

Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral

*Sergio Aguayo Quezada **
Luz Paula Parra Rosales

1997. Academia Mexicana de Derechos Humanos Filosofía y Letras No. 88. Copilco Universidad c.p. 04360. México, D.F.

Correo electrónico: amdhd@laneta.apc.org <http://www.unam.mx/amdh>

Academia Mexicana de Derechos Humanos

Presidente Oscar González

Directora General Gloria Ramírez

El artículo aquí publicado es responsabilidad de los autores por lo que el contenido del mismo no refleja necesariamente las opiniones oficiales de las instituciones de la Unión Europea.

Diseño de portada: Marcela Rivas' Formación: Alejandro Cabello A.

Cuidado de la Edición: María Yolanda Argüello

Índice

Un marco de referencia

Una categorización de las ONG mexicanas de derechos humanos

El universo de estudio

Distribución geográfica

Organizaciones de jóvenes urbanos y de clase media Grupos sociales en las ONG y partidos políticos Organizaciones pequeñas y horizontales

El espinoso tema de los recursos

Principales actividades

Etapas en la evolución de las ONG

Acontecimientos clave en la historia de las ONG 1994

Conclusiones y retos de las ONG de derechos humanos

La democracia interna

Recursos

Eficacia

Relaciones con el gobierno

Las ONG y los partidos

Las relaciones con el exterior

Apéndice

Un marco de referencia

A medida que pasaban los años, la Revolución Mexicana se fue transformando en una compleja red de intereses expresada en un sistema político presidencialista, autoritario, centralista, corrupto y cerrado al mundo. Pese a tantos defectos, el sistema tuvo una longevidad excepcional que debe explicarse para elaborar el marco en el que surgieron y proliferaron las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan por los derechos humanos en México.

La larga duración del sistema tiene tanto causas internas como internacionales. Entre las primeras estaría el crecimiento económico que durante décadas mejoró la situación de un número considerable de mexicanos y creó expectativas en otros tantos: la creación del Partido Revolucionario Institucional. PRI que incorporó y procesó las demandas de la mayoría de los sectores organizados de la población; y, finalmente, la capacidad del grupo en el poder para neutralizar y eliminar a los opositores o independientes poniendo en juego una eficaz mezcla de corrupción, cooptación y represión.

El factor externo también tuvo un papel importante. Los gobiernos del PRI han contado con el respaldo o la tolerancia de la mayor parte de los actores internacionales que, por una razón u otra, se beneficiaron con el mantenimiento del orden establecido. Entre ellos destaca la élite estadounidense que, obsesionada con la estabilidad, se ha convertido en la principal aliada del autoritarismo mexicano. Una faceta generalmente ignorada ha sido la capacidad del régimen mexicano para cooptar a los movimientos progresistas internacionales que guardaron silencio ante lo que pasaba en México. A cambio de su indiferencia obtuvieron de los gobiernos priístas los beneficios de una política exterior que si bien apoyaba las causas progresistas de todo el mundo, mediatizaba a los nacionalistas e izquierdistas mexicanos que encontraban atractivo un modelo de desarrollo nacionalista presentado como alternativa al socialismo y al capitalismo.

Pese a todo, el envejecimiento fue inevitable. A partir de los años sesenta la sociedad y la política mexicanas se embarcaron en un larguísimo proceso de cambio conformado por tres variables: el debilitamiento en la calidad y la eficacia del grupo en el poder para mantener intactos los controles autoritarios; la apertura al mundo forzada por el fracaso del modelo económico; y la transformación de la sociedad que llevó a un incremento notable en el número y en la importancia de los partidos opositores, de los medios de comunicación independientes y de las ONG progresistas que tenían décadas trabajando con diversos grupos sociales.

Las ONG crecieron mucho a partir de los años ochenta y en los primeros años de los noventa empezaron a agruparse en redes y coordinaciones cada vez más influyentes. En 1994 adquirieron una gran presencia nacional. Con el año empezó una rebelión indígena en Chiapas y el 21 de agosto se efectuaron las elecciones presidenciales más vigiladas en la historia nacional. En ambos acontecimientos participaron activamente las ONG y dentro de éstas destacó el papel de las que trabajaban por los derechos humanos.

En el conflicto chiapaneco el involucramiento se dio a través de la Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ) y en el Espacio

Civil para la Paz (ESPAZ). Ambas coaliciones de ONG contribuyeron a que las partes acordaran una tregua e iniciaran pláticas, hicieron acopio de ayuda de emergencia que luego enviaron a las poblaciones afectadas, promovieron las visitas de organizaciones del extranjero, monitorearon las violaciones a los derechos humanos y difundieron lo que estaba pasando en la región.

En el terreno electoral más de 400 ONG se unieron en Alianza Cívica para promover elecciones presidenciales confiables. Durante 1994 capacitaron cívicamente a decenas de miles de ciudadanos, hicieron monitoreos de medios de comunicación, invitaron a centenares de visitantes extranjeros y observaron 10 mil casillas el 21 de agosto de 1994. La información acumulada ha permitido tener una primera radiografía -todavía bastante general- sobre las múltiples irregularidades que se dan en una elección presidencial, así como entender la pobreza de la cultura cívica mexicana.

Lo intempestivo de la aparición de CONPAZ, ESPAZ y Alianza Cívica, la orientación progresista de sus posiciones, y la relevancia que alcanzaron provocó actitudes encontradas. Para algunos, eran una fachada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional o del Partido de la Revolución Democrática. Otros, se entusiasmaron con ellas y exageraron la capacidad real que tienen para resolver las miserias y problemas de la política y la vida mexicanas. Es cierto que las ONG pueden contribuir a la creación de un "capital social", pero no son la solución a los problemas del país.¹

Tras ambas visiones está el desconocimiento sobre los orígenes, la historia y la lógica de las ONG, sobre las cuales existen pocas investigaciones.² En este trabajo sobre las ONG de derechos humanos mexicanas se cubrirá una parte de ese hueco explicando la naturaleza y evolución de estas ONG, las formas en que han participado y se han relacionado con otros actores, el balance que dejan las experiencias de los últimos años, y los retos que enfrentarán en el futuro.

Al referimos a ONG de derechos humanos aplicamos un criterio amplio porque incluimos a las que identifican sus objetivos con la defensa y promoción de los derechos humanos. Por la amplitud que tiene la Declaración de los Derechos Humanos las ONG que se identifican en sí mismas como de "derechos humanos" pueden, en ocasiones, estar atendiendo problemas del desarrollo en donde formalmente, funcionan otras ONG. El traslape es hasta cierto punto inevitable y forma parte de la fluidez que tiene el fenómeno. Por otro lado, todas la ONG progresistas consideran estar trabajando en la promoción de la democracia y en los años noventa incorporan el tema electoral en su agenda. Como el pivote de esta narración será el flujo y reflujo, teórico y práctico, que han vivido las ONG de derechos humanos mexicanas entre la democracia participativa y electoral falta otras precisiones.

¹Jonathan Fox, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", Paper presented to Government Action, Social Capital Formation and Third World Development", American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, Massachusetts, mayo 5-6 de 1995.

²Una de las excepciones es Luis Lopezllera Méndez, Sociedad Civil y Pueblos Emergentes, Promoción del Desarrollo Popular, México, 1988. Para un análisis más reciente ver Jonathan Fox y Luis Hernández, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Governments", Alternatives, Vol. 17, Núm. 2, primavera de 1992.

Entre los principales componentes de la democracia están las elecciones confiables y los mecanismos para la participación ciudadana en los asuntos públicos. La existencia de la democracia electoral depende de los procedimientos que permitan nombrar y cambiar a los gobernantes por medio de elecciones periódicas, libres e imparciales.

La democracia participativa descansa en la existencia de mecanismos legales e institucionales que permitan al ciudadano intervenir cotidianamente en los asuntos públicos y defender, de esa manera, sus derechos individuales y de grupo, e incidir en la orientación de las políticas públicas.

Los ciudadanos crean diferentes organizaciones para participar en asuntos públicos y una de las decisiones que deben tomar es el tipo de democracia a la que darán énfasis en su trabajo. Por ejemplo, los partidos políticos se dedican, sobre todo, a los asuntos electorales porque una de sus principales funciones es ser elegidos como gobernantes. Por su parte, las ONG promueven la democracia participativa porque uno de sus objetivos es mejorar la calidad de vida de la sociedad y para ello buscan influir en las decisiones de los partidos y de los gobernantes. En el caso concreto de las ONG que trabajan en derechos humanos, su esfera de acción es la creación de condiciones que combaten o evitan los abusos de quienes detentan el poder, sean del partido que sean.

Esta división de funciones es por supuesto ideal y las ONG de derechos humanos lo saben bien, como se puso de manifiesto en las entrevistas realizadas.³ Sin embargo, la decisión sobre el aspecto al que darán prioridad no depende solamente del deber ser; también influye el estado que guarda la democracia electoral y participativa de cada país. Es decir, aunque por la relación tan estrecha entre las dos formas de democracia sería lógico que existieran simultáneamente, es frecuente que su desarrollo sea desigual. Como en México ni la democracia electoral, ni la participativa son satisfactorias, las ONG de derechos humanos han tenido que decidir que rama de la democracia quieren promover.

Por razones que se explicarán más adelante, durante muchos años las ONG progresistas prestaron mayor atención a la democracia participativa y se mantuvieron alejadas de los asuntos electorales, considerados como ejercicio inútil utilizado por el régimen para legitimar los cambios de gobernante o mediatizar a los grupos independientes. Esto fue cambiado y hacia 1990 las ONG de derechos humanos empezaron a incorporar a su agenda la democracia electoral razonando que si las elecciones en México eran libres, limpias e imparciales, aumentaría la legitimidad de los gobernantes que, ya en el poder, se sentirían obligados a atender las peticiones y demandas de los gobernados.

³ Por ejemplo, María Teresa Guerrero de COSYDDHAC considera que "El papel de las ONG consiste más que nada en capacitar y fortalecer a la sociedad civil e ir creando una auténtica cultura democrática en México. El papel de los partidos políticos es distinto, y consiste principalmente en articular o presentar opciones de gobierno nacionales, ellos compiten por el poder y ya en él lo administran". Entrevista con miembros de la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), 27 de mayo de 1994. Chihuahua. Chih., México. Erik Urizar de la misma organización añadió que "el papel de las ONG es el de supervisar y vigilar a los que detentan el poder sean del partido que sean". Entrevista, 27 de mayo de 1994.

En consecuencia, si se modificaba un aspecto central de la vida pública -las elecciones- se crearían las condiciones para que se respetaran otros derechos lo que significaba que luchando por los derechos políticos se estaban promoviendo otros derechos. Así pues, conceptualmente se veían como complementarios.

