. Enfatiza en que esto no obedece sólo a factores vinculados con el funcionamiento interno de la organización, sino a lógicas que muchas veces se les escapan tanto a los integrantes de las ONG como a los actores políticos. Así, el tipo de relaciones que predominan son las siguientes³:

³ Ibidem.

- Relaciones personales. Las ONG interesadas en vincularse con el gobierno, normalmente lo hacen gracias a relaciones previas de amistad con funcionarios que necesitan ejecutar ciertas políticas públicas.
- Relación con mujeres de partidos o del gobierno. Prevalce un mayor eco entre funcionarias o militantes mujeres que ocupan alguna posición clave en instituciones de gobierno, o en los partidos.

La facilidad en la relación entre mujeres se explica porque algunas funcionarias y dirigentes comparten una visión feminista o simplemente porque los temas de las mujeres interesan y son reelaboradas como temas políticos más fácilmente por ellas que por los varones.

- Relaciones dentro de las elites. Los dirigentes de las ONG cuentan con ciertos recursos derivados de su origen de clase, de un capital educativo y de una red de relaciones derivada de la pertenencia anterior a grupos políticos, eclesiásticos y otros. El origen de clase cobra importancia pues da acceso a espacios de decisión restringidos. Este factor influye sobre todo en regiones y localidades ya que tanto los funcionarios y representantes de la elite política como los miembros de las ONG, comparten o compartieron en algún momento, el barrio, la escuela, la iglesia, el club o determinados estilos de vida.

Por ello, aunque el gobierno sea definido como adversario, se reconoce que es posible y a veces, más fácil el diálogo con personas en las que se tiene confianza y lealtad personal.

La autora considera que este mecanismo, que facilita las relaciones con la elite política y social, también se convierte en un obstáculo, debido a que la alta movilidad de personas en los cargos burocráticos y en el sistema político, impide consolidar vínculos duraderos y estables, por lo que muchas veces un trabajo pierde continuidad cuando el funcionario es trasladado a otro puesto de la administración.

- Sara Gordon⁴ señala que "la relación entre Estado y organizaciones civiles se caracteriza por desfases y fallas de correspondencia, plasmados en la legislación, entre concepciones y formulaciones del modelo del Estado tutelar anterior y las reformas recientes que buscan propiciar la participación social en la atención al bienestar".

Señala que "se pretende incrementar la corresponsabilidad de las ONG pero hay un dejo de prescindencia respecto de sus aportaciones. Se acepta la posibilidad de recibir sus sugerencias, pero no se establecen criterios claros ni mecanismos obligatorios para llevar a cabo las que se consideren pertinentes".

Hace hincapié en que "se afirma la importancia de la participación pero se alienta sólo a la que responde a modalidades fomentadas por el Estado. En gran medida, esta zona de ambigüedad expresa rasgos de desconfianza que

⁴ Gordon, R. Sara. "Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles" en De lo Cívico a lo Público. Una discusión de las organizaciones civiles. México, 1998. pp. 50.

se manifiestan en el modo en que se define y concibe la actividad de esas organizaciones”.

En su conjunto, las opiniones de Aguilar Villanueva, Tarrés Barraza y Gordon, evidencian que en su origen, el surgimiento de las ONG no puede ser cordial en su trato con el gobierno, en la medida en que surgen de la oposición y del cuestionamiento al orden impuesto y no a partir de libertades políticas y sociales impulsadas por la ley.

Destaca el hecho de que Aguilar Villanueva y Gordon, atribuyen de manera abierta a la ausencia de una ley propia el origen de los problemas existentes en la relación gobierno-ONG. Aguilar Villanueva deja entrever una posible explicación a la exacerbación de la relación por ciertas conductas y resistencias, tanto del gobierno como de las organizaciones civiles.

Tarrés Barraza, si bien no menciona la cuestión jurídica, su propuesta de estrategias de comportamiento y relaciones con el gobierno, nos lleva de manera directa a intuir que el estilo propio de cada organización de actuar según sus habilidades y posibilidades, se deriva de la ausencia de un cuerpo normativo que regule dichas conductas.

Además, la temporalidad de una cierta prerrogativa con alguna institución o algún funcionario, también muestra ese vacío legal, dado que en un Estado de Derecho pleno en el que se reconoce la identidad y atribuciones de las organizaciones civiles, no se improvisan estrategias ni formas de relacionarse, sino que se establecen espacios institucionales diseñados apropiadamente para su interacción.

Asimismo, es perceptible el hecho de que una vez posicionadas en el escenario político y social, las ONG encuentran obstáculos para llevar a cabo con plena libertad sus actividades, generándose un clima de desconfianza mutua entre las ONG y el gobierno, por la "incomodidad" del trabajo de las organizaciones y por el afán de control por parte del gobierno.

Es quizá en este aspecto, donde se originan los episodios que diversas ONG han protagonizado, enmarcados en persecuciones, hostigamientos, amenazas y allanamientos, contribuyendo a tensar la relación con el gobierno.

Sin embargo, esa dinámica es expresión no sólo de la ausencia de una normatividad propia, sino un síntoma de la descomposición del régimen político, la pérdida de la supremacía política del partido que generaba subordinación social y consecuentemente, la capacidad de la sociedad para transitar a un espacio de expresión plural que paulatinamente contribuye a la construcción del cambio político actual.

4.1 A veces asediadas... a veces denunciando: lo aciago de la relación ONG-gobierno

El Dr. Sergio Aguayo Quezada sostiene que la relación del gobierno con las ONG "ha sido difícil de llevar a la práctica porque durante muchos años estuvieron viciadas por la suspicacia. Las ONG desconfiaban de los funcionarios, acostumbrados a querer controlar, mediatizar y si era posible, destruir todo lo independiente... el gobierno por su parte veía a las ONG con indiferencia o desconfianza y se resentía de su intromisión en la cosa pública, descalificándolas con el argumento de que eran instrumentos del extranjero o de los partidos de oposición".⁵

Esta reflexión, si bien muestra lo complicado de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles, no expresa el riesgo que durante muchos años ha significado ser miembro de una ONG, particularmente de derechos humanos.

En este contexto, Amnistía Internacional define a los defensores de los derechos humanos de la siguiente forma:⁶

- Son todos aquellos hombres y mujeres comprometidos con la realización del ideal que proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos de liberar a todas las personas del temor y de la miseria.
- Dondequiera que haya persecución y opresión, se nieguen los derechos humanos o la dignidad humana se vea amenazada; dondequiera que las minorías hostigadas o los pueblos oprimidos corran peligro, los defensores luchan para proteger al débil y hacer que quienes abusan de su poder respondan de sus actos.
- Son la vanguardia que presiona a favor del cambio y denuncian las violaciones de derechos humanos que cometen los agentes estatales, hablan a favor de los grupos sociales marginados, tratan de poner fin a la impunidad denunciando a los autores de violaciones de derechos humanos y promueven sociedades justas y equitativas.
- Tienen un papel decisivo en los países que sufren las consecuencias de un conflicto violento o de una dictadura, donde los agentes estatales se sienten libres de actuar con impunidad. A menudo son la única fuerza que se interpone entre los ciudadanos corrientes y el poder desenfrenado del Estado.
- El papel de los defensores de los derechos humanos es fundamental en los países que atraviesan un periodo de importantes reformas o de transición. Están entre los primeros en aprovechar las ventajas de cualquier apertura democrática y contribuyen a crear un espacio en el que se pueda ejercer y proteger el derecho a disentir y a la libertad de expresión.

⁵ Aguayo Quezada, Sergio. Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral. Ob. Cit. pp. 45

⁶ Amnistía Internacional. Más protección, menos persecución. Defensores de derechos humanos en Latinoamérica. Londres, Inglaterra. Julio de 1999. pp. 35

Sin embargo, la loable labor que desarrollan los defensores de los derechos humanos, es riesgosa. Amnistía Internacional señala que existe una larga tradición de represión contra este segmento de la sociedad, pudiendo ser un compromiso peligroso e incluso, mortal.

Enfatiza que los actos de violencia y de intimidación contra miembros de organizaciones de derechos humanos son planificados, ordenados y realizados por miembros de las fuerzas de seguridad, grupos paramilitares o grupos armados contra quienes consideran enemigos del Estado por sus esfuerzos para dar a conocer a la opinión pública nacional e internacional la situación que en materia de derechos humanos prevalece en su país.

Asimismo, sostiene que el desdén por los defensores de los derechos humanos y por su trabajo puede manifestarse en situaciones difamatorias según las cuales estos defensores participan en actividades delictivas o subversivas, o son antipatriotas y socavan la imagen de la nación.

A su vez, la difamación desempeña un papel fundamental en el momento de generar y tolerar ataques contra los defensores de los derechos humanos, dado que los agresores se sienten inmunes frente al procesamiento y libres de tomarse la justicia por su mano.

Amnistía señala que el hostigamiento puede adoptar muchas formas. En algunos países existe toda clase de obstáculos legales y burocráticos concebidos para impedirles realizar sus actividades e informar sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y la justicia social. Algunos de esos obstáculos constituyen intentos deliberados de bloquear iniciativas de derechos humanos, como investigaciones sobre cargos falsos o de motivación política, detenciones, asaltos o vigilancia.

Para el caso particular de México, Amnistía Internacional considera que "los defensores de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, han fomentado la concientización de los derechos humanos... fruto de su importante labor ha sido que el gobierno ha reconocido la gravedad del problema... los defensores de los derechos humanos han desempeñado una función clave en la prevención de una escalada de violaciones en el marco del conflicto en Chiapas, pero estas personas también han sufrido acoso, amenazas por causa de sus actividades, y resulta alarmante que los perpetradores disfruten, como parece, de absoluta impunidad".⁷

Los elementos expuestos, evidencian que en un Estado que no reconoce y respeta los derechos humanos, pertenecer a una ONG de este tipo, implica ciertos niveles de riesgo a la seguridad personal, e implícitamente conlleva una responsabilidad atribuible al gobierno, en la medida en que son sus funcionarios o la complacencia e intereses de ciertas autoridades las que violan los derechos humanos.

⁷ Amnistía Internacional. Violaciones de los derechos humanos en México: El reto de los noventa. Madrid, España, 1995. pp. 46.

4.1.1 Amenazas y agresiones contra ONG: el caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)

Las apreciaciones de Amnistía Internacional sobre lo que es un defensor de derechos humanos y los obstáculos que encuentra para llevar a cabo su labor, corresponde ampliamente al caso de México.

Al respecto, la Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", sostiene que "desde que inició el conflicto armado chiapaneco, las organizaciones que han contribuido en el proceso de pacificación, en la observación electoral o en la denuncia de violaciones a los derechos humanos, hemos padecido amenazas de muerte a través de llamadas telefónicas, mensajes escritos anónimos, allanamientos a locales, amedrentamientos, etc... esta práctica se empieza a hacer sistemática... tal parece que es ya normal ser sujeto de vigilancia, hostigamiento o intimidación... nos atrevemos a decir que actualmente en México, existen contextos propicios para que se padezcan estas prácticas, que sólo eran asociadas en países donde se establecían las dictaduras".⁸

Si bien no hay una acusación directa al gobierno por este tipo de acciones, la Red Nacional sostiene que "hay anuencia o acción de las autoridades a nivel municipal, estatal o federal para que individuos pertenecientes o no a alguna fuerza política realicen estas acciones, por razones diversas: ya sea con el fin de quedar bien con el jefe o peor aún, porque el jefe lo ordenó. Lo cierto es que el Estado Mexicano debe asegurar primero, las libertades de los defensores de derechos humanos para realizar su trabajo, establecer un diálogo permanente para proponer, discutir, denunciar casos o temas relacionados con los temas de derechos humanos".⁹

Bajo esta perspectiva, se presenta el análisis del caso del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" A.C. (PRODH) dado que aparece como una organización que muestra como constante, una permanente recepción de amenazas, hostigamientos, llamadas intimidatorias, persecuciones, etc. que año con año han mostrado un agravamiento en el tono de las mismas, a diferencia de otros grupos, cuyas agresiones denunciadas han sido eventuales y aisladas.

Como ejemplo de agresiones a otros grupos, destacan las amenazas de muerte a Sergio Aguayo Quezada en el contexto del proceso electoral federal de 1994; a Teresa Jardí, amenazada varias veces por haber denunciado a elementos de la policía judicial; allanamiento en tres ocasiones al edificio del Centro Nacional de Comunicación Social; amenazas a la Compañía de Jesús, apareciendo en varios lugares de la ciudad de México posters con el siguiente texto: "Jesuitas ¡Basta! No más traición a la Patria, en El Salvador murieron millares de indígenas antes que los jesuitas: responsables de la masacre. En México morirán los jesuitas primero".¹⁰

⁸ Informe sobre la situación general de los derechos humanos en la República Mexicana. Red Nacional de Organizaciones de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos". México. Febrero, 1996.

⁹ Ibidem. Ver capítulo VIII titulado Campaña de hostigamiento e intimidación contra defensores de derechos humanos.

¹⁰ Ibidem.

Más aún, el 29 de julio de 1994, diversas organizaciones realizan una concentración y una marcha denominada "Por el respeto y la seguridad de las ONG", la cual inicia en el Monumento a la Revolución y se dirige a la Plaza de la Constitución, en la ciudad de México.

En dicho evento, las ONG presentan a la opinión pública cinco demandas por el respeto a su seguridad: 1. denuncian agravios, allanamientos, intimidaciones, persecuciones y calumnias contra sus miembros; 2. denuncian una campaña de desprestigio en su contra a través de los medios de comunicación, tendiente a crear un clima de incertidumbre y desconfianza que justifique acciones de violencia; 3. exigen acceso a querrelas ante el Poder Judicial y reparación del daño moral; 4. reclaman su derecho a crear organizaciones autónomas, y 5. se pronuncian por que la sociedad intervenga con formas de control a los medios de comunicación.¹¹

En relación a las amenazas del PRODH, es factible atribuir que surgen a partir de las denuncias del Centro y sus estudios de investigación sobre la violencia en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como a la defensa legal de personas vinculadas con movimientos subversivos, como el EZLN, EPR y ETA de Francia y España, además de presuntos presos políticos y observadores internacionales en el país.

Antes de presentar las denuncias de amenazas contra el PRODH, conviene hacer algunas reflexiones al respecto:

- De año en año, muestran una variación en cuanto al método utilizado por los agresores. En 1995, básicamente consisten en llamadas telefónicas. Para 1996, las llamadas se transforman en mensajes anónimos. En 1997, aunque sólo denuncian un caso, se refirió a un operativo de vigilancia. En los últimos meses de 1997, 1998 y principios de 1999, el PRODH no presenta denuncias de nuevos hostigamientos. En 1999 y 2000 denuncian un secuestro express, intento de homicidio, allanamiento, mensajes anónimos, agresiones físicas, persecuciones y amenazas de muerte y de bomba.
- Llama la atención el hecho de que, en algunas ocasiones, los mensajes anónimos son encontrados dentro de cajones cerrados con llave. Ello puede tener como significado que el agresor es alguien que entra y sale libremente a las instalaciones de la organización y conoce los movimientos de su personal.
- Es sintomático el hecho de que la mayoría de las amenazas registradas a partir de 1999, son dirigidas a la abogada Digna Ochoa y Placido, así como que al salir del país, cesaron los hostigamientos hacia el Centro PRODH.

Esta ONG atribuye las amenazas principalmente a la labor de asesoría legal de sus abogados, particularmente por la defensa de los dirigentes de la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y

¹¹ Comunicado de Prensa de la Red Nacional de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". México. Julio 29, 1994.

Coyuca de Catalán de Guerrero. En este sentido, cobra relevancia que si bien los integrantes del área jurídica del PRODH Digna Ochoa, Mario Patrón Sánchez y Jorge Fernández Mendiburu, forman el equipo defensor de los presos recluidos en el Cereso de Tuxpan, municipio de Iguala, Guerrero, ligados al EPR y al ERPI, las supuestas amenazas sólo se dirigen a Digna Ochoa y no al grupo de abogados en su conjunto.

- Es perceptible la reacción de las ONG de señalar a instituciones del gobierno como responsables de los actos de hostigamiento. Destaca que en 1995, el PRODH refiere la existencia de un "tercer aparato" que rebasa a las instituciones reconocidas legalmente y cuya acción se desenvuelve en la impunidad y clandestinidad con lo cual se sientan las bases para una "guerra sucia".¹²

Asimismo, acusa a la administración Ernesto Zedillo de ser un gobierno altamente represivo y autoritario, que actúa a través de los denominados "Escuadrones de la Muerte".¹³

Amenazas en 1995

El 17 de agosto de 1995 a las 9:30 de la noche, fue amenazado telefónicamente David Fernández Dávalos. Antes de ser amenazado, primero se le pide que se identifique, para proceder a transmitir el siguiente comunicado: "Este es un mensaje de Don Fernando, te acuerdas de tus declaraciones recientes, muy pronto querrás no haber nacido, te acordarás de tu familia, muy pronto recibirás un regalito, con nosotros no se juega, te vas a arrepentir, perro mal nacido".¹⁴

A las 11:47 de la noche, recibe un nuevo mensaje: "Soy Gerardo, maestro. Nomás recuerda que la vas a pagar muy caro. Te va a cargar tu puta madre. Cuida a tu familia porque se la va a cargar su puta madre. Métetelo bien en la cabeza". Durante la noche fuera de la casa de los jesuitas en la colonia Ajusco, permanece un taxi estacionado con tres personas dentro y una camioneta con cuatro ocupantes.

Días antes de esas amenazas, se registran llamadas telefónicas tanto en la casa particular de Fernández Dávalos como en la oficina del Centro PRODH preguntando datos personales de él. Las preguntas son: ¿Cuál es su nacionalidad?, ¿Cuál era la dirección de su casa particular y del Centro PRODH?, ¿Cuándo y en dónde había nacido?, entre otras. A principios del mes de agosto de 1995, se observan sujetos desconocidos vigilando fuera de las oficinas, tomando fotos con cámaras equipadas con tele-objetivos a las personas que entran y salen.

¹² "Piden informes de la investigación sobre amenazas a Fernández Dávalos" en *La Jornada*, México. Septiembre 6, 1995 pp. 2

¹³ Elzalde, Triunfo "Zedillo debe informar a la nación acerca de los aparatos de seguridad" en *La Jornada*, México. Agosto 24, 1995 pp. 20.

¹⁴ "El sacerdote recibió dos llamadas anónimas. Amenazas de muerte contra el jesuita David Fernández Dávalos y sus familiares" en *La Jornada*, México. Agosto 18, 1995 pp. 26.

En relación a esta amenaza de muerte, Fernández Dávalos, señala que hay signos preocupantes de que la Comisión Nacional de Seguridad actúa en la clandestinidad en México, así como menciona al ex titular de la Dirección Federal de Seguridad, Miguel Nazar Haro y Mario Arturo Acosta Chaparro, general responsable del combate a la guerrilla en Guerrero en la década de los años setenta, como posibles integrantes del mencionado organismo.¹⁵

Los pronunciamientos a favor de que se dieran garantías de protección y defensa a la integridad física y moral del dirigente no se hacen esperar, por lo que diversos organismos de derechos humanos manifiestan su apoyo ante los medios impresos de comunicación. Entre estos grupos destacan: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C; Comité Pro Nobel por la Paz "Samuel Ruiz García"; Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana y Compañía de Jesús en México.

Al respecto, el 23 de agosto de 1995, el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos (FMPDH) y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) dirigen un documento al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, en el que le solicitan garantías de seguridad para el director del PRODH. En este escrito aseguran que la información en torno a las amenazas hechas por vía telefónica "repercutió en Washington, Nueva York, Londres, París, Buenos Aires, Tokio y otras ciudades del mundo", a tal grado que "organismos no gubernamentales de derechos humanos de varios países se han puesto alertas".

- El jueves 28 de septiembre de 1995, una integrante del Centro PRODH sale alrededor de las 20:30 horas de las oficinas ubicadas cerca del metro Insurgentes y al subir a un vagón del Sistema de Transporte Colectivo es abordada por un sujeto desconocido que señala y dice en forma sospechosa: "Yo te conozco, estuve en dos 'talleres'... estamos en contacto", sin esperar ningún comentario, el sujeto desciende del vagón en la estación siguiente. Según informes del Centro PRODH el desconocido nunca ha estado presente en ningún taller. Ese mismo día, otro sujeto desconocido aborda a una de las abogadas del Centro, después de preguntarle la hora, comienza a interrogarla si labora en el centro fundado por sacerdotes jesuitas, le dirige varias preguntas en ese sentido, hasta que la abogada le exige que deje de molestarla.¹⁶
- El 2 de octubre de 1995 es amenazado de muerte el abogado José Lavanderos Yáñez integrante de la defensa del caso de los presuntos zapatistas. La amenaza se recibe en dos ocasiones en mensajes grabados en la contestadora de su oficina. La voz masculina dice: "...te voy a partir tu madre, güey, hijo de tu pinche madre, chingaste a tu madre güey, cuidate porque te mato... eres un cabrón, te va a cargar tu chingada madre güey". El abogado presenta la denuncia penal correspondiente y una queja ante la Comisión Nacional de

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Boletín de Prensa. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. México. Septiembre 29, 1995.

Derechos Humanos (CNDH), integrándose el expediente CNDH/21/95/DF/CO6269.¹⁷

Esta situación genera pronunciamientos de apoyo al integrante del PRODH, que demandan principalmente cese al presunto hostigamiento. Entre los organismos que se pronuncian destacan: Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (CMDPDH); Alianza Cívica, Asamblea Estatal Democrática del Pueblo Chiapaneco (AEDPCH), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Mujeres Comprometidas por México.

- El 12 de octubre de 1995, el PRODH, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y la Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental, denuncian que sus miembros son objeto de amenazas telefónicas, persecución, vigilancia en domicilios, robos y espionaje telefónico. Al respecto, David Fernández Dávalos responsabiliza al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)¹⁸ ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por su presunta participación en los actos de espionaje telefónico.¹⁹
- En una supuesta carta enviada a Roma a Peter Hans Kolvenbach, general de la Compañía de Jesús, la asociación fantasma Antiguos Alumnos de Escuelas Jesuitas (ASIA) de Veracruz señala: "Le damos un plazo de hasta el día 15 de enero de 1996, para que saque del país por un periodo de 10 años, al jesuita David Fernández... quien lanzó una campaña en contra de un ilustre paisano veracruzano, don Fernando Gutiérrez Barrios". Se le amenaza con hacer públicos documentos confidenciales extraídos de su archivo personal y que evidencian su desacato a la Iglesia en materia sexual. Fechada el 17 de diciembre de 1995, está firmada por Miguel Gaytán McGregor, de quien no se sabe su verdadera identidad, pero que se hace pasar por coordinador de ASIA Veracruz.

Amenazas en 1996

- El día 10 de agosto de 1996, en el buzón de las oficinas del Centro PRODH son depositadas dos hojas escritas amenazando a todos los miembros del centro, en especial a las abogadas Digna Ochoa y Pilar Noriega. El escrito sostiene: "a que se mueren todos los del PRODH cabrones, principalmente ese par de abogadas que tienen..."²⁰

¹⁷ "Piden se investigue el origen de las amenazas contra José Lavanderos" en *La Jornada*, México, Octubre 6, 1995, pp. 2.

¹⁸ El 14 de agosto de 1998, la Cuarta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), notificó al CISEN que determinó concluir el expediente de queja, ya que a pesar de las gestiones e investigaciones realizadas, no fue posible determinar que alguna autoridad o servidor público se encontraba involucrado en los hechos denunciados por el Centro Pro. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH).

¹⁹ Garduño, Roberto. "Responsabilizan a 3 ONG al CISEN de actos de espionaje telefónico" en *La Jornada*, México, Octubre 12, 1995, pp. 25

²⁰ Boletín de Prensa del PRODH, México, Agosto 11, 1996.

- El 28 de agosto de 1996, integrantes del Centro Miguel Agustín Pro Juárez denuncian nuevas amenazas de muerte en contra de las abogadas defensoras de los zapatistas presos, Pilar Noriega y Digna Ochoa, recibidas a través de mensajes anónimos, colocados en el buzón de las oficinas del Centro PRODH. Se utiliza una hoja con varias palabras como "condolencias por el sensible fallecimiento de: Digna y Pilar", "atentado", "un choque", "PRD-EPR", entre otras. Las frases son elaboradas con recortes de periódicos. La organización dirige dos cartas en relación a los hechos al presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León y a Carmen Lira Saade, directora general de "La Jornada", en las que atribuye esta intimidación a que las abogadas son responsables de la defensa jurídica de 19 presuntos miembros del EZLN detenidos el 8 de febrero de 1995, en vísperas de la ofensiva del Gobierno contra el grupo rebelde para detener a sus dirigentes.²¹
- El 7 de octubre de 1996 en el buzón de las oficinas del Centro PRODH, aparece una hoja con otra amenaza: "A todos los pinches abogados hijos de puta que ya nos tienen hasta la madre, ¿Qué no le van a parar? ¿qué esperan? ¿qué se los cargue su madre?. Muy valientes ¿no?... si nos siguen echando a sus dos fierrecillas que seguramente al momento en que estén leyendo estas líneas ellas estén volando, pero en mil pedazos... tal vez no lleguen a Washington, pero sí a otra parte... recuerden que los aviones a veces tienen accidentes Ja, Ja, Ja, Ja".²²

Este mensaje se recibe al momento en que la abogada Pilar Noriega, aborda un avión con destino a Washington para asistir a la audiencia sobre el caso del Ejido Morelia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos.

- El 9 de octubre de 1996 en las oficinas del PRODH se recibe otra amenaza contra las abogadas Pilar Noriega y Digna Ochoa, la cual contiene detalles de las actividades que realizan familiares de los abogados así como información que sólo se ha transmitido a través de las líneas telefónicas de las oficinas citadas.

El mensaje reza: "Recuerden hijos de su reputa, sus fieras ya cayeron ¿o no?... ¿porqué no han hablado ahora?... ya las extrañamos, pero eso no las libra de nada... puede ser que una se vaya de vacaciones y la otra se quede a pasear donde anda... ¿Hasta cuándo las vamos a tener aquí en derechos humanos?. La hora trágica esta cerca, muy cerca Ja Ja Ja..., etcétera".²³

²¹ Carta de denuncia del PRODH al presidente de la República y a la directora general del diario La Jornada. México Agosto 29, 1996.

²² Acción Urgente. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" México. Octubre 9, 1996

²³ *Ibidem*.

Amenazas en 1997

- La única denuncia del PRODH se registra durante los primeros días de mayo, en el marco de la visita a México del presidente de Estados Unidos William Clinton. El centro denuncia ser víctima de hostigamiento y amenazas después de alojar a ocho de los doce turistas europeos provenientes de San Cristóbal de las Casas quienes son expulsados del país por su presunta participación en actos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. "Hemos estado sujetos a una vigilancia constante por parte de elementos armados en un operativo que integra a 20 agentes armados transportados en siete vehículos con gran capacidad de monitoreo".²⁴

Amenazas en 1999

- El 9 de agosto de 1999, Digna Ochoa denuncia un "secuestro exprés", cuando unos desconocidos la introducen a la fuerza a un auto en la delegación Venustiano Carranza. "Alrededor de las 8:30 horas al caminar por la calle Pozos casi con esquina de Río Consulado, colonia Valle Gómez, una persona la interceptó para preguntarle: ¿señorita, es que usted sabe?" enseñándole un papel, por lo que creyó que le estaba preguntando por una dirección. Sin embargo, sin terminar la pregunta, el mismo hombre la sujeto del brazo y la metió a un vehículo blanco de cuatro puertas, con personas a bordo. Por el camino le advirtieron que cooperara con ellos y quitándole su mochila tipo portafolio de color negro, le ordenaron que cerrara los ojos y pusiera las manos debajo de sus piernas, mientras uno de ellos preguntaba al otro: "¿Es ella?, y a lo que el aludido respondió: "Sí, mira".

Posteriormente sacan las cosas de su mochila y le piden el número confidencial de su tarjeta del banco Bitaf. El hombre sentado en la parte posterior habla por un teléfono celular y casi enseguida se detiene el automóvil. Ochoa Placido abre los ojos y recibe un golpe en el estómago y la amenaza de que si no coopera le hará daño. Vuelve a cerrar los ojos y en ese momento el hombre ubicado a su lado, le acaricia los senos y las piernas. "No te excites, en este momento no podemos, pero si quieres después", le dice. Varios minutos después cuando circulan por la avenida Morazán, delegación Venustiano Carranza, es liberada, sin embargo no le regresan su portafolios, y no puedo evitar que sus plagiarios saquen tres mil pesos de su tarjeta. Durante el suceso es despojada de sus identificaciones, agenda telefónica y portafolios que presuntamente contiene documentos trascendentes sobre casos de violaciones a derechos humanos.²⁵

- El 3 de septiembre de 1999 denuncia haber recibido por correo tres cartas anónimas con amenazas de muerte dirigidas a todos los miembros de la organización y en particular contra Digna Ochoa. Son recibidas por correo ordinario tres cartas con las siguientes amenazas: "Reverendo padre, aquí está

²⁴ Irizar, Guadalupe. "Denuncian vigilancia a ONG" en Reforma. México. Mayo 10, 1997 pp. 1

²⁵ Petrich, Blanche. "El Centro Pro Juárez, hostigado y amenazado. Burla que en un estado de derecho hostiguen a las ONG: Digna Ochoa" en *La Jornada*. México. Septiembre 24, 1999. pp. 8.

su sentencia de muerte"; "El que sigue es otro, hijos de puta, así se los cargará su madre a todos"; y "A los que se creen omnipotentes también se mueren"; a esta última se anexa una tarjeta de presentación con el nombre de la abogada Digna Ochoa, marcada con una cruz, la cual le es robada durante su secuestro. La organización solicita a diversas organizaciones de derechos humanos promover Acciones Urgentes, con el fin de promover ante instancias gubernamentales que se resguarde la seguridad de los miembros del PRODH y se investigue el origen de las amenazas.²⁶

- El 8 de septiembre de 1999, por segunda ocasión Digna Ochoa recibe amenazas de muerte, entregadas de manera clandestina en las instalaciones del PRODH. El empleado de la organización Oscar Duque Luciano denuncia que debajo de la maceta aparecen cuatro sobres blancos y todos diferentes, con la dirección del PROH y en cuyo interior se encuentran cuatro anónimos con amenazas de muerte, hechos con recortes de periódicos que dicen:²⁷
 1. "Aviso: hoy la muerte. Te ofrecemos un lugar seguro. Algunas mansiones son malvadas. Un verdadero madrazo. Mágico y violento. Inconveniente. Los ojos bien cerrados. La decisión final corresponde a los... visita con tu familia... la base trabajadora de la comisión".
 2. "Bravo", "In memoriam", "PRODH" (la palabra PRODH es el logotipo de la organización recortado de una tarjeta de presentación que según esta ONG pertenece a Digna Ochoa). "Sería suicida hacer la resistencia. En nuestro siguiente número, silencio y censura. Incomunicación. Sofisticación, diseño y poder. Tienen un lugar para todos. Para sus hijos. Asuma el costo del otro día en el paraíso. Para defender la integridad de...".
 3. "Señal... que quiero ver... mensajero... a partir de hoy. Esfuerzate por ser mejor cada día... rompió la madre... lo tomamos a cuenta.. y muchas sorpresas... no incluye seguro... el autor intelectual... está por encima del valor preocupante... está ocultando información real y estratégica... persisten... insistirán".
 4. "Alto riesgo. Dirigido a Jurídico. Revancha contra. Los nombres, (con una cruz recortada en la parte superior derecha). Para celebrar, tendremos dos días de fiesta en los que tú serás el invitado especial. En peligro... ONG... Suicida, seguir con la dinámica del salvamento... seguridad y vida".
- El 14 de septiembre de 1999, el PRODH denuncia que por tercera ocasión sus integrantes reciben amenazas de muerte, dirigidas especialmente contra el personal de su área jurídica y particularmente contra Digna Ochoa. En esta ocasión una secretaria descubre en el interior de un cajón cerrado con llave, dos sobres. Una de las amenazas reza: "A que si se puede cabrones bravucones. Piensan que van a poder con nosotros? Pronto les demostraremos de que somos capaces, se los va a cargar su madre a menos

²⁶ Machado, Oscar. "Amenazan a ONG" en Reforma. México. Septiembre 4, 1999. pp. 17.

²⁷ Elizalde, Triunfo. "Recibió el Pro Juárez otros cuatro anónimos con amenazas de muerte" en La Jornada. México. Septiembre 8, 1999. pp. 16.

de que dejen sus casitos de defensa". La otra dice: "Hoy es el día. Por que no? ¿o quieren que esperemos a mañana? ¿o pasado? ¿o al fin de semana?".²⁸

- El 23 de septiembre de 1999, Edgar Cortés asegura que los integrantes del PRODH son "blanco de nuevas amenazas de muerte" y las atribuye a la defensa jurídica de líderes campesinos y sindicales "torturados y encarcelados por oponerse a las políticas neoliberales del gobierno", así como por dejar al descubierto ante organismos internacionales, las prácticas de tortura y asesinato que se aplican en México.²⁹
- El 13 de octubre de 1999, Digna Ochoa se presenta ante la 50 agencia investigadora del ministerio público, donde inicia la segunda averiguación previa con el número 50/1313/99-10, en la que manifiesta que: "el día 5 del mes en curso, aproximadamente a las 12 horas, al abrir la puerta de mi domicilio de la colonia Valle Gómez de la delegación Venustiano Carranza encontré entre el piso y la puerta de entrada una credencial de elector a mi nombre, misma que me fue robada el 9 de agosto de este año".

Señala que ese 13 de octubre, como a las 10:45 horas al estar trabajando en el PRODH, su compañero Jorge Fernández Mendiburu, le informa que al abrir la puerta de entrada de la oficina encuentra tirada en el piso una hoja de papel tamaño carta doblada en dos, cuyo texto dice: "¡Cuidado! Bomba en casa sólo una no es para tanto". Ante el anuncio de una posible bomba en el lugar avisan a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y a la policía preventiva, a fin de que envíen elementos especializados en la búsqueda de explosivos. Luego de desalojar e inspeccionar no se encuentra ningún artefacto.³⁰

- El 29 de octubre de 1999, el PRODH denuncia que Digna Ochoa, es víctima de un intento de homicidio en su domicilio, donde supuestamente es interrogada por aproximadamente nueve horas sobre las actividades del Centro y su vinculación con el EPR y ERPI. "Alrededor de las 20:30 horas del 28 de octubre, Digna Ochoa, regresó a su casa. Como a las 22:00 horas en la azotea de su domicilio alguien la tomó por la espalda y le cubrió la boca. Ella perdió el conocimiento y cuando tomó conciencia nuevamente se encontraba en el interior de su casa, sentada en una silla vendada de los ojos. Fue sometida a un severo y prolongado interrogatorio sobre actividades e información personal de cada uno de los miembros del PRODH. Las preguntas iban acompañadas de agresiones verbales y amenazas. Reiteradamente fue interrogada acerca de presuntos 'contactos' del PRODH en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla e Hidalgo... sobre presuntos contactos y casas de seguridad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y Ejército Popular Revolucionario (EPR); acerca del tipo de armas que tanto ella como los miembros del PRODH sabían manejar y dónde habían aprendido a manejarlas.

²⁸ Elizalde, Triunfo. "Otra amenaza de muerte a miembros del Pro Juárez" en La Jornada. México. Septiembre 15, 1999. pp. 19.

²⁹ "Nuevas amenazas de muerte contra el personal del Centro Miguel Agustín Pro" en Excélsior. México. Septiembre 24, 1999. pp. 27.

³⁰ Elizalde, Triunfo. "Nueva Amenaza de bomba al Pro" en La Jornada. México. Octubre 14, 1999. pp. 9.

Le hicieron preguntas sobre Antonio y Aurora, supuestos 'comandantes' del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), quienes se encuentran actualmente detenidos. La cuestionaban insistentemente sobre dónde había conocido a Aurora, si sabía a qué se dedicaba y quiénes eran sus contactos".

"... posteriormente le quitaron la venda de los ojos para que identificara a personas cuyas fotografías le mostraron. Ella pudo darse cuenta de que uno de los agresores escribía en computadora todo lo que respondía. El otro individuo que la interrogaba estaba sentado en un banco muy cerca de ella; sin embargo, lo único que pudo observar fue que ambos sujetos se encontraban descalzos. La presionaron para que firmara papeles que Digna se negó a firmar. Más tarde, le volvieron a vendar los ojos y continuó el interrogatorio. Le tomaron fotografías y registraron sus cosas".

"Esta situación se prolongó aproximadamente durante nueve horas, hasta el amanecer. Acostada en su cama la ataron de pies y manos, con vendas, listones y una pequeña faja elástica. Colocaron un tanque de gas abierto al lado de ella. Minutos más tarde logró desatarse. Al intentar llamar por teléfono se percató que había sido desconectado y cortada la línea. Más tarde se encontró el portafolios que le fue robado durante el secuestro del que fue objeto el día 9 de agosto, junto con dos libretas, y en una de ellas estaba escrita la expresión de burla: ja, ja".³¹

- El 29 de octubre de 1999, el PRODH denuncia que la puerta de la entrada principal de sus oficinas permanece abierta, advirtiendo las siguientes irregularidades: en el área jurídica, la ventana abierta, los escritorios desordenados, papeles tirados. Sobre uno de los escritorios aparece colocado de manera intencional y muy visible una carpeta con la leyenda "Poder suicida", impresa en color rojo, donde se encuentra el sistema de grabación de circuito cerrado, advirtiéndose la videograbadora apagada intencionalmente.³²

Amenazas en 2000

- El 2 de enero del año 2000, Juan de Dios Hernández Monje y Pilar Noriega García, denuncian agresiones físicas y amenazas de muerte, por parte de dos sujetos, en virtud de que fungir como abogados defensores de los estudiantes del CGH de la UNAM, detenidos por los disturbios frente a la embajada de Estados Unidos en México.³³
- El 31 de enero del 2000, el PRODH denuncia dos amenazas encontradas en sobres dentro del cajón de un escritorio del área jurídica, por lo que se presume que los anónimos nuevamente son dirigidos a los abogados del Centro. De acuerdo a Edgar Cortés Morales, esta situación se da en el contexto de la visita de sus miembros a la novena Región Militar en Cobres de Llano Largo en el estado de Guerrero, en la que se intenta verificar los avances

³¹ Acosta, Jesús. "Torturan a abogada del Prodh" en *Reforma*. México. Octubre 30, 1999. pp. 4.

³² Elizalde, Triunfo. "Lamenta la PGR no poder actuar en la denuncia del Centro Pro" en *La Jornada*. México. Octubre 31, 1999. pp. 53.

³³ Sevilla, Ramón. "Piden proteger a abogados" en *Reforma*. México. Enero 4, 2000. pp. 14.

en la investigación de los hechos del 21 de abril de 1999, en el que dos indígenas mixtecas son supuestamente violadas por militares y en el que pierden la vida tres indígenas más.

Asimismo, relaciona las amenazas con la audiencia del 27 de enero del mismo año en Iguala Guerrero, en la que se interroga al supuesto defensor de oficio de los indígenas Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, cuya defensa jurídica está a cargo de Digna Ochoa y Plácido y Jorge Fernández Mendiburu.

