

00482
18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA

ONG Y ESTADO

Las relaciones entre las ong de derechos humanos
y el Estado mexicano en el marco de la
transformación democrática en los 1990's.

Por:

URSULA DEL CARMEN ZURITA RIVERA



Directora: Dra. Judit Bokser Misses

MEXICO D. F.

JULIO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi familia,
A José Luis,
Con todo mi amor.**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Ursula del Carmen

Zolita Rivera

FECHA: Julio 4, 2003

FIRMA: [Firma manuscrita]

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

2

Agradecimientos

Agradezco a la Dra. Judit Bokser Misses su apoyo incondicional y la confianza que siempre tuvo en mi trabajo. A mis sinodales Silvia Dutrénit, Alejandra Salas, Gonzalo Varela, Fernando Castaños, Dante Avaro y Saúl Velasco les expreso mi gratitud por su compromiso, tiempo y sugerencias. Asimismo, agradezco a mis profesores que a lo largo de los estudios de doctorado me apoyaron en la elaboración de esta investigación.

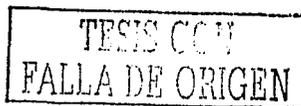
A Angel Sermeño, Deborah Roitman, Frida Staropolsky, amigos de siempre, les agradezco su compañía y apoyo.

Iraís García y Gloria Luz Alejandre me proporcionaron una ayuda invaluable durante mi participación en el doctorado.

Esta investigación hubiera sido imposible sin la colaboración de todos los miembros y representantes de las ong de derechos humanos a quienes entrevisté. Su amabilidad, tiempo e interés tienen un valor incalculable.

El apoyo económico de PAEP, de la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM, me permitió viajar a diferentes estados del país y realizar el trabajo de campo. El doctorado hubiera sido imposible sin la beca que recibí del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Es mucho lo que debo a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi casa de estudios en el bachillerato, la licenciatura y el doctorado.



PAGINACION

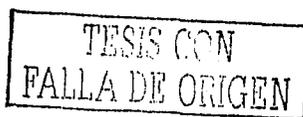
DISCONTINUA

Índice

Introducción	1
1. Origen de la investigación	9
2. Organización del trabajo	9
3. Elaboración de la investigación	12
Capítulo 1: Sociedad civil, ciudadanía y Estado	17
1.1 Sociedad civil	19
1.2 Los rasgos de la sociedad civil	24
1.3 Sociedad civil y democratización	30
1.4 Ciudadanía	38
1.5 Los retos de la sociedad civil y la democracia en torno al clientelismo y el estado de derecho	42
1.6 El Estado y la sociedad	49
1.7 Conclusiones	53
Capítulo 2: El discurso internacional de los derechos humanos en el marco de la transformación del Estado moderno	57
2.1 El debate actual sobre el Estado moderno y la globalización	59
2.2 Algunas funciones del Estado moderno	66
2.3 El discurso internacional de los derechos humanos	70
2.4 Los actores internacionales en la lucha a favor de los derechos humanos	77
a) Organización de las Naciones Unidas (ONU)	79
b) Sistema interamericano de derechos humanos	84
c) Ong internacionales de derechos humanos	87
d) Ong de derechos humanos y ONU	93

e) Opinión pública	98
2.5 El discurso internacional sobre los derechos humanos y su influencia en México	102
2.6 Conclusiones	109
Capítulo 3: Hacia una definición de las ong de derechos humanos	112
3.1 Emergencia de las ong: una aproximación teórica al tema	114
3.2 Hacia una definición de las organizaciones no gubernamentales	124
3.3 Redes de cabildeo e influencia transnacional	140
3.4 Derechos humanos	155
3.5 Conclusiones	159
Capítulo 4: Los derechos humanos en México	162
4.1 Algunos elementos sobre el contexto sociopolítico en los años noventa	164
4.2 El Estado mexicano y los derechos humanos	169
4.3 La irrupción de una sociedad participativa	186
4.4 La idea de la vulnerabilidad en torno a los derechos humanos	203
4.5 Las situaciones de derechos humanos en México	209
4.6 Conclusiones	217
Capítulo 5: Las ong de derechos humanos en México	221
5.1 El discurso nacional de los derechos humanos y las ong	222
5.2 La población de estudio: las ong de derechos humanos	225
5.3 Surgimiento de las ong de derechos humanos	228
5.4 Ventajas y desventajas de las ong	237
5.5 Actividades principales	244
a) Tareas destinadas a la construcción de una cultura de derechos humanos	244

b) Tareas dirigidas a la transformación de los marcos legales vinculados a los derechos humanos	248
5.6 Actividades de la ong y población que atienden: un estrecho vínculo	249
5.7 La participación en redes	254
5.8 Financiamiento	258
5.9 Las ong mexicanas de derechos humanos y otros actores	263
a) Relación entre las ong mexicanas de derechos humanos	263
b) Relación entre las ong locales de derechos humanos y otras ong internacionales	267
c) Relación de las ong de derechos humanos con otros Estados	273
5.10 Conclusiones	276
Capítulo 6: Las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano en el marco de transformación democrática de los 1990's.	279
6.1 Las relaciones entre el Estado y las ong de derechos humanos a la luz del proceso de democratización en México	281
6.2 La democratización y el cambio en la política	288
6.3 Precisiones analíticas sobre la construcción de la tipología	293
6.4 La tipología	296
a) La no relación: obstáculos para el establecimiento de una relación entre el Estado y las ong de derechos humanos	299
b) Una relación autoritaria	308
c) Una relación de suplantación o sustitución de papeles	313
d) Una relación democrática	316
e) La sociedad vista como un conjunto de consumidores	319
f) Una relación clientelar	323
6.5 Sobre el éxito de las ong de derechos humanos	325
6.6 Conclusiones	330