En la década de los años ochenta los derechos humanos adquirieron una dimensión integral. Miguel Concha lo ha expresado claramente: "los derechos humanos -dice- son en sí mismos indivisibles y el reconocimiento y la observancia de unos condiciona el reconocimiento y la observancia de los otros. Aunque en determinadas circunstancias puede ser más urgente abocarse preferencialmente a la defensa y promoción de unos sin detrimento de los otros".⁴

Estas ideas se pusieron en práctica en 1994 cuando las ONG enfrentaron el reto de actuar, simultáneamente, en la defensa de la paz y de los derechos de los indígenas chiapanecos y en la batalla por las elecciones confiables. La respuesta que dieron incidió profundamente en la vida mexicana y en la existencia misma de las ONG que todavía evalúan y valoran las implicaciones de su mayor presencia y ensayan formas para lograr un balance adecuado en la lucha por la democracia electoral y participativa. Para darle un sentido más preciso a este primer acercamiento general, es necesario explicar con mayor precisión lo que son las ONG de derechos humanos mexicanas.

⁴ Entrevista a Miguel Concha Malo, miembro del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", 25 de marzo de 1994, México, D.F. Es importante resaltar la claridad que existe en el movimiento no gubernamental mexicano de derechos humanos sobre la relación entre los diferentes derechos. Por ejemplo, Erik Urizar dice que "la democracia no se agota en el derecho que tiene los ciudadanos a elegir a sus gobernantes. sino que nosotros creemos en un concepto más amplio de democracia, que son los derechos sociales y económicos, que no se agota en el ámbito puramente político y mucho menos en el ámbito puramente electoral". Entrevista a Erik Urizar miembro de la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC). 27 de mayo de 1994, Chihuahua, Chih.

Una categorización de las ONG mexicanas de derechos humanos

EL UNIVERSO DE ESTUDIO

Como se conoce tan poco sobre las ONG, el primer objetivo de la investigación fue establecer cuántas existían y cuáles eran sus características. Lo hicimos localizando a todas las que existían hasta noviembre de 1994, aplicando una encuesta mínima y estudiando más a fondo una muestra de siete ONG representativas del universo. Detallamos estas etapas en los próximos párrafos.

La determinación del número total de ONG se inició con una revisión de 19 directorios de ONG, de los cuales cinco habían sido elaborados por organismos públicos y el resto por ONG de derechos humanos (las referencias a estos documentos aparecen en el Apéndice A que está al final del texto). Nos pusimos en contacto con cada una de las organizaciones citadas para corregir las imprecisiones y las deficiencias. De las ONG incluidas en los 19 directorios, desechamos 243 porque habían desaparecido o porque no incluían los derechos humanos entre sus objetivos o actividades principales. El criterio que seguimos para tomarlas en cuenta para esta investigación fue que tuvieran entre sus actividades principales, y que lo hubieran aceptado explícitamente, la promoción, difusión, capacitación, investigación o defensa de alguno de los derechos incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

También incorporamos a ONG que no habían sido registradas en ningún directorio. El procedimiento utilizado fue preguntar a todas las que localizamos si sabían de otras ONG en su estado o región, y cuando la respuesta era afirmativa se localizaban para saber si podían ser incorporadas a la lista. Fue un proceso lento pero podemos afirmar que, en noviembre de 1994, existían en México al menos 250 ONG dedicadas a los derechos humanos sobre las que sabemos: fecha de fundación, dirección y teléfono, nombre de los representantes, objetivos y actividades, espacio geográfico de funcionamiento, temática que abordan, sectores sociales que participaron en la creación de la ONG, población atendida, redes a las que pertenecen y publicaciones. De esa manera pudimos elaborar un perfil de las ONG de derechos humanos.

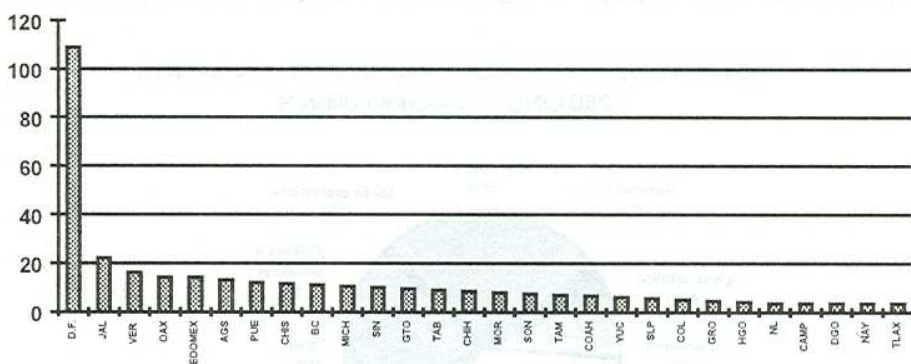
La información, aunque rica, era insuficiente para abarcar los muchos matices que tienen las ONG de derechos humanos. Resolvimos este problema eligiendo una muestra de siete para ser estudiadas a fondo. Del norte, el Comité de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua (COSYDDHAC); del centro, el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) de Guadalajara y el Centro Potosino de Derechos Humanos (CEPODHAC); de la capital, la Academia Mexicana de Derechos Humanos - (AMDH), el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" (CDHFV) y el Comité de Derechos Humanos "Pueblo Nuevo"; y del sur, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB).

Los criterios que utilizamos para seleccionar estas siete ONG fue la diversidad regional, la antigüedad, la trayectoria, los logros e influencia, las diversas concepciones de los derechos humanos, las temáticas abordadas, los sectores que atienden, el prestigio y el reconocimiento. Un criterio adicional, y fundamental, fue su disposición a compartir información con nosotros. Algunos de los cuadros o cifras que concentran la información de todos ellos han sido incluidos en el texto, el resto se agrupan en el Apéndice B.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Como se podrá apreciar en la Gráfica 1, las ONG de derechos humanos son una realidad nacional. Existen en todos los estados de la república, aunque de manera desigual. La mayor concentración se da en el Distrito Federal donde tienen su sede 108 de las 250 ONG registradas (el 43 por ciento del total). Después siguen, en orden de importancia, Jalisco, Veracruz, Oaxaca y el Estado de México. En cuanto a la distribución en cada estado, hay un equilibrio muy claro entre las que existen en las capitales y las que se encuentran en los municipios.

GRAFICA 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA



Fuente: entrevistas a 250 ONG de derechos humanos

ORGANIZACIONES DE JÓVENES URBANOS Y DE CLASE MEDIA

Quienes participan en las ONG de derechos humanos se distinguen por su juventud: el 70 por ciento del personal que trabaja en las siete ONG de la muestra tiene entre 21 y 39 años de edad. Otra característica es que viven en ciudades y tienen una educación muy superior a la media nacional. Por ejemplo, el 77 por ciento del personal de las ONG tiene o está cursando la licenciatura, y el 23 por ciento cuenta con estudios medios o básicos. El contraste con el resto de la población es notable, ya que sólo el 4.5% de los mexicanos tiene estudios de licenciatura (únicamente el 0.2% ha hecho estudios de posgrado), y el 56.8% de los mexicanos únicamente han realizado estudios de primaria. En otras palabras, estamos ante una forma de organización social esencialmente urbana y de clase media que decidió trabajar con y para los sectores marginales y los grupos vulnerables.

GRUPOS SOCIALES EN LAS ONG Y PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las críticas más frecuentes a las ONG de derechos humanos es que son una fachada de los partidos políticos y, para demostrarlo, se citan los antecedentes y el lenguaje de algunos de sus dirigentes. Es indudable que en las ONG de derechos humanos hay una actitud crítica hacia las políticas gubernamentales, lo cual es absolutamente lógico porque se crearon para combatir los abusos de autoridad. En consecuencia, es natural que

algunos miembros y dirigentes de las ONG tengan simpatía por partidos opositores o hayan sido militantes. Sin embargo, sería un gravísimo error concluir por ello que las ONG dependen de los partidos.

Las cifras que obtuvimos muestran que las ONG y los partidos políticos son muy diferentes. En la Gráfica 2 puede observarse que sólo el 4 por ciento de quienes participaron en la fundación de las 250 ONG se identifican a sí mismos como miembros de partidos. Es revelador que la mayoría (el 35 por ciento) proviene del activismo socio-político, el 20 por ciento de la vida académica y el 17 por ciento de grupos cristianos. Estas cifras muestran que en las ONG de derechos humanos convergen sectores que durante mucho tiempo se mantuvieron alejados. Más adelante haremos algunos comentarios sobre la forma en que se fueron incorporando y sus aportaciones a la causa de los derechos humanos.

Deseamos hacer hincapié en que las ONG son una forma de organización social y de participación en los asuntos públicos diferente a los partidos, y que funcionan con sus propias reglas. No sólo eso, sino que si bien hay miembros de las ONG que deciden incorporarse a los partidos, también hay militantes de partidos que encuentran en las ONG una forma más atractiva de participación.

ORGANIZACIONES PEQUEÑAS Y HORIZONTALES

Una de los rasgos que distinguen a las ONG (y que las hacen tan atractivas) es lo reducido de su tamaño y la facilidad con que pueden crearse. En México bastan dos ciudadanos para registrarse legalmente como "Asociación Civil" que es la forma jurídica más usual. Sin embargo, también pueden constituirse como Fundaciones, Patronatos e Instituciones de Asistencia Privada. Es incluso frecuente que al principio las ONG funcionen sin constituirse legalmente porque sólo requieren de un lugar para reunirse, de un teléfono y de una máquina de escribir.

Por el origen social de los organizadores es frecuente que ellos mismos presten el equipo necesario, donen su tiempo y sus recursos para empezar a funcionar.

La misma facilidad con que se crean también lleva a una mortandad muy elevada, sobre todo en las etapas iniciales cuando es fácil que los organizadores cometan un error muy frecuente: fijarse metas excesivamente amplias y ambiciosas que rebasan la capacidad del grupo, lo que en poco tiempo genera dinámicas muy negativas. Cuando los recursos disponibles no alcanzan para cumplir los objetivos, el entusiasmo inicial se orienta a discusiones interminables sobre lo que debería idealmente hacerse para resolver grandes problemas. Al poco tiempo dejan de cumplirse las expectativas iniciales y empieza la búsqueda de responsables y las recriminaciones que usualmente desembocan en el desaliento, la desbandada y la muerte de la ONG.

Otra causa de mortandad tiene que ver con la horizontalidad. Lo reducido de su tamaño facilita una participación democrática de los miembros en los diversos asuntos. Esta horizontalidad tan saludablemente democrática puede revertirse si no se precisan las atribuciones que tienen las diferentes instancias, y no se definen los mecanismos para la toma de decisiones. Aunado lo anterior a los objetivos irreales, se hacen inevitables las ineficacias y el desastre. El éxito de las ONG generalmente proviene del realismo de los

objetivos generales, del desarrollo de proyectos viables, de dirigencias experimentadas que funcionan y de la capacidad de tomar decisiones con mecanismos ágiles y democráticos.

Un aspecto que nos parece importante resaltar es que las ONG estudiadas tienen una conciencia muy clara de estos problemas e intentan resolverlos concibiéndose a sí mismas como campos de experimentación social en los que se busca combinar la eficiencia con la democracia interna. Para lograrlo experimentan con diferentes soluciones que tienen como rasgo común la horizontalidad. Este compromiso con la democracia lo realizan pese a que funcionan en el marco de una estructura jerárquica (la ley obliga a que las Asociaciones Civiles tengan presidente, secretario, vocales, etcétera).