El contenido de las amenazas es el siguiente:

1. "Queridos todos ya respiraron, porque eso fue, los dejamos descansar? Lo que sigue es lo más divertido. Quieren ver hijos de puta, si sus cómplices extranjeros quieren continuar solidarizándose? Tal vez sí, tal vez no. Probamos?... ya los dejamos en paz por un momento, hemos regresado, bola de cabrones y putos, recuerden que sus aliados, los estadounidenses, no podrán ayudarlos, porque se encuentran solos"
 2. "Ahora va la buena, no sólo sus pinches abogados, los demás también probarán, no que muy cabrones todos? Ya veremos quien aguanta la buena."³⁴
- El 6 de abril de 2000 Digna Ochoa denuncia que a raíz del anuncio de la entrega del Premio Goldman al campesino ecologista Rodolfo Montiel Flores por su labor en la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, es objeto de hostigamiento al ser perseguida por sujetos presuntamente del Gobierno. Señala que teme por la integridad de los miembros del Centro y por los integrantes de la Organización de Campesinos Ecologistas fundada por Montiel.³⁵
 - El 12 de abril de 2000 el PRODH denuncia que algunos de sus colaboradores son hostigados en una serie de incidentes "aparentemente inocuos". Digna Ochoa califica esta situación como la secuencia de una agresión oculta contra los defensores de derechos humanos que, ante la falta de acciones de protección de las autoridades, "no ha cesado" desde su presunto asalto-secuestro, ocurrido en agosto de 1999.³⁶
 - El 25 de julio de 2000, Edgar Cortés y Jesús Maldonado informan a sus colaboradores sobre las amenazas de muerte supuestamente recibidas el día 24 de julio. Explica que en la casa de Digna Ochoa, una llamada telefónica le indica despedir a los policías que la cuidan y que no llame a nadie incluyendo la policía, ya que sus sobrinos recibirían las consecuencias. Digna Ochoa acata las ordenes y en ese momento aparecen dos sujetos que la derriban y en las bolsas de su pantalón le introducen dos sobres cuyo texto advierte que ella, Edgar Cortés junto con los colaboradores del PRODH, se cuiden.

³⁴ Boletín PRODH. Enero 31, 2000. http://www.sjsocial.org/PRODH/amenazas_a_31_100.htm

³⁵ "Denuncia persecución abogada de ecologista" en *Reforma*. México. Abril 11, 2000. pp. 11

³⁶ Petrich, Blanche. "Sigue el hostigamiento contra el Centro Agustín Pro Juárez," en *La Jornada*. México. Abril 13, 2000. pp. 48.

- El 15 de agosto de 2000, Laura Hernández y Oscar Duque informan de amenazas de muerte “aunque ahora de forma psicológica”. Estiman que no lo denunciarían ante los medios informativos, sino que las acciones de protesta se realizarían a través del órgano de información y difusión de la ONG denominado “Sistema de Información sobre Derechos Humanos en México”.³⁷
- Finalmente, el 19 de septiembre del 2000 en Washington, la abogada Digna Ochoa y Plácido declara que se abandona México debido a que no existen condiciones para garantizar su seguridad en el país ante las amenazas de que ha sido objeto. Responsabiliza directamente al gobierno mexicano de no cumplir con las medidas provisionales solicitadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para garantizar su seguridad personal. Asimismo, asegura que el PRODH decidió no difundir este hecho como una medida de protección hasta que pudiera salir del país.³⁸

Cabe advertir que, el análisis de las constantes amenazas, hostigamientos y persecuciones contra el PRODH, dejan entrever que se agudiza entre el Estado y la sociedad civil la tensión en las relaciones. Se vulnera la imagen del gobierno mexicano en el ámbito internacional como respetuoso de los derechos humanos y lo obliga a tomar medidas precautorias para salvaguardar a los miembros de las ONG. Lo anterior provoca expresiones de solidaridad nacional e internacional que monitorean el caso, promueven acciones urgentes para su solución y contribuyen a difundir ante la opinión pública el alcance de la lucha de los defensores de los derechos humanos, reivindicando su labor, como se ejemplifica en las siguientes reacciones:

- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ofrece al PRODH un dispositivo especial de vigilancia para resguardar a la abogada Digna Ochoa. Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, despliega un operativo de vigilancia para reforzar el iniciado en septiembre del mismo año en las instalaciones de la ONG.³⁹
- El Comité de Abogados Pro Derechos Humanos de Nueva York, envía cartas al presidente Ernesto Zedillo y al secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano, para demandarles medidas urgentes encaminadas a garantizar la seguridad de la abogada Digna Ochoa y los otros miembros de la organización.⁴⁰
- Amnistía Internacional anuncia que insistirá ante legisladores estadounidenses para que expresen su repudio a los ataques contra miembros del PRODH y solicitar al gobierno mexicano mayor protección

³⁷ Notimex. Cable informativo. México. Julio 25, 2000.

³⁸ Cason, Jim. “Amenazada, la activista Digna Ochoa deja el país temporalmente” en *La Jornada*. México. Septiembre 20, 2000. pp. 17.

³⁹ “Ofrece la PGJDF al Centro Pro dispositivo especial de vigilancia” en *La Jornada*. México. Noviembre 2, 1999 pp. 39.

⁴⁰ Cisneros Morales, Jorge. “Abogados de EU piden garantizar la seguridad de Digna Ochoa” en *La Jornada*. México. Noviembre 2, de 1999. pp. 39.

para los activistas de derechos humanos y una investigación profunda sobre el origen de las agresiones.⁴¹

- La Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús en México, condena la agresión contra quienes defienden los derechos humanos y demanda a las autoridades del país su intervención a fin de que las agresiones cesen inmediatamente, se investigue su origen, se castigue a los responsables y se ofrezcan garantías de libertad y seguridad a quienes promueven los derechos humanos.⁴²
- El secretario de Gobernación Diódoro Carrasco Altamirano en reunión con dirigentes del PRODH con motivo de las agresiones descritas, se compromete a mantenerse en comunicación constante tanto con esta ONG como con las instancias encargadas de impartir justicia para colaborar en el esclarecimiento de las denuncias.⁴³ Asimismo, ratifica el compromiso del gobierno de México de garantizar el trabajo que desarrollan las organizaciones no gubernamentales en territorio nacional, sobre todo aquellas dedicadas al respeto de los derechos humanos.⁴⁴
- La fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Senadores, demanda ante el pleno que dicha Cámara intervenga directamente para investigar las amenazas y agresiones contra el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y en especial la abogada Digna Ochoa. Demanda la intervención del presidente Ernesto Zedillo y el secretario de Gobernación para que ayuden a terminar con las agresiones. Asimismo, convoca a la procuraduría del Distrito Federal a hacer una investigación rápida a través de la cual se castigue a los culpables.⁴⁵ Sobresale que la fracción perredista, externa la posibilidad de que los ataques y amenazas pueden estar instrumentadas por Diódoro Carrasco, secretario de Gobernación, debido a las denuncias de que ha sido objeto por las agresiones contra campesinos e indígenas.⁴⁶
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) dicta una resolución dirigida al gobierno mexicano en la que pide "adoptar sin dilación las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad de Digna Ochoa, Edgar Cortes Morales, Mario Padrón Sánchez y Jorge Fernández Mendiburu, miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro" por considerar que están en un grave riesgo, dando un plazo de 15 días para que se cumpla su resolución, además de que pide al

⁴¹ Cason, Jim. "Exige Amnistía investigación de agresiones contra el Centro Pro" en *La Jornada*, México. Noviembre 3, 1999. pp. 8.

⁴² López Barrio, Mario, S.J. "La agresión contra quienes defienden los derechos humanos es agresión contra la civilidad y la normalidad democrática en nuestro país" en *La Jornada*, México. Noviembre 3, 1999. pp. 31.

⁴³ "Ofrece Diódoro Carrasco a ONG atender denuncias" en *La Jornada*, México. Noviembre 10, 1999. pp. 16.

⁴⁴ Sánchez Venegas, Adolfo. "Garantiza el Gobierno de México el trabajo de ONG sobre todo las que defienden los derechos humanos" en *Reforma*, México. Noviembre 10, 1999. pp. 4.

⁴⁵ Becerril, Andrés. "El PRD solicita al Senado intervenir en el caso Digna Ochoa" en *La Jornada*, México. Noviembre 17, 1999. pp. 22.

⁴⁶ Correa, Eduardo. "Gobernación ataca a ONG Agustín Pro" en *Semanario Utoy*, México. Noviembre 11, 1999. pp. 2.

gobierno informar cada dos meses sobre las medidas adoptadas al respecto.⁴⁷

Por otra parte, la referencia más reciente de hostigamiento hacia las ONG, fue publicada en un artículo en noviembre del año 2000 en el diario El Universal, bajo la autoría del periodista Miguel Badillo⁴⁸, titulado "Las ONG, en la mira del CISEN", en el que sostiene que los defensores de los derechos universales y las ONG se han fortalecido ante la flagrante y permanente violación de los derechos humanos y civiles por parte de autoridades federales, estatales y municipales, caciques, empresarios y líderes corruptos.

Puntualiza que esta situación ha convertido a esas agrupaciones de la sociedad civil en un verdadero contrapeso del poder autoritario y las ha ubicado como las mejores vigilantes del bien común y especifica que para llegar a este punto, estos defensores anónimos de los derechos humanos han tenido que luchar aún a riesgo de perder su propia vida, en medio de la persecución y el acoso constante de organismos policiales y caciques.

Badillo señala como ejemplo, un documento elaborado por Jorge E. Tello Peón, ex director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) intitulado "La fiscalización de recursos de las ONG en México y otros países. Propuesta jurídica para normarlas".

En opinión del autor, el documento supuestamente plantea un férreo control hacia las ONG, la constante vigilancia de sus líderes y el control de sus recursos económicos.

Explica que el documento contiene un análisis de las normas que rigen la constitución, actividades y recursos financieros de las organizaciones civiles, además de proponer dos líneas de acción para regularlas y controlarlas:

- 1) Adicionar la Ley del Impuesto Sobre la Renta a fin de transparentar y legitimar el origen y aplicación de recursos. Según Badillo, esta propuesta permitiría al Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), asegurar la vigilancia y el cumplimiento de las obligaciones fiscales de esas organizaciones y en su caso, turnar los expedientes a la autoridad correspondiente a fin de fincar responsabilidades a quien no cumpla.
- 2) Crear una Dirección General en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo es controlar a las ONG de manera absoluta, a través de apoyar diversos sectores organizados, llevar un registro de cada ONG, coordinar su participación con acciones gubernamentales, conocer su plan de trabajo y en general conducir las relaciones del gobierno federal con las organizaciones civiles.

Badillo sostiene que en el caso de las ONG que están constituidas conforme a la ley, el fisco puede comprobar que han cumplido con sus obligaciones en la

⁴⁷ Avila, José Juan De. "Fide la Corte Interamericana proteger a Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 22.

⁴⁸ Badillo, Miguel. "Las ONG en la mira del CISEN" en El Universal. México. Noviembre 27, 2000. pp. 30.

materia a través de las facultades de comprobación en los términos de lo dispuesto por el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, a través de sus registros, mientras que para las ONG que no están constituidas legalmente, Hacienda puede llevar a cabo su fiscalización allegándose a todo tipo de información o documentos por conducto de los representantes de dichas organizaciones, de terceros con los que han celebrado acuerdos, así como practicar visitas a donde tengan sus domicilios, a fin de verificar su situación fiscal y fincarles responsabilidades por delitos de ese orden.

Finalmente, es significativo que la abierta confrontación del PRODH con el gobierno, queda reafirmada a través de un informe presentado en diciembre de 2000 por esta ONG, titulado "La herencia de Zedillo. Desprecio por los derechos humanos y represión política".⁴⁹

El informe establece que al menos 48 organizaciones no gubernamentales campesinas, sindicales, políticas y estudiantiles, la mayoría dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos o causas ciudadanas, sufrieron hostigamiento, amenazas, detenciones arbitrarias, allanamiento de sus domicilios y oficinas, por diversas instancias de la administración del ex Presidente Ernesto Zedillo.

El informe asevera que durante la administración federal 1994-2000 hubo continuidad "de una política de contención social... como respuesta del gobierno a las demandas y reivindicaciones sociopolíticas de diversos sectores sociales... y se continuó la utilización de mecanismos violentos y autoritarios, como principal medio para tratar los problemas sociales".

El PRODH denuncia que aumentaron escandalosamente las desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y la represión se institucionalizó. Considera que "las organizaciones y activistas de derechos humanos fueron uno de los blancos principales de esta estrategia gubernamental... la razón es que estos grupos han contribuido a revelar la realidad que en torno a los derechos humanos vive el país, particularmente después del levantamiento armado en Chiapas".⁵⁰

La importancia de este informe, se ciñe al hecho de que refleja con nitidez el juicio histórico que las ONG proyectan sobre la administración 1994-2000, pero además, deja constancia de la tensión y divorcio entre el gobierno y las organizaciones de derechos humanos, constituyéndose en mi opinión en el puntillazo moral a un régimen convulsionado por los estertores de la agonía política generada por la transición democrática.

⁴⁹ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. "La herencia de Zedillo. Desprecio por los derechos humanos y represión política". México. Diciembre 24, 2000

⁵⁰ *Ibidem*.

4.1.2 Denuncias, peticiones y propuestas de las ONG ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA

El 24 de marzo de 1981, México ratifica la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese año.⁵¹

Al suscribirla, el gobierno de México adquiere el compromiso de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, así como garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

Lo anterior, implica el compromiso de garantizar vía el derecho interno, todos y cada uno de los derechos humanos consagrados en dicha Convención, así como someterse al escrutinio de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), cuya función es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, entre los Estados Parte.

La CIDH faculta a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros, a presentar peticiones que contengan quejas o denuncias por violaciones a las disposiciones de la Convención.

Pese a su importancia, durante la década de los años ochenta, dicho instrumento pasa desapercibido y tiene un relativo carácter de letra muerta.

Al respecto, Margarita Espino⁵² señala que México en 1990 es por primera vez, destinatario de una recomendación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debido a que detecta irregularidades electorales en los estados de Chihuahua y Durango, en 1985 y 1986 respectivamente, con base en una denuncia del Partido Acción Nacional.

Esta recomendación solicita al gobierno mexicano cumplir con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos, así como instituir un recurso efectivo y rápido para la protección judicial de los mismos.

Espino señala que la respuesta del gobierno es "hostil e irracional", toda vez que la califica como "frívola, inoportuna y antijurídica" y acusa a la CIDH de intervencionista en asuntos de competencia exclusivamente nacional.

El gobierno argumenta que la Comisión sólo tiene facultades para conocer las violaciones a los derechos humanos individuales y no colectivos. El gobierno mexicano acusa a la CIDH de atentar contra la legitimación de las autoridades electas, así como violentar el principio de no intervención y respeto a la soberanía. Asimismo, hace hincapié en que la CIDH admite un trámite que no reúne los requisitos de procedibilidad, en tanto los denunciados no agotan los recursos de la jurisdicción interna.

⁵¹ Rodríguez y Rodríguez, Jesús. Ob. Cit. Tomo III pp. 1050.

⁵² Espino del Castillo Barrón, Margarita. El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos. Elementos para la Reflexión y el Debate. Una visión No Gubernamental. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. México, 1998. pp. 8 a 16

Margarita Espino considera que ese incidente, también se constituye como la primera ocasión para muchos ciudadanos que escucharon hablar de la Comisión, además de que para los defensores de los derechos humanos, significa reorientar sus acciones hacia esta instancia, como posibilidad para obtener justicia.

A partir de la primera recomendación girada al gobierno mexicano por la CIDH, se considera reiteradamente que los recursos jurídicos internos no son suficientes o eficaces para proteger los derechos humanos de los mexicanos, pues se observa como constante, que tanto las leyes como las instituciones procuradoras y administradoras de justicia, no sólo en el ámbito civil sino también castrense, actúan parcialmente generando impunidad ante violaciones a los derechos humanos, además de que ignoran o intencionalmente desechan los recursos interpuestos cuando se fundamentan.

Cabe subrayar el hecho de que paulatinamente se registra una tendencia de las ONG a recurrir con mayor frecuencia ante la CIDH, lo implica por un lado, un mayor conocimiento de la importancia de la misma, así como un reflejo del incremento de la denuncia de violaciones a los derechos humanos, y por otro, una alternativa de solución frente a la imposibilidad de resolverlas en el ámbito interno, dada la impunidad y falta de justicia en México.

Espino considera que el uso del sistema interamericano por parte de ONG de derechos humanos en México, muestra un crecimiento importante, principalmente por la posibilidad de formular denuncias o peticiones individuales y de grupo.

Es en suma, bajo este esquema que en los últimos años las ONG recurren insistentemente al ámbito internacional a presentar su punto de vista sobre la situación de los derechos humanos en México, así como informes que fundamentan su postura.

Al respecto, se analiza la visita de la CIDH-OEA a México en 1996, así como la posición asumida por las ONG en algunos periodos ordinarios de sesiones de la CIDH:

➤ **Visita *In Loco* de la CIDH a México**

Durante el 91 Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH-OEA que se lleva a cabo en Washington del 26 de febrero al 8 de marzo de 1996, "la Comisión acepta la invitación del Gobierno de la República de México para efectuar una visita *In Loco* sobre la situación de derechos humanos"⁵³ la cual se realiza del 15 al 24 de julio de ese año.

Durante la visita, la CIDH se entrevista con el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con altas autoridades del gobierno, como los secretarios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa Nacional, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con representantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, así

⁵³ Comunicado de Prensa No. 3/96. CIDH-OEA. <http://www.cidh.oas.org/comunicados/1996/htm>.

como funcionarios de los estados de Chiapas, Guerrero y Baja California, dignatarios eclesiásticos, dirigentes políticos, empresarios, representantes de medios de comunicación social y ONG de derechos humanos.⁵⁴

La importancia de la visita, tiene por lo menos dos significados de gran relevancia: es la primera vez en las casi cuatro décadas de vida de la Comisión que inspecciona la situación de los derechos humanos en México, y es sin duda, una muestra de la actitud por parte del Gobierno de apertura al diálogo, a la cooperación y a la crítica con la comunidad-internacional.

Como resultado de la visita de la CIDH-OEA a México, el 28 de septiembre de 1998, emite el informe correspondiente, denominado "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México"⁵⁵, el cual se conforma de 11 capítulos, que contienen la descripción de la estructura del Estado mexicano y analiza la vigencia de los derechos humanos, incluyendo referencias específicas en los siguientes derechos: a la vida; libertad personal; integridad personal; justicia; derechos políticos; derechos y situación de los pueblos indígenas; derechos sociales, económicos y culturales; derechos de la mujer; y finalmente, derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Como último capítulo, el informe contiene las conclusiones finales y recomendaciones respectivas, algunas de carácter específico y otras general.

Entre las principales conclusiones sobresalen las siguientes:

- Reconoce los esfuerzos del Estado por lograr la democratización y romper las rigideces históricas que facilitan la violación de derechos humanos y atentatorios contra la dignidad e igualdad de la sociedad.
- Resalta la creación del Programa Nacional de la Mujer-Alianza por la Igualdad, para permitir un avance hacia la plena participación femenina en igualdad con el hombre.
- Destaca el proceso de reforma electoral en México, que subsana vacíos legales, mejora la igualdad de reglas de juego electoral y garantiza el derecho de cada individuo de elegir, ser elegido y participar en asuntos públicos.
- Reconoce una creciente apertura política y libertad a medios de comunicación impresos y electrónicos y el respeto a las ideas, creencias y riqueza multicultural, sin embargo, denuncia que los periodistas siguen siendo objeto de ataques y amenazas, así como defensores de los derechos humanos y miembros de otras organizaciones sociales.
- Comprueba los esfuerzos por solucionar por la vía pacífica problemas internos de violencia, logrando en algunos aspectos ampliar el clima de apertura y pacificación.
- Denuncia carencias en la atención a problemas indígenas, el recrudecimiento de prácticas de control por las fuerzas de seguridad ante aparición de grupos

⁵⁴ Comunicado de Prensa No. 15/96. CIDH-OEA. <http://www.cidh.oas.org/comunicados/1996/htm>

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México <http://www.oas.org/EN/PROG/ichr/countryrep/Mexico98sp/htm>

armados, sometimiento indiscriminado a organizaciones y dirigentes sociales, creciente militarización justificada por combate al tráfico de drogas y delincuencia, patrocinio a guardias blancas o grupos armados, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, utilización de tortura y tratos crueles en los procesos de investigación policiaca, hacinamiento en población penitenciaria, lentitud en procesos penales, así como corrupción y dilación en la administración de justicia.

El informe contiene 60 recomendaciones alusivas a cada uno de los diez últimos capítulos, exceptuando el primero relativo a la descripción de la estructura del Estado mexicano. Adicionalmente, la Comisión exhortó al gobierno mexicano a considerar las iniciativas de cooperación técnica internacional en materia de derechos humanos y exhorta a continuar y ampliar actividades conjuntas entre la comunidad internacional y autoridades mexicanas, con participación de ONG y otros sectores de la sociedad.

El avance en el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe, es posible medirlo a través de tres parámetros:

1. El Informe sobre la "situación de los Derechos Humanos en México. A un año del Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México de la CIDH-OEA" lo elabora la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos con información proporcionada por diversas organizaciones miembros de la Red⁵⁶. Fue presentado en el marco 104 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, el 30 de septiembre de 1999.

Este informe reconoce en sus conclusiones algunos avances en la implementación de las recomendaciones de la CIDH-OEA, como la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en diciembre de 1988, la ratificación del Convenio de Belem Do Pará (finales de 1998), la reforma al artículo 102, Apartado B de la Constitución Política para dotar de mayor autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

En contraste, hace hincapié en que casi en su totalidad, las recomendaciones emitidas en el informe de la CIDH-OEA en 1998 son vigentes, dado que aún persisten las condiciones adversas a los derechos humanos y en algunos aspectos se registran retrocesos. Al respecto menciona que prevalecen altos niveles de violencia en el país;

⁵⁶ Entre las organizaciones que contribuyeron en la elaboración del informe, sobresalen el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFB), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH) Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la "Voz de los sin voz", Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI), Centro de Estudios Fronterizos Pro Derechos Humanos (CEPRODHAC), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFFV), y otros organismos como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Centro de Apoyo al Migrante (CAM), Centro de Comunicación Social (CENCOS), Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), Control Ciudadano-Espacio DESC, Sin Fronteras y la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación. Ver informe "La situación de los derechos humanos en México. A un año del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la CIDH-OEA" <http://www.redtdh.org.mx/informes/informecidh-99.html>

en Chiapas, la posibilidad de diálogo es cada vez más lejana; crece el hostigamiento contra defensores de los derechos humanos y el gobierno ignora las recomendaciones de diversos organismos intergubernamentales de derechos humanos.

En el informe de las ONG destaca la solicitud a la CIDH para establecer mecanismos de revisión que obliguen al gobierno mexicano a acatar las recomendaciones, además de hacer un informe de seguimiento en el que se pronuncie sobre el estado que guardan las recomendaciones y que se incluya, un capítulo dentro del informe que anualmente presenta la Comisión a la Asamblea de la OEA.

2. Al finalizar la administración gubernamental 1994-2000, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presenta un informe denominado "México: Derechos Humanos. Principales acciones 1994-2000"⁵⁷ en el que se destacan las principales acciones en la materia durante ese periodo.

Se presenta un balance en diez grandes rubros: 1. Impulso y consolidación de la promoción, la protección y la defensa de los derechos humanos a través del Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. 2. Fomento de una cultura de los derechos humanos mediante la difusión, educación y capacitación, enfatizando el goce de los derechos de las personas que pertenecen a grupos vulnerables, en particular niños y niñas. 3. Consolidación de una cultura de legalidad y lucha contra la impunidad. 4. Fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial y del marco jurídico para la protección de los derechos humanos. 5. Fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de promoción y protección de los derechos humanos. 6. Respeto pleno al ejercicio de la libertad de expresión. 7. Desarrollo de una política de Estado que incorpore la perspectiva de género. 8. Fortalecimiento de las condiciones que permitan a las poblaciones indígenas y sus comunidades asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos, con particular énfasis en los derechos jurisdiccionales. 9. Observancia cabal del derecho de los individuos, los grupos y las instituciones a promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. 10. Cumplimiento de los compromisos internacionales de México y cooperación con los mecanismos internacionales de derechos humanos.

3. El seguimiento de las recomendaciones de la CIDH-OEA⁵⁸, en cuyas conclusiones la Comisión sostiene que los avances logrados por México se comprueban especialmente en materia de ampliación de compromisos internacionales de derechos humanos, así como en importantes iniciativas de fortalecimiento institucional.

⁵⁷ "México: Derechos Humanos Principales Acciones 1994-2000" SRE.
<http://www.sre.gob.mx.derechoshumanos/acciones.htm>

⁵⁸ Documento de seguimiento de la CIDH denominado "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México" Noviembre de 1999. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo5b.htm>.

Al respecto, la CIDH destaca la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, las medidas que apuntan al fortalecimiento de la independencia de la CNDH, así como la amplia gama de programas gubernamentales destinados a crear una conciencia nacional de respeto a los derechos humanos.

La importancia del informe de la administración 1994-2000, radica en el hecho de que muestra que entre los últimos meses de 1998 y 2000 se llevaron a cabo múltiples acciones a favor de los derechos humanos. Es coincidente que los diez puntos del informe gubernamental, cubren en buena medida las recomendaciones de la CIDH y que nuevamente, hay una diferenciación frente a la postura asumida en el informe de las ONG, dado que si bien las organizaciones reconocen avances, hacen un examen minucioso de lo que falta por cumplir, mientras que el gobierno anuncia los avances obtenidos pero omite informar lo que aún queda pendiente.

Bajo esta perspectiva, en mi opinión, es más coincidente la postura de la CIDH con el informe del gobierno mexicano, aunque el de las ONG es complementario en la medida en que explora a fondo lo que hace falta, mostrando un panorama en el que se percibe que es poco lo que se ha logrado frente a lo que aún está pendiente.

➤ Participación de ONG en las sesiones de la CIDH-OEA

La presencia de las ONG en las sesiones de trabajo de la CIDH-OEA en los últimos años, constituye parte de su estrategia de denuncia de violaciones a los derechos humanos, de seguimiento en los avances del Gobierno en la atención al pleno respeto a esos derechos, así como de influencia en las posibles medidas para revertir las causas y factores que originan dichas violaciones.

En este contexto, el papel de las ONG se caracteriza por la adopción de las siguientes posturas en las sesiones de trabajo de la Comisión:

- En el 98 periodo de sesiones, que se lleva a cabo del 16 de febrero al 18 de marzo de 1998 en Washington, D.C. diversas ONG presentan un informe denominado "La vigencia de los derechos humanos en México" en el que particularizan la situación de los derechos humanos en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.⁵⁹

Las ONG denuncian que prevalece un patrón sistemático de violaciones en el que se incluyen tortura, detenciones ilegales, presos de opinión, ataques a defensores de derechos humanos, desaparición forzada de personas,

⁵⁹ Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en su 98 periodo ordinario de sesiones. Fue elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) con la participación de otras organizaciones: Chillak, A.C.; Abogados Pro Derechos Humanos, A.C.; Grupo de Mujeres de San Cristóbal, A.C.; Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; Movimiento Ciudadano por la Democracia, A.C.; Congreso Nacional Indígena (CNI); Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (CDHMAP); Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas" (CDHFC) y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Este informe tuvo el apoyo de las organizaciones Center for Justice and International Law (CEJIL) y Human Rights Watch (HRW). Marzo de 1998

ejecuciones extrajudiciales y denegación de justicia. Se viola el artículo 13 constitucional cuando los militares acusados de cometer algún delito en contra de un civil son juzgados por el fuero militar.

Refieren que en zonas urbanas se ha incrementado sustancialmente el número de redadas policíacas en las que se realizan cateos y detenciones ilegales en nombre del combate a la delincuencia. Asimismo, señalan que los principales problemas del campo mexicano son la miseria y la presencia de una estructura de poder caciquil.

Advierten que el gobierno se muestra reticente a la inspección internacional de derechos humanos bajo el pretexto de la defensa de la soberanía nacional, incluso ha llegado a expulsar a miembros de misiones internacionales independientes de derechos humanos.

El informe de las ONG, se centra en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, entidades donde se registra presencia activa de grupos guerrilleros y presenta al gobierno como dócil y cómplice ante quienes cometen violaciones a los derechos humanos, e indiferente a crear condiciones jurídicas adecuadas para revertir dicha situación.

Las ONG, exponen las deficiencias jurídicas que prevalecen en la actuación de cuerpos policíacos y el Ejército, que posibilitan la violación de garantías individuales.

Presentan las problemáticas sociales y políticas derivadas de la actuación de los grupos guerrilleros, las tácticas gubernamentales tendientes a su contención, el efecto de confrontación de segmentos de la población que se identifican o participan con la guerrilla y el despliegue de acciones de grupos armados que buscan defender intereses de latifundistas y caciques existentes en cada una de las tres entidades.

Se denuncian irregularidades en los procesos de administración de justicia, la cual funciona a favor de quienes se identifican con una cierta filiación política.

Las organizaciones civiles señalan los efectos negativos de aplicar restricciones a miembros de ONG internacionales, derivados de anteponer supuestas violaciones a la soberanía nacional.

En este contexto, las peticiones y recomendaciones a las CIDH, buscan en esencia que interceda ante el gobierno de México para que tome medidas suficientes que pongan fin a la situación de violación creciente a los derechos humanos.

- En el 100 periodo de sesiones de la CIDH-OEA, que se realiza del 21 de septiembre al 13 de octubre de 1998, el papel que asumen las ONG gira en torno a la presentación de informes, que señalan que en el país no ha mejorado la atención y defensa de los derechos humanos y "el gobierno se sigue mostrando negligente a cumplir con sus compromisos internacionales en

materia de derechos humanos, principalmente en las recomendaciones que le ha formulado la CIDH".⁶⁰

El informe centra su análisis en violaciones al derecho a la vida, a la integridad y libertad personal, a la justicia, a la libertad de expresión y los derechos de las mujeres, que desde la perspectiva de las ONG, "evidencian los problemas estructurales que prevalecen en México y la debilidad de la democracia mexicana para asegurar la vigencia de estos derechos".

Asimismo, aseguran que "el gobierno de México recurre constantemente al empleo excesivo e ilegal de la fuerza pública para acallar la disidencia pacífica respecto de las políticas de Estado, lo mismo que para desactivar a grupos insurgentes y al narcotráfico".

Entre las principales denuncias del informe, destaca que existe un nuevo patrón en materia de ejecuciones arbitrarias y extrajudiciales, al pasar de un método individual y selectivo, a otro indiscriminado,⁶¹ la tortura sigue siendo una práctica común; y que las cárceles constituyen un espacio en el que sistemáticamente se producen hechos que violentan el derecho a la integridad personal, tales como sobrepoblación, hacinamiento, falta de higiene y atención médica, violencia y malos tratos.

Asimismo, denuncian incremento de la práctica de la detención-desaparición y que en la legislación nacional no existe ninguna tipificación penal que describa con amplitud el fenómeno de la desaparición forzada,⁶² los procesos judiciales se encuentran plagados de vicios procesales; aplicación del Artículo 33 Constitucional de una manera violatoria de los derechos humanos, al impedir la posibilidad de un juicio previo a la expulsión de extranjeros⁶³; prevalecen patrones de discriminación hacia la mujer,⁶⁴ y prevalecen casos de amenazas y ataques a periodistas.⁶⁵

A diferencia del informe de las ONG en el 98 periodo de sesiones de la CIDH, el correspondiente al 100 periodo, no muestra las problemáticas de alguna entidad en particular. En este contexto, la importancia de este informe radica en que se denuncian problemáticas de alcance nacional, derivadas del no cumplimiento de recomendaciones de la Comisión al Gobierno mexicano y lo exhorta a que solicite a las autoridades tomar medidas tendientes no sólo a solucionar las problemáticas prevalecientes, sino prevenir otras nuevas.

- En el 101 periodo de sesiones de la CIDH, que se lleva a cabo en diciembre de 1998, la Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", presenta un informe relativo a la situación de los

⁶⁰ Informe de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria a la CIDH-OEA titulado "La situación de los derechos humanos en México".

⁶¹ *Ibidem*, pp. 14.

⁶² *Ibidem*, pp. 20.

⁶³ *Ibidem*, pp. 25.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 28.

⁶⁵ Al respecto, el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) y la Fundación Manuel Buendía, elaboraron para el 100 periodo de sesiones de la CIDH-OEA un informe titulado "Recuento de daños, acercamiento al estado de las libertades de expresión e información en México durante 1997", en el que sustentan la violación de este derecho.

derechos humanos en México, en coordinación con otras ONG, quienes aportaron diversos documentos que dan sustento al contenido del informe titulado "La situación de los derechos humanos en México".⁶⁶

Con base en las aportaciones de estos informes, el documento de la Red sostiene que "la situación de los derechos humanos en México se encuentra en un proceso de continuo deterioro"⁶⁷, sustentando los siguientes argumentos:

La violencia política y represiva se manifiesta en Chiapas, Guerrero y Oaxaca; la vertiente autoritaria del gobierno mexicano se ha fortalecido; prevalece un clima de inseguridad en casi la totalidad del territorio nacional, especialmente en el Distrito Federal, Tijuana, Guadalajara, Morelos, Guerrero y Oaxaca; aumento de las fuerzas armadas en ámbitos civiles y su profesionalización no se refleja en el respeto a los derechos humanos; en materia de desapariciones, las ONG señalan que México ocupa el tercer lugar, junto con Sudán y aseguran que muchos de los casos fueron ejecutados en el contexto de supuestos operaciones contrainsurgentes:

Denuncian que la tortura sigue siendo el método principal de investigación de la policía y continúa practicándose sistemáticamente en México, tanto por policías como por efectivos de las Fuerzas Armadas; continúa hostigamiento a extranjeros por parte del Instituto Nacional de Migración (INM); intimidación a miembros de organismos civiles dedicados a los derechos humanos; y finalmente, denuncian que empieza a ser común acusar a defensores de derechos humanos de ser miembros de algún grupo guerrillero.

El informe de la situación de los derechos humanos en México, si bien recoge en términos generales las denuncias de los periodos 98 y 100, comparativamente muestra una estructura multitemática.

El significado de la presentación de un informe con esta estructuración, equivale a constatar que el monitoreo de la situación de los derechos humanos por parte de las ONG no se restringe a un problema, a una región o a un grupo, sino que

⁶⁶ Los documentos de las ONG son los siguientes: del Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos: La justicia en Tamaulipas, México, junio 1998; El narcotráfico en la Frontera de Tamaulipas, México, julio 1988; La integración económica entre México y Estados Unidos, agosto 1998; La migración en la frontera noreste de México, abril 1998; y la situación económica de la frontera norte de México, marzo 1998. Del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A.C.: El laberinto de la guerra, mayo 1998. Del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas: Camino a la masacre, enero 1998 y La legalidad de la injusticia, julio 1998. Del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. Informe sobre desapariciones forzadas e involuntarias en México 1996-1998. Octubre 1998; "No todos son bienvenidos". Septiembre 1998; y La esclavitud en México. Campesinos migrantes... sus derechos humanos. Junio 1998. De los centros de derechos humanos de la Montaña Tlachinollan, Miguel Agustín Pro Juárez, "La voz de los sin voz" e Instituto Guerrerense de Derechos Humanos. El Charco: otra masacre militar, 17 junio 1998. De Alianza Cívica: Propuesta Integral para Garantizar Elecciones Libres, Auténticas y Justas en Chiapas, septiembre 1998.

⁶⁷ El informe contiene los siguientes renglones: breve situación de los derechos humanos; Procuración de justicia; breve análisis sobre la nueva reforma penal; Implicación de elementos del Ejército Mexicano en violaciones a los derechos humanos; Desapariciones Forzadas e Involuntarias; Ejecuciones Extrajudiciales; Tortura, Acoso a Observadores extranjeros; Hostigamiento a defensores de derechos humanos y Conclusiones. Por último presentamos una serie de peticiones a esta Comisión. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, presentado en la 101 sesión Ordinaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". Octubre 5 de 1998.

busca de manera integral analizar todas las situaciones susceptibles de ser transgredidas, con el fin de denunciarlas y coadyuvar en su solución.

Simultáneamente, implica reconocer que el interés de las organizaciones civiles por tener ingerencia en la toma de decisiones en los problemas, es un signo de la institucionalización y fortalecimiento alcanzados.

- En el 102 periodo de sesiones de la CIDH, que se lleva a cabo en la ciudad de Washington, Estados Unidos del 22 de febrero al 13 de marzo de 1999, la posición de las ONG se caracteriza por poner de manifiesto las ineficacias del quehacer gubernamental en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Para tal fin, diversas ONG⁶⁸ presentan el informe denominado "La situación de los derechos humanos en México"⁶⁹ en el que llaman la atención en dos temas: las reformas en materia penal y el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.⁷⁰

En el informe las ONG consideran que las reformas en materia penal demuestran "la baja estima en que el Ejecutivo tiene a los derechos humanos, al buscar simplemente legalizar lo que hasta ahora se ha considerado como ilegal".

Las ONG sostienen que las reformas constituyen una pérdida en el reconocimiento de los derechos fundamentales e implican un retroceso al incumplir los preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales establecen la integralidad de los derechos fundamentales, su aplicación y efectividad.

Asimismo, consideran que la reforma pretende ser una forma encubierta de instaurar un sistema de excepción o emergencia, autoritario e inquisitivo, además de que se orienta a legalizar acciones violatorias de derechos humanos que son frecuentes en las instituciones de impartición y procuración de justicia. Los argumentos de las ONG que fundamentan dicha postura son:

La reforma a los artículos 16 y 19 de la Constitución sustituye el concepto de "el cuerpo del delito" por el de "elementos del tipo", lo que implica menos requisitos para que un juez libre una orden de aprehensión o dicto un auto de formal prisión.⁷¹

La reforma a los artículos 27, 85 y 90 del Código Penal Federal, pretenden que los responsables de delitos calificados como graves, no gocen de los mismos

⁶⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (CDHMAP), Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFCB), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFTV), Human Rights Watch (HRW) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

⁶⁹ Informe a la 102 Sesión Ordinaria de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA. "La situación de los derechos humanos en México". Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y otras ONG.

⁷⁰ Los representantes de las ONG asistentes a la audiencia fueron Marma Patricia Jiménez Ramírez, del CDHFCB; Edgar Cortés y Digna Ochoa del CDHMAP; Joel Salomón, de HRW y Viviana Kraticević y Carmen Herrera de CEJIL.

⁷¹ *Ibidem*. pp. 8

beneficios que la ley otorga a quienes han incurrido en conductas consideradas de menor gravedad, a menos que aporten pruebas o datos para lograr la aprehensión de sus cómplices. Esto, en opinión de las ONG viola el principio de presunción de inocencia, pues el reincidente ha cumplido una pena con anterioridad, además de pretender reducir los niveles de delincuencia con sólo aumentar las penas olvidando las causas de fondo.⁷²

La reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, "suprime la garantía de audiencia que se concede a quien va a ser sujeto de arraigo domiciliario. También se amplió el concepto de flagrancia a fin de que los autores de delitos graves puedan ser detenidos dentro de las 48 horas siguientes a la comisión, cuando sean señalados como responsables por la víctima, algún testigo o quien hubiere participado con ellos en la comisión del hecho delictivo".⁷³

La reforma a la Ley de Amparo, "propone que actuaciones posteriores confirmen y avalen violaciones constitucionales cometidas en una actuación previa". Al respecto, las ONG consideran que si la detención de un individuo es ilegal y después este hecho es avalado por un auto de formal prisión dictado por un juez, el detenido no tendrá forma de defenderse frente a esta violación a sus garantías, ya que el amparo que interponga en contra de la detención no tendrá el efecto de anular todo lo actuado. Asimismo, las ONG sostienen que "la reforma suprime el derecho de obtener la suspensión del acto reclamado y gozar de la libertad, en tanto se resuelve el amparo y se atenta contra lo que universalmente se entiende por el habeas corpus".⁷⁴

Por otra parte, con relación al Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos⁷⁵, las ONG consideran que se trata de "una serie de declaraciones de buenos propósitos que no constituyen verdaderas obligaciones para las distintas dependencias del gobierno federal, mucho menos para los gobiernos de los estados o para las instancias del poder judicial o del poder legislativo".⁷⁶ Los fundamentos de las ONG para sustentar esta postura, son los siguientes:

No contempla la fijación de metas concretas y sólidas que puedan ser alcanzadas a corto, mediano o largo plazo, tampoco contiene fechas a partir de las cuales se logre hacer una evaluación primaria de las acciones planteadas ni un mecanismo encargado de dar seguimiento a dicha evaluación a pesar de que se establece un Comité Técnico de Seguimiento. Estas imprecisiones, según las ONG "posibilitan que no se garantice la imparcialidad de la evaluación, ya que está será realizada por un órgano que no goza de

⁷² *Ibidem*. pp. 13.

⁷³ *Ibidem*. pp. 15.

⁷⁴ *Ibidem* pp. 18.