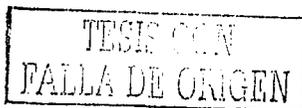
Conclusiones	335
1. Morfología del universo de las ong de derechos humanos	335
2. Implicaciones de las ong para los Estados y el ámbito internacional	340
3. Implicaciones de las ong de derechos humanos en el proceso de democratización de México	344
4. Implicaciones analíticas	353
Apéndice	359
1. Personas entrevistadas	359
2. Guión de entrevista	363
3. Mapa 1	370
4. Mapa 2	371
5. Mapa 3	372
Bibliografía y Hemerografía	373

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Introducción

Las últimas tres décadas del siglo XX estuvieron marcadas por intensos debates en la teoría y filosofía políticas en torno a los conceptos de justicia, membresía colectiva y ciudadanía.¹ Por su parte, la ciencia política, la sociología y otras disciplinas afines estuvieron ocupadas en el análisis y explicación de la irrupción de procesos de democratización, de los llamados nuevos movimientos sociales y la emergencia de intensos conflictos étnicos experimentados en diversas regiones del mundo. La crisis de los "Estados benefactores" de Europa Occidental y, sobre todo, la caída de los regímenes socialistas fueron los eventos políticos que más impulsaron la discusión sobre el papel de la sociedad civil en los procesos de democratización, a los que posteriormente se incorporarían las demandas de reconocimiento de ciudadanía como resultado de los conflictos étnicos. Si algo ha quedado evidente es la urgente necesidad de revisar y discutir conceptos como sociedad civil, ciudadanía e identidad que en años anteriores habían sido marginados de las elaboraciones teóricas. Se trata de conceptos que arrastran una larga historia; no obstante, lo novedoso de la polémica que presenciamos es que se recurre a estos conceptos para examinar problemas que tienen, hoy por hoy, alcances y significados diferentes a los que enfrentaron los teóricos que por vez primera los

¹ Will Kymlicka y Wayne Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La Política*, núm. 3, octubre de 1997, pp. 5 - 39. Adela Cortina expone con mayor puntualidad el proceso que llevó la discusión de la justicia a propósito de la obra de Rawls (*Teoría de la justicia* publicada en 1971), a la membresía colectiva y la identidad con las aportaciones de Michael Walzer y Charles Taylor en los años ochenta y que culminó en los noventa con el debate sobre la ciudadanía. Véase: A. Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, España, Alianza Ed., 1997, 265 p.



construyeron.² Es decir, estos fenómenos se encuentran inmersos en sociedades plurales y multiculturales, cuyos Estados están siendo desafiados tanto por procesos relativos a la globalización como por aquellos vinculados con demandas del reconocimiento de los derechos de minorías, conflictos étnicos, migraciones y ascenso de otros polos de poder (narcotráfico, organismos no gubernamentales, corporaciones multilaterales, entre otros);³ de modo tal que la función soberana del monopolio del uso legítimo de la violencia está siendo amenazada.⁴

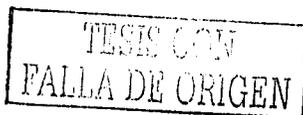
En cuanto al concepto de sociedad civil es cierto que en su etapa inicial apeló fundamentalmente a la protección del individuo frente al Estado y al respeto a la propiedad individual; pero ahora, con todo y que se continúa haciendo énfasis en esos dos aspectos, se han incorporado otros elementos en su definición, fundamentalmente aquellos vinculados con la idea de democracia. La sociedad civil ha sido objeto de vastas discusiones y construcciones conceptuales a propósito del papel que ella desempeña en los procesos de transición democrática o, como diría Samuel Huntington, en la tercera ola de democratización. Así, la sociedad civil emerge como un medio para la comprensión de la vida social y política contemporánea.⁵

² W. Kymlicka y W. Norman (comps.), Citizenship in diverse societies, Nueva York, Oxford University Press, 2000, xii, 444 p.

³ El estudio sobre el ascenso de otros polos legales e ilegales de poder que compiten con el Estado ha mostrado un incremento notable en los últimos años. A continuación se mencionan algunas referencias, con la idea de ejemplificar esta línea de investigación. En el tema del narcotráfico: David C. Jordan, Drug politics. Dirty money and democracies, EUA, University of Oklahoma Press, 1999, xv, 288 p.; John Bailey y Roy Godson (comps.), Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, México, Ed. Grijalbo, 2000, 332 p. En el tema particular de ong y redes de defensa de derechos humanos Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, 318 p. En cuanto al estudio de actores no estatales: Thomas Risse-Kappen (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, xvi, 323 p.

⁴ W. Kymlicka y W. Norman, "Citizenship in culturally diverse societies: issues, contexts, concepts", en W. Kymlicka y W. Norman (comps.), op. cit., pág. 15. Véase también: Joseph A. Camilleri y Jim Falk, The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world, EUA, Edward Elgar, 1992, viii, 312 p.

⁵ Adam B. Schligman, The idea of civil society, New Jersey, Princeton University Press, 1995, xii, 241 p.