La dirección del IMDEC consta de los coordinadores de cada proyecto (más las personas que por su participación y trabajo cotidiano se ganaron ahí su presencia). En el Vitoria y en el CEPODHAC existe un Consejo de Directores, en el COSYDDHAC una Asamblea de Representantes y un Comité Ejecutivo. En todos los casos se buscan decisiones por consenso que permitan la participación de la mayoría de los miembros de la organización. En palabras de Erik Urizar de COSYDHAC "se busca siempre una dirección lo más colectiva posible, evitando caer en la 'democratitis' que inevitablemente lleva a la ineficacia".⁵ Cuauhtémoc López del IMDEC añade que "las ONG son los lugares en donde se deben y pueden ensayarse mecanismos o modelos alternativos de democracia".⁶

Para las ONG de derechos humanos están muy claros los requisitos que debe reunir la democracia en México. Ninguno de los dirigentes de ONG entrevistados incluyó el triunfo de la oposición como una condición indispensable para que ésta funcione. Todos coincidieron en que debe construirse una cultura democrática tolerante de las diferencias y que incluya la autonomía de los tres poderes, la separación del PRI y el gobierno, la creación de espacios para la participación ciudadana, elecciones libres y confiables y apertura de los medios de comunicación. Entienden que su papel es construir instituciones que den sustento a esta versión de la democracia.

EL ESPINOSO TEMA DE LOS RECURSOS

Como en el mundo sobran buenas ideas, y lo que falta es con qué llevarlas a cabo, la capacidad de éxito y supervivencia de una ONG está muy ligada a los recursos que obtenga para realizar sus proyectos. Esa necesidad de fondos constituye uno de los dilemas más severos para las ONG que surgen con el deseo expreso de ser autónomas de partidos, gobierno y de todo actor que quiera imponerles condiciones.

Para abordar el tema empecemos con un aspecto bastante obvio: los recursos financieros que necesita una ONG dependen de la magnitud de los proyectos que se emprendan. Si el objetivo es garantizar la alimentación de los indígenas en una cárcel pequeña, tal vez baste con las contribuciones en especie y el trabajo voluntario de los miembros y simpatizantes. Si, por el contrario, la meta es reformar el trato que se da a los indígenas

⁵ Entrevista a Erik Urizar. COSYDDHAC, 27 de mayo de 1994, Chihuahua, Chih.

⁶ Entrevista a Cuauhtémoc López, IMDEC, 14 de abril de 1994, Guadalajara, Jal.

en todas las cárceles del país será necesario contratar personal de tiempo completo y tener recursos para viajes y producción de materiales de todo tipo.

La decisión sobre las metas de la ONG es un acto de voluntad del grupo fundador, que se ve influido por otros factores: la importancia del tema, la respuesta que reciba, los éxitos o fracasos iniciales, etcétera. La interacción de la ONG con el problema de su interés generalmente modificará los objetivos iniciales. Los párrafos que siguen se dedican a las ONG que enfrentan un problema muy común: para cumplir con los propósitos que se fijaron tienen que obtener más recursos de los que pueden aportar sus miembros.

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. De las siete ONG que estudiamos a fondo siete no reciben fondos empresariales. La excepción sería CEPODHAC que obtiene el 50 por ciento de sus ingresos del sector privado, debido a la fuerza que el movimiento cívico tiene en San Luis Potosí.

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, etcétera, 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 asistencia listas. De las 140 organizaciones que integran Convergencia de Organismos Civiles, sólo una de ellas ha recibido la autorización de Hacienda.

Ante ello, las ONG progresistas se ven forzadas a buscar recursos de instituciones gubernamentales o internacionales que han incrementado su disposición a financiar proyectos viables y originales (sobre todo desde que aumentó el prestigio de las ONG). Para obtener estos fondos las ONG tienen que preparar proyectos de buena calidad, negociarlos con la posible financiadora, y defender su autonomía e independencia. Eso requiere capacidad técnica, buenas relaciones públicas y sensibilidad para conciliar fuerzas encontradas.

Los principales requisitos de los organismos nacionales o extranjeros que financian ONG es que éstos tengan registro legal, que cuenten con una buena contabilidad, que sean transparentes en el uso de los recursos (lo que incluye la realización de auditorías externas), que muestren profesionalismo y eficacia, que exista buena comunicación entre la ONG y el donante (a través de informes, etcétera), 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.

La información obtenida indica que en el caso de las ONG de derechos humanos los fondos extranjeros son más importantes que los recursos gubernamentales. Siete de las

ocho ONG de la muestra reciben financiamiento del exterior en montos variables. Esta realidad alimenta la descalificación que algunos sectores hacen de las ONG a las que acusan de ser instrumento de intereses extranjeros. La crítica busca apoyarse en el recuerdo de una larga historia de intervencionismos y agresiones del exterior que nutre al nacionalismo mexicano. La suspicacia también se enlaza con la tradición autoritaria mexicana que siempre ha utilizado el dinero como instrumento de mediatización y corrupción de opositores o independientes.

Es cierto que algunas fundaciones extranjeras quieren imponer criterios o prioridades. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas que realizamos, las ONG mexicanas han defendido con bastante éxito sus prioridades y proyectos, y las organizaciones internacionales han mostrado una actitud de respeto hacia las ONG con las que buscan complementarse, partiendo de la tesis cada vez más frecuente de que las sociedades del sur y del norte están embarcadas en un proyecto conjunto. En un país autoritario como México estos fondos del exterior han jugado un papel extraordinariamente importante porque han roto con el control monopólico que tenía el gobierno sobre el flujo de recursos para el gasto social.

Hay ocasiones en que los fondos que canaliza el gobierno mexicano a las ONG son absolutamente transparentes y no tienen ningún condicionamiento político. El Instituto Nacional Indigenista (INI) hace años entrega donativos a ONG de derechos humanos que trabajan en comunidades indígenas y no han surgido indicios de que busque manipular a las organizaciones. Cuatro de las siete ONG estudiadas a fondo han recibido recursos del INI sin que hayan informado de "condicionamientos. En contraste, hay financiamientos que tienen una evidente finalidad política (por ejemplo, algunos del Programa Nacional de Solidaridad), que va desde el chantaje burdo hasta los condicionamientos más sutiles.

Otra crítica hecha a las ONG es que "no le responden a nadie". La descalificación es infundada porque las ONG que reciben financiamientos tienen la obligación de rendir cuentas detalladas a los donantes, deben someterse a una auditoria externa cada año y están siempre sujetas a los controles de las autoridades hacendarias. Comparativamente, las ONG tienen más controles sobre sus finanzas que los partidos que reciben financiamiento público.

Al mismo tiempo, la búsqueda de fondos obliga a las ONG mexicanas a mejorar en su profesionalismo lo que lleva a un círculo vicioso: para tener un personal profesional y eficiente deben diseñarse buenos programas y obtener suficientes recursos, pero para tener ese personal se requieren buenos financiamientos. Pero éste y otros dilemas relacionados con el espinoso tema de los recursos serán discutidos más adelante.

PRINCIPALES ACTIVIDADES

Otra causa del impacto de las ONG se encuentra en su compromiso con los grupos a los que defienden y acompañan. De acuerdo con el cuestionario que respondieron las 250 ONG, el 72 por ciento trabaja en zonas urbanas y el 28 por ciento restante en el medio rural, defendiendo o acompañando a los grupos marginales: niños, mujeres, indígenas y campesinos.

CUADRO 1. POBLACIÓN QUE APOYAN A LAS ONG DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| Población | Número | Porcentaje |
|------------------------|--------|------------|
| Población en general | 129 | 34.8 |
| Indígenas | 61 | 16.4 |
| Niños | 37 | 10.0 |
| Mujeres | 29 | 7.8 |
| Campesinos | 18 | 4.8 |
| Jóvenes | 17 | 4.6 |
| Presos | 13 | 3.5 |
| Refugiados y Migrantes | 10 | 2.7 |
| Otros | 57 | 15.4 |
| Total | 371 | 100 |

Entrevista a 250 ONG de derechos humanos

Nota: el resultado total es mayor al número de ONG debido a que varias de ellas atienden a dos o más sectores de la población.

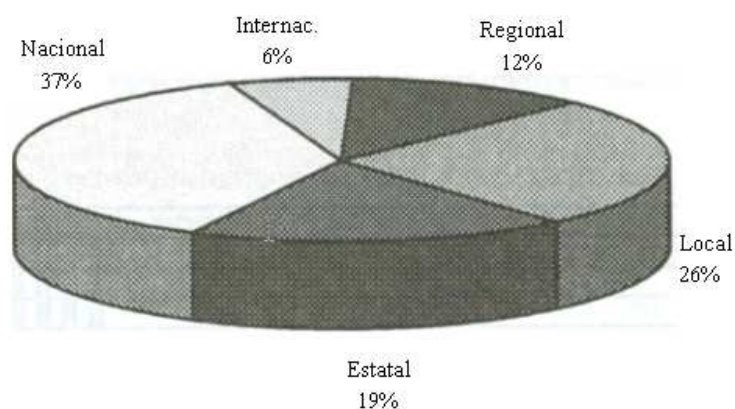
La educación informal es uno de los objetivos primordiales. De las 250 ONG entrevistadas, 132 tienen entre sus actividades principales la capacitación de grupos vulnerables, dándoles a conocer sus derechos y los instrumentos para defenderse. Se trata de una función de apoyo que merece algunos comentarios.

Las ONG no consideran ser la "vanguardia" del cambio social; ese papel le corresponde a los movimientos sociales y a los partidos políticos. La función que se dan a sí mismas es respaldar técnicamente y acompañar políticamente, como una especie de "retaguardia" estratégica de las organizaciones sociales (algunas de las cuales fueron apoyadas en su gestación por las ONG). Esta concepción de sí mismas viene, al menos en parte, del tamaño tan reducido que tienen. En las siete organizaciones estudiadas a fondo trabaja un promedio de 12 personas de tiempo completo, aunque hay variaciones notables. Además, en todas ellas participan voluntarios que sólo pueden donar una parte de su tiempo.

Esta limitación desaparece cuando las ONG se agrupan en redes y cuando deciden actuar en proyectos conjuntos. La decisión de unirse se presenta al adoptar una visión amplia de los derechos humanos. Un indicador de esta amplitud de miras es que de 250 ONG, 193 consideran estar trabajando en la promoción de los derechos humanos (así, en general) y 129 ONG afirman estar trabajando con la "población en general".

Sobre este mismo tema, observemos la Gráfica 3: de las 250 ONG 92 (un 37 por ciento) consideran ser "organizaciones nacionales" lo que no quiere decir que tengan actividades en diversos estados, porque son muy pocas las que cuentan con filiales en otras poblaciones. A lo que se refieren es a que su campo de interés es todo el país y cuando dicen ser organizaciones nacionales están expresando su disposición a involucrarse en asuntos de otros estados.