⁷⁵ El programa fue presentado en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el 21 de diciembre de 1998, en cumplimiento al compromiso adquirido por el gobierno de México en la Declaración del Programa de Acción, emanado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se realizó en Viena, Austria, en 1993. Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1998.

⁷⁶ Informe "La situación de los Derechos Humanos en México" Ob. Cit. pp. 23.

autonomía por su integración, a pesar de que se invita a miembros de los otros poderes para participar en dicho Comité".⁷⁷

A lo largo del programa, "no se encuentra ninguna sanción para aquella dependencia o funcionario que incumpla con lo establecido en el programa, además, este puede ser modificado por el Ejecutivo Federal, lo que lejos de dar certeza jurídica a las acciones contempladas, se convierte en un mecanismo más político que eficaz".⁷⁸

Las ONG señalan que en la elaboración del Programa sólo participa el Ejecutivo Federal y no intervienen los demás poderes de la Unión ni los distintos sectores de la sociedad.

El Programa, no contempla ni cumple con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, dado que no "hace caso omiso a la creación de una legislación que tipifique el delito de desaparición forzosa y no incluye la privación ilegal de la libertad como una de las conductas que integran el tipo penal del delito de desaparición forzosa".⁷⁹ Asimismo, hace caso omiso al establecimiento de condiciones para la adecuada libertad de prensa.

Para las ONG es "preocupante que el Programa haga referencia a una capacitación a los elementos militares y policíacos al derecho humanitario, cuando la aplicación de éste va encaminado a un estado de excepción o guerra, lo que por lógica deducimos que la intencionalidad es más por la vía de la represión más que de la solución y el respeto a los derechos humanos".⁸⁰

El Plan omite hacer mención sobre el tema del Ejército Mexicano en funciones de seguridad pública, principalmente por su participación en la lucha contra el narcotráfico y la contención de grupos guerrilleros en Oaxaca, Chiapas y Guerrero, que son temas de seguridad interna y no de seguridad nacional, que debe atender la institución castrense.

Cabe señalar que las ONG presentan una serie de propuestas a la CIDH-OEA con el fin de que las haga llegar al gobierno mexicano, las cuales sugieren lo siguiente:

Reformular el programa involucrando en su diseño a la sociedad en su conjunto; que tenga carácter de ley y establezca sanciones a servidores públicos por omisión o acción; que formule acciones para la consecución de metas verificables en fechas preestablecidas a corto, mediano y largo plazo, por un órgano dotado de plena autonomía; que incluya iniciativas encaminadas al logro de la paz en aquellas zonas de violencia armada, sancionando a responsables de la comisión de delitos, y de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario.

⁷⁷ *Ibidem* pp. 25.

⁷⁸ *Ibidem* pp. 26.

⁷⁹ *Ibidem* pp. 30.

⁸⁰ *Ibidem* pp. 33.

Asimismo, las ONG solicitan a la Comisión que inste al gobierno mexicano a dar pleno cumplimiento todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, revise las reformas realizadas en materia penal y retire las reservas interpuestas a diversos tratados de derechos humanos, además de cumplir las recomendaciones emitidas por diversos órganos intergubernamentales.⁸¹

Finalmente, es conveniente subrayar que la participación de las ONG en esta reunión de la CIDH-OEA, también muestra una variación en cuanto a los temas denunciados, pues en esta ocasión las inconformidades de las organizaciones refirieron problemas generados a partir de reformas legales en materia penal, así como las deficiencias y rechazo al Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de Derechos Humanos.

- En el marco del 104 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana, que se lleva a cabo del 21 de septiembre al 8 de octubre de 1999, las ONG elaboran un balance sobre la situación de las garantías individuales en Chiapas.

En este contexto, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC), presenta el informe titulado "La situación de las garantías individuales en Chiapas" en el cual se destaca la necesidad de "darle seguimiento al papel de las fuerzas armadas en México y en particular en Chiapas"; que se revise la ley de desarme de grupos civiles aprobada por el Congreso local, además de proponer la visita de una delegación de la Comisión a la entidad. Los aspectos principales del informe refieren lo siguiente:

- a) Subraya la necesidad de "vigilar continuamente al gobierno mexicano para que cumpla con los acuerdos de San Andrés, en concordancia con los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el Convenio para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas".⁸²
- b) Hace hincapié en que la CIDH se pronuncie sobre el establecimiento de mecanismos para la protección de defensores de derechos, dado que "el clima de hostigamiento hacia ellos se inscribe en una lógica que pretende limpiar las zonas, para que no queden evidencias de los atropellos que cometen las autoridades".
- c) Plantea la necesidad de revisar conjuntamente las propuestas legislativas del gobernador de Chiapas, Roberto Albores Guillén, que "permiten la actuación impune de los grupos paramilitares" en la entidad.
- d) El CDHFBC consideró importante que miembros de la Comisión Interamericana visiten Chiapas para que constaten el cumplimiento de sus recomendaciones.
- e) El informe consideró que a través del gobernador de Chiapas, el gobierno federal ha pretendido "expropiar los acuerdos de San Andrés, falsificar su

⁸¹ Ibidem. pp. 56.

⁸² Informe "La situación de las garantías individuales en Chiapas". Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas". 1999.

contenido y utilizarlos como pretexto para la represión", a lo que contribuyen las reformas sobre derechos indígenas y remunicipalización, así como la creación de la ley para el desarme de los grupos civiles armados.

- f) Denuncia que se aplican programas sociales "aparentemente destinados a beneficiar a la población marginada, con el fin real de socavar la base social del EZLN".

Finalmente, una interpretación del significado del papel de las ONG mexicanas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, obliga a las siguientes reflexiones:

1. Las ONG muestran un alto grado de conocimiento en el funcionamiento de los organismos internacionales, así como de organización para la selección de temas a tratar en las reuniones correspondientes y la elaboración de los informes. La participación de las organizaciones civiles no es improvisada, en virtud de que se debe atender una convocatoria previa, solicitar audiencia, obtener la aprobación de la misma y consensar con anticipación los asuntos a tratar.
2. Si bien los informes de las ONG tienen como común denominador la denuncia de los derechos humanos, el balance de los cinco periodos expuestos (98, 100, 101, 102 y 104) arroja en cada uno de ellos, temáticas diferenciadas.
3. La participación de las ONG, muestra que un núcleo de ellas, que generalmente son las de mayor influencia nacional, asisten permanentemente a las sesiones de la Comisión, observándose una rotación de otras cuyo radio de acción e influencia es menor.
4. La atención que la Comisión ha puesto a las denuncias de las ONG, ha servido de insumo en sus investigaciones y conclusiones, contenidas en los siguientes casos tratados:

CASO	FECHA
Violaciones a derechos electorales en Chihuahua, Durango y Nuevo León.	1989 y 1990
Violación a los derechos humanos del Gral. José Francisco Gallardo Rodríguez.	1995
Violaciones a los derechos humanos de miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) y muerte de sus militantes en Aguas Blancas, Guerrero en junio de 1995.	1996
Violaciones a las garantías individuales de habitantes de Veracruz luego de la explosión de la industria de agroquímicos ANAVERSA	Sin fecha
Represión y muertes de periodistas mexicanos durante la administración de Ernesto Zedillo	Sin fecha
Expulsión de los sacerdotes Loren Riebe, José Alberto Barón Gluklein y Rodolfo Izal.	1997
Tortura y ejecución extrajudicial de tres campesinos chiapanecos días después del surgimiento armado en Chiapas.	1997
Completar las investigaciones del homicidio de 17 campesinos en Aguas Blancas, Guerrero en 1995 y ejercer acciones penales correspondientes con el propósito de establecer las responsabilidades de altos funcionarios de ese estado, entre ellos al ex gobernador Rubén Figueroa Alcocer	1998
Respecto al caso de tres campesinos torturados y ejecutados por miembros del Ejército Mexicano en el ejido Morelia, Chiapas, deberá realizarse la investigación que permita la identificación y sanción de los responsables, así como la indemnización de los deudos de las víctimas.	1998
Con relación al caso del General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez, la CIDH-OEA, otorgó un plazo de 80 días para que el gobierno mexicano lo libere	1998
Revisión del cumplimiento de los acuerdos contraídos en octubre de 1998, con plazo de vencimiento en marzo de 1999 por el gobierno mexicano con relación al secuestro de José Alberto Guadarrama García, quien desapareció en el municipio de Emiliano Zapata, Morelos, el 26 de marzo de 1997	1998
La CIDH hizo publico el 28 de septiembre el informe derivado de la investigación que realizó y de la información proporcionada por ONG durante su la visita <i>in loco</i> a México en 1996. El informe contiene múltiples recomendaciones que el gobierno mexicano deberá cumplir	1998
Persecución religiosa en San Juan Chamula contra los creyentes evangélicos. Los funcionarios encargados de resolver el caso, tenían previsto que después del 15 de octubre, los indígenas regresarían a su lugar de origen. Asimismo, buscan un "arreglo amistoso" para evitar la recomendación y concluir el problema.	1999

CASO	FECHA
La CIDH admitió para su investigación el caso de ejecución extrajudicial de los indígenas Sebastián Sánchez López y Sebastián López López, así como la desaparición forzada de Mateo Jiménez López por parte de paramilitares en Chiapas.	1999
La CIDH emitió recomendación por el asesinato del periodista Víctor Manuel Oropeza, para que se investigue de manera imparcial y efectiva y determinar la responsabilidad penal de los autores del crimen.	1999
A petición de la CIDH, la Corte Interamericana de derechos Humanos resolvió el 17 de noviembre enviar al gobierno mexicano una resolución para que adopte medidas precautorias para proteger la vida e integridad física de Digna Ochoa y Plácido, Edgar Cortés Morales, Mario Patrón Sánchez y Jorge Fernández Mendiburu, abogados del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), por hostigamientos y amenazas en su contra.	1999
La CIDH admitió para su investigación el caso de la detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales.	1999
Recomendación por el asesinato del ciudadano Pedro Peredo Valderrama	2000
La CIDH solicita a las ONG apoyo en el proceso de seguimiento de su Informe sobre la Situación de la Mujer en las Américas.	2000

Información tomada y clasificada en diciembre de 2000 del sitio Web de la CIDH-OEA. <http://www.cidh.org/>

4.1.3 Interés en México de los órganos especializados de derechos humanos de la ONU: clímax de las denuncias de las organizaciones civiles.

Con base en los artículos 62 y 68 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el Consejo Económico y Social (ECOSOC)⁸³ crea en 1946 la **Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH-ONU)**⁸⁴. El mandato de la Comisión se sustenta en los Artículos 1, 13 y 55 de la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y la Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993.

El ECOSOC se constituye como el principal órgano coordinador de la labor económica y social de los organismos e instituciones especializadas que forman el sistema de las Naciones Unidas.

Entre las funciones y poderes del ECOSOC en materia de derechos humanos destaca el objetivo de "promover el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y la observancia de estos".

En 1947 cuando se reúne por primera vez la Comisión de Derechos Humanos (CDH) reconoce que carece de competencias para ocuparse de cualquier denuncia sobre violaciones de derechos humanos y que por lo tanto, no puede intervenir en ningún asunto en particular.

En este contexto, la CDH se enfrenta a la tarea de formular instrumentos internacionales que contengan el catálogo de derechos humanos, e idear y hacer admitir los órganos y mecanismos internacionales de protección.

La CDH establece un plan que contempla la elaboración de una Carta Internacional de los Derechos Humanos la que comprende varios documentos: una Declaración, un Pacto y medidas de protección, de los cuales, estos dos últimos, se convierten en los dos grandes Pactos de 1966.

A dos años de su nacimiento, la Comisión termina la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que se adopta el 10 de diciembre de 1948. Desde entonces el 10 de diciembre se celebra anualmente el "Día de los derechos humanos".

La Declaración Universal no está provista de fuerza jurídicamente obligatoria, es decir, no impone ninguna obligación, directamente exigible a los Estados que la han adoptado.

Durante los primeros 20 años (1947-1966) la Comisión centra sus esfuerzos en el establecimiento de normas. En 1954, la Comisión concluye los trabajos de redacción de los Pactos y se turnan a la Asamblea General, la cual de manera intermitente durante 12 años se ocupa de su revisión.

⁸³ Consejo Económico y Social <http://www.un.org/ecosoc.htm>.

⁸⁴ Cuenta con oficinas en Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH 1211 Ginebra 10, Suiza. Teléfono (41 22) 9173456. fax: (41 22) 9170213 E-mail webadmin.hehr@unog.ch.

Con fundamento en la Declaración Universal la Asamblea General aprueba el 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos contiene los tradicionales derechos y libertades fundamentales del hombre y del ciudadano, es decir, los derechos de la primera generación.⁸⁵

Este Pacto impone a los Estados parte la obligación de expedir, conforme a sus procedimientos constitucionales respectivos, las medidas de carácter legislativo u otras, a fin de que se cumplan los derechos que reconoce.

Con el fin de supervisar la aplicación de las disposiciones del Pacto, se crea un Comité de Derechos Humanos que recibe y examina los informes de los Estados, formula observaciones a los mismos, soluciona controversias derivados de su aplicación y recibe y considera comunicaciones de particulares que dicen ser víctimas de violaciones de derechos humanos.

El Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene los derechos enmarcados en la segunda generación.⁸⁶ Este Pacto establece la obligación de los Estados parte de presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas y progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. El Pacto no instituyó inmediatamente ningún órgano o mecanismo encargado de supervisar su aplicación. No obstante, el 28 de mayo de 1985, el ECOSOC crea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para tal fin.

La importancia de los Pactos radica no sólo en el hecho de que sus normas imponen obligatoriedad jurídica a los principios enunciados en la Declaración, sino en que sus disposiciones sirven de base para la adopción de medidas, a través de resoluciones y disposiciones aprobadas por los diferentes órganos de la ONU.

Con base en los Pactos, la Comisión es autorizada en 1967 por el ECOSOC y con el apoyo de la Asamblea General para ocuparse de casos de violaciones a los derechos humanos.

A pesar de que en 1966 se aprueban los pactos, se requieren diez años más para que los Estados los ratifiquen, por lo que el 3 de enero de 1974, entran en vigor.

A partir de ese momento, la Comisión desarrolla un mecanismo de procedimientos e instancias ordenados por países y por temas que adquieren forma en las figuras de relatores especiales y grupos de trabajo encargados de vigilar el cumplimiento de los Estados de las normas del derecho humanitario internacional y de investigar supuestos atentados a los derechos humanos, auxiliados de estrategias de investigación como el envío de misiones de observación a países de todo el mundo.

⁸⁵ Entre los derechos de esta generación, destacan la vida, libertad, seguridad personal, reconocimiento jurídico, asilo, nacionalidad, propiedad, libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, reunión, asociación pacífica, circulación, residencia, etc.

⁸⁶ Entre ellos destacan seguridad social, trabajo, igual salario por igual trabajo, remuneración equitativa y satisfactoria, descanso y tiempo libre, nivel de vida adecuado para la salud y bienestar, protección de maternidad e infancia, derechos de autor, etc.

En la década de los años noventa, la Comisión se ocupa cada vez más de la necesidad de facilitar a los Estados servicios de asesoramiento y asistencia técnica para superar los obstáculos que impiden que todos disfruten de los derechos humanos.

Al mismo tiempo ha hecho hincapié en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado. También presta mayor atención a la protección de los derechos de grupos vulnerables en la sociedad, incluidas las minorías y los pueblos indígenas, y a la protección de los derechos del niño y de la mujer, incluida la eliminación de la violencia contra la mujer y el logro de derechos iguales para la mujer.

Este nuevo núcleo de interés se expresa de modo elocuente en la Declaración y Programa de Acción de Viena, documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 que considera la democracia y el desarrollo como partes integrantes de los derechos humanos.

Cabe señalar que la labor de la Comisión a nivel mundial está definida y fundamentada en los siguientes objetivos.⁸⁷

- Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.
- Proporcionar servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado.
- Coordinar los programas pertinentes de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.
- Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y de hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo.
- Entablar un diálogo con todos los gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos.
- Ampliar la cooperación internacional para la protección y la promoción de todos los derechos humanos.
- Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el Sistema de las Naciones Unidas.
- Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar los mecanismos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia.

En este contexto, la relación que tanto el ECOSOC como la CDH-ONU mantienen con las ONG con el fin de fortalecer el respeto a los derechos humanos, se fundamenta en la oportunidad que las organizaciones tienen de ser consultadas

⁸⁷ Consejo Económico y Social. Ob. Cit.

en la materia. La ONU reconoce que "las organizaciones deben tener la oportunidad de expresar sus opiniones y de que a menudo poseen una experiencia o conocimientos técnicos de utilidad".⁸⁸

Cabe señalar que actualmente, hay más de 1,500 ONG reconocidas como entidades consultivas para el ECOSOC: "Están clasificadas en tres categorías: las organizaciones de la categoría I son las que se interesan en la mayor parte de las actividades del Consejo; las de la categoría II son las que poseen competencia especial en esferas de actividades concretas del Consejo; y las organizaciones que ocasionalmente pueden efectuar aportes a los trabajos del Consejo se incluyen en una lista a fin de consultarlas cuando sea necesario".⁸⁹

Bajo esta perspectiva, las ONG mexicanas participan en los trabajos de la CDH-ONU, así como en algunos de los órganos de esta Comisión, destacando que en los últimos años su papel se centra en la presentación de informes, quejas y proposición de posibles soluciones:

➤ Sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU

- En el marco de la 54 Asamblea General de la CDH-ONU, llevada a cabo del 16 de marzo al 24 de abril de 1998,⁹⁰ alrededor de 60 organizaciones, entre las que destaca la Red Nacional de Organizaciones de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (CDHMAP) y Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC) solicitaron que se nombre un relator especial de derechos humanos en México, por el alto índice de torturas, detenciones arbitrarias, existencia de prisioneros políticos, desapariciones forzadas y ejecuciones, incluso, las organizaciones civiles buscan una condena internacional para el país.⁹¹

Un factor de relevancia en esta Asamblea, es el hecho de que por primera vez durante su gestión, Mary Robinson, Alta Comisionada de los Derechos Humanos, emite una opinión sobre la situación en México, y considera que "es de gran seriedad, por lo que se revisará con atención el desarrollo de los futuros acontecimientos, pues se encuentra precisamente en lo que Koffi Annan ha delineado como elementos para aplicar una política de prevención".

- Durante la 55 Asamblea General de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU⁹², celebrada del 23 de marzo al 30 de abril de 1999, los pronunciamientos de mayor relevancia que difundieron las organizaciones nacionales e internacionales sobre México son los siguientes:

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Consultar página Web de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf>. Revisado en enero de 2000.

⁹¹ Osorno Covarrubias, Guillermo. "México en la mira de la ONU" en *Reforma* México, Febrero 16, 1998 pp 6

⁹² Página Web de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Ibidem

En reunión privada entre ONG y Mary Robinson⁹³, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la funcionaria anticipa que durante su visita a México "no daría una salida fácil al gobierno en materia de derechos humanos".

En la sesión de trabajo correspondiente al tema "Violaciones a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en cualquier parte del Mundo"⁹⁴ el caso de México es abordado por ONG⁹⁵ que en su conjunto señalan que en el país existe un panorama de violaciones—sistemáticas a los derechos humanos, donde prevalece tortura, desapariciones forzadas, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales, dilación en la impartición de justicia, militarización, impunidad, hostigamiento a luchadores sociales y una campaña xenófoba contra observadores extranjeros.⁹⁶

En la mesa de trabajo en la que se aborda el tema indígena, las ONG⁹⁷ denuncian que la presencia militar en comunidades indígenas aumenta considerablemente, lo que se traduce en el incremento de las víctimas de abusos por parte de las autoridades, e indican que son el sector poblacional con mayor índice de pobreza extrema. Asimismo, señalan que existen aproximadamente 20 mil desplazados, situación que a su juicio incrementa el desmantelamiento de municipios autónomos en Chiapas.

Destacan las solicitudes de las ONG a la CDH-ONU para que nombre un relator especial para México⁹⁸; que recomiende al gobierno aceptar la asesoría del Alto Comisionado, con el propósito de revisar el reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y adecuarlo a los estándares internacionales; así como exhortar al gobierno a extender invitaciones a los relatores especiales sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y

⁹³ Se realizó el 30 de marzo. Participaron Gabriel González Rivas, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Michael Chamberlain, de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"; el diputado Marcelino Díaz de Jesús, de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA); Oscar Hernández, del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas" (CDHIFBC); John Bevan, de Amnistía Internacional (AI); Adrián Ramírez López, de la Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH) y Guerry Fox, del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (PRODH).

⁹⁴ Esta sesión fue coordinada por la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías de la ONU y se llevó a cabo del 31 de marzo al 5 de abril.

⁹⁵ Participaron la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas" (CDHIFBC), Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" (CDHIFV), Frente Mexicano Pro Derechos Humanos (FMPDH), Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez (CDHMAPJ) y Amnistía Internacional (AI).

⁹⁶ El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez presentó el informe denominado "Imágenes de represión". La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) presentaron "Situación de los derechos humanos en México"; de manera conjunta 122 ONG y redes elaboraron el informe denominado "Funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos. Instituciones nacionales y arreglos regionales".

⁹⁷ Esta sesión se llevó a cabo el 20 de abril y participaron la Asociación Americana de Juristas, Centro Europeo del Tercer Mundo, Organización Mundial de Alumnos y Alumnas de la Enseñanza Católica, Organización Desarrollo Educativo Internacional, Franciscanos Internacional, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, y Humanitarian Law Project.

⁹⁸ "Urgente, un relator especial para México. ONG" en *La Jornada*, México. Abril 21, 1999, pp. 13.

al de Independencia de Jueces y Abogados, así como a los grupos de trabajo sobre Detención Arbitraria y sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias.⁹⁹

➤ **Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías**

- El 19 de agosto de 1998, la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, aprueba por primera vez en su historia un proyecto de resolución en torno al panorama de los derechos humanos en México y solicita a la CDH-ONU que en su siguiente periodo de sesiones se analice con fines preventivos la problemática de los derechos humanos en México.¹⁰⁰

La resolución se titula "Desarrollo de la situación de los derechos humanos en México", la cual condena la impunidad en México e insta al gobierno a dar prioridad a la lucha contra los autores de violaciones a los derechos humanos, especialmente contra poblaciones autóctonas; garantizar el pleno respeto de los instrumentos internacionales signados por México; promover la acción de los defensores humanos y garantizar su seguridad y reiniciar el diálogo para la paz en Chiapas.¹⁰¹

El proyecto es elaborado por un grupo de cinco expertos independientes de la Subcomisión, originarios de Chile (José Bengoa), Reino Unido (Francoise Jane Hampson), Noruega (Asbjorn Eide), Francia (Louis Joinet) y Brasil (Paulo Sergio Pinheiro).¹⁰²

Se fundamenta en los informes y conclusiones del relator Especial sobre Tortura, Nigel S. Rodley y de la Relatora Especial sobre la Venta de Niños, Prostitución Infantil y utilización de Niños en la Pornografía, Ofelia Calcetas, emanados de sus visitas a México en agosto y noviembre de 1997 respectivamente, así como de información proporcionada por el entonces diputado indígena mexicano Marcelino Díaz de Jesús, relativa a la represión contra grupos indígenas de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Entre las opiniones de las ONG al respecto, sobresale la de la organización Franciscana Internacional y Dominicanos, la cual considera que con la resolución "se desenmascara esa doble postura oficial, publicada en forma de discurso, de que en ese país se buscan mecanismos para resolver el conflicto en Chiapas y de que se combate la impunidad, así como la otra fórmula discursiva de que la situación se localiza en cuatro estados y no es general".¹⁰³

Cabe señalar que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) argumenta que la Subcomisión no está integrada por representantes estatales, sino por

⁹⁹ Petrich, Blanche. "Pedirán ONG a Naciones Unidas un relator especial para México" en La Jornada. México. Febrero 26, 1999. pp. 14.

¹⁰⁰ Bautista, Genaro. "Proponen expertos de la ONU resolutivo sobre derechos humanos en México" en La Jornada. México. Agosto 19, 1998. pp. 21.

¹⁰¹ Vázquez, Luis. "Pide ONU a México frenar impunidad" en Uno más Uno. México. Agosto 20, 1998. pp. 23.

¹⁰² Vázquez, Luis. "Piden a México respetar derechos" en Reforma. México. Agosto 19, 1998. pp. 8.

¹⁰³ Núñez, Kyra. "Combatir la impunidad, pide una subcomisión de la ONU a México" en La Jornada. México. Agosto 21, 1998. pp. 3.

expertos independientes, por lo que sus resoluciones, en este caso la relativa a México es absurda y ligera, además de no tener ninguna influencia. La cancillería hace hincapié en que no hay precedente de que la CDH-ONU haya retomado sus propuestas.¹⁰⁴

➤ Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias

- Entre el 12- y 24 de julio de 1999, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias de la ONU, Asma Jahangir visita México. Las ONG sostienen que la visita es resultado de la presión internacional derivada de la violación sistemática de derechos humanos en México.¹⁰⁵

Al llegar a México, la relatora justifica su presencia aduciendo la preocupación internacional por la situación de los derechos humanos que prevalece en México, como resultado de las denuncias presentas por organismos no gubernamentales.

Las actividades desarrolladas por Jahangir comprenden reuniones y entrevistas con autoridades gubernamentales, ONG e involucrados en casos de ejecuciones extrajudiciales en el Distrito Federal, Guerrero, Chiapas y Chihuahua con el objeto de conocer, recopilar y confrontar las diferentes versiones sobre el tema expresaron los diferentes sectores.¹⁰⁶

Las ONG denuncian ante la Relatora el incremento de ejecuciones extrajudiciales a partir de la incorporación de militares en funciones de seguridad pública.

La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" expone el procedimiento que se utiliza en las ejecuciones y la deficiente actuación del Poder Judicial que propicia impunidad. Asimismo, presenta denuncias de 25 casos de ejecuciones extrajudiciales en Oaxaca, Morelos, Sinaloa, Tamaulipas y Nuevo León.

El PRODH entrega a la relatora dos informes. El primero es un documento de análisis denominado "La Violación al Derecho a la Vida en México", que contiene un balance sobre las recomendaciones relativas a ejecuciones extrajudiciales, emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El segundo informe se titula "Ineficacia de los Recursos Jurídicos en caso de Incomunicación, Detención fuera del Procedimiento Judicial y Desaparición Forzada".

¹⁰⁴ Aponte, David. "Absurda resolución sobre Chiapas, dice De laeza" en *La Jornada*. México. Agosto 21, 1998. pp 5

¹⁰⁵ Según la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", el ex Relator Ndiaye solicitó la invitación desde 1995, con la intención de verificar "in situ" los numerosos reportes de ejecuciones, amenazas de muerte y atentados perpetrados por agentes gubernamentales, que le enviaron diferentes organismos.

¹⁰⁶ En lo que refiere a las ONG, se entrevista con la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", los Centros de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFFV), Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), Fray Bartolomé de las Casas (CDHIBC), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMPDHD), Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), Centro Fronterizo de Derechos Humanos de Tamaulipas (CEFFRODHAC), Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura (ACAT), Comisión Franciscana "Justicia, Paz y Vida" y con la organización indígena denominada Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía (ANIPA).

Por su parte, la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), expone tres casos: el asesinato de la autoridad local del ejido Nueva Palestina, municipio de Jaltenango, Chiapas, en diciembre de 1996; el caso de Tlacoachistlahuaca, Guerrero donde supuestamente los militares desaparecieron a dos hombres adultos y un niño de 12 años y violaron a dos mujeres; y el caso de Aguas Blancas, Guerrero.

Asimismo, la relatora recibe denuncias por parte de la Fundación Manuel Buendía y el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), relacionadas con la supuesta coerción e inhibición del trabajo periodístico y restricciones informativas que aparentemente se ejercen contra medios de comunicación. Al respecto, las ONG entregan el informe denominado "Recuento de Daños a las Libertades de Expresión e Información 1998".

Durante la visita de la relatora a Guerrero, en los encuentros con ONG¹⁰⁷, recibe un expediente con 20 casos de violaciones a derechos humanos, tortura, represión, asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas contra luchadores sociales. Asimismo, las organizaciones civiles solicitan a la relatora, que emita recomendaciones al gobierno para que cese el clima de represión y violaciones a los derechos humanos, situación que se encuentra "en una fase crítica".

El 19 de noviembre de 1999, Asma Jahangir presenta ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el informe de su visita a México,¹⁰⁸ en el que destaca las siguientes conclusiones:

1. México atraviesa por un periodo difícil, en el que la polarización política y la violencia empañan el progreso. Sugiere tomar medidas preventivas que disminuyan las tensiones y reduzcan la violencia.
2. Reconoce que el gobierno tiene mecanismos administrativos necesarios para dominar la situación, conoce las raíces de los problemas, pero en la búsqueda de soluciones, no se aplican las medidas con voluntad y determinación suficientes.
3. Observa que la sociedad civil, incluidas las ONG, los medios de difusión y los particulares, presionan a las autoridades para investigar ejecuciones extrajudiciales.
4. Asegura que si bien México toma medidas para garantizar el derecho a la vida, son insuficientes.
5. Refiere que su investigación, encuentra diversos obstáculos, como falta de transparencia, encubrimiento, detención selectiva de sospechosos y presiones de jueces.

¹⁰⁷ Consejo Guerrerense "500 Años de Resistencia Indígena" (CG500ARI), Organización Campesina de la Sierra del SUR (OCSS), Red de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todos", Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A. C. (CEPRODHAAC), Centro de Derechos Humanos de la Región de la Montaña "Ilachinollan", Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos.

¹⁰⁸ Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de su visita a México. <http://www.unhchr.ch>

6. Persisten amenazas de muerte contra luchadores sociales.

Como resultado de sus conclusiones, la relatora emite las siguientes recomendaciones al gobierno de México:

- ⇒ Adoptar medias efectivas para proteger la vida de defensores de derechos humanos y procurar condiciones para el desarrollo de la sociedad civil
- ⇒ Busque la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito.
- ⇒ Tome medias para reforzar la independencia de las procuradurías.
- ⇒ Proporcionar a personas con derechos humanos violados, la posibilidad de entablar acciones penales independientes de la procuraduría.
- ⇒ Poner fin a la impunidad. Propiciar reformas legales que permitan juzgar a quien viole derechos humanos, independientemente de su profesión.
- ⇒ Continuar la labor de capacitación a policía y fuerzas armadas en materia de derechos humanos.
- ⇒ Fortalecer el Sistema No Jurisdiccional de Derechos Humanos.
- ⇒ Abrogar la pena de muerte y que ratifique el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a ese fin.

Llama la atención que la postura del gobierno mexicano al informe de Jahangir, es de inconformidad, molestia y reclamo, dado que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores manifiesta que el informe, sus conclusiones y recomendaciones, la relatora rebasa su mandato al entrar al ámbito de los procesos electorales y de instituciones nacionales como las fuerzas armadas, además de omitir información que le fue proporcionada.

Para el gobierno federal, la consecuencia de esta situación es que "no solamente es una falta de equilibrio y de objetividad en el informe, sino también la relatora recomienda acciones que ya se instrumentan o medidas que trascienden su mandato... ello explica que muchas de las recomendaciones de la relatora ya figuran en la agenda nacional desde antes de su visita a México".¹⁰⁹

➤ Alto Comisionado de los Derechos Humanos

- El 21 de septiembre de 1998, durante los trabajos de la 53 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Rosario Green Macías titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), invita a nombre del gobierno mexicano a Mary Robinson, Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU para visitar México¹¹⁰ la cual se lleva a cabo del 22 al 28 de noviembre de 1999.

¹⁰⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado Núm. 043/00. 18 de febrero de 2000.

¹¹⁰ Ver página Web de la SRE: <http://www.sre.gob.mx/comunicados>.

La dinámica discursiva y de movilidad de las ONG en el marco de la visita, inicia varias semanas antes de su arribo a México.

Al respecto, destacan diversas reuniones para la elaboración de un programa preliminar de actividades, así como la remisión de un informe titulado "La situación de los derechos humanos en México" a la funcionaria de la ONU por parte del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Dicho documento, en su parte introductoria sostiene que "durante el último año el gobierno mexicano lleva a cabo una serie de medidas que a los ojos de la opinión nacional e internacional indicarían la voluntad del gobierno para dar pasos que ayuden a poner un alto a las violaciones de derechos humanos y por lo tanto, se esperaría una notoria mejoría en este respecto. A pesar de lo anterior y a casi un año de que el gobierno mexicano dio a conocer el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de Derechos Humanos, la alarmante situación de los derechos humanos en México, reconocida por diferentes mecanismos intergubernamentales de derechos humanos, continua siendo grave".¹¹¹

En vísperas de que la Alta Comisionada llegue al país, diversas redes y ONG afirman que la visita "surge de la preocupación por el cúmulo de recomendaciones de la ONU que el gobierno mexicano no ha cumplido y por el deterioro en la situación de los derechos humanos que este órgano multilateral ha observado en los últimos años. Robinson, quien ha realizado en el último año visitas oficiales a países como la ex Yugoslavia y se ha hecho presente en Kosovo y en Colombia, no viene a México por información, sino porque ya la tiene. Su labor entonces consistirá en impulsar un Convenio que realmente revierta la situación de violación de derechos humanos en nuestro país".¹¹²

Por otra parte, las ONG refieren que la Alta Comisionada propuso establecer con el gobierno mexicano un Convenio de Asistencia Técnica durante su visita, condicionándola a que invitara previamente a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Sumarias, y al diagnóstico que elaborara un equipo de expertos a partir de una visita *in situ* y de un análisis de las observaciones, conclusiones y recomendaciones que han hecho a México los diversos órganos de Naciones Unidas.

Las ONG acusan que la visita *in situ* de los expertos nunca se realiza debido a que el gobierno mexicano no atiende esa propuesta. Consideran que la "falta de ese diagnóstico previo, hace que se reduzcan los alcances de la estancia de Robinson en nuestro país, ya que no podrá firmarse ningún Convenio de Asistencia, y solo se signará un 'memorandum de intención'. Con ello la firma de un Convenio se ha pospuesto indefinidamente."

¹¹¹ Informe "la situación de los derechos humanos en México". Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Noviembre de 1999.

¹¹² Conferencia de prensa de diversas ONG entre las que destacó el Centro de Derechos Miguel Agustín Pro (PRODH) y la Red Nacional de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", del 22 de noviembre de 1999. Participaron Mariclaire Acosta, Edgar Cortés Morales y Michael Chamberlin, entre otros.

Asimismo, sugieren que "ese 'memorandum de entendimiento' contenga la voluntad expresa de que dicho Convenio de Asesoría Técnica será lo más amplio posible y que garantizará la participación de los tres Poderes de la Unión y de la sociedad civil".¹¹³

El balance de la visita de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, muestra un discurso ambivalente hacia el gobierno, que transita del reconocimiento por los avances en la materia hacia el escepticismo de la eficacia en programas específicos y la crítica por los problemas prevalecientes.

Concede un alto grado de credibilidad a las ONG, quienes contribuyen junto con actores de diversos ámbitos empeñados en manifestarse ante la funcionaria de la ONU, a crear un clima de expectación que redimensiona las inconformidades existentes y acrecenta su interés por las denuncias de violación a los derechos humanos.

Al respecto, baste mencionar que días antes de su llegada a México, Mary Robinson señaló que su contacto con los organismos no gubernamentales durante su estadía en el Distrito Federal, Chiapas y Tijuana, sería clave en su visita. Hizo hincapié en que "quiero servirme de sus ojos y oídos, porque son las ONG las que permiten tener una visión más acuciosa de la realidad".¹¹⁴

Por otra parte, durante la visita se generan algunos incidentes en los que diversos actores sociales manifiestan sus denuncias.¹¹⁵

Bajo esta perspectiva, Mary Robinson visita el Distrito Federal, Baja California y Chiapas, donde lleva a cabo reuniones y entrevistas con autoridades gubernamentales, presidentes de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos, ONG, legisladores, Obispos, grupos evangélicos y empresarios. Asimismo, sostuvo encuentros con indígenas y campesinos con el fin de recabar testimonios y ponderar la información recibida.

Entre las opiniones que la Alta Comisionada expresa durante su visita a México sobresalen las siguientes:¹¹⁶

¹¹³ Boletín de Prensa del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las Casas" 22 de noviembre de 1999. Firmado por 57 ONG, entre las que destacan Coalición Pro Defensa del Migrante, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Red de Abogadas y Abogados por los Derechos Indígenas (RADPI), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Red Nacional de Organismos Civiles de derechos humanos "Todos los derechos para todos", Academia Jalisciense de Derechos Humanos, AC. (AJDH), Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos "Los Príncipes", Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro" y Centro de Derechos Humanos "Tepeyac".

¹¹⁴ "El contacto con las ONG, clave de su próxima visita a México" en *La Jornada*. México, Noviembre 22 de 1999. pp 3.

¹¹⁵ Maestros de la Sección IX del SNTE realizaron un plantón en el Congreso de la Unión para evitar la detención de su ex líder Gonzalo Martínez Villagrán. Antorchas Campesinas realizó un plantón en las oficinas centrales de la ONU para responsabilizar al gobierno del Distrito Federal por violación a los derechos humanos. En la sede de la ONU un grupo de 45 paristas de la UNAM instalaron un plantón, con el fin de entregar el documento denominado "Bitácora Negra" sobre supuestas agresiones contra miembros del Consejo General de Huelga (CGH) y 60 microbuseros formaron una valla para demandar respeto a los derechos de los trabajadores del volante y cese a las hostilidades en contra de transportistas. Indígenas de Icatmuc desplegaron pancartas en las que denunciaron ser "los expulsados de San Juan Chamula por motivos religiosos".

¹¹⁶ Cabe señalar que la Alta Comisionada no emitió formalmente un informe sobre su visita a México.

- Reconoce la adhesión de México a instrumentos y mecanismos internacionales de defensa de derechos humanos y su liderazgo en áreas prioritarias como la relativa a problemas migratorios.
- Menciona reiteradamente la disposición gubernamental para atender la defensa de las garantías individuales, así como la apertura que se dio a su visita.
- Expresa su preocupación por la supuesta impunidad generada por cuerpos de seguridad y militarización y por la aparente indulgencia gubernamental al respecto.
- Solicita que el gobierno federal se comprometa a efectuar declaraciones bajo los Artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura, para aceptar que el Comité respectivo examine quejas de otros Estados parte y de particulares.
- Sugiere que en las leyes se redefina el crimen de tortura de acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Exhorta al gobierno reforzar las leyes que previenen la represión y violencia contra la mujer, con base en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.
- Anuncia que la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias de la ONU regresará a México con el fin de formular un reporte sobre el tema. Asimismo, deja entrever la posibilidad de que el relator sobre Intolerancia Religiosa realice una visita al país.
- Propone la creación de un Ombudsman militar para que resuelva los problemas del Ejército, así como la impunidad de sus actos. Se pronuncia por el retiro del Ejército de Chiapas.
- Al concluir su visita considera que se lleva la percepción de que el gobierno mexicano le presenta una visión distinta de la que realmente observa.

Por su parte, el gobierno federal durante la visita de Mary Robinson se muestra abierto a los señalamientos sobre deficiencias en materia de atención a los derechos humanos, así como una amplia disposición para facilitar las tareas de la funcionaria.

- Entrega a Mary Robinson los informes denominados: "México: Criterios para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos" y "México: Derechos Humanos y Principales Acciones 1994-1999". Asimismo, ratifica el compromiso de colaborar permanentemente con la oficina de la Alta Comisionada.
- Anuncia que la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos, estudia la conveniencia de que se emita una declaración en la que se acepte la competencia del Comité contra la Tortura de la ONU.
- Firma un "Memorándum de Intención para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el campo de los Derechos

Humanos", en el que las partes acuerdan formular un programa de cooperación técnica para la promoción de los derechos humanos en México.

Por su parte, las ONG realizan múltiples actividades con el fin de formular documentos en los que plasman sus denuncias en materia de derechos humanos.