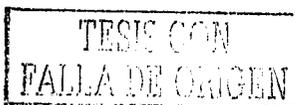
Por el lado de la noción de ciudadanía, su abordaje ha tomado distintos caminos, algunos de los cuales se han centrado en los principios normativos que apelan a la construcción y mantenimiento de un orden democrático liberal,⁶ otros han buscado elaborar un concepto que integre aspectos del liberalismo y del comunitarismo;⁷ otros autores han recurrido a los conceptos de sociedad civil y ciudadanía para explicar los cambios políticos que distintos países han experimentado en los últimos años.⁸ La riqueza del debate ha estado nutrida por la diversidad y profundidad de los cambios y experiencias ocurridas a escala global y nacional en diferentes contextos.

Esta reflexión sería incompleta si no se incluyera al Estado, pues los conceptos de sociedad civil y la ciudadanía sólo cobran sentido a través de la relación con él. En el caso del Estado, es un hecho que esta noción en el plano teórico-conceptual ha sido objeto de innumerables discusiones; pero es en el plano de la realidad donde han sido más evidentes los desafíos, amenazas y constantes transformaciones que ha vivido en los últimos treinta años del siglo XX. En esta investigación se opta por una perspectiva conceptual que se suma a las discusiones contemporáneas, y que al reivindicar al Estado como una unidad imprescindible

⁶ Algunas referencias sobre la discusión filosófica son: Neera Chandhoke, State and civil society. Explorations in political theory, Nueva Delhi/Londres, Sage Publications, 1995, 266 p.; Thomas Janosky, Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimes, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 1998, xii, 316 p.; Chantal Mouffe, El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, España, Ed. Paidós, 1999, 207 p.; A. B. Seligman, op. cit.; Bart Van Steenberghe (comp.), The condition of citizenship, Londres/Nueva Delhi, Sage Publications, 1994, vii, 180 p.; John Keane, Civil society. Old images, new visions, Stanford, Stanford University Press, 1998, 201 p.; Bryan S. Turner (comp.), Citizenship and social theory, Londres, Newbury Park, Nueva Delhi, Sage Publications, 1993, xiv, 194 p.; Herman Van Gunsteren, A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies, Boulder, Westview Press, 1998, x, 166 p.

No obstante, en opinión de Michael Walzer, "el comunitarismo tal vez no pueda presentarse como una alternativa al liberalismo, sino sólo como una crítica recurrente a sus insuficiencias." A. Cortina, op. cit., pág. 30.

⁸ Algunas referencias de este enfoque son: Larry Diamond, Marc F. Plattner *et al.*, Consolidating the third wave democracies. Regional challenges, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997, xlvii, 332 p.; W. Kymlicka y W. Norman (comps.), op. cit.; Lars Rudebeck, Olle Törnquist y Virgilio Rojas (comps.), Democratization in the Third World. Concrete cases in comparative and theoretical perspective, Londres, MacMillan Press, 1998, x, 299 p.; Lucy Taylor, Citizenship, participation and democracy. Changing dynamics in Chile and Argentina, Nueva York, St Martin's Press, 1998, viii, 204 p.



de análisis, lo lleva al escenario político del cual había sido exiliado por las teorías estructuralistas.

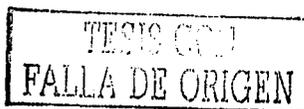
En efecto, la reivindicación del debate teórico está nutrida y justificada por los profundos cambios gestados en las sociedades contemporáneas. El análisis que se presenta recoge ese debate para explicar y comprender cuál ha sido la experiencia política mexicana a partir de la emergencia de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que, además de expresar la existencia de cierto nivel de participación ciudadana, suponen la transformación democrática tanto de la sociedad como de las relaciones entre ella y el Estado. El presupuesto central es que la transformación democrática de un país requiere necesariamente de la democratización de las formas y mecanismos mediante los cuales se vinculan el Estado y la sociedad. En este proceso de cambio político intervienen múltiples actores cuyos esfuerzos conjuntos, aunque no siempre voluntarios, empujan tal transformación democrática. Aquí, han sido elegidas únicamente las organizaciones no gubernamentales (ong en adelante) de derechos humanos puesto que ellas representan un tipo de organizaciones de la sociedad civil que ha vivido un notable auge en las últimas décadas. Opuestas al Estado, diferentes de los partidos políticos, los movimientos sociales y otras modalidades de acción colectiva, algunas con estrechos lazos con la iglesia católica, estas organizaciones han comenzado a construir la tradición de participación política moderna en contextos nacionales, como el mexicano, marcados por el autoritarismo.

El objetivo principal es analizar de qué manera las ong mexicanas de derechos humanos contribuyeron a la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad durante la década de los noventa. La investigación de este proceso encuentra en la actuación de estas ong una de las mejores expresiones para indagar qué tanto se puede hablar de la democratización del régimen, puesto que las demandas de estas organizaciones nacen en

contra de dos características esenciales del autoritarismo: la inexistencia de un estado de derecho y la violación de los derechos humanos.

En el caso mexicano es especialmente importante trascender el plano formal y el de las apariencias, ya que durante décadas México parecía ser uno de los países más interesados en la protección de los derechos humanos cuando, en contraste, los gobiernos rechazaban la existencia de violaciones a los derechos cometidas en el territorio nacional. Por ello, aquí fue imprescindible recuperar la diversidad de escenarios que implican la actuación de estas ong para rebasar el terreno jurídico de las declaraciones, convenciones, programas y planes que los diferentes gobiernos mexicanos adoptaron en materia de derechos humanos, ya sea en el ámbito internacional o en el nacional, y que no tuvieron una aplicación concreta o un impacto profundo en la realidad mexicana.