GRÁFICA 3. ESPACIO DE FUNCIONAMIENTO



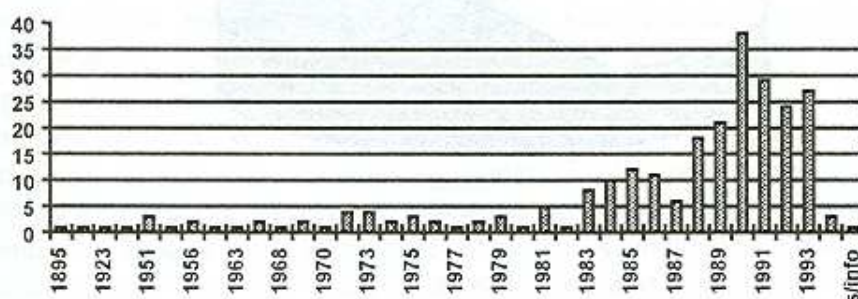
Fuente: entrevistas a 250 ONG de derechos humanos

Esta concepción de su labor explica por qué las ONG pueden unirse y trabajar juntas cuando así lo deciden. Es revelador que el 85 por ciento de las 250 ONG pertenezcan a redes o tengan relaciones de trabajo con otras ONG. Todas las de la muestra de siete pertenecen cuando menos a dos redes (una de ellas, a cinco). Las "redes" (que no han dejado de crecer desde los años ochenta) son coaliciones muy flexibles, a través de las cuales se impulsan acciones conjuntas. Una forma de entender esta dinámica es considerar a las ONG como células que viven y actúan de manera independiente en un entorno común, hasta que viene la determinación de unirse para realizar alguna tarea conjunta y temporal; cuando terminan regresan a su autonomía. Esta forma de organizarse ha demostrado ser muy eficaz para enfrentar el autoritarismo.

ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LAS ONG

Otra forma de explicar la historia de las ONG de derechos humanos es a través del año en que fueron creadas.

GRÁFICA 4. AÑO DE FUNDACIÓN DE 250 ONG DE DERECHOS HUMANOS



Fuente: entrevistas a 250 ONG de derechos humanos.

En la gráfica 4 aparecen tres etapas claramente diferenciadas: de principios de siglo hasta 1980; entre 1981 y 1990; Y los primeros cuatro años de la década de los noventa.

Sobre la primera etapa obtuvimos información sobre las ONG que empezaron 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, si se recuerda, fue una 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 y en grupos cristianos como las comunidades eclesiales de base que proliferaron 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 contra insurgente que lanzó el gobierno en contra de los grupos guerrilleros que surgieron en México a partir de mediados de los años sesenta.⁷

Se trataba de un movimiento pequeño, atomizado, marginal que actuaba a la defensiva por la hostilidad del ambiente. En esa época, los derechos humanos tenían poca legitimidad al ser definidos como un instrumento de penetración estadounidense (es posible que por esa acusación 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.

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.

Pese a todo, en los años ochenta apareció lo que consideramos como el movimiento moderno de ONG. En esa década se crearon 89 de las 250 ONG que registramos, muchas de las cuales con 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. Además de ello, y

⁷ El 6 de agosto de 1977 se creó en México el "Comité pro Defensa de Presos. Perseguidos. Desaparecidos y Exiliados Políticos de México" -actualmente Comité Eureka- que encabezaba Rosario Ibarra de Piedra, madre de un estudiante desaparecido y pionera en la lucha por los derechos humanos.

a diferencia del gobierno, las ONG adoptaron una postura jusnaturalista, mientras que la postura del gobierno mexicano era que los derechos humanos son aquéllos consagrados por las leyes. En otras palabras, para las ONG por el simple hecho de haber nacido el individuo adquiere derechos inalienables que tienen que respetarse y defenderse.

En el crecimiento que se dio durante los ochenta fue decisiva la gradual confluencia, no exenta de tensiones, de los tres grupos sociales mencionados anteriormente: 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 los movimientos de izquierda, llegaron con su riqueza teórica y práctica a las ONG, y en buena medida por ellos empezaron a incorporarse aspectos de la vida diaria –vivienda, trabajo y servicios- 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.

Este encuentro de cristianos, académicos y activistas (al cual se fueron agregando ciudadanos de manera individual) generó un caldo riquísimo para el cultivo de ideas y de planes de organización novedosos, lo que permitió -junto con otros factores- que la agenda y las acciones se fueran haciendo cada vez más complejas. Aunque resulta obvio que la integración de grupos tan distintos fue diversa en cada caso, puede decirse que la comunidad de ONG de derechos humanos fue relativamente exitosa al practicar la pluralidad.

En resumen, en los ochenta se sentaron las bases conceptuales y sociales para el vigoroso movimiento de los derechos humanos que se ha manifestado en la década de los años noventa. Pero antes de tratar con más detalle esta última etapa es necesario mencionar algunos hechos significativos que complementan lo escrito hasta ahora.

Acontecimientos clave en la historia de las ONG

En la década de los años ochenta 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.

Pese a la tradición de asilo, la reacción inicial del gobierno fue cerrar la puerta a los centroamericanos pobres. Uno de los actores que se enfrentaron a esa política fueron ONG de desarrollo y derechos humanos que, desde un primer momento, establecieron mecanismos de asistencia y apoyo, e hicieron un trabajo de cabildeo que influyó en la gradual flexibilización de la política gubernamental.

Esas actividades influyeron en las ONG mexicanas de diferente manera. Además de probar en la práctica las posibilidades de colaboración entre cristianos, académicos y activistas, en 1989 crearon una red bien estructurada, la Coordinadora Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (CONONGAR) que tenía como antecedente una red organizada por las ONG de desarrollo (ANADEGES. Análisis. Descentralización y Gestión). CONONGAR tuvo mucha resonancia. Además de participar en las conferencias internacionales sobre refugiados, y dialogar constantemente con el gobierno, esta red tuvo la capacidad de influir, en 1990, en la reforma de la Ley General de Población, a la que se incorporó la figura de refugiado (un hecho poco común en México).⁸

Otro 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.

Fue igualmente importante el surgimiento simultáneo de otras organizaciones, entre ellas medios de comunicación independientes. En el campo de los derechos humanos y las ONG fue determinante la aparición de la revista Proceso y del periódico La Jornada. Estos medios tomaron como una de sus líneas editoriales la defensa y promoción de los derechos humanos, y desde un primer momento concedieron legitimidad a las ONU. La simbiosis establecida entre algunos sectores de la sociedad y esos medios tuvo una expresión simbólica en el hecho de que La Jornada celebraba su primer aniversario el día del temblor.

⁸ Una explicación de esa experiencia aparece en Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano" en Foro Internacional, El Colegio de México, Núm. 127, enero-marzo, 1992.

El éxodo centroamericano y el temblor sirvieron para que las ONG mexicanas establecieran o fortalecieran relaciones con ciertas ONG y con fundaciones del exterior cada vez más interesadas en México. Ello coincidió con la apertura de la economía al mundo, y aún cuando el gobierno intentó excluir los temas políticos o sociales, fue inevitable que recibieran atención porque en esos años adquiría fuerza en el mundo un régimen protector de los derechos humanos y del medio ambiente.⁹

En el primer año del sexenio de Miguel de la Madrid (1983) y en medio de una terrible crisis económica, el régimen aflojó los controles autoritarios sobre elecciones locales, y el PRI perdió algunas ciudades del norte. Esto bastó para que el gobierno cancelara su tendencia reformista y regresara al tradicional fraude electoral.

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 del cambio social. En esto influyó, qué duda cabe, el trabajo que había venido haciendo el Partido Acción Nacional para reivindicar las elecciones, y la creciente importancia que recibieron de la izquierda partidista, que apenas a finales de los años setenta había sido legalizada. Para las ONG no fue una revelación súbita, sino un reconocimiento paulatino muy ligado a la forma tan veleidosa en que fue evolucionando la democracia electoral y las organizaciones y grupos sociales a los que apoyaban las ONG.¹⁰

Pese a ello, la oposición perseveró en ese campo y, en las elecciones presidenciales de 1988, el PAN y el Frente Democrático Nacional (FON) movilizaron, como pocas veces en la historia, a millones de mexicanos, entre los que estaban miembros de ONG que participaron activamente en el FDN o que vieron con esperanza las elecciones, porque parecía posible la derrota del candidato del partido gobernante. Carlos Salinas de Gortari. Como sabemos éste triunfó por una combinación de fraudes burdos y habilidosas operaciones realizadas con el respaldo del estado mexicano y de la comunidad internacional. Pese a tantas violaciones a los derechos ciudadanos, las elecciones empezaron a ser vistas como un instrumento indispensable para el cambio social y para la defensa de los derechos humanos.

Sin darse cuenta, el gobierno de Carlos Salinas dio un impulso considerable al crecimiento de los ONG cuando, en la Miscelánea Fiscal de 19219 ordenó la desaparición de una fracción del artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Con esa decisión -para la cual no consultaron a los afectados- se eliminó la exención que tenían las Asociaciones Civiles de pagar impuestos sobre la renta y de pagar un 2 por ciento del valor de sus activos. Cuando se difundió la noticia un grupo de ONG de desarrollo y de derechos humanos prepararon una iniciativa de ley y solicitaron al Congreso que la considerara.

Pese a que se presentó a tiempo, y a que el ejecutivo todavía ni siquiera enviaba la miscelánea, el Congreso ignoró la petición de las ONG. Unos meses después las autoridades hacendarias firmaron un convenio con las ONG, pero el menosprecio del Congreso aceleró el convencimiento de que era necesario actuar conjuntamente frente a las autoridades fiscales y de ahí surgió la Convergencia de Organismos Civiles por la

⁹ Donnelly, Jack, "International Human Rights: a Regime Analysis", International Organization, Vol. 40, Núm. 3, verano de 1986.

¹⁰ El nexó entre movimientos sociales, ONG y democracia lo desarrollan Fox y Hernández, op. cit

Democracia que fue creada el 17 de agosto de 1990. Como veremos un poco más adelante, Convergencia ha llegado a tener gran importancia en la historia de las ONG mexicanas.¹¹ Simultáneamente, empezaron a establecerse otras redes de ONG con diferentes propósitos. Entre ellas, el Foro de Apoyo Mutuo, el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI), la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Ganando Espacios y la Red de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos".¹²

En las redes se reprodujeron los principales rasgos de la cultura política de las ONG: dirigencia colectiva, decisiones tomadas por consenso e implementación de acuerdos a través de comisiones. Además de ser una forma eficaz de construir una cultura democrática han demostrado ser una de las mejores formas de tratar con un sistema político de enorme capacidad para absorber, neutralizar y destruir movimientos independientes. Toda proporción guardada, es notable la similitud que esta forma de organización tiene con la utilizada en el Movimiento Estudiantil de 1968.¹³

Entre tanto, los derechos humanos ganaban terreno en el ámbito gubernamental e institucional. En 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) creó la Defensoría de Derechos Universitarios, y en 1988 el gobierno de Aguascalientes estableció una comisión gubernamental de derechos humanos (el Ombudsman que diversas ONG habían estado pidiendo). Durante los primeros meses del gobierno de Carlos Salinas, las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores crearon Direcciones Generales de Derechos Humanos.