En lo relativo a las reuniones previstas en la agenda, las ONG de derechos humanos sostienen los siguientes encuentros:

En Tijuana, Baja California, durante la reunión se tratan temas orientados al problema de la migración. Las ONG entregan los siguientes documentos:

1. "El derecho al desarrollo sustentable y equitativo de los mexicanos en el contexto de la visita de la Alta Comisionada de la ONU: El caso de la población migrante".¹¹⁷
2. "Perfil sobre la Migración en la Frontera de Tamaulipas-Texas".¹¹⁸
3. "Considerada Mortal Operación Guardián".¹¹⁹
4. "La otra frontera desconocida".¹²⁰
5. "México entre sus dos fronteras".¹²¹
6. "La pasividad es el pilar que sostiene la violencia".¹²²
7. "La Militarización en la Frontera Norte".¹²³

En Chiapas, la Alta Comisionada declara a los medios masivos de comunicación que "tengo inquietudes de la supuesta militarización, impunidad y diferentes situaciones de las que he leído y de las que quiero informarme directamente".¹²⁴

Al respecto, durante la estancia de Mary Robinson en la entidad, Rafael Sebastián Guillén (a) Subcomandante Marcos, emite un comunicado titulado "Chiapas: La Guerra H. La Máquina del Etnocidio" en el que ofrece un panorama de la situación que desde su perspectiva prevalece en el estado. Afirma que para el gobierno mexicano, el riesgo de la guerra en Chiapas no es la muerte y la destrucción, sino que se conozca. Asimismo, reitera que "todo este gigantesco aparato militar tiene su razón de ser. Aunque el gobierno insiste inútilmente en que se trata de 'contención' frente a los rebeldes zapatistas, la verdad es que es un contingente de guerra, que persigue destruir y aniquilar todo referente indígena de estos pueblos".¹²⁵

¹¹⁷ Pérez Canchola, José Luis. Vicepresidente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

¹¹⁸ Acosta Morales, Amelia. Centro de Apoyo al Migrante. Programa Social de la Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática.

¹¹⁹ E. Smith, Claudia. Fundación Legal de Asistencia, California Rural.

¹²⁰ Padre Flor de María Rigoni del Albergue Belén, Tapachula, Chiapas

¹²¹ Villaseñor Roca, Blanca. Albergue del Desierto.

¹²² Villalobos Díaz, Diana. Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. de Chihuahua.

¹²³ Solís Gómez, Arturo. Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

¹²⁴ Boletín de la Agencia de Noticias EFE. Entrevista al arribo al Aeropuerto local

¹²⁵ Chiapas: La Guerra H. La Máquina del Etnocidio. Comunicado del EZLN. Carta 5.2. Noviembre de 1999.

Por otra parte, sostiene un encuentro privado con ONG¹²⁶ en el que recibe un documento denominado "Proceso de Guerra en México 94-99: militarización y costos humanos" por parte del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC) y Colectivo de Mujeres (COLEM), en el que se especifica que Chiapas está ocupada por cerca de 70 mil elementos del Ejército y de la policía local, distribuidos en 257 puntos de 63 municipios y la presencia de por lo menos diez grupos civiles armados. El informe denuncia que "A partir de junio de 1999 se inicia una nueva estrategia en torno al conflicto en Chiapas, pretendiendo aniquilar al EZLN".¹²⁷

Asimismo, recibe las conclusiones del encuentro de mujeres denominado "Reclamo de las Mujeres ante la Violación, la Impunidad y la Guerra en Chiapas" y la organización civil Las Abejas entrega un informe que relata como viven los desplazados de Acteal. Los participantes exponen casos relevantes de violaciones a los derechos humanos en la entidad.

En el Distrito Federal, la Alta Comisionada recibe diversos informes, destacando el denominado "Mary Robinson en México". Dicho documento es el resultado del denominado "Foro de Concertación" realizado por 104 ONG, coordinadas por la Comisión Internacional de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos".¹²⁸

Las ONG entregan a Robinson el diagnóstico y propuestas en seis temáticas: procuración e impartición de justicia; militarización de la seguridad pública y la presencia militar en zonas indígenas y campesinas del país; situación general de los derechos de los pueblos indígenas en México; vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales; situación de los derechos políticos; y hostigamientos y agresiones contra defensores de derechos humanos y comunicadores.¹²⁹

La importancia de este informe, se ciñe al hecho de que representa un mapa integral de los temas en que las ONG realizan trabajo de investigación, presentan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos, formulan propuestas para mejorar las condiciones legales para solucionar problemas específicos y en una actitud propositiva, intentan influir en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas públicas en esos los rubros correspondientes.

¹²⁶ Participaron entre otros Amado Avendaño Figueroa, autodenominado gobernador en rebeldía; Mercedes y Antonieta Ozuna Salazar de Enlace Civil; Maritza Kramski, encargada de la oficina de contacto del EZLN; Martín y Manuel Hidalgo Pérez de Bacosan y Cidecep; Fernando Michel Corona de la Diócesis de SAN Cristóbal; Martha Figueroa Mier de COLEM; Marina Patricia Jiménez Ramírez, Miriam Micalco y Miguel Ángel de los Santos Cruz del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC); Patricia de la Fuente Castro de Cidecei; Jorge Santiago Santiago de DESMI; Gonzalo Ituarte Verdugo Vicario de Justicia y Paz y Ofelia Medina Cano del Promotora del Proyecto Productivo para Niños Indígenas.

¹²⁷ "Encontrará Robinson que en Chiapas hay 70 mil militares" en *La Jornada*, México, Noviembre 26, 1999, pp. 12.

¹²⁸ La Comisión Internacional de la Red la integran la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (CDHMAP), el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (CDHFFV), la Sección Mexicana de Franciscanos Internacional y la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT).

¹²⁹ Informe a Mary Robinson. Titular del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Suplemento Mensual No. 38. *La Jornada*, Derechos Humanos y Ciudadanía, México, Diciembre 16, 1999.

El documento, representa la suma de las preocupaciones de las ONG en México, en ámbitos de recurrentes violaciones a los derechos humanos por parte del gobierno.

Finalmente, es conveniente hacer algunas reflexiones del significado del papel y postura de las ONG en su interacción con los organismos de derechos humanos de la ONU, así como del alcance de sus informes y quejas presentadas:

- Se trata de una "primera vez" en muchos de los acontecimientos suscitados en la interacción de las ONG con los órganos de derechos humanos de la ONU, pues en agosto de 1998, Mary Robinson emite por primera ocasión, una declaración sobre los derechos humanos en México; la Subcomisión de Prevención de Discriminación aprueba por primera vez en su historia, un proyecto de resolución sobre México; además de que por primera vez la Alta Comisionada de los Derechos Humanos visita México.

Otros funcionarios de la ONU que por primera vez visitan México son: los Relatores Especiales sobre Tortura, Nigel Rodley; Venta de Niños, Prostitución Infantil y utilización de niños en la Pornografía, Ofelia Calcetas Santos; y Minusválidos, Bengt Lindqvist; en agosto y noviembre de 1997 y diciembre de 1998 respectivamente. La Relatora sobre Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas, Asma Jahangir del 12 al 23 de julio de 1999; la coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Erica Irene A. Daes, del 28 de enero al 14 de febrero de 2000.

- Si bien las ONG muestran un amplio dinamismo en la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la OEA, donde presentan múltiples informes, además de la visita de la propia comisión a México en 1996, las posibilidades de observación de los derechos humanos en el país por parte de la ONU es exponencialmente mayor al de la OEA, dado que existen diversos mecanismos temáticos, representados por Relatores, adicionales a los mencionados en el párrafo anterior en las siguientes temáticas:

Derecho a la educación; promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión; independencia de jueces y magistrados; uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; migrantes; formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; tortura; efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos; intolerancia religiosa; violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias; vivienda adecuada; y derecho a la alimentación.

Asimismo, existen algunos grupos de trabajo, entre los que destacan: detención arbitraria; desaparición forzada o involuntaria; y derecho al desarrollo. Adicionalmente, funcionan relatores en 15 diferentes regiones o países: Afganistán; Burundi, Camboya; Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia; Guinea Ecuatorial; Haití; República Islámica de Irán; Iraq; Myanmar; República Democrática del Congo; Rwanda;

Somalia; Sudán; y territorios palestinos ocupados.¹³⁰ Este panorama muestra el alcance de observación y vigilancia de los derechos humanos por parte de la ONU.

- Cabe advertir que de los relatores especiales mencionados, en los próximos meses es probable que visiten México el de Independencia de Jueces y Magistrados, Param Kumaraswamy, la de Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, así como la de Violencia contra la Mujer, Radhika Coomaraswamy.

La importancia de estas visitas, otorga a las ONG no sólo la posibilidad de que los funcionarios de la ONU constaten con su presencia las violaciones en los temas de su especialidad, sino que además les permite entregar informes especializados y exponer sus puntos de vista acerca de cada problemática.

- La acumulación de conocimientos sobre las violaciones a los derechos humanos en México, así como del estudio de posibles soluciones a partir de las propuestas de las ONG en la ONU, se constituyen como la base de información que en 1999 les permite formular y confeccionar la llamada "Agenda mínima de Justicia y Derechos Humanos", que aparece como una compilación de la experiencia de las organizaciones en el tratamiento a las violaciones a los derechos humanos.

¹³⁰ Ver página Web de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU Ob. Cit

4.2 Importancia de las ONG para la administración 1994-2000

Al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid en 1982, se toma el compromiso de revisar la participación ciudadana en las esferas política y social, con especial atención a los efectos causados por la migración hacia las grandes ciudades, en especial al Distrito Federal y al consecuente abandono de las actividades campesinas.

La acción gubernamental más clara para atender la problemática que propicia la organización de la sociedad en grupos de presión, es el denominado Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE), que contiene los principales lineamientos de planificación en la política urbana y rural para dar solución a las demandas sociales.

El terremoto de 1985 pone fin a este programa que meses atrás se había puesto en práctica, por lo que el gobierno reorienta su estrategia social básicamente a la reconstrucción de las áreas afectadas.

➤ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

En 1988 la administración de Carlos Salinas de Gortari retoma la atención a las demandas de la sociedad, que se canalizan a través de organizaciones sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994, en su apartado "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática"¹³¹ se propone que:

"En lo relativo a la participación social, en los últimos años, se ha registrado en el país el surgimiento y desarrollo de nuevas organizaciones sociales, a través de las cuales sus integrantes buscan solución a sus problemas... el gobierno de la República, ha reconocido la nueva pluralidad social, que se expresa en un ánimo de mayor y mejor participación, organización y representación".

En este contexto, se plantea que:

*"el país requiere del fortalecimiento de estas organizaciones, que representan un elemento fundamental en la consolidación de una cultura democrática, y son instrumentos efectivos de expresión ante la sociedad y gobierno, e instancias útiles para la concertación".*¹³²

La política que propone el PND en este ámbito, se sintetiza en tres puntos:

- Ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad;
- Promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y
- Propiciar una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos.¹³³

¹³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. Apartado 4, pp. 37-50

¹³² *Ibidem.* Apartado 4.4

¹³³ *Ibidem.* Apartado de Desarrollo Democrático.

Al respecto, el gobierno federal marca como directrices de acción de su política social, abatir los rezagos sociales y combatir la pobreza extrema, mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). La aplicación de ese instrumento se orienta a la organización de los grupos sociales emergentes, para dar una respuesta más efectiva a sus demandas e involucrarlos en las respuestas a las mismas. El objetivo mediato de esta política es crear nuevas bases sociales de apoyo a la acción estatal.

En otra vertiente de su política social, el gobierno mexicano busca dar respuesta a los crecientes requerimientos de las ONG de derechos humanos, plasmándose en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el Artículo 25, Párrafo III, la primera referencia legal sobre la definición de ONG:

"Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la CNDH para denunciar las violaciones a los Derechos Humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa".¹³⁴

En el Artículo 83, párrafo II y III del Reglamento Interno de la CNDH, se establecen disposiciones para normar su relación con las ONG:

"No será necesario acreditar la constitución legal de las organizaciones no gubernamentales ni la personalidad y facultades de quienes incurren por ellas. Cuando la Comisión Nacional tenga dudas al respecto, podrá solicitar a los comparecientes la documentación respectiva, sin que ello obste para que la queja continúe su tramitación. Si dentro del plazo que al efecto se le señale, no se acreditan las circunstancias anteriores, la denuncia se tendrá por interpuesta a título personal por quien o quienes hayan suscrito. Del mismo modo, la queja de cualquier organización no constituida legalmente se entenderá promovida sólo por la o las personas que aparezcan suscribiéndola".

"Entre los casos que las Organizaciones No Gubernamentales legalmente constituidas pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, se comprenden las violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores".

➤ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Como candidato a la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León¹³⁵ sostuvo el 14 de abril de 1994 una reunión con representantes de ONG. En dicho evento, asumió los siguientes compromisos:

- Dialogar permanentemente, sin formalidades, con apertura, franqueza y objetividad.

¹³⁴ Artículo 25 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹³⁵ Zedillo Ponce de León, Ernesto. Impulso Democrático con Organizaciones Ciudadanas. Serie Compromisos PRI México. Abril, 1994. pp. 12 a 16.

- Responder al reclamo de las organizaciones civiles de tener una mayor participación en la definición de políticas públicas, en especial en los temas con mayor preocupación para las ONG.
- Formar parte de la gran batalla para eliminar el proceso de rezagos y exclusión.
- Encabezar con las ONG una reforma social contra la pobreza, inseguridad pública, deficiente impartición de justicia y carencia de servicios. En esta reforma, las organizaciones serían consultas al respecto y marcarían las agendas correspondientes.
- Suscribir la revisión del marco legal de las organizaciones civiles, incorporando principios propuestos por las ONG, respetando su autonomía e independencia, e incluir aspectos tributarios.
- Respetar la autonomía de las organizaciones civiles, así como promover su participación en proyectos sociales y de desarrollo comunitario y regional.

Con base en estos compromisos, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹³⁶ reconoce el papel de las organizaciones civiles y sienta las bases de una nueva relación, bajo los siguientes parámetros:

- Reconoce el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda y anuncia una nueva relación entre el gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad.

Establece que la nueva relación entre las organizaciones civiles y el gobierno debe fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía y en el reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del gobierno.

- Enfatiza la insuficiencia de la sociedad civil organizada para el despliegue de sus iniciativas y propósitos y considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.
- Propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades de las organizaciones, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente.

Hace hincapié en la ausencia de condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles, lo que inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas.

¹³⁶ Poder Ejecutivo Federal Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ver Apartado 3.10 "Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana". México, 1995.

Asimismo, invita a diseñar medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.

- Puntualiza que las ONG pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas y proporcionar referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno

➤ **Informes de gobierno**

En el marco de los informes de gobierno, Ernesto Zedillo evalúa cual ha sido la participación de las ONG en la vida pública, con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, destacando las siguientes referencias:

- Primer Informe de Gobierno¹³⁷.

En el apartado relativo al Mejoramiento de la Atención y Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Participación Social, se establece que:

- "Se ha avanzado en la definición del marco conceptual y funcional que culminará con la constitución del Consejo Consultivo Ciudadano, que tendrá como función medular asesorar a la SECODAM en sus labores de control y promoción de desarrollo de la administración pública federal. Este Consejo estará integrado por personas altamente calificadas y reconocidas de los sectores académico, empresarial, de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, de profesionistas involucrados en la materia y de representantes ciudadanos elegidos mediante procesos democráticos al interior de sus instituciones o agrupaciones gremiales".
- Segundo Informe de Gobierno¹³⁸

En el tema relativo a Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, se establece:

- "La nueva relación entre el poder público y la ciudadanía se sustenta en la protección e impulso a su participación en los asuntos de carácter público, mediante la organización comunitaria. Su propósito es abrir espacios propios a la amplia gama de organizaciones preocupadas por transmitir a las instituciones de poder público sus reflexiones y propuestas para el tratamiento de temas específicos, sobre todo de carácter social".

"El Gobierno de la República está seguro de que la contribución de los organismos no gubernamentales para identificar, valorar y promover los asuntos de interés colectivo es sumamente enriquecedora, y afirma el propósito de promover a este H. Congreso de la Unión los instrumentos jurídicos que favorezcan a un mejor desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana".

¹³⁷ Primer Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1995. Poder Ejecutivo Federal

¹³⁸ Segundo Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1996. Poder Ejecutivo Federal.

"La libertad de asociación que consagra nuestra Carta Magna es fundamento suficiente para el despliegue de sus actividades, pero no riñe con la posibilidad de que el Poder Legislativo conozca planteamientos encaminados a consolidar el régimen jurídico específico de las organizaciones no gubernamentales, que con respeto a su autonomía integren sus energías y causas a la tarea común de construir un México libre, justo y solidario".

• Tercer Informe de Gobierno¹³⁹

En el rubro referente a la Participación Social y Fortalecimiento de la Administración Pública, se señala:

- ➔ "Bajo un contexto de responsabilidad compartida y con respeto a su libertad de asociación, afiliación y postura política, el Gobierno de la República ha promovido un nuevo trato para las organizaciones sociales y privadas, estableciendo una nueva etapa, más justa y equilibrada, en la relación entre el gobierno y la sociedad. En cumplimiento a lo establecido en el PND, el Gobierno de la República realizó diversas actividades dirigidas a la construcción de mecanismos concretos y permanentes de participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales".

• Cuarto Informe de Gobierno¹⁴⁰

En el renglón sobre la Ampliación de los Derechos Políticos de la ciudadanía, se especifica que:

- ➔ "Esta administración revisa las experiencias nacionales y de otros países en materia de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, con el propósito de estudiar la forma en que se puede conciliar la apertura de oportunidades de participación con la preservación del sistema representativo democrático, de delimitar en qué terrenos podrían proceder dichos mecanismos y de determinar, en su caso, las reglas y condiciones de eficacia bajo las cuales podrían operar en el ámbito federal".
- ➔ "Con la finalidad de definir las actividades y los espacios de acción de la sociedad se avanzó en la definición de un marco jurídico y se incorporó a la agenda legislativa la discusión sobre democracia directa y participación ciudadana".

"En este contexto, las organizaciones sociales registran profundos procesos de cambio y transformación para adaptarse a las nuevas condiciones del país y estar en mayor aptitud de satisfacer los intereses de sus miembros".

"La participación social en los temas fundamentales para la Nación, expresa con claridad los cambios políticos y sociales por los que atraviesa el país. Por ello, se han realizado esfuerzos para establecer nuevas

¹³⁹ Tercer Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1997. Poder Ejecutivo Federal.

¹⁴⁰ Cuarto Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1998. Poder Ejecutivo Federal.

bases para la relación entre gobierno y sociedad que cumplan con las expectativas del proceso de transformación democrática. El Ejecutivo Federal considera esos esfuerzos como parte central de la democratización de la vida social y política de la Nación”.

- ➔ “Al reconocer la actividad de una sociedad cada vez más participativa y mejor organizada, el Ejecutivo Federal promueve la participación de organizaciones civiles en el diseño y elaboración de programas gubernamentales en la operación de políticas públicas; fomenta, asimismo, la participación de los ciudadanos en diversas áreas de la Administración Pública. En este contexto, durante el periodo del informe, se dio atención personalizada a 280 organizaciones sociales y civiles, cuyas principales demandas fueron la exención de impuestos y la intención de participar en asuntos como ecología, seguridad pública, derechos humanos y la problemática existente en el estado de Chiapas”.

- Quinto Informe de Gobierno¹⁴¹

En el apartado relativo a Estado de Derecho y un país de leyes, se precisa lo siguiente:

- ➔ “A través de diversas acciones, el Ejecutivo ha puesto énfasis en la consolidación del sistema de control y evaluación gubernamental, ha ampliado los canales de participación ciudadana en la gestión pública, ha insistido en la atención a las quejas ciudadanas y ha procurado que los servidores públicos estén sujetos a un régimen de rendición de cuentas de sus actos”.

“La participación de la sociedad en las tareas de gobierno constituye una condición indispensable para asegurar la calidad y el éxito de sus acciones. En este sentido, se ha estimulado la participación de la sociedad para mejorar la función del Estado en materia de seguridad pública”.

- ➔ “Para atender la situación de los desplazados por la situación de conflicto que se vive en algunas comunidades de Chiapas, se puso en marcha un conjunto de mecanismos de colaboración entre las instancias gubernamentales y las organizaciones civiles para que la ayuda humanitaria sea oportuna y alcance, sin distinción, a todos los grupos afectados”.

En el rubro de Desarrollo Democrático, el V Informe hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil bajo los siguientes parámetros:

- ➔ “Bajo la convicción de que la participación ciudadana es un elemento fundamental de la vida democrática, el Ejecutivo ha abierto cauces adicionales en su relación con la sociedad. Para ello ha alentado el establecimiento de vínculos con la ciudadanía bajo esquemas de corresponsabilidad en la formulación y ejecución de programas y políticas públicas”.

¹⁴¹ Quinto Informe de Gobierno. 1º de septiembre de 1999 Poder Ejecutivo Federal.

En el ámbito de la Participación Social y Fortalecimiento de la Representación Ciudadana, el informe presidencial refiere los siguientes aspectos:

- ➔ “Se han generado las condiciones para el desarrollo de las organizaciones sociales y civiles en el territorio nacional, reconociendo que la consolidación de la vida democrática del país sólo puede darse a través de un diálogo amplio e incluyente. Este diálogo debe partir del respeto a las diferencias de posiciones y en él deben sopesarse todas las propuestas de las diferentes organizaciones”.

“Bajo este principio se integra la información de las organizaciones que permita fortalecer una relación de diálogo en el marco de la corresponsabilidad, por lo que, actualmente se cuenta con un directorio con 12,889 organizaciones registradas, vinculadas a temas como derechos humanos, desarrollo político, social y económico, participación de la mujer en la vida nacional, protección al medio ambiente, así como al desarrollo de actividades filantrópicas, culturales y de autoayuda. Durante el periodo de este Informe se establecieron líneas de trabajo específicas con 225 organizaciones civiles”.

- ➔ “Se ha fortalecido el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social creado en 1998 para alentar la participación de la sociedad en el diseño, operación y evaluación de los programas y acciones de política social. Este órgano de participación ciudadana está conformado por destacadas personalidades de los sectores empresarial, civil, laboral, campesino y político-legislativo, entre otros. A la fecha el Consejo ha promovido la creación de siete mesas de trabajo: equidad de género, jóvenes, desarrollo urbano, vivienda, alimentación, desarrollo rural y Acuerdo Nacional para la Superación de la Pobreza, de las que han surgido una serie de propuestas para fortalecer el enfoque social y productivo de los programas, propiciar mayores equilibrios regionales y de género, lograr mayor transparencia en el ejercicio de los recursos para el combate a la pobreza y avanzar hacia la construcción de una política social de Estado”.

- Sexto Informe de Gobierno¹⁴²

En el apartado denominado Por un Estado de Derecho y un País de Leyes, se establece lo siguiente:

- ➔ “La participación de la sociedad, es fundamental para salvaguardar y fortalecer el Estado de Derecho... por eso, se le ha convocado para que junto con los tres órdenes de gobierno, participe en la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia”.

En el rubro de Participación y Atención Ciudadana, el informe establece que:

- ➔ “La SECODAM promovió mecanismos que fortalecen la participación ciudadana en el control y vigilancia de la gestión pública... para ello se consolidó el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana”.

¹⁴² Sexto Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 2000. Poder Ejecutivo Federal

“Para lograr que la sociedad participe más activamente en la definición, ejecución y vigilancia de los programas de beneficio social y combate a la pobreza con recursos federales, se planteó el Programa de Contraloría Social como un instrumento de control, evaluación y expresión ciudadana para combatir la corrupción y modernizar la Administración Pública Federal”.

En el apartado titulado Mayor Participación Social se establece lo siguiente:

- ➔ “Al impulsar la renovación del federalismo se considera que el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno y la participación ciudadana, contribuye a democratizar la gestión pública y la toma de decisiones como medios para aumentar la calidad de vida en las regiones y comunidades”.
- ➔ “Con la adición a la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizó la participación de la comunidad en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que se generan mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)”.

Además, “el Gobierno de la República promovió la participación y el respaldo comunitario en las acciones del PROGRESA y de los programas del Ramo 20, para que los servicios de educación, salud y alimentación, así como los programas de desarrollo social beneficien al conjunto de las familias con mayor grado de marginación.”

- ➔ “En agosto de 1999 entró en funcionamiento el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (CNPS), para lo cual previamente se realizaron amplias consultas con diversos grupos de la sociedad y el gobierno, vinculados con la función educativa”.
 - ➔ “En el marco de la Alianza para el Campo se consolidaron los Consejos Estatales Agropecuarios en los que es esencial la participación de los beneficiarios. Con la creación de los subsistemas de desarrollo rural, los fideicomisos de distribución de fondos y las fundaciones PRODUCE para la transferencia de tecnología, se consolidó la participación ciudadana con orientación productiva”.
 - ➔ “La SEMARNAP prosiguió su proceso de descentralización de la gestión ambiental, con un esquema corresponsable entre gobiernos y sociedad, a fin de aprovechar mejor las oportunidades ambientales y atender con mayor eficiencia el desarrollo sustentable”.
- “En este marco, ha operado el Consejo Consultivo Ciudadano de la SEMARNAP, con la representación de los sectores, organizaciones civiles y las entidades federativas”.
- ➔ “En el ámbito de Seguridad Pública, se establecieron mecanismos para la participación y supervisión de la sociedad... a través de la instauración de los Comités Estatales y Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad”.

La trascendencia de enunciar las acciones gubernamentales en la administración 1994-2000, tendientes a involucrar a la sociedad civil en la aplicación de políticas públicas, radica en que se constituye como un parámetro de evaluación, dado que permite ponderar lo alcanzado por el gobierno frente a lo ofrecido en campaña y lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Bajo esta perspectiva, son pertinentes las siguientes reflexiones:

- El Plan Nacional de Desarrollo plasma con gran paralelismo lo ofrecido en campaña por Ernesto Zedillo, siendo significativo que por primera vez en un documento de esta naturaleza se abre un apartado específico para atender a este sector social, conteniendo un sub capítulo relativo a las organizaciones civiles.
- En los informes de gobierno, es observable una presencia incremental de la participación de la sociedad civil en ciertas áreas de la administración pública, destacando su involucramiento en programas de combate a corrupción, combate a la delincuencia, crimen organizado e inseguridad pública, ayuda humanitaria y asistencialista en el marco del conflicto en Chiapas, equidad de género, jóvenes, desarrollo urbano, vivienda, alimentación, combate a la pobreza, educación y medio ambiente.
- Es reiterativa la intencionalidad del gobierno federal de cumplir su ofrecimiento de crear un marco legal adecuado para las ONG, sin que al concluir la administración, se cristalizara tal pretensión.
- Es significativo el hecho de que a lo largo de los informes de gobierno, no hay referencias al tema de la participación de ONG en derechos humanos, lo que muestra claramente que mientras la relación con ONG fuera de ese ámbito se fortalecía, simultáneamente se radicalizaba con las defensoras de las garantías individuales.
- Los compromisos de campaña, las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los logros alcanzados, son testimonio de que las organizaciones civiles tuvieron un papel interactivo con el gobierno federal, aunque no se consolidó una relación fluida y franca como se pretendía, principalmente por la omisión de crear una legislación propia y porque el tema de los derechos humanos tensó la relación del gobierno con ese segmento de las organizaciones civiles.

4.2.1 Dirección de Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Gobernación (SG)

La Secretaría de Gobernación, considera que todo Estado democrático, entendido como una unidad política en donde se expresa de forma dinámica la vida colectiva, tiene su fundamento básico en la participación ciudadana para la toma de decisiones en los asuntos públicos. En este contexto, la posición que la SG asume frente a la participación ciudadana se resume en los siguientes puntos¹⁴³:

- Representa la presencia creciente de los individuos en la promoción de diversos intereses y su voluntad y disposición para involucrarse en los asuntos públicos, en forma alternativa a las vías que representan los partidos políticos o las instancias gubernamentales.
- Refleja el ejercicio amplio de los derechos ciudadanos, entendidos como una contribución al fortalecimiento del principio de ciudadanía, ejercido por un número cada vez mayor de mexicanos.
- Constituye el motor y el mecanismo que impulsa el desarrollo de una nación y está vinculada directamente con la elección, integración, ejercicio y supervisión del gobierno, así como en la coparticipación en el proceso de toma de decisiones y la aplicación de soluciones.
- Comprende la promoción de actividades humanitarias y no lucrativas, hasta la participación directa en la formulación de programas de gobierno, pasando por la realización de actividades filantrópicas, con el fin de contribuir a la solución de los problemas de tipo social, económico o político.
- Complementa la acción de los institutos políticos, como los programas gubernamentales, en aras del desarrollo nacional.
- Encuentra diversas temáticas y formas de expresión para procesar el cúmulo de demandas diferenciadas y a la vez representativas de las distintas franjas que componen el espectro socio-político de México.

Cabe advertir que para la SG la participación ciudadana se materializa de manera individual o a través de grupos, conocidos como organizaciones sociales o no gubernamentales y se concentra en ámbitos como el político-electoral, la vigilancia en la actuación de los funcionarios públicos, los procesos de planeación y en el desarrollo y ejecución de programas sociales.

En este contexto, la importancia de las ONG para la SG¹⁴⁴ queda de manifiesto a través de las siguientes consideraciones:

- En los últimos 15 años la participación ciudadana se intensifica dando lugar a las denominadas organizaciones no gubernamentales u organizaciones civiles. Dichos grupos y organizaciones reclaman para sí la multiplicación de espacios de participación en diversas esferas del quehacer social. Las organizaciones civiles tienen como finalidad, en un primer plano, promover intereses de diversa

¹⁴³ Ver Página Web de la Secretaría de Gobernación <http://www.gobernacion.gob.mx>.

¹⁴⁴ *Ibidem*

indole no lucrativos, culturales, cívicos, de asistencia social, de carácter indígena, ecológicos o de defensa de los derechos humanos, entre otros.

En segunda instancia estas organizaciones se orientan a participar en diversas actividades relativas a la gestión de las políticas públicas. Los ideales que animan la actuación de estas organizaciones son los de cooperación, servicio y solidaridad con la sociedad, propiciando un fuerte impulso al desarrollo democrático nacional y un trabajo complementario a las tareas del Estado.

- La sociedad mexicana se distingue por su composición plural, donde sus integrantes tienen distintas percepciones del rumbo colectivo a seguir y donde también se promueve una gama de intereses. Es por ello que en la sociedad se expresa una amplia diversidad de organizaciones civiles que reclaman un desarrollo más integral de la nación.
- La diversidad de actores que promueven un cambio, incluye movimientos campesinos, asociaciones de profesionistas, grupos urbanos populares, frentes cívicos, agrupaciones de jóvenes y mujeres, así como grupos vecinales. Dichas agrupaciones impulsan formas novedosas de organización y participación ciudadana.
- Si bien las organizaciones civiles adquieren una expresión social, civil y política, no es posible restringir su ejercicio a esferas predeterminadas sin coartar las libertades y las oportunidades de los ciudadanos.

En opinión de la SG, la importancia de la participación ciudadana como de las ONG para materializarla, requiere la existencia de espacios institucionales para su expresión integral, así como las condiciones políticas para su desarrollo pleno.

Desde esta perspectiva, se revalora la necesidad de fortalecer el régimen de libertades sociales, como la reformulación de la relación fundamental y a la vez complementaria, entre las instituciones públicas y la ciudadanía, a fin de hacerla más productiva tanto social como políticamente.

Cabe señalar que la Secretaría de Gobernación considera que como efecto de la Reforma Política del Estado, se ha gestado una reformulación en la relación del Estado con la sociedad civil, sin embargo, ello ha planteado la necesidad de encontrar respuestas institucionales a la manera de garantizar y promover los intereses de la ciudadanía y de los distintos grupos sociales, desde una óptica incluyente, aún cuando éstos puedan resultar contrarios entre sí.¹⁴⁵

Además, debe advertirse que como premisa básica de esta reformulación, los distintos actores sociales comparten la noción de que los problemas y las necesidades colectivas sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción estatal con la participación de la ciudadanía.

La SG asume que la sociedad civil organizada es un valioso factor de influencia en la configuración de los temas sensibles de la agenda nacional y con frecuencia, ha cubierto espacios que tradicionalmente recaían en los partidos políticos, en las

¹⁴⁵ *Ibidem*

empresas o en las instancias gubernamentales, haciendo las funciones de mediador entre los intereses públicos y privados.

En este contexto, es que la Secretaría de Gobernación crea en 1998, la Dirección de Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles, que se constituye como una dependencia adscrita a la Dirección General de Apoyo a las Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles.

La Dirección de Enlace con las Organizaciones Sociales y Civiles, se inscribe en las transformaciones políticas que ha vivido el país en los últimos años, en las que la sociedad civil es cada vez más comprometida e interesada en los asuntos públicos, lo que ha provocado la multiplicación de organizaciones interesadas en colaborar en el desarrollo de México, convirtiéndose en actores fundamentales en el escenario nacional.

La misión de la dirección general es contribuir con las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, al fortalecimiento del Sistema Democrático del país como norma de conducta política, así como promover la participación ciudadana en el desarrollo político de la Nación de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

Las funciones encomendadas a esta dirección general, conforme al artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación¹⁴⁶, son las siguientes:

- a) Atender y en su caso, remitir a las instancias competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles.
- b) Propiciar que las actividades de las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles se desarrollen en el marco de las disposiciones legales.
- c) Coordinar sus actividades con las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles para la atención de sus peticiones.
- d) Proporcionar a las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles la asesoría que requieran para su adecuada estructuración.
- e) Tener la participación que determinen las leyes en los procesos electorales y dar seguimiento a los que se efectúen en todo el país, para conformar una base de datos debidamente integrada acerca de los mismos.
- f) Integrar el acervo de información y documentación para el eficiente cumplimiento de sus funciones.
- g) Promover y en su caso, desarrollar programas de orientación y capacitación tendientes al fortalecimiento de las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles.

En este sentido y conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que reconoce la naturaleza de la labor de la sociedad civil organizada a favor de la nación, y establece la necesidad de garantizar las condiciones óptimas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones que

¹⁴⁶ Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México Agosto de 1998.

asuman responsabilidades de cooperación, servicio y solidaridad social; la Dirección de Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles desarrolla las siguientes funciones:

- Establecer mecanismos y procedimientos para una participación más eficaz de las organizaciones sociales y civiles en la vida política y social.
- Coordinar y jerarquizar propuestas y la información sobre las organizaciones sociales y civiles con participación política, a fin de fortalecer el desarrollo democrático del país.
- Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos para el fortalecimiento del desarrollo democrático del país.

Asimismo, de acuerdo con las funciones antes descritas, esta Dirección lleva a cabo actividades que buscan contemplar y comprender mejor el marco de la participación de las organizaciones sociales y civiles, así como su impacto en el desarrollo nacional. También establece los canales de comunicación necesarios con estos importantes actores sociales, con el objeto de establecer las condiciones propicias de colaboración entre gobierno y sociedad, en el contexto de la consolidación de la corresponsabilidad para un mayor desarrollo democrático de la República.

Por último, resulta conveniente mencionar que los esfuerzos que se llevan a cabo por parte de la Dirección de Enlace, buscan fundamentalmente construir una relación de trabajo de interés mutuo, entre el gobierno Federal y la sociedad civil organizada, y que a la vez incorpore propuestas y puntos de vista al proceso de cambio político por el que atraviesa México.

De modo concreto, algunos de los resultados del trabajo de esta Dirección, fueron expresados en el marco del Quinto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, en el que sostuvo con base en la integración de la información sobre diversas ONG con el fin de estrechar la relación con éstas, se logra elaborar un directorio de organizaciones vinculadas a temáticas como derechos humanos, desarrollo político, medio ambiente, género y autoayuda, entre otras.

4.2.2 Unidad de Coordinación y Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

El 13 de noviembre de 1998, se crea oficialmente la Unidad de Coordinación y Enlace con Organismos No Gubernamentales en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Diario Oficial de la Federación. México, Noviembre 13, 1998

El artículo 8 bis del Reglamento Interior de la SRE, establece en relación a las atribuciones de la Unidad de Coordinación en sus fracciones IV y V lo siguiente acerca de las ONG:

IV.- Someter a la consideración del Secretario propuestas conducentes a atender las peticiones relacionadas con la política exterior que formulen a la Cancillería las organizaciones no gubernamentales.

V.- Ser enlace institucional con otras dependencias competentes del Ejecutivo Federal, para proporcionar información sobre las acciones y contenidos de la política exterior que soliciten las diversas organizaciones políticas, económicas y sociales del país.

En esencia, la SRE crea la Unidad de Coordinación y Enlace, a fin de mantener un estrecho contacto con ONG nacionales e internacionales, con el objetivo de conocer el sentir de éstas respecto a diferentes temas de la agenda internacional y para mantener una relación constante con ellas que permitiera eliminar el lenguaje de confrontación y evitar así pronunciamientos que impactan negativamente en la política exterior de México.

Asimismo, con el fin de lograr un mutuo entendimiento entre la SRE y las ONG basado en una relación que observe y se apegue a los principios básicos de política exterior, principalmente al de no intervención en los asuntos internos de los Estados y a la política interna, principalmente el interés por la democracia, la estabilidad y el desarrollo social.

Cabe señalar que si bien los trabajos de la Coordinación de Enlace se desarrollan en un esquema de alto hemetismo, existe una vinculación estrecha con la Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.

4.2.3 Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos

Durante el 97 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH-OEA) el gobierno mexicano, anuncia la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos.¹⁴⁸

Con fundamento en las atribuciones para emitir reglamentos y decretos que la Constitución General de la República en su artículo 89 confiere al Presidente de la República, el Diario Oficial de la Federación publica el 17 de octubre de 1997 el acuerdo que establece la creación de la Comisión Intersecretarial de Derechos

¹⁴⁸ El 6 de octubre de 1997, ante el pleno de la CIDH-OEA el representante diplomático de México en coordinación con la Presidente de la CNDH, Mircille Roccatti Velázquez, anunciaron la constitución de esta institución

Humanos. Entre las características que constituyen la fisonomía de esta institución, sobresalen las siguientes:

- Las secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), Gobernación (SG), Defensa Nacional (Sedena) y Marina (SM) integran dicha Comisión, bajo la presidencia de la SRE.¹⁴⁹
- La Procuraduría General de la República (PGR) así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) participan en los trabajos del nuevo órgano con carácter de invitados permanentes
- Se establece la posibilidad de que representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal así como órganos públicos o privados participen cuando los asuntos a tratar lo requieran

Entre las funciones que ejerce la Comisión Intersecretarial destacan las siguientes:¹⁵⁰

- Promover acciones para el cumplimiento de compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos.
- Recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las Convenciones Internacionales de derechos humanos.
- Atender requerimientos de organismos internacionales de derechos humanos con el apoyo de las dependencias públicas involucradas en los mismos.
- Proponer a la SRE las respuestas a las solicitudes de información hechas al gobierno de México por ONG internacionales y órganos supranacionales de derechos humanos
- Apoyar a la SRE en la preparación de informes en el marco de las convenciones sobre derechos humanos a las que pertenece México.
- Solicitar vía la Secretaría de Gobernación información sobre presuntas violaciones a los derechos humanos imputables a autoridades estatales y municipales.

Los resultados y acciones más recientes de las reuniones sostenidas por la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos sobresalen las siguientes:

- En agosto de 1999, en el marco de la IV Reunión de la Comisión¹⁵¹, se refuerza el compromiso del Gobierno de la República por el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos.

La reunión tiene por objeto revisar y analizar, los avances alcanzados por el Gobierno de México en materia de derechos humanos, durante el primer semestre de 1999, así como discutir mecanismos para avanzar en la

¹⁴⁹ Entre las atribuciones que como presidente de la Comisión Intersecretarial adquiere, sobresale convocar a reunión ordinaria por lo menos una vez cada seis meses.

¹⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, 17 de octubre de 1997

¹⁵¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín No. 288/99 <http://www.sre.gob.mx>.

actualización del marco jurídico nacional, apegándose a los instrumentos internacionales de los que el país forma parte.

En la reunión se evalúan los informes presentados por diversas instancias, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país.

En el evento trasciende que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, aceptó la invitación del gobierno mexicano para visitar México.

- El 23 de noviembre de 1999, se realiza una reunión extraordinaria¹⁵² de la Comisión Intersecretarial, a la que asiste la señora Mary Robinson.