Ahora bien, si la construcción de la democracia alude a un proceso fragmentado y contradictorio, es esperable que las relaciones entre las ong y el Estado también lo sean. Por lo tanto, se exploran diferentes y hasta opuestas, relaciones que ambos actores, concebidos como actores unitarios, sostuvieron en esos años. En este sentido, la elaboración de una tipología, la cual constituye una de las principales aportaciones originales de esta investigación, tiene el propósito de ilustrar y explicar este fenómeno. Con todo, si bien la investigación se centra en la manera en que las ong participaron en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana, no puede menospreciarse que estas organizaciones han tenido otras contribuciones igualmente relevantes como es el hecho de que ellas consiguieron colocar el tema de los derechos humanos en la agenda política nacional y al hacerlo, convirtieron el respeto de los derechos humanos y la vigencia del estado de derechos en ingredientes esenciales de la transformación democrática.



Al incorporar la experiencia de varias ong distribuidas en el territorio nacional, esta investigación rebasa aquellos estudios sobre la emergencia de la sociedad civil que se centraron en el Distrito Federal. Desde hace algún tiempo se ha insistido en retomar y discutir algunas experiencias situadas en otras regiones y estados del país porque, en el fondo, lo que importa indagar es si tal emergencia corresponde a un fenómeno nacional, urbano⁹ y a cargo de las clases medias.¹⁰ Esta aproximación más amplia permite, además, analizar el impacto de los agudos niveles de pobreza y desigualdad en la construcción y desarrollo de una sociedad civil autónoma, plural, diversa y democrática. El problema más serio es que existen las condiciones estructurales para que grandes grupos de la sociedad le den más importancia a la satisfacción de sus necesidades materiales inmediatas, razón por la cual será extremadamente difícil erradicar el clientelismo y el autoritarismo.

El papel que desempeñó el Estado mexicano en los noventa en materia de derechos humanos exhibe con gran puntualidad la riqueza de este tema de estudio. Para empezar, hasta esos años se hizo explícita una política de derechos humanos en el país. Por otro lado, esa década registró diversas medidas que claramente apuntaban a la protección de los derechos humanos o bien que ponían en riesgo la defensa de los mismos. Sin embargo, sobresalieron algunas acciones estatales que si bien mezclaron ambas pretensiones, también tuvieron efectos que, pronto o después de un tiempo, alentaron el respeto de los derechos humanos.

Respecto a las ong, es cierto que ellas encarnan un tipo de organización de la sociedad civil que fomenta el aprendizaje y el ejercicio de las virtudes cívicas y que recrea la participación ciudadana a la vez que refuerza al Estado. Las ong contribuyen a la democracia

⁹ Keith Tester, *Civil society*, Nueva York, Routledge, 1992, 187 p.

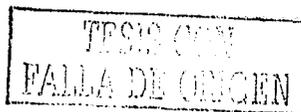
¹⁰ Este presupuesto se remonta a los orígenes de la ciudad y el ciudadano, así como del estrecho vínculo entre ambas nociones. Paul Barry Clarke recuerda que "el ideal de la vida política, de la vida cívica, como elemento de la condición humana se ha basado tradicionalmente en la idea de la ciudad. La ciudad constituye el espacio público sin el cual no pueden darse ni la experiencia compartida ni los puntos de coincidencia entre los individuos." P. B. Clarke, *Ser ciudadano*, España, Ed. Sequitur, 1999, pág. 137.

no tanto por las cualidades que las distinguen, sino por los valores democráticos que suponen. No obstante, la heterogeneidad que caracteriza al universo de las ong, y que corresponde a su propia naturaleza, produce y reproduce la desigualdad que impera en el mundo contemporáneo. Por ello, las ong enfrentan constantemente el reto de que esa heterogeneidad se traduzca en prácticas y hábitos autoritarios y clientelares. De ocurrir esto, el papel que en ciertos contextos podrían cumplir en torno a la democratización se vendría abajo. Con todo, la década de los noventa significa para las ong mexicanas de derechos humanos un período de nacimiento, articulación y consolidación. Asimismo, ese horizonte temporal fue el escenario de los encuentros y desencuentros entre las ong y el Estado mexicano, en donde ambos actores interactuaron e incidieron uno sobre el otro más de lo que incluso ellos mismos están dispuestos a reconocer.

En general, según Alberto Olvera, la recuperación nacional de la sociedad civil manifiesta el surgimiento de una voluntad colectiva anti-autoritaria y el abandono de fundamentalismos políticos arrasados por la historia.¹¹ Algunas expresiones de la sociedad civil parecen confirmar la idea de que su existencia empuja hacia la democratización; sin embargo, esos actores no son los únicos que lo hacen, ni actúan siempre en esa dirección. De hecho, ni la democratización de la sociedad ni la del Estado han finalizado pues es posible advertir la continuación y reproducción de rasgos y prácticas autoritarias y clientelares. Por esta razón, en estudios como éste, vale la pena hacer eco de la propuesta de Larry Diamond,¹² quien recomienda cuestionar el sentido democrático que anticipadamente se les adjudica a las expresiones de la sociedad civil.

¹¹ Alberto J. Olvera R. (coord.), La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999, 362 p.

¹² Larry Diamond, Developing democracy: toward consolidation, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1999, xvi, págs. 250 y ss.