Todo ello desembocó en el establecimiento, el seis de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Fue un hecho típico del presidencialismo autoritario: Carlos Salinas al enterarse de que la organización de derechos humanos estadounidense, Americas Watch, estaba a punto de publicar un informe sobre la situación de los derechos humanos en México, con el consiguiente deterioro para la imagen de su gobierno en los Estados Unidos, en el momento en que iban a iniciarse las pláticas que desembocarían en el Tratado de Libre Comercio, ¹⁴tomó y llevó a cabo la decisión en 48 horas.

¹¹ Ver Rafael Reygadas. "Convergencia para la Democracia". Este País. septiembre de 1991. Sobre ese episodio ver también la entrevista que Azucena Valderrábano le hizo al coordinador de Convergencia. Carlos Ortega. "Moldear a las ONG de acuerdo con sus intereses. estrategia de SEDESOL". El Universal. 23 de marzo de 1994. p. 9. Otros aspectos fueron precisados por María Magdalena López García. de Servicio. Desarrollo y Paz (entrevista).

¹² Para una visión bastante completa de algunas de las redes que actúan en México ver Douglas Chalmers. Judy Gearhart. et.a/.. Mexican NCO Networks and Popular Participation. Papers on Latin America Núm. 39. New York. Institute of Latin America and Iberian Studies. Columbia University. enero de 1995.

¹³ En este sentido. ver la aguda descripción que hace Judith Hellman sobre la forma en que se organizaron los estudiantes que participaron en el Movimiento de 1968. Mexico in Crisis. Nueva York. Holmes and Meier Publishers. 1978. capítulo 6.

¹⁴ El informe fue muy crítico. Ver Americas Watch. Human Rights in Mexico. A Policy of Impunity. New York. Human Rights Watch. 1990.

El consabido autoritarismo también resultó evidente en el hecho de que el presidente mantuvo en la práctica el control sobre la CNDH (por ejemplo, el presidente propone al titular de la CNDH a un Senado controlado por su partido y autoriza los presupuestos que se le entregan). Este control también se da en la mayor parte de las comisiones gubernamentales que se han ido estableciendo en todos los estados. Para lograr la autonomía los Ombudsmen dependen de su carácter y astucia y no de las atribuciones que les concede la ley.

Pese a la forma en que nacieron las comisiones gubernamentales, y a la insuficiente autonomía con que en lo general funcionan, su aparición tuvo efectos positivos, mezclados con consecuencias inesperadas. Uno de los efectos más obvios fue que legitimaron y difundieron los derechos humanos, y eso es evidente porque grupos cada vez más diversos arroparon sus demandas y peticiones con la bandera de los derechos humanos. Por ello es que se da el crecimiento explosivo de ONG de derechos humanos: entre enero de 1990 y noviembre de 1994 aparecieron 121 ONG. casi el 50 por ciento del total encuestado. En este auge también influyó el desencanto con los partidos políticos a los que se veía alejados de las nuevas demandas, muchas de las cuales no aparecían suficientemente expresadas en los programas y en las prioridades de los partidos.

La creación de la CNDH también afectó la forma en que México se estaba relacionando con el mundo. Como parte de la apertura mexicana hacia el exterior diversos grupos estadounidenses y europeos de derechos humanos (Amnistía Internacional, Americas Watch, Minnesota Lawyers for Human Rights, entre otros) empezaron a incorporar a México en sus prioridades (lo que no había sido el caso hasta entonces). Simultáneamente, las ONG mexicanas fortalecieron sus relaciones con grupos de otros países, lo que se facilitó por la revolución en las comunicaciones (un indicador es que las siete ONG estudiadas a fondo, tienen fax y computadora).

Como el presidente deseaba neutralizar las posibles críticas del extranjero a su historial de derechos humanos, incluyó en el mandato de la CNDH la necesidad de explicar en el mundo lo que su gobierno estaba haciendo en el campo de los derechos humanos. Ese fue un viraje de 180 grados en la posición oficial porque hasta entonces el argumento que esgrimían era que las violaciones constituían casos aislados. A partir de la creación de la CNDH funcionarios del gobierno salieron a explicar en el exterior algunos de los problemas más graves de la vida mexicana, lo que legitimó que también lo hicieran las ONG mexicanas. De esta manera se aceleró la internacionalización de la política mexicana que se estaba gestando por la apertura del país al exterior.

Finalmente, las limitaciones en el mandato de la CNDH y de las otras comisiones gubernamentales explica la incursión de las ONG en nuevos temas. La CNDH no puede intervenir en asuntos laborales ni electorales, y como estaba adquiriendo relevancia el tema de la democracia electoral, se facilitó la decisión de algunas ONG de incursionar en el ámbito de los derechos políticos bajo la tesis de que también son derechos humanos. Poco a poco, estos derechos se fueron incorporando a las prioridades de las ONG. Todas estas tendencias se manifestaron en 1994.

1994

Aunque es siempre aventurado hacer predicciones es altamente probable que los historiadores le concedan una gran importancia a los acontecimientos de 1994.

Si se recuerda. Carlos Salinas había llegado al poder en medio de las protestas creadas por el fraude electoral de 1988. Cinco años después, en diciembre de 1993, su prestigio era inmenso y mientras Salinas se preparaba para dirigir la Organización Mundial de Comercio. México parecía encaminarse hacia el primer mundo después de firmar con Estados Unidos un Tratado de libre Comercio.

En 1994 el grupo en el poder se tambaleó y la imagen de Salinas empezó a desinflarse. En enero se inició una rebelión indígena en Chiapas, en marzo asesinaron al candidato a presidente del Partido Revolucionario Institucional y en agosto se realizaron elecciones presidenciales intensamente competidas y celosamente vigiladas. Triunfó el candidato del partido oficial. Ernesto Zedillo, y parecía que se iniciaba una cierta estabilización, cuando, en diciembre, un colapso financiero sacudió la unidad del grupo gobernante, que logró mantenerse en el poder gracias al apoyo recibido de Washington. En febrero de 1995 se detiene al hermano del expresidente acusado de asesinato, y Carlos Salinas escenificó una ridícula huelga de hambre.

En toda esta maraña de acontecimientos las ONG tuvieron un papel muy visible que llevó a algunos analistas a calificar 1994 como el "año de las ONG".¹⁵ Este tipo de afirmaciones ilustra la importancia que adquirieron y que fue posible porque en 1994 se manifestaron tendencias y procesos históricos que se habían ido acumulando. Sin el trabajo de décadas. no hubieran aparecido con tanta rapidez CON PAZ. ESPAZ y Alianza Cívica. Ni hubieran tenido la capacidad de influir tanto en los acontecimientos de ese año.

El primero de enero de 1994 se inició en Chiapas una rebelión de indígenas agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Los combates con el Ejército Mexicano duraron 12 días y si el entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, declaró una tregua unilateral fue por la presión combinada de diversos actores nacionales e internacionales.

La prensa y las ONG fueron los actores que reaccionaron con mayor rapidez al levantamiento zapatista. La reacción de las ONG fue inmediata por la flexibilidad que les da su tamaño y por la existencia de redes. A los dos días de iniciada la insurrección viajaron a Chiapas las primeras misiones de ONG de otras partes del país, y cinco días después llegó 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 realizaron diversas actividades en Chiapas.¹⁶ No todas las ONG eran de derechos humanos, pero éstas tuvieron un papel destacado.

¹⁵ Pedro Enrique Armendares tituló una larga reseña para el periódico La Jornada. 24 de junio de 1995. "El año de las ONG"

¹⁶ Entrevista con Rafael Reygadas. miembro de la Comisión Coordinadora de ESPAZ

El supuesto del cual partieron las ONG fue reconocer la legitimidad de las demandas indígenas que habían recurrido a las armas después de agotar los caminos legales. Con ese supuesto se propusieron evitar las violaciones a los derechos humanos y buscar una paz con justicia. Para ello, adoptaron una organización característica de su cultura política. Desde el primer momento se crearon dos coordinaciones con dirigencia colectiva que se reúne semanalmente para revisar los acontecimientos, tomar decisiones por consenso y nombrar las comisiones que las llevarán a cabo. Las ONG de Chiapas fundaron la Coordinación de Organismos No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CON PAZ). Las ONG del resto del país se agruparon en el Espacio Civil por la Paz (ESPAZ). Las decisiones principales las toma CON PAZ, en permanente comunicación con ESPAZ.

Al principio las redes procuraron presionar para el cese de las hostilidades.

El 12 de enero de 1994 se realizó una marcha a favor de la paz en la capital, convocada por las ONG, y en la que participaron más de 100 mil personas. Inmediatamente después vino la tregua y cuando se iniciaron las pláticas de paz, las ONG organizaron los "cinturones de la paz" para salvaguardar la integridad de los negociadores, actividad que han seguido realizando, al mismo tiempo, que el monitoreo sistemático de violaciones a los derechos humanos.¹⁷

Las ONG han recibido donaciones de alimentos para las poblaciones afectadas y han difundido información sobre Chiapas, tanto en México como en el extranjero. Para cumplir con su tarea resultaron determinantes los faxes y, sobre todo, la utilización del correo electrónico. La eficacia de los medios modernos de comunicación y el desarrollo de las redes sociales tomó por sorpresa a las autoridades cuyos mecanismos de control autoritarios habían ignorado la importancia que podrían tener estos actores (versiones no confirmadas aseguran que los servicios de inteligencia no tenían un departamento encargado de dar seguimiento a las ONG, carencia que corrigieron rápidamente).

Asimismo, las ONG contribuyeron al debilitamiento del tradicional control gubernamental sobre los medios de comunicación. Cuando empezó el conflicto, los medios afines al gobierno -en especial la televisión transmitieron, como en otras ocasiones, una visión distorsionada del conflicto en Chiapas. El bloqueo informativo fue roto, en México, por algunos periódicos y revistas y por ciertos programas de radio. Al mismo tiempo, la prensa extranjera fue determinante para difundir en el mundo lo que pasaba en Chiapas y su labor, combinada con el trabajo de las ONG, alentó una corriente de simpatía hacia las demandas de los indígenas chiapanecos. Si pudieron influir en el rumbo que tomaron los acontecimientos también fue por los cambios que había vivido México (por ejemplo, pese a las limitaciones con que opera, la Comisión Nacional de Derechos Humanos jugó un papel importante en Chiapas).

En parte por ello, y pese a grandes dificultades, la tregua entre autoridades y rebeldes se ha mantenido, y las ONG no han dejado de realizar: actividades a favor de la paz con justicia. Por ejemplo, en junio de 1995 el EZLN solicitó a Alianza Cívica que organizara una

¹⁷ Una sistematización de esta experiencia aparece en Rafael Reygadas "Espacio Civil por la Paz" y Moisés Hernández, "Destino chungo, cruel y canalla (o la verídica historia de cómo se hizo el cerco de Paz en San Cristóbal de las Casas, Chiapas)" en Mario V. Monroy, *Pensar Chiapas, Repensar México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*. México, 1994.

consulta para decidir cuál iba a ser su destino. Ésta se realizó el 27 de agosto y en ella opinaron un millón ochenta mil mexicanos en 10 mil centros de votación distribuidos en todo el país. En la organización participaron más de 40 mil ciudadanos coordinados por Alianza Cívica.