Entre las informaciones proporcionadas a la Alta Comisionada, destaca la problemática de la mujer en la industria maquiladora, así como las acciones del gobierno mexicano para solucionarlas; las adecuaciones de la legislación interna y la adopción de la misma en cada una de las entidades federativas, para prevenir y sancionar la tortura conforme a la convención internacional correspondiente; así como la aplicación en México de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, cuyos lineamientos se incluyen en el Código Civil para el Distrito Federal y toda la República en Materia Federal.

En la reunión, Mary Robinson recibe los documentos "México: Criterios para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos" y "México: Derechos Humanos Principales Acciones 1994-1999".

La Alta Comisionada menciona en un mensaje al término de la reunión, su aprecio por el esfuerzo de la Comisión Intersecretarial y por el avance registrado en la puesta en marcha del Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

- El 1º de junio de 2000, se lleva a cabo la Quinta Reunión de la Comisión Intersecretarial¹⁵³ en la que se pondera la importancia de la elaboración del primer informe del cumplimiento del Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

En el evento se adopta una Declaración sobre la situación de los migrantes mexicanos en la frontera norte, particularmente aquellos que son víctimas de agresiones por particulares estadounidenses y acuerda estrechar la coordinación entre las dependencias e instancias involucradas para desarrollar nuevas acciones tanto en foros internacionales como ante las autoridades de Estados Unidos, a fin de apoyar a la cancillería mexicana en su esfuerzo para lograr que el gobierno estadounidense adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.

La cancillería subraya en la reunión, la cooperación y apertura del gobierno de México con los mecanismos internacionales de derechos humanos, como lo

¹⁵² Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín No. 419/99 <http://www.sre.gob.mx>

¹⁵³ Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín No. 176/00 <http://www.sre.gob.mx>

atestiguan las diversas visitas de Relatores Especiales a nuestro país y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en la materia. Se informa que el gobierno mexicano extiende invitaciones a la Relatora Especial de Violencia contra la Mujer, al Relator Especial de Independencia de Jueces y Abogados, y a la Relatora de los Derechos de los Migrantes para visitar México.

Se anuncia la aprobación, por parte del Senado de la República, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, así como de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, en abril de 2000.

La titular de la SRE Rosario Green, hace énfasis en la importancia del acercamiento y el diálogo abierto, franco y directo de la Comisión Intersecretarial con las organizaciones no gubernamentales en materia de derechos humanos. "Estoy convencida de que la voluntad de entendimiento mostrada tanto por funcionarios como por representantes de las ONG ha sido fundamental para encontrar enfoques comunes que nos permitan alcanzar nuestro objetivo compartido, que es lograr una cada vez más efectiva promoción y defensa de los derechos humanos en México".

- El 26 de octubre del año 2000, se lleva a cabo la Sexta Reunión de la Comisión Intersecretarial¹⁵⁴. La SRE, afirma que en los últimos años se han dado pasos de singular relevancia para arraigar en México una genuina cultura de respeto a los derechos humanos que permita erradicar la impunidad. Asimismo, expresa la esperanza de que la Comisión se institucionalice y continúe su valiosa labor a favor del respeto a los derechos humanos de generaciones presentes y futuras de mexicanos.

Subraya que durante sus tres años de existencia, la labor de la Comisión también permite ahondar un diálogo constructivo, abierto y permanente con los mecanismos multilaterales de derechos humanos. Enfatiza que la labor de la Comisión Intersecretarial es fundamental para actualizar y fortalecer el marco jurídico en la materia, para desarrollar políticas consensadas para el cumplimiento de los compromisos internacionales y para establecer un diálogo franco y propositivo con distintos representantes de la sociedad civil.

Durante la reunión se presentan tres documentos: el informe de actividades de la Comisión 1997-2000; propuestas de modificación al Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, con base en aportaciones de organizaciones no gubernamentales; y el segundo informe de cumplimiento del Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

En suma, los esfuerzos de los gobiernos priistas por abrir espacios de participación a las organizaciones civiles, así como avanzar en la aplicación de programas tendientes a respetar y garantizar los derechos humanos, constituyen, sin duda, un legado al gobierno de Vicente Fox, quien no parte de cero en la

¹⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín No. 334/00. <http://www.sre.gob.mx>.

construcción de una relación fluida con las ONG ni en la tarea de crear mecanismos eficaces para la plena vigencia de los derechos humanos.

Sin embargo, su responsabilidad en ambas tareas será mayor, pues si bien cuenta con una cimentación y un andamiaje heredado por el régimen priísta, tendrá que encontrar fórmulas que le permitan conciliar lo que ya existe con lo que se pretende crear, para evitar la duplicidad de tareas o en el peor de los casos, desestimar los logros alcanzados.

Bajo esta perspectiva, el gobierno de la República deberá ponderar si la Dirección de Enlace con las Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Gobernación, la Unidad de Coordinación y Enlace con Organismos No Gubernamentales de la SRE, así como la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, permanecen o desaparecen.

En mi opinión, ante las decisiones tomadas en la materia durante los primeros cien días del gobierno de Vicente Fox, es factible prever una tendencia a que desaparecerá la Dirección de Enlace y la Unidad de Coordinación, ante la creación de la Alianza Ciudadana, cuyos resultados en la primera etapa de gobierno aparecen como más sólidos y de mayor potencialidad para la interacción gobierno-ONG, frente a los logros casi imperceptibles de la Dirección de Enlace y la Unidad de Coordinación.

Asimismo, aparece como viable la permanencia de la Comisión Intersecretarial, dado que los resultados alcanzados durante sus tres años de ejercicio han sido notables e importantes, independientemente de la creación de la oficina de la Embajada Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, la cual se perfila más como un complemento y una figura de empuje a los trabajos de la Comisión Intersecretarial, en la cual puede encontrar los vínculos con otras secretarías y con ONG.

4.3 Las promesas de campaña y la “revolución de la esperanza”

En el marco de las campañas electorales federales del año 2000 para la Presidencia de la República, el 2 de junio el candidato de la Alianza por el Cambio¹⁵⁵ Vicente Fox Quezada, asume ante ONG representadas en la Red denominada Poder Ciudadano¹⁵⁶ diversos compromisos que conforman la Agenda Nacional de la Sociedad Civil.

Dicha Agenda contiene 24 compromisos agrupados en siete grandes ejes temáticos: estrategia económica; reconstrucción económica del campo; reconocimiento pleno de los derechos indígenas; reforma democrática del Estado; participación ciudadana; vigencia de los derechos sociales; y políticas para la equidad y la diversidad.

Cabe señalar que adicionalmente, Fox Quezada añade diez compromisos, firmando un total de 34¹⁵⁷. En esencia, los adquiridos extraordinariamente, refieren lo siguiente:

1. Mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública.
2. Acotar legalmente las facultades del presidente y garantizar la autonomía y equilibrio de los poderes de la unión.
3. Respetar la libertad, diversidad y pluralidad de la sociedad mexicana.
4. Crear condiciones políticas para la solución pacífica del conflicto en Chiapas y el desarme de grupos armados en el país.
5. Eliminar la discriminación y exclusión de grupos minoritarios y promover políticas públicas para lograr la equidad de género.
6. Priorizar y aumentar sustantivamente los recursos a la educación e investigación, combatir el rezago educativo e incrementar el promedio de escolaridad y calidad educativa.
7. Combatir complicidades, privilegios y corrupción.
8. Defender la soberanía de México para insertarlo en los procesos de globalización con el fin de elevar el nivel de vida de la sociedad. No privatizar Pemex y la CFE.
9. Establecer una política social que combata pobreza y desigualdades, evitar que los programas sociales se utilicen con fines electorales, impulsar esquemas de desarrollo salvaguardando el medio ambiente, reactivar la agricultura e incluir a la sociedad civil en la gestión de demandas ciudadanas y supervisión de acciones de gobierno.

¹⁵⁵ Esta Alianza se integró por los partidos Acción Nacional (PAN) y Verde Ecologista de México (PVEM).

¹⁵⁶ Esta Red está integrada por más de 600 ONG a nivel nacional. El grupo coordinador lo conforman Alianza Cívica (AC), Causa Ciudadana, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Fundación Arturo Rosenblueth, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC).

¹⁵⁷ Acta Recepción del documento Responsabilidades y compromisos que asume el candidato a la Presidencia de la República por la Alianza por el Cambio C. Vicente Fox Quezada con las organizaciones de la sociedad civil representadas en Poder Ciudadano

10. Culminar el proceso de reforma electoral.

La importancia de los compromisos firmados, tiene un doble significado, por un lado, las organizaciones civiles demostraron su capacidad de propuesta al construir la Agenda Nacional de la Sociedad Civil y por otro, hicieron evidente su capacidad de convocatoria, al realizar los encuentros no sólo con el candidato de la Alianza por el Cambio, sino con los otros candidatos presidenciales (excepto el del PRI) durante la campaña electoral¹⁵⁸.

Una vez definida la elección a favor de Vicente Fox Quezada, la relación de distanciamiento prevaleciente entre las ONG y el gobierno federal, comienza a revertirse dado que ambas instancias inician el intercambio de opiniones y reuniones, que vislumbran la institucionalización de dicha relación.

Entre los factores que sustentan tal tendencia, destacan los siguientes:

- En agosto del año 2000, Vicente Fox convoca a una mesa de diálogo entre la sociedad civil y el equipo de transición. Al respecto, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), presidida por Mariclaire Acosta Urquidi, entrega una carta¹⁵⁹ con motivo de la reunión sostenida el 17 de agosto del año 2000 entre el Presidente electo y diversas ONG, en la que la dirigente sostiene la siguiente postura:
 - Reconoce el hecho de que por primera vez un Presidente electo se reúne con organizaciones de la sociedad civil mexicana comprometidas con los derechos humanos, con el fin de conocer las inquietudes y preocupaciones de las ONG sobre la situación de los derechos humanos en México.
 - Expone un panorama general de los principales problemas de derechos humanos existentes en el país, en el que según su opinión, son producto de la corrupción y el autoritarismo, así como de la relación económica y política con los países de América del Norte, sobresaliendo casos relativos a migración, combate a narcotráfico e inseguridad pública, militarización y regresión en el sistema de justicia.
 - Sugiere que se inicie una reforma al sistema de administración de justicia, en la que se respeten los derechos humanos; se homologuen las leyes y las prácticas institucionales a los estándares internacionales en la materia.
 - Denuncia que ningún gobierno ha tenido una política coherente y propositiva en materia de derechos humanos e invita a que gobierno y sociedad civil instrumenten una política integral para los derechos humanos en México y propone utilizar como punto de partida las recomendaciones de los organismos intergubernamentales de las

¹⁵⁸ Los otros candidatos contendientes fueron: Gilberto Rincón Gallardo del Partido Democracia Social; Porfirio Muñoz Ledo del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Cuahutémoc Cárdenas de la Alianza por México; Manuel Camacho Solís, del Partido del Centro Democrático; y Francisco Labastida Ochoa del Partido Revolucionario Institucional

¹⁵⁹ Carta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos al presidente electo Vicente Fox Quesada en reunión con ONG México D.F. a 17 de Agosto de 2000. <http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/bol36.htm>

Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos, para la protección de estos derechos, dirigidas al gobierno de México en los últimos años.

- Enfatiza que México requiere un enfoque binacional para los problemas de derechos humanos compartidos con los Estados Unidos, por lo que refiere la urgencia de crear una instancia conjunta --a la manera de los acuerdos bilaterales de protección ambiental y laboral-- para derechos humanos.
 - Llama a que el tema de los derechos humanos, sea atendido bajo la acción concertada y corresponsable entre gobierno y sociedad.
- En Toronto, Canadá, el 23 de agosto del mismo año, Vicente Fox se reúne con 21 ONG de ese país, entre las que destacan Found for Federation y Coalición para la Justicia en las Maquiladoras, con el fin de crear consenso sobre su disposición de apertura para que "los procesos ecológicos, laborales, de federalismo, de trato a los discapacitados, sean observados por grupos extranjeros" y las invita a "hacer propuesta concretas para solucionar los problemas de México".¹⁶⁰

Asimismo, ofrece incluir en su programa de gobierno, las opiniones de las ONG, además de asegurar que "nosotros ofrecemos un gobierno respetuoso y promotor de los derechos humanos, pero también pedimos a las ONG su participación responsable en la vigilancia de que esto se cumpla, a fin de que todos los rezagos que tenemos en el cuidado al medio ambiente, la defensa de los derechos de los trabajadores y la atención a los inmigrantes, entre otros, tengan respuesta puntual".¹⁶¹

- El 24 de agosto de 2000, en Washington, Estados Unidos, Fox Quezada sostiene un encuentro con ONG de derechos humanos de ese país, entre las que destacan Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Sierra Club, ante las que plantea que las agrupaciones civiles tendrán que jugar un papel clave en la construcción de una nueva relación basada en el desarrollo sustentable.

En el evento, las ONG demandan que se libere al general José Francisco Gallardo, declarado por la organización Amnistía Internacional preso de conciencia por proponer la creación de un Ombudsman militar, así como los líderes ambientalistas de Guerrero Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera, terminar con la impunidad y cambiar la actitud de México ante observadores internacionales.¹⁶²

- El 13 de noviembre del año 2000, durante la Reunión Anual de las Organizaciones de la Sociedad Civil, convocada por el Centro Mexicano para

¹⁶⁰ Fuentes, Víctor "Pide Fox ayuda a ONG" en *Reforma*, México, Agosto 24, 2000, pp. 7

¹⁶¹ Venegas, Juan Manuel. "Anuncia el presidente electo en Toronto que envió un comunicado al C.Z.L.N. La solución al conflicto en Chiapas, por la vía del diálogo" en *La Jornada*, México, Agosto 24, 2000, pp. 19

¹⁶² Brooks, David. "Conquistó simpatía y apoyo de influyentes ONG estadounidenses" en *La Jornada*, México, Agosto 25, 2000, pp. 25

la Filantropía (CEMEFI)¹⁶³, en la que participa Vicente Fox, se compromete a fortalecerlas a través de las siguientes acciones:

- Incluir incentivos para las organizaciones de la sociedad en su proyecto de reforma fiscal.¹⁶⁴
- Canalizar parte de la inversión pública en materia social a través de las ONG.
- Impulsar el desarrollo de las organizaciones de la sociedad, desde una perspectiva democrática e incluyente... "porque tengo la certeza de que son grandes incubadoras de ideas, libertad, talento y creatividad".
- Construir una relación subsidiaria entre los servidores públicos, las organizaciones civiles y los ciudadanos y establecer lazos horizontales de cooperación con la sociedad civil.
- Alentar la formación de más organizaciones de carácter ciudadano, promover un nuevo marco legal para su operación y brindarles claras garantías de autonomía.

Cabe señalar que en el evento, Ricardo Govea, miembro del equipo de transición de Vicente Fox, refiere que "para fortalecerse y aprovechar el apoyo que recibirán durante la próxima administración, las organizaciones de la sociedad civil deben dejar atrás el protagonismo y la competencia entre ellas" e indica que "... el reto inmediato de las denominadas ONG es superar las debilidades y la desorganización con la que han trabajado durante años... pues aún hay instituciones que sólo buscan impulsar sus propios proyectos, no visualizan la construcción de políticas públicas... la transición que está viviendo el país implica un cambio de actitud, hay una nueva realidad, pero sigue habiendo una gran competencia por tener el liderazgo de la sociedad civil, hay muchos protagonismos, y entonces el reto es actuar con humildad".¹⁶⁵

- El 27 de noviembre de 2000, Vicente Fox nombra a Mariclaire Acosta Urquidí, como Embajadora Especial de los Derechos Humanos y la Democracia, lo que puede significar, por lo menos, la atención más comprometida del gobierno hacia los derechos humanos y la integración corresponsable de la sociedad civil en la definición de políticas públicas en diversos temas.
- El 5 de enero de 2001, Rogelio Gómez Hermosillo, dirigente de Alianza Cívica, es designado director del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Humano, instancia que administra el Fondo de

¹⁶³ González, Cecilia. "Ofrece Fox a ONG incentivos fiscales" en *Reforma*. México. Noviembre 14, 2000 pp. 4.

¹⁶⁴ Cabe señalar que algunas propuestas de financiamiento de las ONG, sugieren crear un fondo de co-inversión social integrado con los recursos manejados por el Instituto de Desarrollo Social, la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos y los bienes de beneficencia pública, así como bienes incautados por la PGR. González, Cecilia. "Piden ONG fondo para asistencia" en *Reforma*. México. Noviembre 10, 2000. pp. 13.

¹⁶⁵ González, Cecilia. "Piden a organizaciones civiles dejar atrás el protagonismo" en *Reforma*. México. Noviembre 14, 2000 pp. 4.

Coinversión Social, que otorga apoyos económicos a proyectos de las organizaciones civiles.¹⁶⁶

Cabe advertir que la importancia de las reuniones y compromisos surgidos en el diálogo nacional convocado en agosto del 2000 por Vicente Fox, tiene como resultado la participación de 500 ONG, 16 redes temáticas, regionales y nacionales, así como el ofrecimiento a las organizaciones civiles para encargarse de formular los programas de asistencia social del gobierno.

Las ONG elaboraron un documento titulado "Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada" que sustenta las conclusiones de 20 mesas de trabajo instaladas durante el diálogo, de las cuales seis atienden el tema de fortalecimiento de la sociedad civil, trece estudian lineamientos de políticas públicas para atender a grupos y sectores sociales y vulnerables y una destinada al tema de economía social, en las que se proponen reformas legales.

En términos generales, el documento de conclusiones propone reformas legales tendientes a combatir la pobreza extrema y revertir la exclusión social, consolidar la defensa de los derechos humanos, crear una oficina presidencial de enlace que respete plenamente la autonomía de las organizaciones, crear un fondo social para sus proyectos con una supervisión de la Contraloría Social y una partida específica para investigación y prevención de desastres.

Asimismo, las ONG proponen reconocimiento legal a la pareja lésbica o gay, establecer el respeto al libre uso del cuerpo y promulgar una ley federal que penalice la discriminación de las personas con otras preferencias sexuales. Se sugiere constituir la figura de defensoría de la mujer, con capacidad y competencia para juzgar casos y en materia de economía social, apoyar a los micronegocios.¹⁶⁷

4.3.1 Agenda Nacional de la Sociedad Civil y el Poder Ciudadano

La Agenda Nacional de la Sociedad Civil puede entenderse como un instrumento de las ONG para impulsar sus objetivos de democracia, equidad y vida digna. Poder Ciudadano, es la fuerza motora de la sociedad civil (el poder es la gente) que puede hacer realidad la agenda, a través de su participación activa en la vida pública.

La yuxtaposición del instrumento y la fuerza, han significado un amplio trabajo entre las ONG para obtener puntos de vista y buscar consensos que le han dado consistencia a las propuestas e incidencia a las acciones.

En este contexto, el antecedente que sustenta la Agenda lo constituye el proyecto denominado "Acción Ciudadana por la Democracia y la Vida", el cual se presenta

¹⁶⁶ Melgar, Ivonne. "Ingresa a equipo de Sedesol dirigente de Alianza Cívica" en *Reforma*. México. Enero 6, 2001 pp 14.

¹⁶⁷ Jiménez Calz. Eugenia. "Organizaciones civiles exigen un nuevo marco legal" en *Milenio*. México. Enero 9, 2001 pp 36.

públicamente el 12 de agosto de 1999, por el grupo coordinador de Poder Ciudadano.¹⁶⁸

Este grupo de ONG coinciden en la necesidad de rearticularse, tener identidad e iniciativa propia como sociedad civil, por lo que acuerdan construir una agenda común cuya fuerza sea el consenso de grupos, organizaciones y ciudadanía de todas las regiones del país, con el fin de contribuir a cambios que produzcan mayor democracia y equidad y no sólo un mejor reparto del poder.

En opinión de Alberto Azis Nassif¹⁶⁹ la intención de generar una agenda, es importante "porque se trata de una acción de cientos de organizaciones que forman parte de una amplia red social en todo el país; es la primera vez que ocurre de esta forma; y es una expresión del nivel de organización de amplias franjas de la sociedad... se trata de la emergencia de una sociedad red que tiene una orientación emancipadora... establecen una crítica al productivismo y a la sociedad patriarcal".

El objetivo, es lograr "nuevas formas de presencia pública de las organizaciones civiles en gobierno y para exigir y contribuir a la transformación de situaciones intolerantes de nuestra vida nacional".¹⁷⁰

La dinámica de los trabajos para la elaboración de la agenda, se traduce en la realización de doce encuentros regionales en Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Valle de México, Veracruz y Zacatecas.

Los días 8 y 9 de octubre de 1999, se realiza en la ciudad de México, el Encuentro Nacional, del que se desprendieron las siguientes propuestas que forman parte de la Agenda Nacional de la Sociedad Civil:¹⁷¹

- Instrumentar una nueva política económica que logre crecimiento sostenido con equidad para lograr empleo, salario remunerador, recuperación del campo y un desarrollo social integral. Que equilibre el sector externo con el desarrollo del mercado interno y compagine la apertura comercial con las necesidades estratégicas de desarrollo y soberanía. Que fomente un desarrollo regional armónico, fortalezca el sector social y articule con una estrategia diferenciada al México avanzado y globalizado, con el México en crisis, formado por quienes tienen empleo con salarios recortados y por las medianas y pequeñas empresas, casi en quiebra y el México excluido que vive en situaciones de pobreza extrema.
- Reactivar y recuperar la capacidad productiva del campo, mediante una política de emergencia con estrategias de largo plazo, que genere nuevas condiciones de financiamiento y comercialización para los productos agrícolas, impulse la diversificación productiva y los procesos de valor agregado, y recupere el

¹⁶⁸ Guerrero, Claudia. "Diseñarán ONG agenda rumbo al 2000" en *Reforma México* Agosto 13, 1999. pp 12

¹⁶⁹ Azis Nassif, Alberto. "Poder Ciudadano" en *La Jornada*, México. Octubre 12, 1999 pp 19

¹⁷⁰ Agenda Ciudadana por la Democracia y por la Vida. *Agenda Nacional de la Sociedad Civil* Poder Ciudadano Folleto, México 2000.

¹⁷¹ *Ibidem*.

medio ambiente para alcanzar el desarrollo sustentable y la autosuficiencia alimentaria.

- Reconocer los derechos y culturas indígenas en cumplimiento estricto de los Acuerdos de San Andrés, que contienen el derecho a la libre determinación y la autonomía, para el cuidado y disfrute de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, así como el reconocimiento de sus sistemas normativos, cultura y formas de organización.
- Fortalecer la división de poderes, el federalismo y el municipio libre, a través de una reforma democratizadora del Estado, que reestructure el sistema de procuración y administración de justicia, mediante la autonomía del ministerio público, la depuración de los cuerpos policiacos, la ampliación de la competencia de las Comisiones de Derechos Humanos, con el carácter vinculante de sus recomendaciones y revierta la participación del Ejército en los cuerpos y tareas policiacas.
- Garantizar la vigencia del derecho de asociación y organización, para eliminar los mecanismos del control corporativo que atentan contra la libertad de organización sindical, campesina, vecinal, profesional, empresarial, civil y ciudadana. Legislar para el fomento de las actividades de desarrollo y bienestar social de las organizaciones civiles.
- Reglamentar los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución para garantizar el derecho a la información sobre los asuntos públicos, el ejercicio pleno del derecho de petición, el acceso de la sociedad a los medios de comunicación y mayor transparencia y participación social en el régimen de concesiones a los medios de comunicación.
- Reformar la Constitución y legislar para reconocer las formas directas de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular con carácter vinculante.
- Promulgar una ley de participación ciudadana y crear una nueva institucionalidad para la relación gobierno-sociedad, que posibilite la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las políticas públicas, con instancias como Consejos municipales, estatales y federales para la salud, la educación, el desarrollo social, rural y urbano.
- Modificar las prioridades presupuestales para lograr el crecimiento real del gasto social, destinando recursos suficientes para educación, salud, vivienda, recuperación del campo y fomento de la nueva política económica, reduciendo gastos militares, policiacos y de intereses de las deudas interna y externa. Modificar de fondo la coordinación fiscal, para aumentar gradual y sustantivamente los recursos para los municipios y los estados.
- Legislar la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo a las Convenciones Internacionales firmadas por México, para garantizar el acceso universal a la educación y el desarrollo de un sistema público educativo de calidad y gratuito a todos los niveles; y elevar a rango

constitucional el derecho a la salud, a un medio ambiente sano y a la alimentación.

- Impulsar un plan nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres, que garantice su plena incorporación en todos los ámbitos de la vida nacional, mediante acciones afirmativas y mecanismos efectivos contra todas las formas de discriminación.
- Garantizar el reconocimiento a la diversidad social mediante políticas que posibiliten el respeto a los derechos de los niños y las niñas, los y las jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y el respeto a la preferencia sexual.

Los días 12 y 13 de septiembre de 2000, Poder Ciudadano lleva a cabo su III Encuentro¹⁷² en el que participan 125 ONG de 21 estados de la República, así como representantes de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, además de miembros del equipo de transición de Vicente Fox. Los objetivos planteados en el evento centran su atención en:

1. Relanzar a Poder Ciudadano como plataforma de confluencia de la sociedad civil para la interlocución, incidencia y seguimiento de la Agenda Nacional, frente al gobierno y congreso federal, gobiernos y congresos estatales.
2. Consensuar las principales propuestas legislativas y de programas de gobierno derivados de la Agenda y de los compromisos firmados por Vicente Fox con Poder Ciudadano para que sean impulsados en una primera etapa de interlocución.
3. Diseñar una estrategia operativa que permita la confluencia, interlocución y seguimiento de los compromisos de la Agenda de manera común y organizada.

En relación al primer objetivo, las ONG demandan al gobierno electo, el reconocimiento y respeto a su lugar en la sociedad, a través de que se tomen en cuenta sus propuestas relativas a programas y planes de gobierno; para el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, presupuesto y lineamientos para la agenda legislativa del Congreso.

Referente al segundo objetivo, las propuestas legislativas y de programas de gobierno susceptibles de discutirse en una primera etapa de interlocución, involucra los temas de política económica, reforma democrática del Estado e iniciativas nacionales de paz:

- En materia económica, se exige la participación amplia de ONG en la conformación del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos 2001, con el fin de influir en la construcción de una política financiera que combata la

¹⁷² Se realizó en la Casa Jaime Sabines, ubicada en Avenida Revolución 1747, Colonia San Angel, en la ciudad de México. Cabe señalar que el segundo se realizó el 2 de junio de 2000, cuando el candidato de la Alianza por el Cambio firmó la Agenda de la Sociedad Civil y los 10 compromisos adicionales.

desigualdad y la inequidad. Asimismo, exhortan a crear un nuevo pacto nacional para el campo, la tipificación de una nueva Ley de Desarrollo Rural y designar el 6% del gasto público para desarrollo agropecuario, el cual aumentará 1% anualmente. Las ONG plantean la creación de una Contraloría Ciudadana que reciba reportes de gasto público.

- En cuanto a la reforma democrática del Estado, se acuerda modificar la Constitución para posibilitar la iniciativa legislativa ciudadana, así como plebiscito y referéndum con carácter vinculatorio. Que el IFE tenga atribuciones para investigar y sancionar las prácticas de compra y coacción del voto; y aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles.
- En el tema del conflicto en Chiapas, las ONG consideran que se requiere una nueva estrategia de Estado que priorice el establecimiento de condiciones para la paz por encima de la reanudación inmediata del diálogo, a fin de actuar bajo la lógica política y no militar. Desmilitarizar los territorios indígenas y dismantelar a grupos paramilitares y cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Asimismo, consultar la pluralidad de pueblos indios y propiciar la participación del conjunto de la sociedad civil nacional e internacional en tareas de desarrollo sustentable, paz y reconciliación.

En el tercer objetivo, orientado a definir una estrategia operativa que permita la confluencia, interlocución y seguimiento de los compromisos de la Agenda, tiene como primera acción, entregar a representantes de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a integrantes del equipo de transición en los temas social, político, judicial y económico, las conclusiones y exigencias de las ONG durante el Encuentro.

Entre los pronunciamientos de los representantes del Presidente electo, destacan los siguientes:

- Se enfatiza la voluntad política y compromisos con las ONG para reunirse y aterrizar las propuestas. Se anuncia la creación de una instancia de interlocución.
- Se invita a las organizaciones a evaluar programas sociales e incidir en el diseño de estos, así como crear una coordinación para reunir a todos los organismos sociales con el fin de no dispersar los trabajos y proyectos en la materia.

En suma, la importancia del Encuentro se inscribe en la oportunidad con la que actúan las ONG ante la posibilidad real que tienen de consolidar una relación interactiva con el gobierno federal e incidir en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas.

4.3.2 Alianza Ciudadana: el futuro en curso

Como resultado del acercamiento entre las ONG y el gobierno de la República, así como de los compromisos asumidos por Vicente Fox, el 24 de noviembre de 2000, designa a Rodolfo Elizondo Torres, como coordinador presidencial para la Alianza Ciudadana.

Esta oficina responde al interés del presidente de impulsar una nueva relación gobierno-sociedad civil, a favor de las prioridades nacionales, a fin de alentar y facilitar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas.

A través de la Alianza se reconoce en el trabajo de las ONG un poderoso motor para el desarrollo social de México y busca en consecuencia, conducir la nueva relación.

Al respecto, el 14 de diciembre de 2000, Martha Sahagún, vocera de la Presidencia de la República, señala que "la Alianza Ciudadana es creada a fin de mantener viva la esperanza de cambio y transformación que se ha suscitado en la ciudadanía... para aconsejar al presidente acerca de aquellas acciones que la mantengan viva y para alentar a la ciudadanía, depositaria original de aquella esperanza, a la participación democrática en los programas y políticas de gobierno".¹⁷³

La vocera señala que entre las funciones de la Alianza Ciudadana sobresalen: "llevar eficazmente una estrecha y transparente relación de los ciudadanos, sus organizaciones civiles, los líderes de opinión con el presidente... (para) promoverla... organizará todo tipo de eventos, foros, conferencias, mecanismos y dinámica de relación... y será un puente entre el Gobierno y los organismos de la ciudadanía y la sociedad..."¹⁷⁴

Bajo esta perspectiva, el 28 de febrero de 2001, el presidente de la República se reúne con representantes de diversas ONG, en el Salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de Los Pinos.

En esa ocasión tanto las ONG como el presidente, fijan sus posturas sobre la nueva relación entre ambas instancias. En mi opinión, la reunión tiene un significado de gran trascendencia, pues se constituye como el primer paso para institucionalizar dicha relación y revertir las desconfianzas mutuas heredadas del antiguo régimen gubernamental.

Sin duda, esta reunión es un hito en la historia de las ONG, pues por primera vez un presidente en funciones en los albores de su administración asume, de cara a la nación, compromisos que no sólo reivindican lo dicho durante la campaña, sino que ahora adquieren un carácter político de inclusión, corresponsabilidad y apoyo mutuo.

La postura de las ONG en el encuentro con Vicente Fox, puede resumirse del siguiente modo:

¹⁷³ Versión estenográfica de la conferencia de prensa del coordinador Presidencial para la Alianza Ciudadana, realizada en el Salón Carranza en la Residencia Oficial de Los Pinos. <http://www.presidencia.gob.mx>

¹⁷⁴ *Ibidem*

- En representación de Mujeres en Lucha por la Democracia, Magdalena García Hernández¹⁷⁵ propone tres puntos estratégicos para consolidar el sector:

1. *Aprobar el proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil.*

Propone que el ordenamiento jurídico para las ONG debe orientarse al fomento y no al control. Que se debe fundamentar el respeto a la libertad de asociación, autonomía e independencia de las organizaciones civiles.

2. *Establecer los mecanismos e instrumentos institucionales de participación de las organizaciones civiles en el ámbito público y gubernamental.*

Señala que es necesario reconocer el derecho a participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y políticas públicas, definición y transparencia de las atribuciones de la administración pública en su relación con las organizaciones civiles. Hace hincapié en que un cambio de fondo en la relación gobierno-sociedad civil supone establecer mecanismos e instrumentos permanentes.

3. *Destinar fondos y determinar instrumentos financieros para realizar los proyectos de las organizaciones civiles.*

Propone la creación de fondos para que fundaciones y organizaciones civiles atiendan actividades de salud, educación, ecología, cultura, derechos humanos, desarrollo rural y comunitarios. Que los fondos provengan de la Lotería Nacional, Pronósticos Deportivos, beneficencia pública y fondos de coconversión institucionales.

Asimismo, García Hernández propone que en el manejo de los diversos fondos estén presentes miembros de las organizaciones civiles, como una forma de participación democrática para la canalización adecuada de los recursos con la colaboración de empresarios, inversionistas extranjeros, operación internacional y fondos locales para impulsar acciones de desarrollo desde la escala municipal hasta nacional.

Asimismo, la postura de Vicente Fox¹⁷⁶ es de reconocimiento hacia las ONG y de propuestas orientadas a crear canales de participación para las organizaciones en la vida política del país:

- Manifiesta que las organizaciones de la sociedad civil deben participar por derecho propio y porque gracias a su cercanía con la gente pueden aportar soluciones a los problemas sociales.

¹⁷⁵ Diversas intervenciones con motivo del encuentro Gobierno-sociedad civil. Los Pinos, 28 de febrero de 2001. Página Web de Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>. Por parte de las ONG, además de García Hernández, participó Michelle del Bosque Rodríguez, en representación de la Red Mexicana de Servicio de Emergencia, A.C., quien formalmente entregó a Vicente Fox el documento denominado "Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada". Asimismo, participó Blanca Villaseñor Roca, directora de Albergue del Desierto para Menores Migrantes, A.C. quien presentó una breve semblanza histórica de las ONG en México.

¹⁷⁶ Ibidem.

- Externa su voluntad de que la vida interna de las ONG será decidida con absoluta libertad y no habrá injerencia por parte del gobierno.
- Asume el compromiso de impulsar un marco jurídico para el reconocimiento de las organizaciones civiles, en el que se alienten y promuevan sus labores, respetando su autonomía y se facilite su desarrollo y mayor participación e las políticas públicas; que cada secretaría y dependencia tenga mecanismos institucionales para la participación de las ONG; formulación de un registro nacional de las organizaciones de la sociedad civil; crear canales adecuados para que reciban información pública que requieran sus labores; crear una política tributaria que abra espacios a las ONG, acompañada de mecanismos de profesionalización y desregulación.

La combinación de la muestra de voluntad política del gobierno de la República por construir una nueva relación con las ONG materializada en la Alianza Ciudadana, así como las propuestas de las organizaciones civiles contenidas en el documento titulado "Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada", constituyen el cimiento de la construcción del futuro en la relación ONG-gobierno.

Ambos elementos son mutuamente necesarios y complementarios. En mi opinión tienen un carácter inalienable. Son el futuro en curso de la relación ONG-sociedad civil, toda vez que uno constituye la vía de canalización de las propuestas de las organizaciones, y el otro, es un compendio que consagra puntos de vista, idealismos, sugerencias, anhelos y esperanzas de las ONG por construir una nación justa y democrática.

En este sentido, el destino de las ONG en su relación con el gobierno, está enraizado en los 34 compromisos firmados por Fox en junio de 2000 y abonado con el documento de conclusiones de las mesas de diálogo, sin embargo, su tránsito hacia el porvenir, si bien es promisorio, es también incierto.

En suma, es factible considerar que la Alianza Ciudadana constituye el puente formal y permanente de la relación ONG-gobierno, sin embargo, aún queda pendiente definir el papel de cada instancia, lo que en su momento determinará la fluidez de la relación, su fracaso o su éxito.

Conclusiones

La evolución y consolidación de las ONG de derechos humanos en México, es un proceso en marcha, con un amplio camino recorrido y con un porvenir relativamente incierto.

No obstante, es conveniente reconocer que el futuro de las ONG en México es alentador si se observan las acciones gubernamentales de apertura y la postura conciliadora de las organizaciones civiles que prevalece en la actual etapa de transición política.

En este contexto, el balance emanado del estudio de las ONG en la última década del siglo XX, con base en los argumentos esgrimidos en esta tesis, permiten concluir que la hipótesis de la investigación se valida, dado que las organizaciones civiles avanzan firmemente hacia la consolidación, revierten significativamente el desconocimiento y menosprecio a los derechos humanos en el país y se posicionan como interlocutoras del gobierno en la definición de estrategias que garanticen los derechos humanos y comienzan a adquirir un carácter corresponsable en la toma de decisiones.

Bajo esta perspectiva, la principal aportación de esta tesis es el análisis de un amplio acervo documental que construye la base para elaborar una génesis de la evolución de las organizaciones civiles en México, su interacción con el gobierno y su fortalecimiento institucional. Se buscan significados políticos y sociales de su acción y se proyectan comportamientos futuros ligados a una nueva relación con el gobierno en el marco de la transición política actual.

De este modo, las nociones derivadas del análisis de las ONG permiten poseer suficientes elementos de juicio para plantear las siguientes conclusiones:

1. En el ámbito de la teoría, es perceptible el matiz diferencial de lo que se concibe como sociedad civil, pues en el tránsito histórico de los postulados clásicos a los contemporáneos, se pasa de definirla de los siglos IV y III A.C. de un esquema de élite en el que la sociedad civil es conformada por los que tienen un status de ciudadano, que en general son los ilustrados y económicamente poderosos, donde el individuo es un elemento subordinado, a otro en el que la sociedad civil de la segunda mitad del siglo XX tiene que ver con movimientos sociales y con una red de grupos y asociaciones que median entre los individuos y el Estado y entre lo privado y lo público.

El matiz diferencial referido, encuentra en Hegel un parteaguas en la concepción de sociedad civil, pues por primera vez hace un intento de distinguir a la sociedad del Estado y la sitúa entre la familia y el Estado.

Es por ello que los estudios enfocados a teorizar a los movimientos sociales, tienen una gran relevancia, pues constituyen una amplia gama de interpretaciones y corrientes de pensamiento sociológico del origen y alcance del desarrollo de las organizaciones sociales y de la participación de los individuos en acciones colectivas.

2. La importancia de la teoría del comportamiento colectivo y de masas de Smelser, se cibe al hecho de que explica el origen y evolución de los movimientos sociales actuales, delimita y clasifica el campo del comportamiento social y define componentes básicos de la acción social.

Los postulados de Smelser, a partir de lo que llama "valor agregado" ofrecen la posibilidad de entender las causas y motivaciones que los individuos tienen para movilizarse y organizarse en grupos a través de los cuales promueven sus demandas.

La contribución teórica de Smelser a este trabajo de investigación, consiste en que aporta un modelo a través del cual se puede comprender el alcance, intensidad, comportamiento y durabilidad de las acciones de las ONG de manera particular según sus fines y de modo general de acuerdo al contexto socio político existente en un país.

3. La trascendencia de la "teoría del tercer sector", radica en el hecho de que ilustra que la sociedad civil es un ente distinto al Estado y al mercado, a los cuales no está subordinada. Asimismo, desentraña el debate conceptual de lo que se entiende por tercer sector y de los factores que complejizan su definición.

Hablar de tercer sector en la parte teórica de la tesis, tiene la intención de mostrar que de facto las ONG no forman dicho sector, sino que pertenecen a él, como parte integrante, dado que representa a todo lo que no pertenece al Estado y al mercado, además de que define las condiciones que una organización no lucrativa debe cumplir para considerarla parte del tercer sector.

4. El análisis del concepto Organización No Gubernamental pone a la vista la controversia prevaleciente para definir qué son, pues al referirlas por la vía negativa, se enfatiza lo que no son.

En torno a esta discusión, se conoce el origen y el contexto en el que se acuña el concepto y la multiplicidad de definiciones que existen con base en los campos de trabajo en los que se desenvuelven, sin embargo, desde mi particular óptica, una posibilidad de revertir el proceso de estigmatización al que se enfrentan por referirlas a partir de lo que no son, es crear una cultura a nivel internacional impulsada por las propias organizaciones, a través de la cual se adopte como patrón referirlas como "organización civil" u "organización de la sociedad civil".