Desde una perspectiva más amplia, la defensa de los derechos humanos goza de una legitimidad incuestionable en el ámbito internacional. Este fenómeno coexiste con la victoria histórica del modelo de democracia liberal representativa sobre otras formas de gobierno. Así, tanto los derechos humanos como este tipo de democracia se justifican en el terreno del Estado moderno. Por más que la globalización amenace al Estado, es imposible que haya paz y democracia (por ende, estado de derecho y respeto a los derechos) sin el Estado.

En el caso de México, la última década del siglo XX representa un periodo en el cual se observa fácilmente cómo el discurso de los derechos humanos alcanzó un fuerte impacto en el ámbito político. Si bien al inicio de esa década era un discurso empleado casi de manera exclusiva por unas cuantas ong, a finales de la década ya era utilizado por múltiples actores y, también, con múltiples propósitos; inclusive cuando no siempre estaban relacionados con la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, este trabajo rechaza las conclusiones fáciles y rápidas que conciben a las ong como un modelo de virtudes morales, con una indiscutible vocación democrática y como sinónimo de sociedad civil, y que consideran al Estado como el agente ineficiente e incapaz de cumplir con sus responsabilidades sociales. La realidad es mucho más compleja que estas ideas apresuradas y reduccionistas. Para empezar, el Estado puede ser ineficiente pero también la sociedad civil puede mostrarse desinteresada en la protección real de los derechos humanos. En segundo lugar, a pesar de la utilización común y parcial del término, la sociedad civil es mucho más que las ong.

1. Origen de la investigación

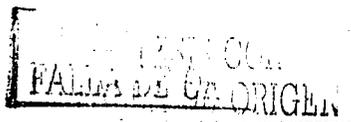
En 1996 concluí la investigación que presenté para obtener el grado de maestra en sociología política.¹³ Mi primer acercamiento a las ong pretendió responder cómo y cuál había sido la participación de algunas organizaciones radicadas en el Distrito Federal en el proceso de elaboración de políticas públicas vinculadas a los derechos humanos durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994). A partir de ahí surgieron otras dudas respecto a la verdadera participación o intervención de las ong en el proceso de democratización del país. En efecto, la idea de que las ong contribuyeron a la democratización ocurrida en diferentes entornos sociopolíticos del mundo a finales del siglo XX se volvió un hecho incuestionable. No obstante, mi inquietud era saber qué habían hecho las ong en un contexto como el mexicano, el cual vivió cambios sociopolíticos relevantes en los años noventa.

En general, el primer trabajo tuvo un objetivo más limitado, en un período más breve y teniendo como base las experiencias de un número reducido de ong localizadas en el Distrito Federal. En cambio, esta nueva investigación buscó ampliar el período estudiado e incluir experiencias de un número mayor de ong, incorporando algunas organizaciones de diferentes entidades del país. En pocas palabras, se trata de un estudio cuyo problema a desarrollar es otro al de la primera investigación.

2. Organización del trabajo

Esta investigación está organizada en seis capítulos, además de las conclusiones. El primero se aboca al análisis teórico de los conceptos de sociedad civil, ciudadanía, democracia y Estado,

¹³ Ursula del Carmen Zurita Rivera, Participación política y políticas públicas. Un estudio sobre las ONG's de derechos humanos en México, Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1996, 179 p.



los cuales son indispensables en cualquier trabajo sobre las ong. El objetivo es exponer los principales argumentos de la discusión actual en torno a tales categorías que son centrales en la ciencia política. Si bien sobre esta discusión no hay conclusiones definitivas, en este capítulo se presentan diversas posturas sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil y la propia sociedad civil en los procesos relacionados con la transformación democrática. Es cierto que conceptos como sociedad civil, ciudadanía y democracia tienen diferentes acepciones ya que son nociones históricamente construidas y, por lo tanto, no existen definiciones únicas ni absolutas; no obstante, este capítulo ---lejos de reconstruir detalladamente la evolución filosófica de dichas ideas---, expone las concepciones generales que predominan en la actualidad. Debido a que estas nociones sólo tienen sentido en cuanto mantienen un vínculo con el Estado, aquí se incorpora una breve conceptualización del Estado desde una perspectiva donde es concebido como una categoría analítica imprescindible para la elaboración de estudios como éste.

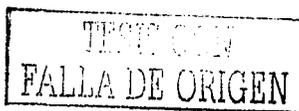
El segundo capítulo es un análisis del discurso internacional de los derechos humanos a la luz de las transformaciones que está experimentando el Estado moderno. En él se plantea el debate sobre el impacto de la globalización en las funciones del Estado, fundamentalmente aquellas relacionadas con la soberanía, y que hoy son desafiadas por el interés que suscita el tema de los derechos humanos en la comunidad internacional. Aquí se hace un breve recuento del contexto, actores y discursos internacionales que enmarcaron y dieron sentido a las acciones de las ong mexicanas de derechos humanos durante los años noventa. Adicionalmente se incluye un planteamiento acerca de la forma en que el discurso internacional de los derechos humanos incidió en las políticas externa e interna del Estado mexicano.

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN

El tercer capítulo inicia la discusión conceptual de las ong de derechos humanos a partir de dos senderos. El primero tiene que ver con la definición de organización no gubernamental y el segundo con la de los derechos humanos. Para empezar se examinan algunos de los principales acercamientos que la sociología y la ciencia política han hecho al estudio de estas organizaciones. Asimismo, se exponen ciertos planteamientos que, desde las relaciones internacionales, se han elaborado sobre las ong; en especial, se alude al análisis de las relaciones transnacionales en las que ellas tienen un papel central. Respecto de los derechos humanos, se muestran los principios básicos que respaldan dicha noción. De igual forma, se comentan algunas ideas que alimentan la discusión actual en torno a la universalidad de los derechos humanos.