La capacidad de organización que mostró Alianza sorprendió a diversos observadores porque esta organización fue creada apenas en marzo de 1994 por siete ONG que ya estaban llevando a cabo acciones de promoción de la democracia y que decidieron unirse para impulsar una observación integral de las elecciones presidenciales de 1994. En unas cuantas semanas se incorporaron a la Alianza 457 ONG Y miles de ciudadanos independientes que vigilaron el proceso electoral en una labor que no tiene precedente en la historia de México. La rapidez que tuvo el crecimiento de la Alianza sólo puede entenderse como resultado de la historia bosquejada anteriormente.

Desde 1990 el tema de los derechos políticos, centrado en la exigencia de elecciones confiables, había empezado a incorporarse a la agenda de diversos grupos. Algunos, como el Acuerdo Nacional para la Democracia (ACUDE), se crearon con ese propósito. En el caso de las ONG de derechos humanos las principales promotoras fueron la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Potosí no de Derechos Humanos. Al mismo tiempo, otras organizaciones (la Fundación Rosenblueth y el Consejo para la Democracia) estaban realizando conteos rápidos de procesos electorales.

Las primeras experiencias se dieron en San Luis Potosí y en el Distrito Federal en agosto de 1991, en donde las ONG realizaron observaciones y conteos rápidos. La experiencia obtenida en esos dos estados demostró que era insuficiente la detección de las irregularidades observadas durante la jornada electoral, y que era indispensable monitorear los acontecimientos previos y posteriores a la elección. En síntesis, para ser eficaz, la observación debía ser integral. Entre 1991 y 1993 ONG de todo el país -entre las que destacaron las afiliadas a Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia- observaron 15 elecciones locales, realizaron cuatro conteos rápidos y fueron la columna vertebral en la organización de un plebiscito ciudadano en el Distrito Federal (marzo de 1993).

Estas actividades dejaron una enorme experiencia a las ONG. que poco a poco fueron tomando la decisión de unirse siguiendo un patrón similar al implantado en Chiapas. Sin depender para nada ni de los partidos y del gobierno. y gracias a la pluralidad y el profesionalismo, se logró una coordinación nacional que tomaba decisiones por consenso en reuniones celebradas un día a la semana y nombraba comisiones para la ejecución. Con este mismo modelo se impulsaba la creación de Alianzas en los diferentes estados del país.

Apoyándose parcialmente en recursos donados por organismos internacionales y fundaciones de otros países. Alianza Cívica hizo en 1994 el primer diagnóstico completo de las irregularidades que se cometen durante una elección federal en México. Entre enero y agosto de 1994 realizó tres encuestas nacionales; hizo estudios sobre las reformas a la legislación electoral y a la autonomía de las autoridades electorales; realizó una verificación de la confiabilidad del padrón electoral y de las listas nominales; analizó de manera sistemática el comportamiento de diversos medios de comunicación; supervisó

algunos aspectos de los gastos que realizaron los diferentes partidos; demostró que autoridades gubernamentales compran votos de los pobres y de los marginados; invitó a centenares de visitantes extranjeros; y, el día de la jornada electoral, observó lo que pasaba en 10.100 casillas (casi un 11 por ciento del total) y realizó una cuenta rápida. .

Basándose en toda esa información, Alianza Cívica concluyó que las elecciones presidenciales no habían sido confiables y que se había afectado la composición que tendría el Congreso de la Unión. También reconoció que pese a las irregularidades de la jornada, los resultados de la elección presidencial no se vieron afectados considerablemente.¹⁸

Si se comparan los objetivos iniciales de Alianza con lo que finalmente pudo hacer, la coalición de ONG cumplió con el objetivo de documentar las irregularidades y presentar una radiografía bastante exacta de las elecciones y de la pobreza de la cultura democrática. Además de ello, difundió masivamente la tesis de que los derechos políticos son derechos humanos y la tecnología y el conocimiento se divulgaron al ser utilizadas por ONG de todo el país.

En cuanto a la participación de la comunidad internacional en la promoción de la democracia (en especial los observadores), Alianza Cívica estableció un "modelo mexicano" consistente en adecuar las actividades extranjeras a los ritmos y necesidades de las organizaciones nacionales. Este modelo ha sido visto con interés en el mundo porque resulta más atractivo transferir a los grupos locales el peso de la responsabilidad, es más eficaz porque lo realizan ciudadanos conocedores de sus comunidades, es más económico porque se apoya en el trabajo voluntario y, finalmente, cuando terminan las elecciones deja una base más sólida para la construcción de la democracia.

La Alianza fue creada como una organización temporal que debía desaparecer en diciembre de 1994, al terminar formalmente el proceso electoral. Después de las elecciones, las organizaciones y ciudadanos que formaron las 32 Alianzas creadas en todo el país (una en cada estado) tomaron la decisión de seguir trabajando unidas. Entre septiembre de 1994 y los primeros meses de 1995 la Alianza vivió un periodo difícil porque tuvo que enfrentar un gran número de tensiones internas producto de la diversidad, al mismo tiempo que sentaba las bases para una organización nacional hasta entonces inexistente.

Gradualmente se han ido superando los obstáculos -al menos los más importantes-, y en el momento de terminar este ensayo la Alianza avanza simultáneamente (aunque de manera desigual) en cinco frentes: el desarrollo de una institución eficiente y democrática; la observación integral de elecciones; el monitoreo del comportamiento de funcionarios para hacerlos responsables de sus actos; la organización de consultas que permiten expresarse a la ciudadanía; y el análisis de contenido de los medios de comunicación.

¹⁸ Ver Alianza Cívica, "Las elecciones presidenciales de agosto de 1994: entre el escepticismo y la esperanza. Un informe sobre las condiciones previas", México, 19 de agosto de 1994 y Alianza Cívica, "La calidad de la jornada electoral de 21 de agosto de 1994", México, 19 de septiembre de 1994.

Estos y otros programas son manifestaciones de la determinación de construir una cultura democrática desde dentro y desde abajo, a partir del convencimiento de que sólo así podrá establecerse una democracia integral en la que las elecciones serán hechos rutinarios cuya organización pasará inadvertida. En este movimiento las ONG de derechos humanos participan activamente, al mismo tiempo que promueven otros derechos y que buscan un balance adecuado entre el trabajo que hacen por la democracia electoral y la participativa.

Conclusiones y retos de las ONG de derechos humanos

El número de ONG de derechos humanos que existen actualmente, la capacidad que mostraron en 1994 para llevar a la práctica grandes proyectos y su presencia en la promoción de otros derechos (que por razones de espacio no detallamos) confirman que las ONG son una realidad. Sin embargo, todavía resulta imposible hacer una evaluación de la influencia que han tenido y que están teniendo en la resolución de la problemática de los derechos humanos. La falta de investigación y la tendencia gubernamental a guardar silencio sobre las razones por las que han tomado ciertas decisiones relacionadas con los derechos humanos contribuyen a dificultar la evaluación.

Sin pretender restar importancia a los logros de las ONG (ningún otro movimiento ciudadano en la historia de México había logrado avanzar tanto), tampoco hay que exagerar su influencia. Esta investigación demostró que su presencia es desigual en los diversos estados, al igual que sus recursos y consolidación institucional. Es cierto que a partir de 1994 las ONG de derechos humanos han tenido una presencia nacional pero todavía no se alcanza la paz en Chiapas, ni México tiene una legislación que garantice la confiabilidad electoral. Pese a sus esfuerzos y a los de muchos otros actores, México está lejos de la democracia integral (es decir, la electoral y la participativa) que sigue siendo el objetivo, el reto, el sueño, la razón de ser de las ONG y de las diferentes coaliciones que han creado.

En 1997 México sigue en otra etapa de su lentísima transición a la democracia. Tal vez sea la recta final y en este periodo es posible que las ONG puedan hacer contribuciones relevantes. De acuerdo a las encuestas de opinión, las ONG tienen una gran aceptación y hay muchas expectativas sobre su contribución. Para que logren cumplir, aunque sea medianamente, con las tareas que el país requiere, y que la sociedad espera, es necesario que las ONG resuelvan algunos de los problemas y deficiencias, aclarando que el orden en que los presentamos no significa prioridad alguna.

LA DEMOCRACIA INTERNA

El sustento más sólido de las ONG consiste en lograr, crear o consolidar espacios auténticamente democráticos que sirvan de ejemplo. Una conducta ética será la aportación más importante de las ONG a la sociedad en un momento de profunda desconfianza con relación a las instituciones. Si tienen tanta aceptación es porque se están moviendo en el campo de los principios y no en el de la disputa por el poder. Eso les da una base mucho más sólida para impulsar y exigir el cambio social.

Es indudable que las ONG de derechos humanos (y en general las ONG progresistas) hacen un esfuerzo enorme por practicar la democracia. Sin embargo, tienen fallas y una de las más evidentes tiene que ver con los derechos de la mujer. Todas las ONG estudiadas reivindican la igualdad de oportunidades en el empleo y es indudable que ésta existe en el personal que trabaja de tiempo completo en las ONG: el 50.4% son hombres y el 49.6% mujeres. La igualdad termina cuando se ven los porcentajes de los dirigentes de estas organizaciones: el 62 por ciento son hombres, el 27 por ciento mujeres y el resto es una dirección mixta. La proporción se invierte en el personal que lleva a cabo las labores, campo donde las mujeres superan a los hombres.

RECURSOS

Otro aspecto igualmente serio es la necesidad que tienen las ONG de conseguir recursos para realizar los proyectos que permitirán responder a las expectativas. De acuerdo con las cifras obtenidas, un porcentaje alto de sus recursos proviene aún del extranjero y de instituciones gubernamentales (en ese orden). Son excepcionales las ONG que reciben donativos de empresarios o que tienen una base propia de pequeños donantes. Esto se está convirtiendo en un problema serio porque la crisis económica en México, y el reajuste en las prioridades de algunas agencias financiadoras, ha significado una reducción importante en la cantidad de fondos disponibles para la promoción de los derechos humanos.

Es cierto que la prolongación del conflicto en Chiapas, la miseria en que vive la mitad de los mexicanos, el deterioro del medio ambiente y la efervescencia creada por la agonía de un régimen, mantendrán a México como prioridad para diferentes actores internacionales y es hasta posible que aumenten los financiamientos. Sin embargo, sigue siendo indispensable que las ONG exploren fuentes autónomas, y propias, de financiamiento porque de ello depende una consolidación que nos parece indispensable para una democracia saludable. Para superar este obstáculo es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público agilice y defina mejor su política de otorgamiento de los permisos para dar recibos deducibles de impuestos (lo que evidentemente se relaciona con la democratización integral de la sociedad).