5. Un factor esencial en el estudio de las ONG de derechos humanos lo constituye determinar su origen que puede ser humanista y/o asistencialista con un carácter multiespacial. Al respecto, es factible establecer tres momentos:
 - a. A nivel internacional, entre los siglos XVII y XVIII, con la exigencia de respeto a la dignidad humana, la lucha contra la esclavitud y tráfico de negros.

- b. En Latinoamérica, su aparición es inspirada por factores vinculados a las ideas liberadoras de la Teología de la Liberación, lucha contra la pobreza y opresión derivada de regímenes autoritarios.

En este ámbito, es significativo el hecho de que en la década de los años sesenta del siglo XX, las conclusiones del Concilio Vaticano II, se adopta un discurso cuyo contenido se inclina por los pobres y se preña de un amplio contenido social, dando origen a una corriente cristiano tercermundista fundamentada en la Teología de la Liberación, el surgimiento de movimientos reivindicativos, la proliferación de movimientos radicales, guerrilleros y disruptivos, y por los crímenes de genocidio y lesa humanidad cometidos por las dictaduras.

- c. En México, el origen de las ONG puede ubicarse en la toma de conciencia del contexto sociopolítico de la segunda mitad del siglo XX, época en la que es reprimido el movimiento estudiantil de 1968, la agudización de prácticas represivas entre las que sobresale la desaparición forzada, la multiplicación de Comités Eclesiales de Base en el contexto de la Teología de la Liberación, la paulatina pérdida de la hegemonía del partido dominante, la apertura democrática, la depauperización de la clase media por la crisis económica y la emergencia ciudadana de los sismos de 1985.

6. En su proceso evolutivo, las ONG pasan de un ámbito en el que trabajan aislada e intermitentemente, a otro permanente y de interés para la sociedad. En tal proceso, son imbuidas por el contexto sociopolítico de su entorno y por sumar sus iniciativas y conjuntar esfuerzos para alcanzar sus objetivos.

Esta transición se construye, entre otros factores, con la consecución de diversas causas en etapas consecutivas como concientización, movilización y formación de organizaciones populares; adquisición de sentido político de sus proyectos; conocimiento crítico de la realidad; actitud propositiva en programas de desarrollo, educación popular y promoción; y capacidad de liderazgo para alcanzar respuestas a demandas sociales.

7. El fortalecimiento e institucionalización de las ONG, son el conjunto de técnicas y metodologías que las reposicionan en una dimensión política de importancia y les permite construir una identidad propia, lo que se traduce en autonomía, formas claras de organización, responsabilidad social, capacidad para hacer propuestas para impulsar acciones y lograr incidir positivamente en las problemáticas que atienden.

El fortalecimiento le permite a las ONG relacionarse con el medio social y político que les rodea, y la institucionalización, adquirir niveles importantes de profesionalismo.

Cabe mencionar que el fortalecimiento y la institucionalización, también le permite a las organizaciones civiles consolidarse en el espacio interior, lo que les concede la posibilidad de especializarse en uno o más temas, la capacidad de superar conflictos internos y una adecuada planificación para la acción y evaluación de los resultados obtenidos.

8. La constitución y consolidación de redes en México, está ligada estrechamente a un esquema de confrontación histórica con el gobierno federal. Con la finalidad de contrarrestar el impacto autoritario de algunas estrategias gubernamentales, diversas organizaciones aisladas y focalizadas suman esfuerzos con el objetivo de imprimir a sus propuestas mayor alcance e impacto social, a través de delinear estrategias de organización y de acción social y política, lo que se constituye como el origen de la capacidad de movilización de las redes.
9. El trabajo de las ONG bajo la figura de Red, es una expresión clara e inequívoca de su fortalecimiento e institucionalización. Una característica de una red es su capacidad de expansión, en la medida en que nuevas organizaciones se afilian a ella; incrementan los ámbitos y sectores que atienden; y diversifican sus saberes y conocimientos en múltiples temas.

De acuerdo al funcionamiento interno de una red, en un sentido análogo puede observarse como una red de pescar, en la que no existe centro y cada nudo se vincula con los demás; como red modelo titiritero, en la que la relación entre sus miembros es jerárquica, centralizada, unidireccional y eventualmente corporativizada; o como red de telaraña, en donde los nodos son autónomos, comparten metas y no son jerárquicas.

10. Los modelos de clasificación de las ONG, son instrumentos que posibilitan entender fácilmente sus formas de acción y percibir convergencias y divergencias de las mismas.

Las modalidades de clasificación pueden ser simples o complejas. Las simples comprenden entre otros aspectos, cuestiones jurídico legales, temporalidad del grupo, forma de gobernarse, propósitos que las reúne, condiciones de población que atienden, metodologías de trabajo, relación con el gobierno, ámbito geográfico, concepción filosófica, sectores atendidos, escala de sus acciones, grado de consolidación, origen institucional, tendencias ideológicas, e incluso por generaciones según los años de aparición.

Las modalidades complejas, involucran dos variables: posiciones de poder y ámbito societal de acción. En relación a las posiciones de poder, encontramos que arrojan una clasificación de las organizaciones a partir de ámbitos de participación, definidos como constitutivo y reproductivo. Por último, a partir del ámbito societal, se derivan otros dos tipos de participación: centrado en la vida cotidiana y con implicaciones políticas.

Cabe advertir que las variables de esta modalidad compleja, pueden combinarse entre sí, y con una tercera variable de control llamada "nivel de

sistemicidad", resulta una matriz de ocho formas posibles de participación social.

11. Un aspecto ligado a la importancia de una ONG y grado de institucionalización, es la obtención de recursos financieros para desarrollar sus proyectos.

El allegarse recursos económicos, no es una cuestión improvisada o sin fundamento. Existen técnicas y principios de obtención de fondos, así como derechos de los donantes y estudios que explican los riesgos para obtenerlos.

Uno de los múltiples métodos que existen para encontrar donantes, consiste en organizar campañas financieras de fondos anuales, campañas financieras de fondos capitales y buscar herencias y legados.

Entre las instituciones que se encargan de capacitar a las ONG para la obtención de fondos, destaca la Executive Officer National Society of Fund Raising Executives (NSFRE), American Association of Fund Raising Council (FAARC), Association for Healthcare Philanthropy (AHP) y Council for Advancement and Support or Education (CASE), que en su conjunto promueven la denominada "Carta de derechos del donante" que contiene una serie de principios a favor de quien otorga recursos económicos para los proyectos de las organizaciones civiles.

Cabe señalar que, se advierte por parte de estas organizaciones de origen norteamericano, una actitud de adoctrinamiento a organizaciones en América Latina, a través de la cual se hace hincapié en las bondades de sus métodos frente a las asimetrías de desarrollo prevalecientes.

Los recursos económicos requeridos por las ONG, son susceptibles de ser otorgados por organizaciones nacionales públicas y privadas; organizaciones y agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales; agencias de ayuda privada de países desarrollados y eventualmente de la Iglesia Católica.

12. En México, el tema de los recursos económicos de las ONG es ampliamente complejo. Se caracteriza por estar permeado por controversias, desconfianzas y acusaciones mutuas entre el gobierno y las organizaciones civiles.

Las ONG consideran que hay un afán de control por parte del gobierno a través de medidas fiscales arbitrarias. Por su parte, el gobierno señala que existe evasión fiscal y el riesgo de que los fondos provengan del narcotráfico, que sean utilizados para lavado de dinero o dirigidos a financiar movimientos disruptivos que ponen en peligro la gobernabilidad.

Dos casos que evidencian las controversias entre las ONG y gobierno por el manejo de recursos, lo constituyen las donaciones de la National Endowment for Democracy (NED), organización ligada a la Agencia de Inteligencia de Estados Unidos y el bloqueo por parte del gobierno mexicano

de un donativo de 400 mil dólares de la Unión Europea (UE) a la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH).

Con relación a la NED, órgano que se identifica como brazo de la política exterior del gobierno de Estados Unidos con fines intervencionistas, genera que en 1994, se discuta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para prohibir a partidos políticos y organizaciones vinculadas a cuestiones electorales recibir financiamiento extranjeros, conformar un registro nacional de agentes de Estados extranjeros y sancionar con la pérdida de la nacionalidad mexicana a quien viole dicha norma.

Los argumentos refieren que se atenta contra la soberanía nacional, que se trata de una intervención norteamericana en asuntos mexicanos, y que quienes reciben los fondos son agentes de gobiernos extranjeros.

Sobre los 400 mil dólares de la Unión Europea a la AMDH, que se utilizarían para financiar un proyecto de observación electoral en 1997 en el Distrito Federal, genera que la UE califique la postura del gobierno mexicano de dictatorial y terca.

En la actualidad, el tema de los recursos económicos para las ONG sigue sin resolverse, sin embargo, existen algunos mecanismos a través de los cuales se permite que las organizaciones civiles accedan a financiamientos, principalmente en el marco de procesos electorales, en los que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Instituto Federal Electoral (IFE) otorga ciertas cantidades de dinero para la observación y monitoreo del desarrollo de las diferentes etapas de los procesos electorales, como sucede en las elecciones federales de 1994, 1997 y 2000 y en muchas otras locales. Las organizaciones que reciben tales recursos, informan el modo en el que es gastado el dinero y los resultados obtenidos.

Más aún, las ONG en la actual transición política proponen que se institucionalice el tema de los recursos económicos, no sólo para que sean más fluidas y transparentes las donaciones del extranjero, sino para que se impulse la creación de un fondo federal a través del cual reciban financiamiento en sus áreas de trabajo y que dichos recursos provengan de instituciones como la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos.

13. El análisis del marco jurídico de las ONG pone de manifiesto que no existen condiciones políticas claras y canales jurídicos adecuados para su relación con el gobierno.

El primer reclamo de las ONG refiere que una constante en los países de América Latina es que no está garantizado plenamente el derecho de asociación, dado que las disposiciones existentes se caracterizan por ser excluyentes, discrecionales, no promotoras, intervencionistas y vigilantes de las asociaciones. Proponen crear condiciones reales que reviertan tal situación con base en principios internacionales en la materia.

Sin embargo, conviene señalar que en México el derecho de asociación en general constituye una prerrogativa garantizada por diversos referentes, desde el ámbito constitucional hasta legislaciones de carácter secundario.

Los artículos constitucionales que reconocen el derecho de asociación son el 9, 25, 26, 35, 123 Apartado A Fracción XVI y 130. En las legislaciones de carácter secundario, dicho derecho se tipifica en el Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal.

En general, con base en el Código Civil las organizaciones civiles se acogen en la figura de Asociación Civil, siempre y cuando sus actividades no tengan un fin preponderantemente económico y con la finalidad de desarrollar actividades sin fines de lucro en diversos campos. La figura de Asociación Civil les permite a las ONG contar un una autonomía organizativa, administrativa y operativa.

Asimismo, las Instituciones de Asistencia Privada (IAP's) cuentan con su propia ley que regula su funcionamiento. Al respecto es pertinente señalar que la reforma aplicada a la ley de IAP's en 1998, genera que 290 organizaciones se amparen por considerar inconstitucional la reforma, además de que las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PVEM en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también interponen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad.

Aunque la autoridad judicial falla a favor de la constitucionalidad de la Ley, el episodio evidencia los intereses económicos y políticos que prevalecen en torno a las organizaciones de la sociedad civil.

Un aspecto importante de la legislación relativa a las organizaciones civiles, lo constituye el esfuerzo por formular reglamentaciones en el ámbito estatal, que en diversos casos aparecen como la intención de crear candados para contener e inhibir su activismo. Estos cuerpos legales existen en Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Nuevo León, Oaxaca, Estado de México y Distrito Federal. Cabe señalar que en Tabasco existe un proyecto que por falta de consenso entre las propias organizaciones y de interlocutor en el Congreso local, se encuentra suspendida.

La ley de Oaxaca, conocida como "Ley Quesillo", es muy importante dado que es una muestra del afán de control por parte del gobierno y de la lucha por la autonomía de las organizaciones civiles. Por su parte, la ley del Distrito Federal, guarda también gran relevancia, ya que es considerada como un logro de las ONG, dado que surge del proyecto que buscan sea aprobado a nivel federal.

En otro orden de ideas, conforme al Artículo 133 de la Constitución que considera a los tratados y acuerdos firmados por el presidente de México y aprobados por el Senado de la República como ley suprema de toda la Unión, los que tienen que ver con el derecho de asociación y están en el supuesto del 133, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención

Americana de los Derechos Humanos; y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Actualmente, el proceso de elaboración de una ley de alcance nacional que les otorgue personalidad jurídica propia a las ONG, se encuentra detenido, ya que desde noviembre de 1998, cuando la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, propone una iniciativa denominada "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles" no se ha desahogado.

Cabe señalar que la lucha de las ONG por impulsar un marco jurídico que las norme, inicia en 1989. Transita por diversas etapas de tensión con el gobierno federal, principalmente por el tratamiento fiscal que intenta imponerles en diversos momentos, los acuerdos no consumados por el propio gobierno para consensar esos temas, así como la iniciativa de las organizaciones por presentar por primera vez un borrador de proyecto de ley en 1995, el cual en los años subsecuentes es perfeccionado.

Al respecto se abre la posibilidad de que en el actual proceso de transición política, la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión reinicie los trabajos para aprobar el proyecto de 1998, con base en los compromisos del presidente de la República de dotar a las ONG de una ley que las regule.

14. Saber cuántas y cuáles ONG existen y dónde están, es un enigma tanto para las ONG como para el gobierno. Si bien ambas instancias cuentan con directorios que permanentemente se actualizan, son elaborados con criterios diferenciados que incluyen o excluyen a muchas organizaciones civiles. Sin embargo, hablando de las ONG de derechos humanos, hay coincidencia en que forman un segmento de no más de 10% del total de las organizaciones registradas esos directorios de asociaciones civiles.

Este dato es de gran trascendencia, pues si bien porcentualmente es reducido, su potencial de acción alcanza enormes dimensiones, dado que representan un movimiento de lucha por la defensa y reconocimiento de los derechos cívicos y políticos fundamentales.

Las ONG pertenecientes a este segmento, si bien no constituyen un movimiento sectorial uniforme ni tampoco tienen un reconocimiento formal en la ley, cuentan con el apoyo de múltiples sectores sociales, como el campesino, académico, político, etc., además de que eventualmente son vistas por el gobierno como socavadoras del Estado de Derecho.

Asimismo, es significativo que conforme al directorio del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), en general los principales puntos de concentración de las ONG, son el Distrito Federal, que es el punto neurálgico de la política del país, la frontera norte, donde existen graves problemas de tipo migratorio y la región sureste del país, donde se asientan los principales movimientos guerrilleros del país y donde existe un alto índice de población indígena.

15. La aparición del movimiento de derechos humanos en México en el que las ONG son actor central, tiene un carácter tardío, en relación a la movilidad de este tipo de organizaciones en otros países de América Latina.

Mientras que con un bajo perfil surge en 1977 en México el Comité Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos, en la década de los años setenta en Chile, Argentina, Paraguay, Brasil, Guatemala, El Salvador, Venezuela y Costa Rica, las ONG de derechos humanos impulsan una amplia movilización contra los gobiernos autoritarios y dictaduras militares.

El carácter tardío de las ONG en México, no sólo deriva de los años en los que aparecen, sino que sus actividades iniciales giran en torno a la difusión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la lucha por la paz, mientras que la cuestión de derechos humanos ocupa una posición secundaria y marginal.

En la década de los años ochenta, es cuando los derechos humanos dejan de ser un tema secundario y se convierten en línea directriz de la movilidad de las ONG. En esos años se sientan las bases conceptuales y sociales del movimiento moderno de las ONG en México y surge un porcentaje importante de las organizaciones de derechos humanos.

En los años noventa, las ONG identifican el valor de la democracia como espacio idóneo para la defensa y protección eficaz de los derechos humanos.

16. Un aspecto que constata la importancia del movimiento de ONG de derechos humanos, lo constituye el hecho de que en la década de los años noventa la atención de organizaciones internacionales toma interés por México, incluyendo al país en sus agendas de trabajo.

Aunado a ello, el gobierno de México ante las críticas y evidencias de violaciones a los derechos humanos, comienza a dar atención más directa y de carácter institucional al problema. Crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) la cual es cuestionada por su vinculación al Poder Ejecutivo Federal hasta 1999 y por el limitado alcance de sus facultades, escenificando desde su creación una confrontación permanente con ONG de derechos humanos nacionales e internacionales.

La actuación de ONG internacionales de derechos humanos busca ampliar los alcances de las actividades de organizaciones nacionales a través de la denuncia nacional e internacional, además de realizar actividades de observación, cabildeo y promoción de derechos humanos, con el fin de incidir en la política gubernamental en la materia.

17. La actuación de ONG internacionales en México se redimensiona con gran fuerza a partir de 1994, en el marco del inicio del conflicto armado en Chiapas. La primera gran movilización de ONG internacionales se efectúa en febrero de 1995 como respuesta al avance del Ejército mexicano en la

zona de influencia zapatista y las órdenes de aprehensión giradas contra dirigentes de EZLN.

Incluso, es palpable la tensión que en el gobierno federal genera la presencia de ONG internacionales, al incluir como hecho inédito en la historia de México y el mundo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el capítulo de soberanía, una advertencia sobre la posibilidad de que el tema de derechos humanos sea utilizado para justificar algún tipo de injerencia extranjera en los asuntos internos de México.

En general, la postura del gobierno mexicano hacia las ONG extranjeras se percibe como ambivalente, dado que hacia el exterior se instrumenta una política de apertura y hacia el interior otra de exclusión y descalificación.

18. Permanentemente, la relación de las ONG de derechos humanos con el gobierno se caracteriza por la tensión generada por mutuas desconfianzas, descalificaciones y posturas encontradas en sus percepciones sobre la situación de los derechos humanos en México.

Entre los factores que pueden atribuirse como causales de tal confrontación, sobresale la histórica hegemonía del PNR-PRM-PRI que monopoliza la representación y participación de la sociedad, con lo que las organizaciones son excluidas, a través de la acción gubernamental para responder con bienes, servicios y soluciones a las demandas y necesidades de grupos y masas.

Sin embargo, ante la crisis del sistema político mexicano que paulatinamente lleva al partido a perder su hegemonía, las ONG comienzan a formular ideas y alternativas en temas fundamentales de la vida política nacional que abren espacios para su expresión y desarrollo, los cuales son aprovechados por las organizaciones con mecanismos propios, ante la ausencia de un marco jurídico adecuado, para participar en el ámbito político.

19. Un indicador de la tensión entre el gobierno y las organizaciones de derechos humanos, lo constituye la represión y hostigamiento contra miembros de estas organizaciones, toda vez que se da por hecho que los actos son planificados, ordenados y realizados por personal de fuerzas de seguridad, grupos paramilitares o grupos armados vinculados al gobierno y en otros casos, existen obstáculos legales y burocráticos para impedir a los luchadores de derechos humanos realizar sus actividades.

El caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH) es un claro ejemplo que constata los actos de hostigamiento y represión, así como el señalamiento hacia el gobierno por su aparente anuencia en los mismos.

Cabe señalar que el caso del PRODH si bien no es aislado en virtud de que muchas otras organizaciones son objeto de las mismas prácticas, desde 1995 permanentemente enfrenta amenazas, hostigamientos, llamadas

intimidatorias y persecuciones que en el transcurso del tiempo se agravan en tono e intensidad.

Asimismo, el caso del PRODH cobra relevancia dado que en diciembre de 2000, luego de concluir la administración del ex presidente Ernesto Zedillo, presenta un informe denominado "*La herencia de Zedillo. Desprecio por los derechos humanos y represión política*" en el que acusa a ese gobierno de ejercer una política de contención social y un incremento de prácticas ilegales como ejecuciones extrajudiciales e institucionalización de represión.

El informe tiene como significado que deja constancia de la tensión ONG-gobierno, donde se señala su responsabilidad en la permisividad o a caso comisión de actos de hostigamiento.

20. Una nítida expresión de la eficaz coordinación de trabajo entre las ONG, del conocimiento de los procesos e instancias para promover denuncias sobre violaciones a derechos humanos y propuestas para su solución, lo representan los organismos internacionales en la materia de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ambas instancias se aprecia una presencia creciente de las ONG.

En la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el papel de las ONG es de gran importancia, pues presentan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en México, proponen posibles soluciones a las mismas, observan la acción gubernamental tendiente a corregir las circunstancias que dan pie a la comisión de dichas violaciones, interactúan con las instancias internas especializadas de ambas comisiones durante sus visitas al país, y se constituyen como canales permanentes de comunicación para prevenir casos, evaluar procesos y resultados y proyectar acciones.

En el caso de la Comisión Interamericana, las ONG juegan un papel trascendental, pues durante la visita a México en 1996, así como en los subsecuentes períodos ordinarios de sesiones, no sólo aportan datos que sirven como insumo para la evaluación y emisión de informes por parte de la Comisión, sino que ponen énfasis en el aspecto cualitativo, en la medida en que sus opiniones positivas o negativas van acompañadas de señalamientos en los que se especifica cuánto se ha avanzado en relación a la meta deseada, el impacto de ese avance y la ponderación de lo que falta por hacer.

En relación a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la acción cualitativa y cuantitativa de las ONG es similar a la de la Interamericana, sin embargo, la existencia de una multiplicidad de órganos que van desde la Oficina del Alto Comisionado, los relatores y grupos de trabajo, obligan a las ONG a desarrollar de manera exponencial y diversificada equipos de trabajo que las representen en cada uno de estos órganos, poniendo a prueba su capacidad de trabajo en red.

21. Si bien prevalece entre las ONG de derechos humanos y el gobierno federal un distanciamiento y abierta confrontación, el tema de las organizaciones civiles muestra un creciente interés gubernamental a partir de 1988.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de la administración gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, plantea tenuemente el fortalecimiento de las organizaciones civiles a través de ampliar causas de concertación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, se observa un interés ampliado al establecerse compromisos concretos hacia las ONG. En particular, reconoce el papel de las organizaciones civiles y anuncia una nueva relación con las mismas, respetar su pluralidad y autonomía, establecer un marco jurídico adecuado, otorgarles un tratamiento fiscal justo, simplificar trámites administrativos ante instancias gubernamentales y brindarles asesoría, además de contemplarlas como consultores calificados en la elaboración de programas y políticas de gobierno.

En el plano institucional, independientemente de que no se perciben grandes resultados, la atención hacia las ONG se refleja con la creación de la Dirección de Enlace con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de Gobernación y la Unidad de Coordinación y Enlace con Organismos No Gubernamentales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Asimismo, la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, no sólo muestra el interés gubernamental hacia los derechos humanos, sino que se constituye como un espacio en el que las ONG tienen importante participación.

En los informes de gobierno que anualmente son rendidos en ese período ante el Congreso de la Unión, no sólo es perceptible el interés gubernamental hacia las organizaciones civiles, sino que además es observable su presencia incremental en ciertas áreas de la administración pública.

22. El año 2000 si bien representa un parteaguas en la historia política de México porque significa el fin de la era revolucionaria con el arribo de un partido diferente al PRI a la Presidencia de la República, también es un año de grandes logros para las ONG, entre los que destaca reposicionarse políticamente como sector con capacidad de incidir en los grandes temas de la agenda nacional y cimentar las bases para una nueva relación con el gobierno federal.

Indicadores de esos logros son que el actual presidente de la República y otros candidatos firman durante la campaña política la denominada Agenda Nacional de la Sociedad Civil a la que Fox Quezada añade compromisos adicionales a los originales. La firma de esa Agenda demuestra la capacidad

de convocatoria de las ONG, pero además constata su capacidad de propuesta.

Una vez electo como presidente, Fox Quezada convoca a las ONG a una mesa de diálogo con el equipo de transición. Se establecen 20 mesas de diálogo en diversos temas, cuyas conclusiones están contenidas en el documento denominado *“Conclusiones y propuestas de la mesa de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el equipo de transición en las áreas social y política del gobierno del presidente Vicente Fox Quezada”*.

La importancia de ese documento radica en los compromisos firmados en la Agenda Nacional de la Sociedad Civil, la cual construye un plan auspiciado por las ONG para incidir en el fortalecimiento de las propias organizaciones como corresponsables en la toma de decisiones y participar en políticas públicas relativas diversos temas vinculados con los derechos humanos y economía social.

23. El primer paso institucional orientado a establecer una nueva relación con las ONG, lo constituye la creación de la Alianza Ciudadana, oficina de la Presidencia encargada de facilitar y alentar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas.

La construcción del camino hacia la nueva relación gobierno-sociedad civil, tiene como primera tarea aprobar un marco legal que otorgue reconocimiento jurídico a las ONG, respete su autonomía, facilite su desarrollo y garantice su participación en políticas públicas.

Cuando estos puntos sean una realidad tangible, tanto el gobierno federal como las organizaciones civiles, podrán caminar juntos sobre el camino hacia una nueva relación.

En su conjunto, las conclusiones expuestas además de validar la hipótesis de la investigación, muestran que hoy existe una nueva relación entre el nuevo gobierno de la República y las ONG, sin embargo, se encuentra en una fase germinal, a la cual habrá que abonar para garantizar que se consolide, para evitar que se contamine, enrarezca y termine en una confrontación similar a la que prevalece con los gobiernos emanados del PRI.

Si bien las condiciones para una relación cordial y verdadera se están construyendo, también hay signos que pueden constituirse como el preludio de una relación tensa.

Al respecto, los primeros días de abril de 2001, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (PRODH) hace público un balance de los 100 primeros días del gobierno de Vicente Fox, en el que sostiene que la tendencia en el nuevo gobierno apunta, con base en la política económica actual, al incremento de la violación a los derechos económicos y sociales; y señala que se abrirán escenarios para la violación a los derechos civiles y políticos, lo que se agudizará por la presencia en el gobierno de personas y grupos que guardan un perfil conservador y reaccionario, además de que la presencia de militares en el

gabinete de orden y respeto, alienta la mano dura y son un peligroso indicador de una visión represiva de la seguridad pública y nacional.

Finalmente, quiero concluir esta investigación señalando que las ONG representan la esperanza de que la democracia se consolide, en tanto que los derechos humanos y la democracia son mutuamente necesarios y consustanciales. Si no hay democracia, no hay derechos humanos y éstos sólo pueden sobrevivir en ella. Las ONG de derechos humanos, se constituyen entonces como guardianes de la democracia. La opinión del PRODH sobre los cien primeros días del gobierno foxista, así lo constatan.

La caja de Pandora y las ONG

La postura del PRODH me lleva a pensar que hay gran similitud entre la caja de Pandora y las ONG. La leyenda de la caja de Pandora, cuenta que un día Zeus se encuentra muy enojado con los hombres, pues estos se vuelven soberbios y malvados, por lo que decide imponerles un castigo, para lo cual llama a Hefaios, el Dios herrero.

Le ordena que fabrique una mujer. Hefaios moldea una estatua a semejanza de las diosas que habitan en los cielos y le otorga un alma con una chispa del fuego divino que arde en el Olimpo. Al terminar su obra, las diosas acuden a observarla y sienten el deseo de regalarle algo.

Atenea le lleva un cinturón de perlas, un vestido púrpura hecho de piedras preciosas y le otorga sabiduría. Afrodita le da grandes virtudes como la belleza. Hermes le proporciona el don de la elocuencia. Como obsequio, Zeus la nombra Pandora, que significa la mujer de todos los dones.

Después de bautizarla, le da un pequeño cofre, en el que están encerrados todos los males que podían hacer llorar, sufrir y destrozar a los hombres. Zeus le pide que tenga mucho cuidado con él y le recomienda que nunca lo abra, pues los males se escaparían y se esparcirían por el mundo.

Al bajar a la tierra, la curiosidad llena la mente de Pandora, quien constantemente se pregunta cómo serían esos males y qué pasaría si se asomara por una rendija para ver el contenido del cofre. Hace caso omiso a las observaciones de Zeus y decide descubrir el contenido de la caja y abre un poco la tapa, pero de inmediato tiene que hacerse a un lado, pues un humo negro y espeso escapa por la abertura.

En ese momento, los fantasmas de las enfermedades, dolores, perversidades y vicios comienzan a salir en forma rápida y violenta, inundando al mundo y llenándolo de tinieblas. Pandora intenta cerrar el cofre, sin lograrlo. De esta forma el destino de los mortales se cumple y a partir de ese momento, todos los hombres tienen que padecer y sufrir por el cruel castigo de Zeus.

Cuando por fin terminan de salir todos los males, Pandora mira al interior de la caja y descubre en un rincón un pequeño pájaro con alas color tornasol, que simbolizan la esperanza. Ese fue el único bien que le queda a los hombres como consuelo, entre todas las grandes desgracias.

En mi opinión, esta anécdota tiene una amplia correspondencia con el tema de la investigación. Al respecto, cabe preguntarse ¿a caso la violación a los derechos humanos es un mal escapado de la caja de Pandora? o desde otra perspectiva ¿son las ONG ese pájaro con alas tornasol que representan la esperanza?.

En realidad, esta anécdota es muy sugerente, pues en nuestros días, pareciera que la maldad y la soberbia de los hombres que hacen enfurecer a Zeus, aún siguen vigentes y la violación a los derechos humanos una expresión cruda de esa actitud.

Es factible pensar que en efecto, la esperanza por un mundo mejor es una de las principales banderas de lucha de las organizaciones civiles y que la violación de derechos humanos puede considerarse como una de las principales plagas del siglo XX, en el cual las ONG aparecen, crecen y se redimensionan.

El siglo XX es posible definirlo como sangriento y violento. Los seis millones de muertos resultado del holocausto, los suicidios asociados al misticismo de los kamikase, los efectos de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, las dictaduras militares en Sudamérica y los casos de Aguas Blancas, Acteal, El Charco, El Bosque, etc. en México. son sólo botón de muestra y dan cuenta de ello.

En contraste, las ONG se han constituido como bálsamo de esos males. Metafóricamente hablando, las ONG representan la esperanza de la humanidad frente a las atrocidades del siglo, es decir, se asemejan al pájaro de alas tornasol de la caja de Pandora.

+

Bibliografía y Hemerografía

➤ Libros y Revistas

Acosta Urquidi, Mariclaire

"La construcción de nuevos sujetos: retos y desafíos para las organizaciones civiles de derechos humanos en el 2000" en Revista Los Momentos y el Parteaguas. Núm. 1. México. Junio-agosto, 1999. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. pp. 23 a 30-

Aguayo Quezada, Sergio

"Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano" en Revista Foro Internacional. Volumen XXXII. México. Enero-marzo de 1992, número tres. El Colegio de México. pp. 323 a 341.

Aguayo Quezada, Sergio.

"La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones" en Los derechos políticos como derechos humanos. La lucha por la democracia en México. Edición del CIIH-UNAM en colaboración con La Jornada. México. 1994. pp. 113 a 152.

Aguayo Quezada, Sergio y Parra Rosales, Luz Paula.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral.

Academia Mexicana de Derechos Humanos. Colección ONG de los Sesenta. No. 10. México, 1997. 60 pp.

Aguilar Valenzuela, Rubén.

"Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México", en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. II. México, 1997. pp. 9 a 32.

Aguilar Valenzuela, Rubén

"Fortalecimiento Institucional: concepción y propuesta" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 64 a 75.

Aguilar Villanueva, Luis F.

"Cuidemos a las ONG's" en Sociedad Civil. Organizaciones No gubernamentales. Transición a la democracia. El Colegio de México. Serie Textos para el Cambio No. 10. Ed. Porrúa. México, 1994. pp. 11 a 16.

Aguilar Villanueva, Luis F.

"Las organizaciones civiles y el Gobierno Mexicano" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. II. México, 1997. pp. 83 a 102.

Allaz, Tomás

"Zedillo frente a los derechos humanos" en Revista Proceso. No. 1097. México, noviembre 9 de 1997. pp. 60.

Alonso, Jorge

"La sociedad civil en la óptica Gramsciana" en Revista Sociedad Civil, Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México, 1996. pp. 11 a 29.

Alvarez Ledesma, Mario

"Organismos No Gubernamentales" en Revista Democracia Mexicana. Instituto de Investigaciones Legislativas. No. 10 H. Congreso de la Unión. México 1994. pp. 340 a 351.

AmericasWatch

Derechos Humanos en México. ¿Una política de impunidad?
Ed. Planeta. México, 1991. 253 pp.

Antiguos Alumnos del Instituto Patria

Jesuitas, zapatistas, paristas de la UNAM, sandinistas, es lo mismo
Folleto. México, septiembre de 1999. 24 pp.

Arredondo Ramírez, Vicente

"Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada" en Revista Sociedad Civil, Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 2. México, 1997. pp. 165 a 184.

Arredondo Ramírez, Vicente

Hacia una nueva cultura ciudadana en México.
Foro de Apoyo Mutuo. Universidad Iberoamericana. Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo.
México, 1996. 167 pp.

"Autonomía, Avance Histórico que fortalece y consolida a la CNDH" en Revista Expresión CNDH. Año 1, No. 5, mayo-junio 1999. México. pp. 16 y 17.

Becerra Pozos, Laura

"Los retos de las ONG para el Siglo Nuevo" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1. Volumen II. 1997. México. pp. 207 a 219.

Beltrán del Río, Pascal

"Es Zedillo el que debe disculparse; si confiara en el sistema judicial de México, lo demandaría por difamación: Pierre Sané" en Revista Proceso. No. 1093. México. Octubre 12, 1997. pp. 12-20.

Beltrán del Río, Pascal

"El gobierno mexicano se siente molesto e incómodo bajo el escrutinio extranjero: ONG internacionales" en Revista Proceso. No. 1112. México. Febrero 22, 1998. pp. 14-23.

Bombarolo, Félix y otros

El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe

Editorial FICONG. Argentina, 1992. 186 pp.

Brenes, Randall

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Costa Rica, 1999. 45 pp.

Brito Velázquez, Enrique

"Sociedad civil en México: Análisis y debates" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 2, México, 1997. pp. 185 a 204.

Cabildo, Miguel

"CNDH: la legalidad por encima de la justicia" en Revista Proceso. No. 1267. México. Febrero 11, 2001. pp. 32 a 35.

Campa, Homero

"El dilema: impunidad militar o derechos humanos. Diálogo de sordos entre Mary Robinson y el general Cervantes Aguirre" en Revista Proceso. Núm. 1204. México. Noviembre 28 de 1999. pp. 31 a 33.

Campa, Homero

"Quejas de todos y sobre todo recibió la Alta Comisionada" en Revista Proceso. Núm. 1204. México. Noviembre 28, 1999. pp. 30

Canto Chac, Manuel

"Las organizaciones civiles en la transición" en Las organizaciones civiles en la transición. Red de Centros y Organismos Ecuménicos de Latinoamérica y el Caribe. México, 1998. pp. 1 a 22.

Carrillo, Jesús y Vargas, Néstor
El Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) en las políticas públicas en México: propuesta de evaluación sociopolítica
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Colección ONG de los Sesenta. No. 6. México, 1997. 47 pp.

Casillas, Rodolfo
El Centro de Coordinación de Proyectos Ecuménicos (CECOPE) y su opción de identidad: una sociedad sin marginados
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Colección ONG de los Sesenta. No. 4. México, 1997. 40 pp.

Castells, Manuel
"Proposiciones teóricas para una investigación experimental sobre los movimientos sociales urbanos", en Revista Mexicana de Sociología. Año XXXIV. Vol. XXXIV, No. 1, México. Enero-marzo 1972. pp. 1 a 26.

Castro Salinas, Consuelo
Introducción a las Instituciones Filantrópicas, Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada
Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
Colección Legal. Núm. 1. México, 1997. 8 pp.

Castro Salinas, Consuelo
Cómo Constituir una Asociación Civil con Fines Filantrópicos en México
Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
Colección Legal. Núm. 2. México, 1997. 16 pp.

Castro Salinas, Consuelo
Autorizaciones a las Instituciones sin Fines de Lucro para Emitir Recibos Deducibles en México y Estados Unidos
Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
Colección Legal. Núm. 3. México, 1997. 16 pp.

Castro Salinas, Consuelo
Principales Obligaciones Fiscales de las Donatarias Autorizadas
Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)
Colección Legal. Núm. 4. México, 1997. 23 pp.

Celis, Fernando
Nuevas formas de Asociacionismo en la Cafecultura Mexicana: el Caso de la CNOC
Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 2. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 68 pp.

Cerda Ardura, Antonio

"Las ONG, dice Luis Pasos: Lobos con piel de oveja" en Revista Siempre. Núm. 2313. México. Octubre 16, 1997. s/p.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew

Sociedad Civil y Teoría Política

Fondo de Cultura Económica (FCE). México, 2000. 703 pp.

Darcy de Oliveira, Miguel

"Una Sociedad Mundial Emergente" en Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial.

CIVICUS. Estados Unidos de América. 1994. pp. 21 a 49.

DiMaggio, Paul y Helmut K. Anheier

"Sociología de las organizaciones y de los sectores lucrativos" en Revista Sociedad Civil, Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México. 1996. pp. 75 a 104.

Donati, Pierpaolo.

"La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones" en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, núm. 4, oct-dic, 1997. Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). UNAM-México. pp. 3 a 30.

Drucker, Peter F.

Dirección de Instituciones sin fines de lucro

Editorial El Ateneo. Buenos Aires, Argentina. 1996. 216 pp.

Espino del Castillo Barrón, Margarita

El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos. Elementos para la Reflexión y el Debate. Una visión No Gubernamental

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. México, 1998. 64 pp.

Espiral, S.C.

"El Estado del Arte del Fortalecimiento Institucional" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 81 a 89.

Espiral, S.C.

"Fortalecimiento Institucional: pasos hacia la autonomía, la incidencia y la responsabilidad social de las organizaciones civiles" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 19 a 34.

Fazio, Carlos

Algunos aportes del Secretariado Social Mexicano en la transición a la democracia
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Colección ONG de los Sesenta. No. 1. México, 1997. 42 pp.

Fazio, Carlos

A propósito de PDP: una pieza del rompecabezas democrático mexicano
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Colección ONG de los Sesenta. No. 2. México, 1997. 58 pp.

Fernández, Rubem César

"Privado y público a la vez: El tercer sector en América Latina" en Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial.
CIVICUS. Estados Unidos de América. 1994. pp. 51 a 135.

Ferrer, Miguel Angel

"Sergio Aguayo Quezada es un informante del gobierno de EU" en Revista Impacto. No. 2464. México. Mayo 25, 1997. pp. 26 a 29.

Filmus, Daniel

El perfil de las ONG's en la Argentina
FLACSO. Argentina, 1996. 135 pp.

"Foro Desafíos al Derecho de Asociación en México y América Latina" en Revista Los momentos y el Parteaguas. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. N.º. 2. México. Invierno del 2000. pp. 38 a 42.

Freire, Paul

La Educación como práctica de la Libertad
Ed. Siglo XXI. México, 1969. 151 pp.

Freire, Paul

La importancia de leer y el proceso de Liberación
Ed. Siglo XXI. México, 1984. 176 pp.

Gajardo, Marcela

"Aportes recientes de la investigación al conocimiento del tercer sector en América Latina" en Revista Umbral XXI. Número especial 1. México, 1995. Universidad Iberoamericana. pp. 27 a 32.

Galván Hernández, Beatriz

"Ley de fomento en Tabasco" en Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil. Nueva Epoca. Año 5. No. 17. México, Julio-agosto 2000. pp. 27.

García G. Sergio.

Organizaciones No Gubernamentales. Definición, Presencia y Perspectivas
Foro de Apoyo Mutuo. México. 1997. 84 pp.

García Sayán, Diego.

"Los organismos no gubernamentales" en Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Antología Básica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Serie Educación y Derechos Humanos. Costa Rica. Sin fecha. pp. 289 a 310.

Godoy Ramos, Ernestina

"La perseverancia convertida en Ley" en Revista Rostros y Voces de la Sociedad Civil. Nueva Epoca. Año 5. No. 17. México, Julio-agosto 2000. pp. 14.

Gordon R. Sara.

"La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México" en Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM. Vol. 59, número 1, enero-marzo de 1997. México. pp. 53 a 67.

Gordon R. Sara

"Reflexiones en torno a la relación Estado-organizaciones civiles" en De lo Cívico a lo Público. Una Discusión de las organizaciones civiles
Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles.
México, 1998. 145 pp.

Hengsternberg, Peter y otros.

Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad
Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1999. 477 pp.