El cuarto capítulo revisa la situación de los derechos humanos en México. Aquí se expone un esbozo del contexto sociopolítico del cual emergió el discurso nacional de los derechos humanos. De igual modo, se analizan algunas de las medidas más relevantes que, en los años noventa, emprendió el Estado mexicano vinculadas con la defensa de los derechos humanos. Además, se estudian los cambios más notables gestados en la sociedad mexicana que establecieron las bases para el despliegue de nuevas modalidades de participación política, en especial de la participación de las ong de derechos humanos. También se presentan datos sobre la situación de los derechos humanos y se discute la idea de vulnerabilidad.

El quinto capítulo profundiza en los rasgos de las ong de derechos humanos estudiadas. Se aborda el surgimiento de estas organizaciones en nuestro país, las actividades que ellas realizan, la participación que establecen mediante la modalidad de redes, el acceso a diversas fuentes de financiamiento, etc. Si bien se trata de un capítulo diferente al resto ya que el análisis que está basado en la información obtenida por medio de entrevistas realizadas a diversos integrantes de las ong nacionales de derechos humanos, es importante subrayar que



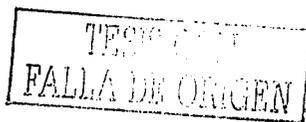
está ampliamente conectado con las partes de la investigación que lo preceden ya que aquí se retoman las discusiones previas para interpretar las experiencias concretas de estas organizaciones.

El sexto capítulo analiza el cambio en las relaciones del Estado con la sociedad mexicana, particularmente con las ong de derechos humanos. Ese cambio constituye uno de los ejes fundamentales a partir del cual puede examinarse la transformación democrática. Para ello, se consideran algunos problemas inherentes a todo proceso de democratización, vinculados con su naturaleza discontinua y heterogénea. Ciertamente, esa transformación está todavía en curso en México, razón que impide anunciar de manera definitiva, grandes triunfos o fracasos absolutos. Esta discusión expone la tipología elaborada para conocer y explicar las diferentes relaciones entre el Estado y las ong de derechos humanos en los años noventa.

Finalmente, en las conclusiones se muestran los hallazgos más interesantes de esta investigación. La presentación de los resultados está organizada en cuatro apartados: 1) morfología del universo de las ong de derechos humanos; 2) implicaciones de las ong para los Estados y el ámbito internacional; 3) implicaciones de las ong de derechos humanos en el proceso de democratización de México; y 4) implicaciones analíticas.

3. Elaboración de la investigación

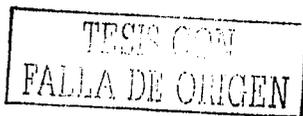
En este trabajo se recurrió a diferentes técnicas de investigación de corte cualitativo, como la entrevista y la investigación documental. La principal fuente que se utilizó para conocer la experiencia concreta de algunas ong mexicanas de derechos humanos fue la entrevista. Cabe señalar que las entrevistas a miembros de estas organizaciones se elaboraron en dos períodos: el primero en 1996 y el segundo en el 2000. La diferencia entre éstos, además del año en que



fueron hechas las entrevistas, es que en 1996 se visitaron únicamente ong del Distrito Federal y en el 2000 se visitaron ong de cuatro entidades del país. En cuanto al guión de entrevista, es importante señalar que fue prácticamente el mismo, excepto que en la segunda etapa se incluyeron más preguntas en torno a los temas de la globalización y la democracia.

Las ong de derechos humanos estudiadas aquí son: de Baja California, el Centro Binacional de Derechos Humanos; de Chiapas, el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", el Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada, OP", el Centro de Derechos Indígenas y el Colectivo de Educación para la Paz; del Distrito Federal, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Alianza Cívica, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos"; de Morelos, el Centro de Derechos Humanos "Don Sergio Méndez Arceo" y la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos; de Oaxaca, el Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco" y el Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto".

Del mismo modo, se realizaron algunas entrevistas a dirigentes de organizaciones que no son ong o no se especializan en derechos humanos: el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo, la Casa de la Madre Assunta, Casa de la Mujer Factor-X, A. C., la Casa del Migrante "Centro Scalabrini", A. C., el Centro de Apoyo al Migrante, A. C., El Lugar de la Tía Juana, A. C. y la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California. La mayoría de estas organizaciones no son ong, con la excepción del Centro



Montesinos, el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo, la Casa de la Mujer Factor-X y el Lugar de la Tía Juana. Estas entrevistas proporcionaron información valiosa en torno a los derechos humanos y la actuación de las ong, o bien respecto a problemáticas específicas que enfrentan constantemente las ong de derechos humanos en diversos contextos locales.

Como se verá mas adelante, la selección de estas organizaciones siguió tres criterios principales. El primero es que debía ser una ong con una trayectoria importante, lo cual no sólo se remite a un periodo de vida sino también a cierta presencia nacional. El segundo tiene que ver con que fuese una organización cuya experiencia en la lucha a favor de los derechos humanos fuese representativa, cualitativamente hablando, de su estado o región; o bien que aglutinara problemas de derechos humanos que afectan a grupos específicos de la sociedad como los indígenas o los migrantes, entre otros. El tercer aspecto está relacionado con la disponibilidad de los integrantes de las ong de participar en una investigación como ésta. Como lo he dicho líneas arriba, la actualidad de este tema de estudio conlleva la imposibilidad de elaborar un trabajo exhaustivo, pero ello no impidió que la recuperación de las experiencias de algunas ong mexicanas de derechos humanos revelara los modos de acción, los problemas y los retos más comunes que enfrentaron estas organizaciones durante la última década del siglo XX.