EFICACIA

Las ONG viven atrapadas por las demandas que plantean los grupos vulnerables y la falta de recursos a su disposición. Si partimos de la dificultad de obtener fondos, una de las soluciones más obvias está en el aumento de la productividad. Para lograrlo, hace falta capacitar permanentemente al personal y modernizar con regularidad el equipo técnico como parte de programas de desarrollo institucional. De esa manera tendrán mayores posibilidades de preparar proyectos y estrategias más eficaces para la resolución de problemas.

Uno de los principales obstáculos a esta alternativa radica en que los donantes generalmente piden que los recursos se apliquen a proyectos concretos, y conceden poca importancia al desarrollo institucional. De ahí la necesidad de que las fuentes de financiamiento escuchen la opinión de las ONG al determinar las prioridades: generalmente aceptan, pero pocas veces contribuyen a su realización.

Es igualmente necesario que se sistematicen y difundan aquellas experiencias exitosas de las ONG y de las redes. Es preocupante y lamentable que ONG de reciente creación sigan cometiendo, por desconocimiento, errores ya superados. Esto se irá resolviendo a medida que se consolide y mejore el trabajo de las redes lo cual, por otro lado, tendrá que lograrse respetando la autonomía y la identidad de las ONG individuales. Uno de los mayores atractivos de las ONG reside en su tamaño tan reducido, lo que les permite una gran flexibilidad, especialización y autonomía.

La consolidación de las redes no está siendo un proceso fácil. Para 1993 las ONG habían logrado conciliar en su interior la coexistencia de grupos e individuos plurales. Cuando se crearon las grandes coaliciones en 1994 resultó evidente que no sería tan sencillo conciliar las culturas políticas de cristianos, académicos y ciudadanos diferentes respetando las diferencias y manteniendo la eficiencia.

RELACIONES CON EL GOBIERNO

Las ONG "obligadamente deben tener relaciones con el gobierno si quieren resolver los problemas de los grupos que acompañan y respaldan".¹⁹ Este imperativo ha sido difícil de llevar a la práctica porque durante muchos años la relaciones estuvieron viciadas por la suspicacia. Las ONG desconfiaba de los funcionarios, acostumbrados a querer controlar, mediatizar y si era posible, destruir, todo lo independiente. El gobierno, por su parte, veía las actividades de 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.

La actitud del gobierno hacia las ONG y el de las ONG hacia el gobierno ha ido modificándose. De acuerdo con el Foro de Apoyo Mutuo "en la actualidad empieza a verse un cambio de actitud entre ambas instancias. Por una parte el gobierno empieza a intentar relacionarse con las ONG, aunque no pocas veces las mira como socavadoras del régimen de estado, o en el mejor de los casos como competidoras".²⁰ Se puede hablar del inicio de reconocimiento mutuo: el gobierno sabe que no puede prescindir de ellas por la influencia que tienen y las ONG están conscientes de que es más difícil y complicado llevar a cabo sus actividades con el bloqueo o la falta de cooperación de las autoridades.

Las siete ONG entrevistadas han trabajado en algunos proyectos con instituciones gubernamentales. y coinciden en que el resultado depende del tipo de la relación personal que se establece con las autoridades. Es decir, en muchas ocasiones la cooperación viene más de las relaciones personales que de las institucionales. Como aclara Francisco Goitia del CODEHUTAB "la relación depende del funcionario y de su sensibilidad hacia las ONG".²¹ El consenso entre las ONG es que se logre una "modificación estructural de la relación entre ambas instancias. que se exprese en leyes y reglamentos, y que esté cada vez menos sujeta a la buena o mala voluntad de las personas".²²

Un obstáculo entre las relaciones gobierno-ONG desde 1989 ha sido el tema fiscal porque el gobierno intentó equiparar a las ONG con empresas privadas, a lo que las ONG respondieron creando redes y empezando a presionar a las autoridades. Para Carlos Ortega; de COPEVI, la forma que han encontrado para "golpear" a las ONG es a través de

¹⁹ Entrevista a José Luis Pérez Canchola. Centro de Información y Estudios Migratorios de Tijuana (CIEM). 9 de mayo 1994. Tijuana, B.C.

²⁰ Foro de Apoyo Mutuo. Organismos no Gubernamentales: Definición, presencia y perspectivas, México. UNICEF-FAM. 1995. p. 59.

²¹ Entrevista a Francisco Goitia. Comité de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB). 30 de marzo 1994. Villahermosa, Tabasco.

²² Ibid p. 60.

lo fiscal con lo que obstaculizan su trabajo. "No buscamos no pagar impuestos –agrega- - sino una política tributaria justa".²³

El problema principal entre las ONG y el gobierno no es sólo fiscal. También aparecen actitudes de descalificación o "satanización" como las afirmaciones del Senador Miguel Alemán de que esos grupos estarían financiados por el narcotráfico, o las declaraciones de un funcionario acusando a fundaciones alemanas de patrocinar a la guerrilla chiapaneca (a través de las ONG) u otras afirmaciones en el sentido de que las ONG "son grupos que defienden a delincuentes". Este tipo de comentarios pueden venir del desconocimiento, pero también "reflejan la impotencia de algunos sectores gubernamentales para controlar a esa franja de la sociedad organizada que se les escapó de las manos".²⁴

El hostigamiento no es sólo declarativo. Una de las estrategias más comunes del grupo gobernante ha sido la creación de organizaciones similares para confundir y poner a competir a ONG que tienen acceso diferenciado a los recursos. Así, el partido gobernante creó organizaciones de observadores "disfrazadas de independientes, como es el caso del Movimiento para la Certidumbre Electoral (MOCE)".²⁵ Esta complicidad salió a la luz cuando se descubrió la contabilidad de la campaña del candidato del PRI al gobierno de Tabasco y aparecieron financiamientos gubernamentales al MOCE.²⁶

LAS ONG y LOS PARTIDOS

Son frecuentes los recelos entre las ONG y los partidos. Por ejemplo, una de las redes de ONG considera que "los partidos políticos buscan aprovecharse del trabajo organizativo de base logrado por las ONG, ya que están a la busca de bases sociales organizadas".²⁸ Algunos dirigentes de partidos, por su parte, descalifican a las ONG porque éstas no tienen que responder a nadie de sus actos.

En las ONG existe una sensación de frustración por la incapacidad que han mostrado los partidos para atender necesidades concretas, mientras que los partidos ven con recelo como se ha incrementado la presencia pública de las ONG a las que, incluso, consideran competidoras potenciales.

Esta desconfianza se alimenta porque diversos sectores o individuos han coqueteado con la idea de que las redes deberían incorporarse a alguno de los partidos existentes. o incluso crear una nueva organización política que se convierta en la alternativa de centro izquierda.

Parece difícil que las ONG den el paso a la lógica de un partido porque se trata de organizaciones sociales creadas con una lógica diferente y uno de sus principales

²³ Entrevista de Azucena Valderrabano a Carlos Ortega. "Moldear a las ONG de acuerdo con sus intereses, estrategia de la SEDESOL". El Universal. 23 de marzo. 1994, p. 9.

²⁴ Luis Hernández citado por Pedro Enrique Armendares, "El año de las ONU", La Jornada. México, 24 de junio de 1995.

²⁵ Moreno. Daniel, "ONG: Los nuevos protagonistas", Enfoque, Suplemento Dominical, Reforma, 25 de junio de 1995, p. 6.

²⁶ La Jornada, 15 de junio de 1995.

atractivos está en que son canales para la participación en los asuntos públicos sin involucrarse en la política partidista. Se corre el riesgo de que lo que ahora es un vigoroso movimiento se transforme en uno de esos partidos nacidos para perder.

Tal y como están las cosas, las ONG tienen un fuerte impacto en la vida pública mexicana y es indudable que los partidos han perdido el monopolio que tenían sobre los asuntos públicos. Sin embargo, esto no quiere decir que los partidos desaparecerán. Tal vez las tensiones se reducirían si se acepta que una democracia política moderna requiere de la existencia de partidos y de organizaciones sociales vigorosas. Para que puedan ser complementarios, se requiere el desarrollo de relaciones adecuadas entre partidos y ONG. Su organización y sus objetivos son diferentes: los partidos son instituciones verticales y las ONG horizontales; los partidos buscan el poder, las ONG que se gobierne bien.

El reto para las ONG es tener claridad sobre su identidad, porque corren el riesgo de terminar siendo un híbrido social sin identidad. Su éxito ha estado en su especificidad, en su forma de organización atomizada, y en su capacidad de incorporar a la pluralidad de la sociedad mexicana.

LAS RELACIONES CON EL EXTERIOR

Otra dimensión fundamental para el movimiento de las ONG es la relación que tienen que establecer con el extranjero. Hasta hace pocos años México era un país cerrado al mundo y encerrado en sí mismo. Con la apertura al exterior las ONG han incrementado su presencia internacional lo que tiene como resultados concretos el aumento en los recursos de que pueden disponer y la ampliación de los espacios políticos por la protección que reciben. A raíz de los acontecimientos de 1994 han logrado dejar bien establecido el carácter autónomo y complementario (el llamado "modelo mexicano"), la mayor presencia internacional, sin embargo, impone retos adicionales, las ONG tendrán que mejorar rápidamente su capacidad para relacionarse con el exterior (manejo de idiomas, comprensión de otras culturas), como parte de ese crecimiento cuantitativo y cualitativo que les exige la realidad.

Finalmente, el reto más difícil de todos será contribuir a que la agonía y la muerte del autoritarismo mexicano no representen un costo demasiado alto para la sociedad, ni se prolonguen por largo tiempo. En los próximos años, las ONG mexicanas tienen el potencial para presionar a los actores centrales, y tal vez lograr esa ruptura pactada que es determinante para la democratización. México tiene la gran oportunidad de hacer un cambio pacífico de régimen por primera vez en su historia. De lograrlo, se habrán sentado las bases de un régimen auténtica mente respetuoso de los derechos humanos.

Apéndice A

DIRECTORIOS DE ONG CONSULTADOS

Gubernamentales

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Directorio Nacional Anotado de Organismos no Gubernamentales Pro Derechos Humanos. México. CNDH. Noviembre de 1993. pp. 326.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Directorio de Organismos no Gubernamentales orientados a la defensa de los derechos humanos de los indígenas de México. México. CNDH. Noviembre de 1994. pp. 201.

Secretaría de Desarrollo Social. Directorio de ONG Nacionales. México, SEDESOL. 1993. pp. 210

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Organismos no Gubernamentales Pro Derechos Humanos de los Estados de la República y el Distrito Federal, México. CNDH. Agosto de 1994. (mimeo)

Secretaría de Gobernación. Directorio de Organizaciones Civiles. México, Secretaría de Gobernación. Septiembre de 1994. pp. 145 (más anexos).

No Gubernamentales

Academia Mexicana de Derechos Humanos. Directorio de Organismos no Gubernamentales. México. AMDH. 1994.