Hurtado Galván, Laura

Desarrollo desde arriba y desde abajo. Información, documentación y comunicación en las ONG's de América Latina
Cusco, Perú. 1995. 371 pp.

Ingram, Richard T.

Dez Responsabilidades Básicas Das Diretorias de Organizacoes sem fins lucrativos

National Center for Nonprofit Boards. Washington, D.C. 1996. 23 pp.

Innovaciones y Redes para el Desarrollo (IRD)

Gestión y Políticas Institucionales en Organismos No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina

Carlos Salazar-Editor. Lima, Perú. 1990. 325 pp.

Jelin, Elizabeth

"¿Ciudadanía emergente o exclusión?. Movimientos sociales y ONG's en los años noventa?" en Revista Mexicana de Sociología. IIS-UNAM. No. 4/94. México. pp. 91 a108.

Kendall, Jackie y Bobo, Kim

Organizing for Social Change. A Manual for activists in the 1990s

Midwest Academy. United States of America. 1991. 288 pp.

Leñero, Luis

El Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A.C: una experiencia colectiva de investigación aplicada y promoción social en la segunda mitad del siglo XX

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)

Colección ONG de los Sesenta. No. 7. México, 1997. 47 pp.

León Aulina de, Emilliene

"La agenda común para la participación de las organizaciones civiles en el desarrollo social" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debate. DEMOS. Núm. 2, Vol. 1. México, 1997. pp. 211 a 214.

López Casillas, Cuahutémoc Arturo

"El fortalecimiento institucional desde la experiencia del IMDEC" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 35 a 46.

Lovera, Sara

¿De que hablamos cuando nos referimos a los Derechos Humanos?

Mimeo. Diciembre 10, 1999. México. 13 pp.

Martínez de Pisón, José

Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad

Egido Editorial. España. 1997. 271 pp.

McConnell Sharon L.

El Centro de Estudios Ecuménicos: tres décadas en búsqueda de la unidad y la justicia social

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)

Colección ONG de los Sesenta. No. 5. México, 1997. 41 pp.

Martínez Velóz, Jaime.

"La visita de la señora Robinson" en Revista Proceso. No. 1204. México. Noviembre 28, 1999. s/p.

Maza, Enrique

"La temida visita de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos. Ser migrante en México: la ruleta rusa" en Revista Proceso. No. 1203. México. Noviembre 21, 1999. pp. 24 a 31

Melucci, Alberto

"Teorías de los movimientos sociales" en Revista Estudios Políticos, nueva época, Vols. 4/5, núm. 4, octubre de 1985. México. pp. 92 a 105.

Mergier, Anne Marie

"El Parlamento Europeo dará la batalla para otorgar ayuda a la Academia Mexicana de Derechos Humanos" en Revista Proceso. No. 1063. México. Marzo 16, 1997. pp. 36 a 38.

Mergier, Anne Marie

"Con su rechazo a Morris Tidball, un nuevo desaire del presidente Zedillo a Amnistía Internacional" en Revista Proceso. No. 1092. México. Octubre 5, 1997. pp. 10 y 11.

Messner, Dirk

"Organizaciones No Gubernamentales: ¿nueva esperanza o actores sobreestimados? Procesos de búsqueda en América Latina y experiencias de los países industrializados" en Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad

Ed. Nueva Sociedad. Venezuela. pp. 437 a 454.

Meyer, Carrie A.

The Economics and Politics of NGOs in Latin America

Ed. PRAEGER. United States of America. 1999. 196 pp.

Miraftab, Faranak.

"Coqueteando con el enemigo. Desafíos de las ONG para el desarrollo y el empoderamiento" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. No. 1, Vol. II. México 1997. pp. 33 a 58.

Monge, Raúl

"Mireille Roccatti reclama: en este año la CNDH ha emitido cinco recomendaciones contra el Ejército... pero soy muy débil, ¿verdad?" en Revista Proceso. No. 1093. México. Octubre 12, 1997. pp. 12.

Mosquera, Salomón

Cara y Cruz de los Proyectos de Desarrollo

Folleto. Quito, Ecuador, 1991. 14 pp.

Navarro, Alberto

Política comunitaria de cooperación para el desarrollo. La participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos
Instituto de Cooperación para el Desarrollo. Madrid, España. 1992. 306 pp.

Noriega Malo, María Elena y Murray, Milton

Apoyo Financiero ¿cómo conseguirlo?

Editorial Diana. México, 1995. 182 pp.

Olivas, Mireya

"Robinson gana la primera partida en México" en Revista Milenio. México. Noviembre 29 de 1999. pp. 25.

Olivera, Patricia E.

"Sociedad Civil en la perspectiva espacio-temporal de la globalización" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 2, Vol. II. México, 1998. pp. 127 a 153.

Olson, Mancur

The logic of collective action.

Nueva York. Schockea. 1968. 123 pp.

Olvera, Alberto J.

Movimientos Sociales Prodemocráticos. Democratización y Esfera Pública en México: el caso de Alianza Cívica

Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 6. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 67 pp.

Olvera, Alberto J.

Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto

Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 1. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 72 pp.

Olvera Rivera, Alberto y Avritzer, Leonardo

"El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición a la democracia" en Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Año LIV. No. 4. México, octubre-diciembre 1992. pp. 227 a 248.

Orellana, María de la Paz

"Derechos humanos, preocupación fundamental" en Revista Tiempo. No. 2692. México, noviembre 1997. pp. 3 a 35.

Ortega Pizarro, Fernando

"Las principales instituciones de asistencia advierten que no aceptarán la nueva ley" en Revista Proceso. Núm. 1153. México. Diciembre 6, 1998. pp. 27 a 29.

Palomo, Armando R.

La acción social de COPEVI y su relación con las políticas de poblamiento y vivienda

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)

Colección ONG de los Sesenta. No. 9. México, 1997. 71 pp.

Pérez Yarahuán, Gabriela y García-Junco, David

"¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México?. Análisis de una propuesta" en Organizaciones Civiles y Políticas Publicas en México y Centroamérica. Ed. Porrúa. México, 1998. pp. 451 a 488.

Pi I Murugó, Anna

"Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos" en Revista Este País.

México. Número 87. Junio 1998. pp. 39 a 48.

Pliego Carrasco, Fernando

"Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Número 1. Vol. II. México, 1997. pp. 125 a 164.

Quero, Morgan

Sociedad Civil y Gobernabilidad en Morelos

Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 3. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 64 pp.

Rabasa Gamboa, Emilio

Mexicano: Esta es tu Constitución (versión comentada)

Ed. Porrúa. México, 1997. 435 pp.

Ramírez Hernández, Gloria

Organízate para defender tus derechos. Algunos elementos de las Organizaciones Civiles

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos/FCPyS-UNAM. México, 1999. 24 pp.

Ramírez Hernández, Gloria

El papel de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos

Serie de temas selectos de derechos humanos. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. Facultad de Ciencias Política y Sociales. UNAM. México, 2000. 49 pp.

Red para el Desarrollo y las Comunicaciones de las Mujeres Africanas. "El sector voluntario y sin fines de lucro en el Africa Subsahariana" en Ciudadanos en Construcción de la Sociedad Civil Mundial. CIVICUS. EUA. 1994. pp. 265 a 348.

"Reglamentar y Controlar las ONG's. Decreto 312" en Alianza Cívica del Distrito Federal. Organo de información, capacitación y análisis. Año 1, número 4. septiembre 1996. pp. 12.

Reygadas Robles Gil, Rafael

Abriendo Veredas. Iniciativas públicas y sociales de las organizaciones civiles

Convergencia de Organismos civiles por la Democracia. Ed. SIPRO. México, 1998. 619 pp.

Reygadas Robles Gil, Rafael y Godoy Ramos, Ernestina

Reforma del Estado y Organizaciones Civiles. Mimeo. México., 1999 30 pp.

Riechmann, Jorge y Fernández Buey, Francisco.

Redes que dan Libertad

Introducción a los nuevos movimientos sociales.

Ed. Paidós.

España. 1996. 301 pp.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús
Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA
Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1998.
Tomos I, II y III. 1120 pp.

Salazar Villava, Claudia M.
"El fortalecimiento institucional y las articulaciones entre organizaciones civiles" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las organizaciones civiles y sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 13 a 18.

Salgado, Juan
DESMI: trazando el cambio hacia la economía solidaria
Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)
Colección ONG de los Sesenta. No. 3. México, 1997. 37 pp.

Salomon, Lester M. Y Anheier Helmut K.
"En busca del sector no lucrativo: la cuestión de las definiciones" en Revista Umbral XXI. Número especial 1, 1995. Universidad Iberoamericana. México. pp. 7 a 26.

San Juan, Carlos
Ciudad de México: Instituciones y Sociedad Civil. Experiencias de una ciudad en transición
Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 4. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 58 pp.

Schteingart, Martha
"Autogestión urbana y derechos ciudadanos" en Revista Nueva Sociedad. Costa Rica. Núm. 114, julio-agosto 1991. pp. 133 a 142.

Serrano G., Enrique
"Modernidad y Sociedad Civil" en La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad. El Colegio de México. México, 1999. pp. 55 a 81.

Serret, Estela y otros
"Para una re-construcción de la categoría de sujeto político" en Revista Sociológica. Año 6, número 15. Enero-abril 1991. UAM-Azcapotzalco. México. pp. 67 a 88.

Servicios de Apoyo Local al Desarrollo de Base, A.C. (Saldebas)
"Las empresas sociales: una forma de fortalecer a las organizaciones civiles" en Fortalecimiento Institucional. Propuestas para las Organizaciones Civiles y Sociales. Editorial Espiral. México, D.F. 1999. pp. 55 a 63.

Smelser, Neil.

Teoría del comportamiento colectivo

México, F.C.E. 1989. 321 pp.

Suárez, Rocio y Van Remmen, Ludia

Hacia una nueva cultura feminista: una semblanza histórica del CIDHAL

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)

Colección ONG de los Sesenta. No. 8. México, 1997. 62 pp.

Tarrés Barrasa, María Luisa

Construyendo ciudadanía en un sistema de partido único: Las ONG's de mujeres y su contribución a la democracia mexicana

Mimeo. El Colegio de México. Septiembre de 1995. México. 23 pp.

Tarrés Barraza, María Luisa

"Las organizaciones del movimiento de mujeres en la Reforma Política", en La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad. COLMEX. México. 1999. pp. 217 a 257

Torre, Reneé de la y Ramírez Juan Manuel

Conservadurismo, Sociedad Civil y Gobernabilidad. Nuevas grupalidades en Guadalajara

Serie Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 5. Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. México, 2001. 56 pp.

Torres Nafarrate, Javier

"El concepto de Sociedad Civil: ¿fata morgana?" en Revista Sociedad Civil. Análisis y Debates. DEMOS. Núm. 1, Vol. 1. México, 1996. pp. 45 a 61.

Villalobos Grzybowicz, Jorge

"Tópicos del Tercer Sector" en Revista Encuentro. Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Núm. 2. Enero-marzo de 1999. México. pp. 19 a 29.

Wiseberg, Laurie S.

The importance of Freedom of Association for Human Rights NGO's

Centre for Human Rights and Democratic Development. Canadá. 1993. 31 pp.

➤ Artículos periodísticos

"A debate público llama Rodríguez Ocegüera a Sergio Aguayo" en La Jornada. México. Mayo 10, 2001. pp. 2.

"Aclara la CMDPDH su relación con fuentes de financiamiento" en La Jornada. México. Abril 21, 2001. pp. 2.

"Acordó la ALDF un punto de acuerdo que rechaza actos cometidos contra el Prodh" en Reforma. México. Noviembre 10, 1999. pp. 13.

Acosta, Jesús.

"Torturan a abogada del Prodh" en Reforma. México. Octubre 30, 1999. pp. 4

Acosta Urquidi, Mariclaire

"Exige esclarecimiento de las agresiones contra el Centro Pro" en La Jornada. México. Noviembre 7, 1999. pp. 2.

Acosta Urquidi, Mariclaire

"Oportunidad histórica" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 12.

Adalid, Tatiana

"Incorporarán a ONG y empresarios en el manejo de áreas naturales de Quintana Roo" en Crónica. México. Julio 24, 1996. pp. 16.

Agencia EFE

"Preocupa a Europa derechos en México" en Reforma. México. Noviembre 16, 1997. pp. 16.

Aguayo Quezada, Sergio

"La nueva agenda social de las organizaciones civiles" en Suplemento Política de El Nacional. No. 3. México. Octubre 24, 1994. pp. 13 a 15.

Aguayo Quezada, Sergio

"El Ombudsman que esperábamos" en La Jornada. México. Agosto 16, 1995. pp. 9.

Aguayo Quezada, Sergio

"Veto en Bruselas. Soberanía convenenciera" en Reforma. México. Marzo 12, 1997. pp. 17.

Aguayo Quezada, Sergio
"Las Batallas del 97. Derechos humanos ¿qué pasa?" en Reforma. México. Octubre 1°, 1997. pp. 19.

Aguayo Quezada, Sergio.
"Entre lo pasado y lo presente. Sociedad y partidos" en Reforma. México. Mayo 19, 1999. pp. 17.

Aguilar Gordillo, Ricardo
"La participación corresponsable de la sociedad, estrategia del nuevo Plan Nacional de Desarrollo" en El Nacional. México. Junio 14, 1995. pp. 16

Aguilar Zinser, Adolfo
"Aguas Blancas: síntomas de parálisis" en El Nacional. México. Agosto 18, 1995. pp. 13.

Aguirre, Mayra
"Listos para recibir recomendaciones: SG. Espera la dependencia contribuir con información para colaborar en la visita de Robinson" en El Universal. México. Noviembre 24, 1999. pp. 17.

Alcántara, Armando
"Reunión de Ernesto Zedillo con representantes de ONG. Garantizar los derechos humanos, preocupación fundamental" en El Nacional. México. Octubre 6, 1997. pp. 3.

Alvarez S, Joaquín
"Reglamentarán la participación de las ONG en México" en Uno más Uno. México. Octubre 9, 2000. pp. 12.

"Amenazado de muerte, el director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro" en El Financiero. México. Agosto 24, 1995. pp. 2.

Aponte, David
"400 ONG aceptan la asesoría de la ONU" en La Jornada. México. Marzo 15, 1994. pp. 12.

Aponte, David
"Absurda resolución sobre Chiapas, dice De Icaza" en La Jornada. México. Agosto 21, 1998. pp. 5.

Aponte, David

"Los Pinos y Chiapas, en la agenda de Mary Robinson" en La Jornada. México. Septiembre 29, 1999. pp. 16.

"Aprueba la ALDF la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social de Organizaciones Civiles" en Excélsior. México. Abril 14, 2000. pp. 32.

Aranda, Jesús

"La CNDH se creó por críticas del exterior: Gudiño Pelayo" en La Jornada. México. Abril 20, 1998. pp. 14.

Aranda, Jesús

"Green: innecesaria, la mediación internacional" en La Jornada. México. Octubre 27, 1998. pp. 9.

Aranda, Jesús

"Falla Corte a favor del GDF en materia de asistencia privada" en La Jornada. México. Mayo 18, 2000. pp. 39.

Avila, Juan José De

"Informarán ONG sobre persistencia de violaciones a derechos en México. Expondrán a Robinson el ataque a Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 15, 1999. pp. 9.

Avila, Juan José De

"Dará el Centro Pro a funcionaria de la ONU un informe; teme más atentados" en La Jornada. México. Noviembre 22, 1999. pp. 8.

Avila, Juan José De

"Pide la Corte Interamericana proteger a Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 22

Avila, Juan José De

"A petición de Robinson, vendrán al país dos relatores de la ONU" en La Jornada. México. Noviembre 27, 1999. pp. 5.

Avila, Juan José De

"Expondrán ONG a Robinson el caso del general Gallardo" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 10.

Avila, Juan José De

"El informe presentado a Robinson, sería la base. Hay consenso entre ONG sobre su agenda de discusiones con autoridades" en La Jornada. México. Noviembre 30, 1999. pp. 8.

Avilés, Jaime -

"Carta a Mary Robinson" en La Jornada. Editorial El Tonto del Pueblo. México. Noviembre 27, 1999. pp. 4.

Azis Nassif, Alberto

"Los ciudadanos. Entre la organización y el desorden" en La Jornada. México. Julio 25, 1995. pp. 22.

Aziz Nassif, Alberto

"Poder Ciudadano" en La Jornada. México. Octubre 12, 1999. pp. 19.

Badillo, Miguel

"Las ONG en la mira del CISEN" en El Universal. México. Noviembre 27, 2000. pp. 30.

Balboa, Juan

"Encontrará Robinson que en Chiapas hay 70 mil militares" en La Jornada. México. Noviembre 26, 1999. pp. 12.

Ballinas, Víctor

"Organizaciones sociales, cuna de liderazgos corruptos en el Edomex" en La Jornada. México. Septiembre 11, 2000. pp. 5.

Ballinas, Víctor

"Piden ONG reconocimiento legal para ampliar sus labores" en La Jornada. México. Noviembre 27, 2001. pp. 13.

Ballinas, Víctor

"Exígen ONG incrementar apoyos para las comunidades indígenas" en La Jornada. México. Diciembre 4, 2000. pp. 21.

Ballinas, Víctor

"Prevé ONG violaciones a derechos humanos económicos y sociales este sexenio" en La Jornada. México. Abril 5, 2001. pp. 17.

Barajas, Esperanza

"Analizan normas y apoyo para ONG" en Reforma. México. Marzo 22, 2001. pp. 4.

Bautista, Genaro

"Proponen expertos de la ONU resolutivo sobre derechos humanos en México" en La Jornada. México. Agosto 19, 1998. pp. 21.

Becerra Acosta, Jeannette

"Las ONG y el sueño mexicano de Lansing" en Excélsior. México. Marzo 2, 1998. pp. 14.

Becerril, Andrés

"El PRD solicita al Senado intervenir en el caso Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 17, 1999. pp. 22

Becerril, Andrés

"Mary Robinson debe conocer la realidad de Chiapas: PAN y PRD" en La Jornada. México. Noviembre 19, 1999. pp. 13.

Becerril, Andrés

"Informarán ONG sobre la violación sistemática a los derechos. Conocerá Robinson la situación en Chiapas" en La Jornada. México. Noviembre 23, 1999. pp. 5.

Becerril, Andrés

"Exabruptos senatoriales ante Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 5

Becerril, Andrés

"A ninguna autoridad reportan fondos extranjeros" en Excélsior. México. Noviembre 2, 1998. pp. 14.

Becerril, Andrés

"No es obligatorio reportar donativos: Arizmendi" en Excélsior. México. Noviembre 3, 1998. pp. 10.

Bonfil, Luis

"ONG, extraordinario negocio de nuestra época: CNDH" en La Jornada. México. Marzo 16, 2001. pp. 49.

Bordón, Alejandra

"Mayoritea el PRD Ley de Asistencia" en Reforma. México. Diciembre 11, 1998. pp. 1

Breach Velducea, Miroslava

"Entregan reporte especial a Mary Robinson. Impunidad e inseguridad en la Sierra Tarahumara: activistas" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 13.

Brooks, David

"Conquistó simpatía y apoyo de influyentes ONG estadounidenses" en La Jornada. México. Agosto 25, 2000. pp. 25.

"Buscan desacreditar a la CNDH, dice Mario Alvarez" en Uno más Uno. México. Septiembre 23, 1997. pp. 12.

Calderón, Alicia

"Carecen de reglas ONG" en Reforma. México. Agosto 27, 1999. pp. 11.

Camacho, Grisel

"Urge crear organizaciones defensoras de derechos humanos que sean efectivas" en Uno más Uno. México. Noviembre 15, 1997. pp. 22.

Camacho Guzmán, Oscar

"Dictamen de diputados priistas: no podrán ONG recibir apoyo foráneo para observación electoral" en La Jornada. México. Abril 24, 1997. pp. 29.

Cárdenas, Elena

"Deja García Lizama la presidencia de la Junta de Asistencia Privada" en Excélsior. México. Diciembre 2, 1998. pp. 14.

Cardoso, Laura

"Carecen de transparencia en recursos ONG, afirman" en El Universal. México. Mayo 26, 2000. pp. B-3.

Carrasco, Jorge.

"Difícil tránsito de México en Derechos Humanos" en Reforma. México. Diciembre 10, 1998. pp. 15.

Carrillo, Pablo César

"Responden a Robinson. Niega Ejército violar derechos" en Reforma. México. Noviembre 28 de 1999. pp. 4.

Carrizales, David
"Propone el PAN regular las actividades de ONG neolonesas" en La Jornada. México. Agosto 17, 1999. pp. 12.

Carrizales, David
"Los ciudadanos participan más en las ONG. Se están haciendo obsoletos los partidos, dice Alvin Toffler" en La Jornada. México. Septiembre 24, 1999. pp. 9.

Cason, Jim
"Trataré asuntos muy difíciles en México: Robinson" en La Jornada. México. Octubre 8 de 1999. pp. 19.

Cason, Jim
"Legisladores de EU reprueban ataques contra Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 9, 1999. pp. 11.

Cason, Jim
"Difícil y compleja, la agenda de Mary Robinson" en La Jornada. México. Octubre 9 de 1999. pp. 13.

Cason, Jim
"Exige Amnistía investigación de agresiones contra el Centro Pro" en La Jornada. México. Noviembre 3, 1999. pp. 8.

Cason, Jim
"Amenazada, la activista Digna Ochoa deja el país temporalmente" en La Jornada. México. Septiembre 20, 2000. pp. 17.

Castillo Chávez, Miguel
"SRE: imposible validar la intervención electoral" en Excélsior. México. Marzo 25, 1997. pp. 14.

Cerda, Patricia
"Las ONG Internacionales cuentan con información incompleta, opina la CNDH" en Excélsior. México. Octubre 10, 1997. pp. 33.

Chamberlin, Michael
"Derechos humanos: señales y certezas" en La Jornada. México. Diciembre 29, 2000. pp. 16.

"Chiapas, la Rebelión sin Cabeza" en Excélsior. México. Abril 13, 1998. pp. 36.

Cisneros Morales, Jorge

"Buscará Robinson acuerdo ambicioso con México" en La Jornada. México. Octubre 12, 1999. pp. 24.

Cisneros Morales, Jorge

"Abogados de EU piden garantizar la seguridad de Digna Ochoa" en La Jornada. México. Noviembre 2, 1999. pp. 39.

Cisneros Morales, Jorge

"El ataque a Ochoa, preludio de guerra sucia: AMDH" en La Jornada. México. Noviembre 5, 1999. pp. 11.

"Clima desalentador para las ONG de derechos humanos en México" en La Jornada. México. Septiembre 8 de 1999. pp. 22.

"Comenta monitoreo preelectoral por parte del NED" en La Jornada. México. Marzo 21, 2000. pp. 2.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

"Consideraciones sobre las ONG y la procedencia de sus recursos" en La Jornada. Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía. Núm. 10. México. Julio, 17, 1997. pp. 2 y 3.

Concha Malo, Miguel

"Organizaciones ciudadanas y transición" en La Jornada. Septiembre 18, 1999. pp. 12.

Concha Malo, Miguel

"Sociedad civil y campañas políticas" en La Jornada. México. marzo 4, 2000. pp. 14.

Cornejo, Jorge Alberto

"ONG a Robinson: EU abusa del derecho a proteger su frontera" en La Jornada. México. Noviembre 26, 1999. pp. 7.

Coronel, Maribel R.

"La ingeniería financiera de la Iglesia católica ofrece servicios a 500 ONG" en El Nacional. México. Noviembre 18, 1994. pp. 22.

Correa, Eduardo

"Gobernación ataca a ONG Agustín Pro" en Semanario Hoy. México. Noviembre 11, 1999. pp. 2.

Cruz, Angeles

"Carecen de recursos y reconocimiento oficial. Durante 20 años, las asociaciones civiles han operado en las sombras" en La Jornada. México. Abril 26, 1999. pp. 18.

Dávalos, Renato

"ONG lo cuestionan" en Excélsior. México. Octubre 6, 1997. pp. 10.

Dávalos, Renato

"La administración de justicia y la impunidad, problemas muy difíciles en México: M. Robinson" en Excélsior. México. Noviembre 25, 1999. pp. 42.

Delgado, Mónica

"Causa polémica reunión del Presidente con ONG" en Reforma. México. Octubre 4, 1997. pp. 2.

Delgado, Mónica

"Amenazan ONG con boicotear acuerdo con UE. Niega Zedillo deterioro de derechos humanos" en Reforma. México. Octubre 6, 1997. pp. 21.

"Demanda la CNDH protección para el Centro Miguel Pro" en La Jornada. México. Septiembre 20, 1999. pp. 16.

"Demandan a Jorge Madrazo desmienta públicamente afirmaciones contra ONG" en El Financiero. México. Junio 8, 1995. pp. 1.

"Denuncia persecución abogada de ecologista" en Reforma. México. Abril 11, 2000. pp. 11.

"Denuncia Prodh nuevos actos de intimidación" en Reforma. México. Septiembre 9, 1999. pp. 2.

"Demandan a Jorge Madrazo desmienta públicamente afirmaciones contra ONG" en El Financiero. México. Junio 8, 1995. pp. 1

"Derechos de la Libertad de Asociación" en Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía. Núm. 34 La Jornada. México. Julio 15, 1999.

"El contacto con las ONG, clave de su próxima visita a México" en La Jornada. México. Noviembre 22 de 1999. pp. 3.

"El incontrolable aumento de las ONG" en Uno más Uno. México. Febrero 7, 2001. pp. 22.

"El sacerdote recibió dos llamadas anónimas. Amenazas de muerte contra el jesuita David Fernández Dávalos y sus familiares" en La Jornada. México. Agosto 18, 1995. pp. 26.

Elizalde, Triunfo

"Miembro de la ANAD cuestiona la labor que desarrolla la CNDH" en La Jornada. México. Junio 4, 1995. pp. 18.

Elizalde, Triunfo

"Zedillo debe informar a la nación acerca de los aparatos de seguridad" en La Jornada. México. Agosto 24, 1995. pp. 20.

Elizalde, Triunfo

"Piden ONG que se les consulte para designar a autoridades de la CNDH" en La Jornada. México. Diciembre 10, 1997. pp. 23.

Elizalde, Triunfo

"Recibió el Pro Juárez otros cuatro anónimos con amenazas de muerte" en La Jornada. México. Septiembre 8, 1999. pp. 16.

Elizalde, Triunfo.

"Otra amenaza de muerte a miembros del Pro Juárez" en La Jornada. México. Septiembre 15, 1999. pp. 19

Elizalde, Triunfo

"Organizaciones Internacionales se solidarizan con el Pro Juárez" en La Jornada. México. Septiembre 18, 1999. pp. 14.

Elizalde, Triunfo.

"Nueva Amenaza de bomba al Pro" en La Jornada. México. Octubre 14, 1999. pp. 9.

Elizalde, Triunfo

"Lamenta la PGR no poder actuar en la denuncia del Centro Pro" en La Jornada. México. Octubre 31, 1999. pp. 53.

Elizalde, Triunfo

"Exige ONG a Zedillo proteger a integrantes del Centro Pro" en La Jornada. México. Febrero 4, 2000. pp. 18.

Elizalde, Triunfo

"El gobierno zedillista persiguió a 48 organismos de derechos civiles" en La Jornada. México. Diciembre 26, 2000. pp. 9.

"En Francia, el mandatario mexicano dialogará con cuatro organizaciones de derechos humanos" en Uno más Uno. México. Octubre 30, 1997. pp. 6.

Enciso, Angélica

"Robinson convoca a seguir combatiendo la impunidad" en La Jornada. México. Noviembre 26 de 1999. pp. 22.

"Encontrará Robinson que en Chiapas hay 70 mil militares" en La Jornada. México. Noviembre 26 de 1999. pp. 12.

"Entregó Sedesol 500 mil pesos a diez ONG" en El Nacional. México. Agosto 15, 1997. pp. 16.

"Envía la CNDH una recomendación al gobierno de Morelos" en Excélsior. México. Marzo 13, 1998. pp. 30.

Envila Fisher, Alejandro

"Batalla por la filantropía" en Uno más Uno. México. Noviembre 11, 1998. pp. 7.

"Establece paralelismos entre Negroponte y ONG" en La Jornada. México. Septiembre 16, 2000. pp. 2.

Estévez, Delia

"Plan conjunto para garantizar la limpieza electoral, plantean ONG mexicanas en Estados Unidos" en El Financiero. México. Abril 5, 1994. pp. 44.

Estévez, Delia

"México, expuesto a la manipulación de EU por la ayuda a ONG" en El Financiero. México. Junio 17, 1994. pp. 45.

"Exige Centro Prodh investigar amenazas" en Reforma. México. Septiembre 10, 1999. pp. 2.

"Exigen se investiguen amenazas en contra del jesuita David Fernández y familiares" en La Jornada. México. Agosto 23, 1995. pp. 2.

"Externan solidaridad con el Centro Pro" en La Jornada. México. Noviembre 2 de 1999. pp. 2.

"Extranjeros piden a Zedillo fin a las agresiones contra el Centro Pro" en La Jornada. México. Noviembre 4, 1999. pp. 19.

Ezeta, Héctor Manuel

"El AMI y las ONG" en El Nacional. México. Febrero 17, 1998. pp. 16.

Flores, Armando

"Pedirán ONG's europeas no firmar el acuerdo comercial con México" en El Economista. México. Octubre 28, 1997. pp. 41.

Flores, Linaloe R.

"El tercer sector en México. ONG ayuda descontrolada" en Reforma. México. Marzo 12, 2000. pp. 8

Flores G. Jesús

"Crítico Roccatti Velásquez la campaña de desprestigio en contra de la CNDH" en Uno más Uno. México. Octubre 1º, 1997. pp. 22.

Fuentes, Victor

"Pide Fox ayuda a ONG" en Reforma. México. Agosto 24, 2000. pp. 7.

Fundación Alcance

"Las ONG en el mundo" en El Economista. México. Marzo 19, 1998. pp. 12.

García Rojas, Luis

"Tiene la CNDH un problema básico: su estrecha vinculación con el Ejecutivo" en Uno más Uno. México. Septiembre 18, 1997. pp. 17.

Garduño, Roberto

"Responsabilizan 3 ONG al CISEN de actos de espionaje telefónico" en La Jornada. México. Octubre 12, 1995. pp. 25

Garza, Javier

"Dona Gran Bretaña 2 millones a ONG" en Reforma. México. Junio 9 de 1998. pp. 14.

- Gil Olmos, José
"Defensa de derechos frente al pueblo, no ante ONG foráneas" en La Jornada. México. Octubre 9, 1997. pp. 12.
- González, Cecilia
"Piden ONG fondo para asistencia" en Reforma. México. Noviembre 10, 2000. pp. 13.
- González, Cecilia
"ONG, entre el escrutinio y el acceso a recursos" en Reforma. México. Noviembre 13, 2000. pp. 16.
- González, Cecilia
"Ofrece Fox a ONG incentivos fiscales" en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4.
- González, Cecilia
"Piden a organizaciones civiles dejar atrás el protagonismo" en Reforma. México. Noviembre 14, 2000. pp. 4.
- González, Maribel
"Denuncian en OEA política represiva" en El Nacional. México. Octubre 8, 1997. pp. 12.
- González Amador, Roberto
"Participarían ONG en los tratados comerciales" en La Jornada. México. Diciembre 21, 2000. pp. 20.
- González Souza, Luis
"Visitante humanista" en La Jornada. México. Noviembre 27, 1999. pp. 27.
- Granados Chapa, Miguel Angel
"Derechos humanos: dos caras" en Reforma. México. Noviembre 24, 1997. pp. 16.
- Granados Chapa, Miguel Angel
"México en entredicho" en Reforma. México. Agosto 21, 1998. pp. 6.
- Granados Chapa, Miguel Angel
"Derechos más derechos" en Reforma. Plaza Pública. México. Diciembre 10, 1998. pp. 21.

Guarneros, Fabiola
"Protegen las ONG a la delincuencia, denuncia Madrazo" en El Universal. México.
Mayo 27, 1995. pp. 1 y 10.

Guerrero, Claudia
"Condenan la actitud de las SRE" en Reforma. México. Marzo 18, 1997. pp. 9.

Guerrero, Claudia
"Fue un informe decepcionante, señalan ONG" en Reforma. México. Junio 7,
1997. pp. 16.

Guerrero, Claudia
"Preocupan a ONU reportes sobre México" en Reforma. México. Octubre 6, 1997.
pp. 14.

Guerrero, Claudia
"Analizarán europarlamentarios y ONG militarización en México" en Reforma.
México. Noviembre 24, 1997. pp. 7.

Guerrero, Claudia
"Diseñarán ONG agenda rumbo al 2000" en Reforma. México. Agosto 13, 1999.
pp. 12.

Guerrero Ciprés, Salvador
"Hasta el último momento, Sané esperó que lo recibiera Zedillo" en La Jornada.
México. Octubre 9, 1997. pp. 11.

Hernández, Angel
"Alerta Mireille Roccatti sobre intereses mezquinos de organismos internacionales"
en Uno más Uno. México. Noviembre 8, 1997. pp. 7.

Henríquez, Elio.
"El gobierno debe fortalecer la observación de derechos" en La Jornada. México.
Mayo 24, 1999. pp. 7.

Henríquez, Elio
"Hay intentos oficiales de impedir que Robinson visite Acteal: ONG" en La
Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 6.

Henríquez, Elio
"Esperan ONG dialogar con la funcionaria de la ONU, en Acteal" en La Jornada.
México. Noviembre 25, 1999. pp. 13.

Hernández, Luis Guillermo
"Recibirá Robinson denuncias de ONG" en Reforma. México. Noviembre 23, 1999. pp. 6.

Hernández, Luis Guillermo
"Exige Robinson castigar tortura y discriminación" en Reforma. México. Noviembre 24 de 1999. pp. 4.

Hernández, Luis Guillermo
"Solicita la Cocopa apoyo a Robinson" en Reforma. México. Noviembre 25 de 1999. pp. 5.

Hernández, Luis Guillermo
"Afirma Comisionada de la ONU que Zedillo acepta deficiencias" en Reforma. México. Noviembre 25, 1999. pp. 6.

Hernández, Luis Guillermo
"Denuncia Robinson impunidad en México" en Reforma. México. Noviembre 25, 1999. pp. 14.

Hernández, Luis Guillermo
"Rechaza Gobernación apreciación de Robinson" en Reforma. México. Noviembre 26, 1999. pp. 7.

Hernández, Luis Guillermo
"Frenen impunidad en Ejército: ONU" en Reforma. México. Noviembre 26, 1999. pp. 1

Hernández, Luis Guillermo
"Critican las ONG presencia militar" en Reforma. México. Noviembre 26, 1999. pp. 6.

Hernández, Luis Guillermo
"Propone Robinson ombudsman militar" en Reforma. México. Noviembre 29, 1999. pp. 1.

Hernández, Luis Guillermo
"Demandan ONG que se cumplan recomendaciones" en Reforma. México. Diciembre 2, 1999. pp. 7.

Hernández Navarro, Luis

"En el país de Gulliver. ONG, democracia y desarrollo" en Reforma. Suplemento Enfoque. México. Junio 25, 1995. pp. 10 y 11.

Hernández Navarro, Luis

"Abogan en Ginebra por los derechos en Chiapas" en La Jornada. México. Enero 5, 1999. pp. 18.

Hernández Navarro, Luis

"Derechos Humanos: guisos de temporada" en La Jornada. Editorial. México. Noviembre 23, 1999. pp. 21.

Herrera, Rolando

"Acuerdan solicitar protección al Pro" en Reforma. México. Noviembre 10, 1999. pp. 12.

Hirales, Gustavo

"ONG's y derechos humanos" en El Nacional. México. Octubre 8, 1997. pp. 7.

Ibarra, María Esther

"Condenan en el Senado hostigamiento contra el Pro Juárez" en La Jornada. México. Septiembre 27, 1999. pp. 25.

"Indignante, la comparación de las ONG entre México y regímenes dictatoriales" en Uno más Uno. México. Octubre 8, 1997. pp. 8.

"Informarán ONG a Chuayffet acerca de agresiones recibidas" en La Jornada. México. Diciembre 5, 1995. pp. 22.

Informe a Mary Robinson. Titular del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Jornada. Suplemento Especial Derechos Humanos y Ciudadanía. Número 38. México. Diciembre 16, 1999.

"Informe de Organizaciones Civiles ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 106 Período de Sesiones" en La Jornada. Suplemento Especial Derechos Humanos y Ciudadanía. Número 42. México. Abril 27, 2000.

"Informe de Organizaciones Civiles ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su 56 Período de Sesiones" en La Jornada. Suplemento Especial Derechos Humanos y Ciudadanía. Número 42. México. Abril 27, 2000.

"Investiga Segob presunto secuestro de activista por los derechos humanos" en Crónica. México. Noviembre 10, 1999. pp. 10.

Irizar, Guadalupe

"Explica la SRE veto a recursos" en Reforma. México. Marzo 25, 1997. pp. 17.

Irizar, Guadalupe

"Denuncian vigilancia a ONG" en Reforma. México. Mayo 10, 1997. pp. 1.

Isunza Vera, Ernesto

"Qué es eso de la sociedad civil" en La Jornada. Massiosare. México. Noviembre 21, 1999. pp. 8 y 9.

Jardi, Teresa

"Propuesta de ONG de derechos humanos" en Crónica. México. Noviembre 27, 1997. pp. 14.

Jiménez Caliz, Eugenia

"Organizaciones civiles exigen un nuevo marco legal" en Milenio. México. Enero 9, 2001. pp. 36

Kraus, Arnoldo

"¿Qué más dirá Robinson de México" en La Jornada. México. Diciembre 1º, 1999. pp. 32.

"La Comisión Europea fue obligada por México a retirar la ayuda a la AMDH". Boletín de la agencia APF. México. Marzo 20, 1997.

"La tortura en México ¿un problema del pasado?" en Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía Núm. 41. La Jornada. México. Marzo 16, 2000.

"La visita de Mary Robinson" en Uno más Uno. México. Noviembre 26, 1999. pp. 21.

"Las ONG están mal informadas, dice la CNDH" en Uno más Uno. México. Octubre 10, 1997. pp. 22.

Laureano Luna, Benjamín

"Exige castigo por el atentado contra Digna Ochoa" en Reforma. México. Noviembre 10, 1999. pp. 16.

Lira Saade, Carmen

El Bosque en el informe entregado a Mary Robinson. La guerra que quisieron ocultar. La Jornada. Masiosare. Suplemento. Año 3, número 104. México. Noviembre 28, 1999.

Lizárraga, Daniel

"Amenazan ONG's bloquear a México" en Reforma. México. Octubre 6, 1997. pp. 1.

Lizárraga, Daniel

"Crítica Gudiño Pelayo legalidad de la CNDH" en Reforma. México. Abril 15, 1998. pp. 14.

Lizárraga, Daniel

"Urge experta a evitar que en ONG se lleve a cabo lavado de dinero" en Reforma. México. Junio 22, 1999. pp. 19.

Llínas Zárate, Isabel

"Reconoce Finlandia la labor de México sobre derechos humanos" en Uno más Uno. México. Octubre 16, 1997. pp. 5.

López Bárcenas, Francisco

"Carta de un pesimista a Mary Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 27, 1999. pp. 5.

López Barrio, Mario. S.J.

"La agresión contra quienes defienden los derechos humanos es agresión contra la civilidad y la normalidad democrática en nuestro país" en La Jornada. México. Noviembre 3, 1999. pp. 31.

Machado, Oscar

"Amenazan a ONG" en Reforma. México. Septiembre 4, 1999. pp. 17.

"Mariclaire Acosta debió conocer actividades de espionaje de la NED" en La Jornada. México. Abril 23, 2001. pp. 2.

Mariscal, Angeles

"Me inquieta la militarización e impunidad en Chiapas: Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 27, 1999. pp. 3.

Martín, Mónica

"El gobierno de Finlandia reconoce los importantes esfuerzos de México en materia de derechos humanos" en Excélsior. México. Octubre 16, 1997. pp. 30.

Martín, Mónica

"Los mexicanos anhelamos un futuro libre de violaciones a los derechos humanos: Green" en Excélsior. México. Noviembre 24, 1999. pp. 31.