Además de las entrevistas se realizó una búsqueda de material bibliográfico y hemerográfico en donde quedaron registrados distintas interpretaciones de las propias ong sobre su actuación en el marco de transformación democrática de México, la situación nacional de los derechos humanos, así como su visión en torno a las relaciones que establecieron con el Estado mexicano en los años noventa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto al tema del Estado se consultaron varios discursos, planes, programas e informes de gobierno pertenecientes a los dos períodos presidenciales de la década de los noventa. Adicionalmente, se revisaron documentos de secretarías de gobierno clave, como la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores y otros organismos públicos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus contrapartes estatales.

En cuanto a las fuentes documentales de las ong nacionales de derechos humanos, a pesar del vasto cúmulo de experiencias que estas organizaciones tienen sobre los aspectos que interesan, lamentablemente las referencias son pocas. Esto obedece a que buena parte de los documentos de análisis, ponencias e informes que ellas elaboran circulan, principalmente, entre y dentro de las mismas organizaciones sin que lleguen a ser publicados de manera formal.¹⁴ En este sentido, se idearon algunas estrategias para cubrir esa información faltante; por ejemplo, consultar la bibliografía que fue publicada a raíz de la celebración de algunos eventos y encuentros en los cuales participaron las ong, utilizar las entrevistas para aclarar dudas, así como rastrear la actuación de las ong en ámbitos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Naciones Unidas o bien en las ong internacionales.

De las ong de derechos humanos y organismos internacionales (como la CIDH), se consultaron los reportes e informes que publican regularmente en torno a la situación de tales derechos en México. Esos documentos constituyen un material invaluable para conocer no sólo dicha situación y su evolución a lo largo de la última década del siglo XX, sino también para identificar las vías mediante las cuales circula la información entre las ong nacionales e internacionales. Generalmente, la denuncia de los casos representativos de las violaciones a

¹⁴ Alejandro Pacheco comenta que una de las formas que exhibe la subutilización de las nuevas tecnologías de la comunicación por una parte considerable de las ong latinoamericanas de derechos humanos, es el porcentaje mínimo de estas organizaciones que publican sus informes, investigaciones y análisis en internet. Las principales razones que explican este hecho, según las propias ong, es la carencia de conocimiento y de equipo apropiado. Alejandro Pacheco, "Human rights and the internet in South America", en Edward F. Halpin, Steven Hick and Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, New York, St. Martin's Press, 2000, xviii, pág. 108.



los derechos humanos presentados en esos reportes proviene de las ong locales; por lo tanto, no sorprende que esos datos se encuentren en análisis elaborados por ong tanto internacionales como mexicanas. Otra fuente importante fueron los informes que el Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos publica anualmente sobre la condición mundial y nacional de los derechos humanos. En este caso los informes sobre México fueron de gran utilidad.

Las fuentes hemerográficas, como los periódicos y algunas revistas políticas de circulación nacional, facilitaron la reconstrucción y confirmación de la actuación de las ong en el país, pues dicha información sirvió para la construcción de la tipología de las relaciones entre el Estado mexicano y esas organizaciones. Además, estas fuentes permitieron observar la manera en que diversos actores se comportan cuando ocurre una violación de los derechos humanos en el país y se recurre a la presión externa para llevar la atención de la opinión pública hacia ese suceso. Más adelante se verá que la opinión pública es crucial para el éxito de las acciones realizadas por las ong. De modo tal que la revisión de algunos medios impresos de comunicación permitió conocer la habilidad que ellas desarrollan y los recursos que usan para colocar un tema o problema en el centro de la opinión pública.

En general, las fuentes de primera mano sobre el Estado mexicano y las ong utilizadas en esta investigación corresponden a los documentos que han sido señalados arriba. Entre las fuentes secundarias empleadas se encuentran los estudios académicos que, en el plano teórico, empírico o en ambos, profundizan, interpretan y explican las ong y el papel que ellas desempeñan, como parte de la sociedad civil, en los procesos de democratización.

Por último, esta investigación nació del interés de conocer el papel que la sociedad civil cumplió en el proceso de transformación democrática de México durante la década de los noventa. Estoy segura que el análisis de las ong de derechos humanos tiene mucho que decir al respecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 1

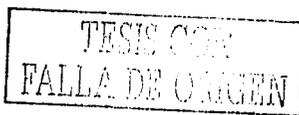
Sociedad civil, ciudadanía y Estado

En este capítulo interesa examinar el debate contemporáneo sobre sociedad civil, ciudadanía, democracia y Estado para comprender y explicar el surgimiento y desarrollo de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y, particularmente, su contribución a los procesos relativos a la transformación democrática. Aquí se opta por la reflexión de la teoría para profundizar en los cambios políticos que se originan en la sociedad. Al elegir este camino, se afirma que las categorías de sociedad civil y ciudadanía no representan definiciones fijas sino que adquieren diferentes significados porque a fin de cuentas, su construcción remite a un desarrollo histórico particular.¹ Por lo pronto, es un hecho ampliamente conocido que la emergencia de la ciudadanía estuvo estrechamente vinculada al desarrollo de la sociedad civil urbana gestado en los orígenes del capitalismo, la constitución del Estado-nación y, por tanto, de la modernidad.²

En las siguientes páginas se aborda la noción de sociedad civil teniendo en mente el

¹ Bryan S. Turner (comp.), Citizenship and social theory, Londres, Newbury Park, Nueva Delhi, Sage Publications, 1993, xiv, 194 p.