Almacén de Recursos. Organizaciones no Gubernamentales ONC's) de Mexicali, Baja California, Mexicali, Julio de 1994. (mimeo)

ANUIES-CONALMEX. Directorio de Organizaciones de Derechos Humanos en México. México. s.f.. pp. 10. (mimeo)

AREIIDH-AC, Grupos Nacionales de Derechos Humanos no Gubernamentales. México. 1994. pp. 5. (mimeo)

Asociación para la Educación en Derechos Humanos. Directorio de Organizaciones no Gubernamentales en Aguascalientes. México. 1994. (mimeo)

Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas. Directorio de Instituciones Filantrópicas. México. CEMIF. 1990, pp. 177.

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Agenda Directorio. México. 1994.

Fideicomiso para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México, Directorio de Organizaciones. México. 1994. (mimeo)

Promoción del Desarrollo Popular, "Directorio de OAPSD" en Sociedad civil y pueblos emergentes: Las Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo en México. México, PDP, 1988, pp. 159-209.

Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos". Directorio de Organismos. México. Julio de 1994. (mimeo)

Red de Organismos de Derechos Humanos del Estado de Jalisco. Directorio. Guadalajara. Abril 1993. (mimeo)

Red para los Derechos Humanos "José Antonio Simón Zamora". Directorio de ONG's de Derechos Humanos. México. Octubre de 1993. (mimeo)

Extranjeros

Human Rights Internet. A listing of organizations concerned with human rights and social justice worldwide, Ottawa, Human Rights Internet, 1994, pp. 280.

Consejo de educación de Adultos de América Latina. Directorio de instituciones afiliadas al CEAAL. Santiago de Chile. CEAML, Febrero de 1992.

Apéndice B

PORCENTAJES GLOBALES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO (DERECHOS HUMANOS, MUJERES Y AMBIENTALISTAS)

CUADRO 1.- PERSONALIDAD JURÍDICA DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|------------------|------------------|---------|----------------|
| Asociación Civil | 100% | 100% | 66.6% |
| Otro | | | 16.7% |
| No tiene | | | 16.7% |
| Total | 100% | 100% | 100% |
| | | | |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 Organizaciones de Mujeres y 7 Organizaciones Ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 2.- PORCENTAJE DEL SEXO DE LOS INTEGRANTES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Sexo | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|---------|------------------|---------|----------------|
| Mujeres | 49.6% | 98.5% | 66.8% |
| Hombres | 50.4% | 1.5% | 33.2% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 3.- TIPO DE TRABAJO QUE REALIZAN LOS INTEGRANTES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Tipo | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|-------------|------------------|---------|----------------|
| Asalariado | 58.4% | 45.3% | 26% |
| Voluntarios | 41.6% | 54.7% | 74% |
| Total | 100% | 100% | 100% |
| | | | |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 4.- EDADES PROMEDIO DE LOS INTEGRANTES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Edades Promedio | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|-----------------|------------------|---------|----------------|
| Menos de 20 | 2.3% | 0% | 3% |
| 21-24 | 15.1% | 4% | 14% |
| 25-29 | 22.1% | 16% | 14% |
| 30-34 | 14% | 23% | 24% |
| 35-39 | 17.4% | 29% | 21% |
| 40-44 | 12.8% | 11% | 24% |
| 45 Y más | 16.3% | 17% | 0% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 5.- AÑOS PROMEDIO DE INGRESO DE LOS INTEGRANTES A TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Años | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|---------------|------------------|---------|----------------|
| Antes de 1985 | 14.2% | 9.2% | |
| 1986 | 3.5% | 0.9% | |
| 1987 | 1.2% | 4.6% | |
| 1988 | 5.8% | 5.5% | |
| 1989 | 4.7% | 12.8% | 7% |
| 1990 | 18.8% | 5.5% | 17% |
| 1991 | 9.4% | 9.2% | 7% |
| 1992 | 12.9% | 22% | 31% |
| 1993 | 16.5% | 18.4% | 24% |
| 1994 | 12.9% | 11.9% | 14% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 6.- NIVEL EDUCATIVO DE LOS INTEGRANTES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Años | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|------------------|------------------|---------|----------------|
| Educación Básica | 5.8% | | |
| Educación Media | 17.2% | 12% | 10% |
| licenciatura | 72.4% | 81% | 90% |
| Posgrado | 4.6% | 4% | |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos. 8 Organizaciones de Mujeres y 7 Organizaciones Ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 7.- PORCENTAJES DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|----------------------------------|------------------|---------|----------------|
| Gobierno | 12% | 8.3% | 2.5% |
| Donaciones Sector Privado | 11.5% | 0.3% | |
| Otros Gobiernos | 0.8% | 8.9% | |
| Instituciones no gubernamentales | 21% | 11.9% | |
| Agencias internacionales | 43.3% | 57.4% | 87.5% |
| Donaciones socios | 7% | 3.8% | 5% |
| Ventas | 2.6% | 1.1% | |
| Servicios. Asesorías. consulta | 0.8% | 3.9% | |
| Rentas y otros ingresos | | 0.6% | |
| Otros | 1% | 3.2% | 5% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 8.- ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

| Países | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|----------------|------------------|---------|----------------|
| Estados Unidos | 15.4% | 45.3% | 20% |
| Canadá | 23.1% | 0% | 20% |
| Europa | 61.5% | 31.1% | 40% |
| Otros | 0% | 23.6% | 20% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 9.- PORCENTAJES DE TRES SECTORES DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO QUE REALIZAN AUDITORIAS EXTERNAS

| Auditorias | Derechos Humanos | Mujeres | Ambientalistas |
|------------|------------------|---------|----------------|
| Sí | 42.8% | | 25% |
| No | 57.2% | 100% | 75% |
| Total | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Datos provenientes de encuestas realizadas a 7 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. 8 organizaciones de mujeres y 7 organizaciones ambientalistas (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 10.- PORCENTAJE DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE 7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| Nivel | CEPODHAC | CODEHUTAB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VITORIA | AMDH |
|---|------------|-----------|-------------|-------|---------|------|
| Gobierno | | | | | 60 | 20 |
| Donaciones del sector privado | 50 | 7.3 | | | | 12 |
| Instituciones nacionales no gubernamentales | 5 | | | | | 16 |
| Agencias internacionales | 5 | 92.7 | 100 | 84 | 34 | 41 |
| Donaciones de mantenimiento | 30 | | | | 5 | 1 |
| Ventas | | | | 12 | 1 | |
| Servicio, asesoría. consulta | | | | 4 | | 3 |
| Rentas y otros ingresos. | | | | | | 7 |
| Otros | 10 (rifas) | | | | | |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Datos provenientes de 7 entrevistas a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México (septiembre 1993-agosto 1994). No se incluyó al Comité de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua (CDSYDDHAC) por carecer de información.

CUADRO 11- EDADES PROMEDIO DE LOS INTEGRANTES DE 7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| | CEPODHA C | CODEHUT AB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VITORI A | AMDH |
|-------|--------------|---------------|----------------|-------|-------------|------|
| -20 | 2 | | | | | |
| 21-24 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 25-29 | 2 | 2 | | 5 | 6 | 4 |
| 30-34 | 4 | | | 5 | 3 | |
| 35-39 | 1 | 2 | 1 | 6 | 2 | 3 |
| 40-44 | 2 | 2 | 2 | 4 | | 1 |
| 450+ | 2 | 1 | | 8 | | 3 |
| Total | 15 | 8 | 6 | 31 | 14 | 14 |

Fuente: Datos provenientes de 7 entrevistas a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México (septiembre 1993-agosto 1994). No se incluyó al Comité de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua (COSYDDHAC) por carecer de información.

CUADRO 12- NIVEL EDUCATIVO DE LOS INTEGRANTES DE 7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| Nivel | CEPODHA C | CODEHUT AB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VITORIA | AMDH |
|--------------|--------------|---------------|----------------|-------|---------|------|
| Básico | | 2 | | 3 | | |
| Medio | | | | | | |
| M/Superior | 2 | | 1 | 2 | | |
| Técnico | 1 | 1 | 2 | 4 | 2 | |
| Licenciatura | 12 | 4 | 3 | 19 | 13 | 12 |
| Posgrado | | | | | 2 | 2 |
| Total | 15 | 7 | 6 | 28 | 17 | 14 |

Fuente: Datos provenientes de 7 entrevistas a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México (septiembre 1993-agosto 1994). No se incluyó al Comité de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos de Chihuahua (COSYDDHAC) por carecer de información.

CUADRO 13.- ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO DE 7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| Nivel | COSYDDH AC | CEPODHA C | CODEHUT AB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VITOR IA | AMDH |
|------------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|-------|-----------------|---------------|
| EE.-UU. | | | | | | X | X |
| Holanda | | | | | | X | |
| Alemania | X | | | | | | |
| Otros | | CEE. Noruega | Canadá | | | Canadá Suiza | Canadá CEE |
| No especifica | | | | X | X | | |

Fuente: Datos Provenientes de 7 entrevistas a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 14.- PORCENTAJE DE LOS PRINCIPALES GASTOS DE 7 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

| Nivel | COSYDDHAC | CEPODHAC | CODEHUTAB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VITORIA | AMDH |
|-------------------|-----------|----------|-----------|----------------|-------|---------|------|
| Renta | 10 | 11.8 | 11.4 | | | 10 | |
| Pago Servicios | 10 | 6.3 | 14 | 20 | 20 | 10 | 21 |
| Actividades | 20 | 39.4 | 9.2 | 30 | 7 | 50 | 52 |
| Pago Salario | 20 | 42.5 | 62.8 | 50 | 66 | 20 | 18 |
| Otros | 20 | | 2.6 | | 7 | 10 | 9 |
| Total | 80 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Datos Provenientes de 7 entrevistas a Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México (septiembre 1993-agosto 1994).

CUADRO 15. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO QUE REALIZAN AUDITORIAS EXTERNAS

| Auditoria | COSYDDHAC | CEPODHAC | CODEHUTAB | PUEBLO NVO. | IMDEC | VICTORIA | AMDH |
|-----------|-----------|----------|-----------|----------------|-------|----------|------|
| SI | X | | | | X | | X |
| NO | | X | X | X | | X | |

Fuente: Datos provenientes de 7 entrevistas a Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México (septiembre 1993-agosto-1994)

CONTRAPORTADA

Con esta serie sobre las organizaciones no gubernamentales que se fundaron en la década de los años sesenta, la Academia Mexicana de Derechos Humanos contribuye a la recuperación de la historia del movimiento por la defensa de los derechos humanos en México. De esta manera, queremos hacer un reconocimiento público a las mujeres y los hombres que han entregado su vida a la construcción de las organizaciones que introdujeron en la agenda nacional el tema de los derechos humanos.

La AMDH es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, no partidista, autónoma e independiente.

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS

Filosofía y Letras No. 88 Col. Copilco Universidad c.p. 04360, México. D. F.
Tels: 659-49-80. 659-87-64 Y 658-57-36 Fax: 658-72-79

Apartado Postal 70-473 Ciudad Universitaria c.p.
04510. México. D. F.

Correo electrónico: amdhd@laneta.apc.org
<http://serpiente.dgsca.unam.mx/amdh>

Este proyecto se realizó con financiamiento proporcionado por la Unión Europea