Martínez, Fabiola

"Denuncian ante Robinson violaciones laborales en PEMEX" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 12.

Martínez García, Carlos

"Impunidad y derechos humanos" en La Jornada. México. Diciembre 1° de 1999. pp. 28.

Maya Nava, Alfonso

"¿Quién cuidan los derechos humanos?" en Uno más Uno. México. Diciembre 14, 1997. pp. 14.

Mayorga Hernández, Alejandra

"La Comisión Intersecretarial no obedece a presiones externas, subraya la SRE" en Excélsior. México. Octubre 8, 1997. pp. 13.

Mayorga Hernández, Alejandra

"No habrá persecuciones contra las ONG internacionales: Green" en Excélsior. México. Enero 20, 1998. pp. 36.

Mayorga Hernández, Alejandra

"Entregan donativos a las Diócesis de Tapachula y San Cristóbal para las víctimas de las lluvias y desplazados" en Excélsior. México. Octubre 13, 1998. pp. 28.

Mayorga Hernández, Alejandra

"Aprueba la ALDF la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de Organizaciones Civiles" en Excélsior. México. Abril 14, 2000. pp. 14.

Medellín, Jorge Alejandro

"ONG: Universo complejo. Democracia y derechos humanos, ejes de su crecimiento" en El Universal. México. Marzo 30, 1998. pp. 26.

Medellín, Jorge Alejandro

"ONG: universo complejo. Por cientos, las peticiones de apoyo a fondos del extranjero" en El Universal. México. Marzo 31, 1998. pp. 22.

Medina, María Elena

"Instan a México a dialogar con ONG" en Reforma. México. Octubre 16, 1997. pp. 17.

Medina, María Elena

"Existe disposición a dialogar con ONG" en Reforma. México. Octubre 18, 1997. pp. 5.

Medina, María Elena

"Somete México a Corte de OEA violación de EU" en Reforma. México. Diciembre 10, 1997. pp. 9.

Medina, María Elena

"Derechos Humanos y Relaciones Exteriores en 1997. El Quebranto de Gurría" en Reforma. México. Diciembre 30, 1997. pp. 7.

Medina, María Elena

"Buscan reparar imagen de México en Francia" en Reforma. México. Febrero 19, 1998. pp. 9.

Medina, María Elena

"Promete Green asumir pactos con Robinson" en Reforma. México. Noviembre 22, 1999. pp. 5.

Mejía, Gerardo

"Dará la ONU apoyo a 15 ONG en el D.F." en Reforma. México. Agosto 10, 1994. pp. 15.

Melgar, Ivonne

"Ingresa a equipo de Sedesol dirigente de Alianza Cívica" en Reforma. México. Enero 6, 2001. pp. 14.

Mendoza, Diana Anabell

"¿Qué quieren ocultar en Chiapas?" en Reforma. México. Febrero 19, 1998. pp. 14.

"México cumple compromisos con derechos humanos: SRE" en La Jornada. México. Agosto 21, 1998. pp. 1 y 16.

Meyer, Lorenzo

"La sociedad civil, una utopía no utópica" en Reforma. México. Septiembre 23, 1999. pp. 13.

Meza M., Ana Laura

"Dan a conocer el nacimiento de un ONG pluripartidista" en Ovaciones. México. Agosto 29, 1996. pp. 2.

Michel, Victor H.

"Exigen ONG's a VFQ transparencia en negociaciones con el FMI y el BM" en Excélsior. México. Noviembre 22, 2000. pp. 25.

Miselem, Sofia

"Carmen Moreno restó importancia ayer a la preocupación manifestada por Mary Robinson" en Excélsior. México. Octubre 12, 1999. pp. 35.

Montaño, José Francisco

"Los Ombudsman exigen a Zedillo condenar la represión contra ONG" en El Día. México. Noviembre 16, 1999. pp. 10.

Montero, Ernesto

"Bienvenidas las ONG si se apegan a nuestras leyes, afirmar Rosario Green" en El Nacional. México. Enero 20, 1998. pp. 15.

Montero, Ernesto

"Donativo de \$2 millones a la Academia Mexicana de Derechos Humanos: González" en El Nacional. México. Junio 9, 1998. pp. 24.

Morales, Andrés

"Envían ONG denuncia a Mary Robinson. Policías y militares, acosan a los indígenas del norte de Veracruz" en La Jornada. México. Diciembre 6 de 1999. pp. 57.

Muñoz Bata, Sergio

"Turismo guiado para investigar sobre los derechos humanos" en Reforma. Editorial México. Noviembre 11 de 1999. pp. 31.

Muñoz E. Alma

"Reafirman misioneros que seguirán luchando por los derechos humanos" en La Jornada. México. Enero 27, 1999. pp. 16.

Muñoz Valencia, Araceli

"Dólares de EU para la democracia mexicana" en El Financiero. México. Junio 17, 1997. pp. 40 y 41.

Najar, Alberto

"Derechos humanos, la promesa incómoda" en suplemento Masiosare. La Jornada. México. Diciembre 10, 2000. pp. 8 a 11.

Navarrete, Alberto

"Recibió en la Segob a la Comisionada de la ONU, M. Robinson. La erradicación de la impunidad en cuerpos policiacos requiere un esfuerzo gradual: DCA" en Excélsior. México. Noviembre 26, 1999. pp. 35.

"Niegan que Estado regule finanzas a las ONG" en Reforma. México. Marzo 13, 2000. pp. 17.

"No cesan las amenazas de muerte contra miembros del Centro Pro" en La Jornada. México. Febrero 1º, 2000. pp. 15.

Notimex

"1,500 millones de dólares para la banca, energía y sector social; 10 millones de dólares a Chiapas" en La Jornada. México. Enero 29, 1996. pp. 18.

Notimex

"ONG francesas a Zedillo. En México, las violaciones más graves a derechos humanos en A.L." en El Día. México. Octubre 6, 1997. pp. 4.

Notimex

"Erradicar la impunidad, el compromiso ante la ONU" en Excélsior. México. Diciembre 11, 1998. pp. 30.

Notimex

"Se multiplican persecuciones contra defensores de los derechos humanos" en Excélsior. México. Febrero 24, 1999. pp. 22.

"Nuevas amenazas de muerte contra el personal del Centro Miguel Agustín Pro" en Excélsior. México. Septiembre 24, 1999. pp. 27.

"Nunca me pidieron entrevistas: Zedillo. Rechaza el Presidente acusaciones de Amnistía Internacional" en Reforma. México. Octubre 5, 1997. pp. 8.

Núñez, Ernesto

"Revisan marco legal de ONG" en Reforma. México. Noviembre 16, 1999. pp. 13.

Núñez, Kyra

"Combatir la impunidad, pide una subcomisión de la ONU a México" en La Jornada. México. Agosto 21, 1998. pp. 1, 3 y 4.

Núñez Kyra

"Piden mayor cooperación con Mary Robinson. Debaten en Naciones Unidas la situación de la infancia mexicana" en La Jornada. México. Septiembre 28 de 1999. pp. 48.

Núñez, Kyra

"Puntos difíciles en Chiapas y BC, en la agenda de Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 9 de 1999. pp. 12.

Núñez, Kyra

"La visita de Robinson, tardía pero oportuna, afirman ONG" en La Jornada. México. Noviembre 16, 1999. pp. 10

Núñez, Kyra

"México presentará informe sobre derechos económicos y sociales" en La Jornada. México. Noviembre 17, 1999. pp. 19.

Núñez, Kyra

"Limitaciones en la visita de Robinson a Chiapas" en La Jornada. México. Noviembre 17, 1999. pp. 19.

Núñez, Kyra

"El alud de denuncias, motivo del viaje de Mary Robinson a México" en La Jornada. México. Noviembre 21, 1999. pp. 5.

Núñez, Kyra

"El contacto con las ONG, clave de su próxima visita a México. Posible, un encuentro de Mary Robinson con líderes del EZLN" en La Jornada. México. Noviembre 22, 1999. pp. 3.

Núñez, Kyra

"Mary Robinson: la intervención humanista, el fracaso de la prevención. Los derechos humanos no deben ser otra forma de colonialismo" en La Jornada. México. Noviembre 23, 1999. pp. 3.

"Ofrece Diódoro Carrasco a ONG atender denuncias" en La Jornada. México. Noviembre 10, 1999. pag. 16.

"Ofrece la PGJDF al Centro Pro dispositivo especial de vigilancia" en La Jornada. México. Noviembre 2, 1999. pp. 39.

Olayo, Ricardo y Llanos, Raúl

"Piden IAP diálogo para fijar reglas de respeto" en La Jornada. México. Abril 24, 2000. pp. 51.

Olayo, Ricardo

"Solicita JAP a Robles más atribuciones" en La Jornada. México. Noviembre 13, 2000. pp. 40.

Olvera Rivera, Alberto J.

"Reflexiones Históricas sobre la libertad de asociación. El caso de México", en La Jornada. Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía. Número 34. México. Julio 15, 1999. pp. 4.

Olvera Rivera, Alberto J.

"Política social, sociedad civil y gobierno de transición" en La Jornada. México. Enero 20, 2001. pp. 17.

"Organismos No gubernamentales: definición, presencia y perspectivas" en Excélsior. Sección Ideas. México. Julio 7, 1995. pp. 33 y 34.

Ortiz, Gerardo

"Recomienda la CNDH al Congreso de Morelos evaluar la procuración de justicia" en El Nacional. México. Marzo 13, 1998. pp. 22

Ortiz, Martín

"Felix Salgado y Layda Sansores protagonizaron un bochornoso espectáculo, al arremeter contra Eduardo Andrade, durante la reunión con Mary Robinson". En Uno más Uno. México. Noviembre 25, 1999. pp. 9.

Ortiz, Martín

"Piden reconocimiento jurídico más sólido para las ONG's" en Uno más Uno. México. Noviembre 11, 2000. pp. 13.

Ortiz, Verónica

"Los organismos no gubernamentales, una forma de expresión social: Aguayo" en El Financiero. México. Julio 28, 1996. pp. 23.

- Osorno, Guillermo
"La ruta París-Derechos Humanos-México. Problemas de comunicación" en Reforma. México. Febrero 26, 1998. pp. 6.
- Osorno Covarrubias, Guillermo
"México en la mira de la ONU" en Reforma. México. Febrero 16, 1998. pp. 6.
- "Papel de las Organizaciones No Gubernamentales y los derechos humanos" en El Día. México. Noviembre 9, 1989. pp. 24
- Paredes Rangel, Beatriz
"El papel de la sociedad civil en la conformación de la cultura política" en Suplemento Política de El Nacional. No. 3. México. Octubre 24, 1994. pp. 2.
- Pazos, Luis
"¿Derechos humanos o activistas de izquierda?" en Excélsior. México. Octubre 9, 1997. pp. 7.
- Pérez, Matilde
"Espera el Prodh ayuda de ONG internacionales" en La Jornada. México. Noviembre 4, 1999. pp. 17.
- Pérez, Matilde
"Persisten ataques a derechos humanos e indiferencia oficial, denuncian ONG" en La Jornada. México. Diciembre 2, 1999. pp. 18.
- Pérez Silva, Ciro
"Critican el lamentable papel de Zedillo ante las ONG en Francia" en La Jornada. México. Octubre 8, 1997. pp. 21.
- Pérez Silva, Ciro
"Planteó reducir la presencia militar en Chiapas. ONG: el gobierno debe atender recomendaciones de Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 29, 1999. pp. 14.
- Petras, James
"El posmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG" en Excélsior. Sección Ideas. México. Noviembre 26, 1996. pp. 23 y 24.

Petras, James

"Las dos caras de las ONG" en La Jornada. México. Agosto 8, 2000. pp. 8.

Petrich, Blanche

"Pedirán ONG a Naciones Unidas un relator especial para México" en La Jornada. México. Febrero 26, 1999. pp. 14.

Petrich, Blanche

"El Centro Pro Juárez, hostigado y amenazado. Burla que en un estado de derecho hostiguen a las ONG: Digna Ochoa" en La Jornada. México. Septiembre 24, 1999. pp. 8.

Petrich, Blanche

"Prepara el gobierno un escenario propicio para la visita de Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 19, 1999. pp. 3.

Petrich, Blanche

"Aún sin respuesta, solicitud de ONG al presidente Zedillo" en La Jornada. México. Noviembre 22, 1999. pp. 8.

Petrich, Blanche

"Espero reforzar el trabajo de ONG: Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 26, 1999. pp. 9.

Petrich, Blanche

"Sigue el hostigamiento contra el Centro Agustín Pro Juárez" en La Jornada. México. Abril 13, 2000. pp. 48

"Piden jesuitas indagar el origen de las amenazas contra el padre Fernández" en La Jornada. México. Agosto 20, 1995. pp. 2.

"Piden garantías para David Fernández" en La Jornada. México. Agosto 22, 1995. pp. 2.

"Piden informes de la investigación sobre amenazas a Fernández Dávalos" en La Jornada. México. Septiembre 6, 1995. pp. 2.

"Piden se investigue el origen de las amenazas a José Lavanderos" en La Jornada. México. Octubre 6, 1995. pp. 2.

"Piden reconocimiento jurídico las ONG's" en El Sol de México. México. Julio 30, 1996. pp. 28.

"Piden cesen agresiones contra un organismo de derechos humanos" en La Jornada. México. Noviembre 2, 1999. pp. 2.

"Precisiones de Aguayo a Primitivo Rodríguez" en La Jornada. México. Mayo 6, 2001. pp. 2.

"Progreso genuino de México en derechos humanos: Robinson" en Uno más Uno. México. Noviembre 25, 1999. pp. 16.

"Propone ONG's concretar compromisos de desarrollo" en El Imparcial. Julio 28 de 1996. Oaxaca, México. S/p

"Protestan por agresión a coordinadora del Centro Pro" en La Jornada. México. Noviembre 1°, 1999. pp. 2.

Ramírez, Alberto

"No se permitirá que ONU y OEA vigilen derechos en Chiapas" en Uno más Uno. México. Abril 30, 1998. pp. 7.

Ramírez, Edgar Ignacio

"Llama el PAN a no dejarse presionar ni someterse por las ONG" en El Nacional. México. Octubre 8, 1997. pp. 16.

Ramírez, Miguel Angel

"Innegable avance en derechos humanos: PRI; pide a la oposición no politizar el tema" en El Nacional. México. Octubre 8, 1997. pp. 14.

Ramírez, Miguel Angel

"Refrenda el gobierno compromiso a defender los derechos humanos" en Reforma. México. Noviembre 10, 1999. pp. 13.

Ramón Alvarado, René

"Nombrar un ombudsman militar pide Gallardo a Mary Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 22.

"Regulación para transparentar a organizaciones filantrópicas: Ernesto Zedillo" en Uno más Uno. México. Noviembre 11, 1998. pp. 23.

Rendón, Iván

"Vinculan a ONG con los guerrilleros" en Reforma. México. Enero 25, 1998. pp. 11.

Rendón, Iván

"Critica Obispo Lona agresiones a ONG" en Reforma. México. Noviembre 4, 1999. pp. 15.

"Repudian amenazas en contra del sacerdote jesuita David Fernández" en La Jornada. México. Agosto 22, 1995. pp. 2.

Reveles, José

"Cobra el gobierno oaxaqueño un diezmo a asociaciones civiles" en El Financiero. México. Abril 25, 1996. pp. 35.

Reyes Heroles, Federico

"Welcome (to reality)" en Reforma. México. Noviembre 30 de 1999. pp. 16.

Riego, María Teresa Del

"Pide Marcos frenar agresiones a Prodh" en Reforma. México. Noviembre 5, 1999. pp. 14.

Riego, María Teresa Del

"Pide ONG a Robinson asistencia técnica" en Reforma. México. Noviembre 26, 1999. pp. 8.

Ríos Navarrete, Humberto

"Debe investigarse a las ONG. Subsidian a EZLN con 150 mil dólares al mes, acusa el PRI en el Senado" en Uno más Uno. México. Octubre 8, 1997. pp. 7.

Robles, Martha

"Denuncia en París" en Excélsior. México. Octubre 7, 1997. pp. 20.

Rocha, Alberto

"Sobre derechos humanos que Robinson opine lo que quiera, pero nada más: Martha Lara" en Excélsior. México. Noviembre 24, 1999. pp. 33.

Rodiles, Janine

"Apoyo social, otro vacío del Estado" en El Universal. México. Febrero 13, 2000. pp. 18.

Rodríguez, Gabriela

"El opio del pueblo" en La Jornada. México. Noviembre 3, 2000. pp. 41.

Rodríguez, Rosa Icela

"Se discutirá una iniciativa de ley sobre grupos civiles" en La Jornada. México. Julio 1°, 1995. pp. 16.

Rodríguez, Ruth

"Contradice SER a Robinson" en El Universal. México. Octubre 12, 1999. pp. 4.

Rodríguez Flores, Linaloe

"Congela gobierno legislación sobre ONG" en Reforma. México. Marzo 14, 2000. pp. 14.

Rodríguez González, Gustavo

"En México prevalece un panorama desigual en materia de protección a las garantías individuales: Luis de la Barreda" en Excélsior. México. Noviembre 24, 1999. pp. 33.

Rodríguez González, Gustavo

"Denunció el Prodh que recibió dos cartas de amenazas de muerte a integrantes de ésta" en Excélsior. México. Febrero 1°, 2000. pp. 11.

Rodríguez Ocegüera, Primitivo

"Intervencionista, el apoyo de EU a los observadores electorales" en La Jornada. México. Mayo 21, 1997. pp. 2.

Rodríguez Ocegüera, Primitivo

"Pide explicación a ONG" en Reforma. México. Mayo 31, 1997. pp. 14.

Rodríguez Ocegüera, Primitivo

"Reitera el carácter intervencionista del apoyo financiero de Estados Unidos a ONG" en La Jornada. México. Junio 2, 1997. pp. 2.

Rodríguez Ocegüera, Primitivo

"Incongruencia de las ONG" en Reforma. México. Noviembre 17, 1997. pp. 16.

Rodríguez Olivo, Ricardo

"Fox debe tomar en cuenta a las organizaciones civiles para legitimar su mandato, aseguró Gabriel Cid" en Excélsior. México. Agosto 20, 2000. pp. 6.

Rodríguez Reyna, Ignacio

"Fundación para la Democracia (NED) 'Mano Suave' del intervencionismo; sumas millonarias a México" en El Financiero. México. Julio 18, 1994. pp. 50.

Rodríguez Reyna, Ignacio

"Los dólares de la sospecha. Intervencionismo de baja intensidad en México" en El Financiero. México. Julio 18, 1994. pp. 51 a 53.

Rodríguez Reyna, Ignacio

"A través de la NED, el gobierno de EU intervienen en México: Philip Agee" en El Financiero. México. Julio 19, 1994. pp. 30 y 31.

Rodríguez Reyna, Ignacio

"Preservar la Estabilidad del Sistema, objetivo de la NED en México" en El Financiero. México. Julio 20, 1994, pp. 33 y 34.

Rodríguez Reyna, Ignacio

"Aceptar o no el Financiamiento de la NED, dilema de las ONG" En El Financiero. México. Julio 21, 1994. pp. 32 a 35.

Rojas, Rosa

"Robinson cuestiona la actitud oficial hacia grupos paramilitares" en La Jornada. México. Noviembre 27, 1999. pp. 10.

Rojas, Rosa.

"Violaciones graves en Chiapas, por impunidad y militarización" en La Jornada. México. Noviembre 28, 1999. pp. 5.

Román, Gerardo

"Pide CNDH a gobierno madurez frente a ONG" en Reforma. México. Noviembre 2, 1997. pp. 12.

Román, Gerardo

"Acusa Roccatti a ONG de intervencionistas" en Reforma. México. Noviembre 8, 1997. pp. 17.

Román, Gerardo

"Actúa la CNDH con autonomía, reitera Roccatti" en Reforma. México. Diciembre 22, 1997. pp. 15.

Román, José Antonio

"Los hechos amenazan la estabilidad del país. Exige el Episcopado al Ejecutivo atender amenazas al Pro Juárez" en La Jornada. México. Septiembre 14, 1999. pp. 52.

Romero Ceyde, David

"Las ONG no deben bloquear acuerdos con la UE: Faesler" en Uno más Uno. México. Octubre 7, 1997. pp. 13.

Romero Sánchez, Gabriela

"Pide ALDF garantías para defensores de derechos" en La Jornada. México. Noviembre 10, 1999. pp. 59.

Ronquillo, Víctor

"Las ONG, fenómeno mundial. Se fortalecen grupos ciudadanos, ante la crisis política y la debilidad de partidos" en El Universal. Primera parte. México. Junio 22, 1995. pp. 10.

Ronquillo, Víctor

"Las ONG, fenómeno mundial. Edificar espacios de auténtica solidaridad y democracia, meta" en El Universal. Segunda parte. México. Junio 23, 1995. pp. 17.

"Ruiz y ONG reciben del extranjero 81,714 dólares" en Excélsior. México. Febrero 19, 1999. pp. 10.

Salanueva Camargo, Pascual

"En un Estado de Derecho es crucial la defensa de los derechos humanos" en Excélsior. México. Noviembre 6, 1999. pp. 4 y 16.

Salanueva Camargo, Pascual

"De nueva cuenta secuestraron a funcionaria del Prodh" en Excélsior. México. Noviembre 7, 1999. pp. 42 y 47.

Saldierna, Georgina

"La visita de Mary Robinson no incomoda a México: Rabasa" en La Jornada. México. Octubre 21, 1999. pp. 13.

Saldierna, Georgina

"Limitados, los alcances de la visita de Robinson, dicen ONG" en La Jornada. México. Noviembre 23, 1999. pp. 6.

Saldierna, Georgina

"Reconoce Robinson atención de México a compromisos internacionales. Medidas adicionales en torno al respeto de derechos, sugiere ONU" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 3.

Saldierna, Georgina

"Green dice que el gobierno no tema a la visita de Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 22, 1999. pp. 6.

Saldierna, Georgina

"Robinson se reunió con defensores de migrantes. Insuficientes, los esfuerzos de EU para evitar muerte en la frontera" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 7.

Saldierna, Georgina

"Hay serios problemas que obligan a cambiar leyes en México: Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 28, 1999. pp. 3.

Salomón, Joel

"La oportunidad Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 8

Sánchez Aguilar, Luis

Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México. Diciembre 8, 1994. pp. 1122 y 1123.

Sánchez Venegas, Adolfo

"Garantiza el Gobierno de México el trabajo de ONG sobre todo las que defienden los derechos humanos" en Reforma. México. Noviembre 10, 1999. pp. 4

"Se solidarizan con el director del Centro de Derechos Humanos Agustín pro" en La Jornada. México. Agosto 24, 1995. pp. 2.

Segovia, Rafael

"Del partido a la ONG" en Reforma. México. Marzo 22, 1996. pp. 10.

Sevilla, Ramón

"Piden proteger a abogados" en Reforma. México. Enero 4, 2000. pp. 14.

"Signarán un acuerdo Vázquez Mota, Barrio Terrazas y ONG's. Llama Sedesol a ciudadanos a ser vigilantes de los recursos destinados a programas sociales" en Uno más Uno. México. Mayo 5, 2001. pp. 16.

Sodi Serret, Carlos

"Errores de Carpizo. ONG y Jueces" en Excélsior. México. Octubre 11, 1997. pp. 7.

Szymanski, Marcela

"Critican en Europa el retiro de apoyo para observadores" en Reforma. México. Marzo 14, 1997. pp. 15.

Szymanski, Marcela

"Tienen ONG el derecho a observar" en Reforma. México. Febrero 20, 1998. pp. 7.

Trejo, Angel

"Las ONG, micosis intervencionista" en Uno más Uno. México. Enero 20, 1998. pp. 13.

Turati, Marcela

"Donan más de \$600 mil chiapanecos" en Reforma. México. Marzo 30, 1998. pp. 13.

Turati, Marcela

"Denuncia campaña contra Jesuitas" en Reforma. México. Noviembre 8, 1999. pp. 4.

"Un activista ofrece 10 mil dólares a quien mate a un Agente de la Patrulla Fronteriza" en Excélsior. México. Junio 6, 2000. pp. 21.

"Urgente, un relator especial para México: ONG" en La Jornada. México. Abril 21, 1999. pp. 13.

Urrutia Alfonso

"Propone la SRE reformar el artículo 133 para cumplir tratados sobre derechos humanos" en La Jornada. México. Abril 24, 2001. pp. 17.

Vargas, Rosa Elvira

"Amenazan ONG con bloquear pacto México-Unión Europea" en La Jornada. México. Octubre 6 de 1997. pp. 6.

Vargas, Rosa Elvira

"Pierre Sané miente, estoy ofendido y espero una disculpa, dijo Zedillo" en La Jornada. México. Octubre 9, 1997. pp. 12.

Vargas, Rosa Elvira

"Firman memorando de intención; México recibirá asistencia de la ONU. La comisionada se reúne 70 minutos con Zedillo" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 5

Vargas, Rosa Elvira

"Sería violación a derechos humanos en México, considera Mary Robinson" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 3.

Vargas Martínez, Francelia

"Confían ONG que el gobierno de Fox cumplirá compromiso" en Uno más Uno. México. Enero 13, 2001. pp. 14.

Vázquez, Antonio

"Parciales, las críticas de ONG francesas: Carlos Rojas" en La Jornada. México. Octubre 8, 1997. pp. 14.

Vázquez, Luis

"Pide ONU a México frenar impunidad" en Uno más Uno. México. Agosto 20, 1998. pp. 23.

Vázquez, Luis

"Piden a México respetar derechos" en Reforma. México. Agosto 19, 1998. pp. 8.

Vázquez C., Oscar

"El gobierno mexicano no le teme a las ONG, manifiesta la SRE" en Uno más Uno. México. Octubre 10, 1997. pp. 3.

Vázquez Pérez, Rubén

"Diálogo con ONG del país sobre derechos humanos, anunció Gurría", en Uno más Uno. México. Octubre 18, 1997. pp. 4.

Vega, Juan Antonio

"Un Ombudsman alternativo" en La Jornada. México. Febrero 22, 2001. pp. 27.

Velazo C., Elizabeth

"Informará Zedillo a la CIDH sobre la protección al Prodh" en La Jornada. México. Noviembre 25, 1999. pp. 22.

Venegas, Juan Manuel

"Anuncia el presidente electo en Toronto que envió un comunicado al EZLN. La solución al conflicto en Chiapas, por la vía del diálogo" en La Jornada. México. Agosto 24, 2000. pp. 19.

Venegas, Juan Manuel

"Ofrece el guanajuatense impulsar sin reservas a organismos civiles" en La Jornada. México. Noviembre 24, 2000. pp. 8.

"Visitará México la Comisión de Derechos Humanos de la OEA" en La Jornada. México. Febrero 22, 1996. pp. 14.

Villarreal, Betzy

"Recomienda Robinson el fin de la impunidad. Destaca la buena fe del gobierno de México en la defensa de los derechos humanos" en Uno más Uno. México. Noviembre 28, 1999. pp. 16.

Vitorio Ruiz, Rafael

"La desmilitarización, indispensable para la distensión en Chiapas, opina Mary Robinson" en Excélsior. México. Noviembre 27, 1999. pp. 16.

Vitorio Ruiz, Rafael

"Acudir a la zona de conflicto, pide el EZLN a la Comisionada" en Excélsior. México. Noviembre 27, 1999. pp. 19.

Vitorio Ruiz, Rafael

"Urge M. Robinson al gobierno y a EZLN a reanudar el diálogo" en Excélsior. México. Noviembre 28, 1999. pp. 33.

Woldenberg, José

"Los vínculos entre sociedad civil y sociedad política" en Suplemento Política de El Nacional. No. 3. México. Octubre 24, 1994. pp. 9 a 12.

Zaragoza Maldonado, Josafías

"Ombudsman de Tepeyac, Oaxaca, envía a relatora de la ONU un resumen sobre ejecuciones" en La Jornada. México. Diciembre 1°, 1999. pp. 18.

Zúñiga M. Juan Antonio

"Abogada de presuntos integrantes del ERPI da a conocer presiones" en La Jornada. México. Noviembre 8, 1999. pp. 22.

Zúñiga M., Juan Antonio

"Entregará una carpeta a la Alta Comisionada. El PRD documentará violaciones a los derechos de sus militantes" en La Jornada. México. Noviembre 24, 1999. pp. 5.

"1,500 mdd para la banca, energía y sector social; 10 mdd a Chiapas" en La Jornada. México. Enero 29, 1996. pp. 18.

➤ Tesis

Barrientos Cano, Mitzi y Pantoja Salinas, Francisco

Consideraciones para un Marco Jurídico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Tesis. Licenciatura. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1999. 101 pp.

Bueno Soria, Juan Manuel

Las Organizaciones No Gubernamentales y la Duplicidad de Funciones en la Organización Internacional

Tesis. Licenciatura. Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. México, 1979. 97 pp.

Gutiérrez de Velázco Gutiérrez, José Ignacio

Las ONG en México

Tesis. Licenciatura. Sociología.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1999. 192 pp.

Hernández Medrano, Rodolfo. Fr.

La solidaridad como exigencia ética de promoción humana en las ONG's de derechos humanos en México. Una reflexión desde la IV Conferencia del Episcopado Latinoamericano

Tesis. Doctorado. Pontificia Universidad Lateranensis. Academia Alfonsina. Institutum Superius Theologiae Moralis.

Roma, 1999. 269 pp.

Lane, Joy Lee Peebles

Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos

Tesis. Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 1993. 166 pp.

López Menéndez, Marisol.

Las organizaciones no gubernamentales y la defensa de los derechos civiles en México (1994-1996)

Tesis. Licenciatura. FCPyS-UNAM. México, 1998. 152 pp.

Mascott Sánchez, María de los Angeles

Legitimidad y Derechos Humanos: El caso mexicano

Tesis. Licenciatura. El Colegio de México. México, 1995. 97 pp.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia

La Política del Gobierno de Ernesto Zedillo hacia las ONG Internacionales de Derechos Humanos Interesadas en el Conflicto de Chiapas (1994-1998)

Tesis. Relaciones Internacionales. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 1999. 129 pp.

➤ Directorios de Organizaciones

Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH).

Directorio de ONG's de Derechos Humanos

México, 1995. 332 pp.

Biblioteca Benjamín Franklin

Fundaciones que brindan apoyo a proyectos de organizaciones Mexicanas o Latinoamericanas

México, 1999. 45 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)

Directorio de Instituciones Filantrópicas 1995-1996

México, 1995. 339 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)

Directorio de Instituciones Filantrópicas 1998-1999

México, 1999. 780 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Directorio Nacional Anotado de Organismos No Gubernamentales Pro Derechos Humanos

México, 1993. 324 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Directorio de Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos.
México, 1995. 82 pp.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Directorio de Organismos de Derechos Humanos
México, 1996. 148 pp.

Fundación Arias para el Progreso Humano
Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil de Centroamérica
San José, Costa Rica. 1998. 120 pp.

Fundación Interamericana
Guía de Directorios de ONG
Arlington, Virginia. E.U.A. 1995. 24 pp.

Fundación Murrieta y Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal.
Directorio Nacional de Organismos de la Sociedad Civil, 1995-1996
México, 1996. 752 pp.

Gobierno Constitucional del Estado de Coahuila.
Directorio Estatal de Organismos de la Sociedad Civil y Clubes de Servicio en el Estado de Coahuila
México, 1997. 78 pp.

Instituto Nacional de Solidaridad. Dirección General de Investigación y Desarrollo. SEDESOL.
Caracterización de las Organizaciones Sociales No Gubernamentales más Representativas a nivel Político y Social
México, 1995. 57 pp.

Junta de Asistencia Privada.
Reporte de Instituciones de Asistencia Privada
México, 1999. 70 pp.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Instituto Nacional de Ecología.
Directorio Verde. Organismos No Gubernamentales
México, 1994. 122 pp.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Unidad de Concertación Social.
Perfil Básico de las Organizaciones No Gubernamentales Nacionales más Representativas a nivel Social y Político
México, 1994. 85 pp.

Secretaría de Gobernación (SG). Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Político.
Directorio de Organizaciones Civiles
México. Septiembre de 1994. 146 pp.

Secretaría de Gobernación (SG). Coordinación de Gestión Social.
Directorio de las principales organizaciones sociales en el Distrito Federal
México. Mayo, 1995. 22 pp.

Secretaría de Gobernación (SG). Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas.
Directorio de Organizaciones Civiles
México, 1998. 400 pp.

➤ Documentos y Sitios Web

Acosta Urquidi, Mariclaire
Carta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos al presidente electo Vicente Fox Quesada en reunión con ONG.
<http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/bol36.htm>
México, agosto de 1997.

Agenda Ciudadana por la Democracia y por la Vida.
Agenda Nacional de la Sociedad Civil
Poder Ciudadano. Folleto. México. 2000. 17 pp.

Alianza Ciudadana
<http://www.presidencia.gob.mx/>
Sistema de Internet de Presidencia de la República.
México, 2001.

Alianza Cívica
Programa General 1999
<http://www.laneta.apc.org/alianza/>
México, 1999.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
Carta de las Naciones Unidas
http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm

Amnistía Internacional
<http://www.edar.org/ai.html>.
Abril, 2000.

Amnistía Internacional
Más protección, menos persecución. Defensores de los derechos humanos en Latinoamérica
Informe. Londres, Inglaterra. 1999. 49 pp.

Amnistía Internacional
Violaciones de los derechos humanos en México: el reto de los noventa
Informe. Londres, Inglaterra. 1995. 63 pp.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
<http://www.alop.or.cr/bancomundial.html>
Agosto, 1999.

Banco Mundial
Manual de Prácticas Constructivas en Materia del Régimen Legal Aplicable a las Organizaciones No Gubernamentales
<http://www.vita.org/technet/ong/manual/>
Washington, E.U. 1997.

Carta de los Derechos Ciudadanos
Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles (ENOC). Ciudad de México. Julio de 1995. 31 pp.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas"
Informe "La situación de las garantías individuales en Chiapas"
México. 1999

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas"
Boletines de Prensa
México, 2000.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)
Boletines de Prensa
México. Septiembre 29, 1995. y Agosto 11, 1996
<http://www.sjsocial.org/PRODH/amenazas/am310100.htm>

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)
Carta de denuncia
México. Agosto 29, 1996.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)
La herencia de Zedillo. Desprecio por los derechos humanos y represión política
Informe. México. Diciembre, 2000. 9 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y otras ONG
Propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles
Noviembre de 1998. México. 22 pp.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y otras ONG
Conclusiones y propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada
México. Diciembre, 2000. 278 pp.

Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la Republica en materia del Fuero Federal
Ed. Porrúa. México. 1998.

Comisión de Participación Ciudadana
Consulta Nacional. Memoria.
LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
México, 1996. 174 pp.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-OEA)
Comunicado de Prensa
<http://www.cidh.oas.org/comunicados/1996/htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-OEA)
Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México
<http://www.oas.org/EN/PROG/ichr/conuntryrep/Mexico98sp/htm>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Carta al Presidente Electo de la República
México. Agosto, 17, 2000.
<http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/bol36.htm>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Informe Anual mayo 1992-mayo 1993.
México, 1993. pp. 53.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Reglamento Interior y Ley
http://www.cndh.org.mx/Principal/document/jurídica/leg_cndh/fr_legis.htm. Enero,
2000.

Diario Oficial de la Federación
Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación
México. Agosto de 1998

Diario Oficial de la Federación
Lista de donatarias
Secretaría de Gobernación. México, febrero 11, 2000.

Esparza
León, Ma. Teresa.
Testimonio de escritura pública relativa a la constitución del Centro de Estudios
Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFRODACH)
Notaría Pública No. 128. Reynosa, Tamaulipas. México. 1990.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung
Foro Global de ONG. Río'92. Tratados
México, 1992. 127 pp.

Gaceta Oficial del Distrito Federal
Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I. Legislatura.
Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal
Octava Epoca. No. 85. Diciembre 14, 1998. México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones
Civiles para el Distrito Federal
Décima Epoca. No. 85. 23 de mayo de 2000. México.

Ibarra de Piedra, Rosario
Eureka. Algo de su historia.
Mimeo. México, 1996. 15 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Censo Económico 1993
México.

Inventario breve de la sociedad civil, popular y democrática.
Mimeo. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. México, 1994.
s/p.

Ley de Instituciones de Asistencia, Promoción Humana y Desarrollo Social Privadas del Estado de Oaxaca
Periódico Oficial. Núm. 44. Noviembre 4, 1995. Decreto 312. México.

Ley del Impuesto sobre la Renta
http://www.sep.gob.mx/asisnet/leyes01/ind_isr.htm

Marquez Murrieta, Alicia
¿De que hablamos cuando hablamos de organizaciones no gubernamentales?
Mimeo. Proyecto "El D.F.: sociedad, economía, política y cultura". Sin fecha.
México. 21 pp.

Moreno Alvarez, Toribio
Testimonio de escritura publica relativa a la constitución de la Asociación Regional Liberación en Pro de los Derechos Humanos, Económicos y Sociales, A.C. (ARELIDH)
Notaría Pública No. 1, Zacatelco, Tlaxcala. México, 1993.

NOTIMEX
Cable Informativo
Julio 25, 2000.

Organización de Estados Americanos (OEA)
Comisión de participación de la sociedad civil
<http://www.civil-society.oas.org/>. Abril, 2000.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Carta de las Naciones Unidas
<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>
Enero, 2000

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas
Revista Amnistía No. 35. México, Febrero 1999.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Consejo Económico y Social
<http://www.un.org/ecosoc.htm>

Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de su visita a México
<http://www.unhchr.ch>

Panorama actual e histórico de la Junta de Asistencia Privada en el Distrito Federal. Panfleto anónimo, sin fecha y lugar.

Poder Ciudadano
Hacia la Construcción de Agendas Ciudadanas: Una Guía Práctica
Comisión de Apoyo Metodológico y Educativo del Poder Ciudadano en Jalisco.
México, 2000. 28 pp.

Poder Ciudadano
Acta Recepción del documento Responsabilidades y compromisos que asume el candidato a la Presidencia de la República por la Alianza por el Cambio C. Vicente Fox Quezada con las organizaciones de la sociedad civil representadas en Poder Ciudadano
México. Junio, 2, 2000.

Poder Ejecutivo Federal
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
México. 1989.

Poder Ejecutivo Federal
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
México. 1995.

Poder Ejecutivo Federal
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
México. 1995.

Poder Ejecutivo Federal
Informes de Gobierno 1995-2000
<http://www.presidencia.gob.mx>.
México. 1995.

Presidencia de la República
<http://www.presidencia.gob.mx>.

PROCURA
<http://www.procura.org.mx>
Abril, 2000.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"
Comunicado de Prensa
Julio 29, 1994.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"
La situación general de los derechos humanos en la República Mexicana
México. Febrero, 1996. 38 pp.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"
Acción Urgente
México, octubre 9, 1996.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"
La situación de los derechos humanos en México a un año del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la C'DH-OEA
Informe de seguimiento. México, 1999. 87 pp.

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"
Reflexiones en torno a los escenarios y tendencias, la identidad de organizaciones de derechos humanos y propuestas de acción
Septiembre de 1999. México. 21 pp.

Sánchez Aguilar, Luis
Iniciativa de Decreto para preservar la soberanía política del país
México. Marzo de 1997.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
<http://www.fonaes.gob.mx/recursos.htm>
México, 1999.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Instituto Nacional de Desarrollo Social -
<http://www.sedesol.gob.mx/insol/insol.htm>
México, 1999.

Secretaría de Gobernación (SG)
<http://www.gobernacion.gob.mx>.
México, 1999.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Principales acciones en el período 1994-2000 en materia de derechos humanos
Dirección General de Derechos Humanos
<http://www.ser.gob.mx/derechoshumanos/acciones.htm>
México, 2000.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Comunicado Núm. 043/00
México. Febrero 18, 2000.
<http://www.sre.gob.mx/comunicados>

Sánchez Aguilar, Luis
Iniciativa de Decreto para preservar la soberanía política del país
Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
LVI Legislatura. Marzo de 1997

Talavera Sánchez, Joaquín.
Testimonio de escritura pública relativa a la constitución de Alianza Cívica (AC)
Notaría Pública No. 50. México, D.F. 1994.