² Sin embargo, esto no quiere decir que la conquista de la ciudadanía remita a un proceso histórico progresivo y lineal al estilo de Marshall. Como han dicho otros autores, una revisión de las diversas formas en que el capitalismo, la democracia y la modernidad fueron implantadas en países distintos a los europeos y al estadounidense, podría proporcionar evidencias de que el reconocimiento de la ciudadanía y la existencia de una sociedad civil no se ajustaron a ningún patrón histórico y político ya experimentado. Eisenstadt considera que la realidad que emergió después de la segunda guerra mundial refutó los presupuestos hegemónicos y homogeneizantes del programa occidental de la modernidad. S. N. Eisenstadt, "Multiple modernities", pp. 1 - 28.

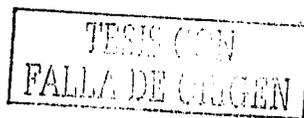


papel que ella adquiere, por una parte, en el aprendizaje y ejercicio de la ciudadanía (virtudes cívicas) en torno a la redefinición de la esfera pública; y, por la otra, en el mantenimiento de una democracia sana o, bien, en los procesos de democratización.³ Asimismo, se profundiza en la idea de ciudadanía, destacando principalmente la ampliación del significado que este concepto ha experimentado en las últimas décadas; ya que de ser una noción cuya dimensión central era jurídica, ahora incorpora otras dimensiones que aluden a la identidad hacia una comunidad política específica, el ejercicio de virtudes cívicas e, incluso, el ideal de cohesión social.⁴ Respecto al Estado, éste se erige no sólo como la contraparte de las acciones que emprenden diversos grupos de la sociedad civil, o como el agente que resuelve las demandas planteadas por esos grupos; surge también como una entidad que comparte (o disputa) espacios con esos grupos. En este proceso, las demandas e intereses de la sociedad se transforman y se adecuan, incluso, a las características estructurales del Estado para lograr mejores resultados finales.

En otras palabras, los planteamientos teóricos que aquí se exploran serán empleados a lo largo de la investigación para examinar la actuación de las ong de derechos humanos y para saber de qué manera ellas participan en el proceso de democratización en México. Por el momento, basta señalar que no hay democracia que tenga un futuro prometedor si las formas y los mecanismos mediante los cuales conviven el Estado y la sociedad no son democráticos. Esto supone, desde luego, que tanto el régimen político como la sociedad experimenten un cambio democrático. Aquí se presenta un planteamiento teórico que respalda este presupuesto,

³ El planteamiento teórico que respalda esta afirmación es claro: "la teoría liberal considera a la sociedad civil como una propiedad de los Estados democráticos. La presencia de una sociedad civil asegura a los Estados democráticos porque, entre los valores de la sociedad civil, se encuentran aquellos de rendición de cuentas de los Estados y de limitación del poder estatal." Neera Chandhoke, *State and civil society. Explorations in political theory*, Nueva Delhi y Londres, Sage Publications, 1995, pág. 161.

⁴ Will Kymlicka y Wayne Norman, "Citizenship in culturally diverse societies: issues, contexts, concepts", en W. Kymlicka y W. Norman (comps.), *Citizenship in diverse societies*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, xii, pp. 1 - 41.



y será en los siguientes capítulos donde se profundice, cada vez más, en las relaciones entre el Estado mexicano y las ong de derechos humanos.

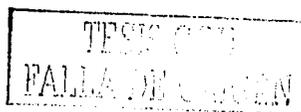
Ahora bien, esta reflexión es limitada no sólo por la extensión de este capítulo, sino porque se trata de conceptos polisémicos, empleados estratégicamente por diversos actores políticos, con distintos propósitos y en diferentes coyunturas y que exigen, por tanto, un análisis riguroso. Uno de los principales retos que enfrenta cualquier persona interesada en el estudio de la sociedad civil y la ciudadanía es rebasar los distintos significados que pueden adquirir con fines políticos. Aunque, desde otra lectura, esta polisemia y ambigüedad, bien pueden reflejar la constante construcción que ambos conceptos experimentan.

1.1 Sociedad civil

El debate en torno al concepto de sociedad civil emergió en los años ochenta para explicar diversos sucesos, especialmente las revoluciones en Europa del Este y la derrota de las dictaduras militares de Sudamérica.⁵ Al igual que la noción de ciudadanía, la de sociedad civil remite a los principales temas de la tradición política occidental. No obstante, la diferencia del debate que tiene lugar en la actualidad radica en que la sociedad civil está íntimamente vinculada con los procesos de democratización,⁶ en el marco del consenso incuestionable que

⁵ Adam B. Seligman, *The idea of civil society*, New Jersey, Princeton University Press, 1995, xii, 241 p.

⁶ Los estudios de los procesos de democratización han analizado la participación de la sociedad civil en las transiciones democráticas en diversos contextos nacionales. Léanse: Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, 341 p.; L. Diamond, M. F. Plattner *et al.*, *Consolidating the third wave democracies. Regional challenges*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997, xlvii, 332 p.; Lars Rudebeck, Olle Törnquist y Virgilio Rojas (comps.), *Democratization in the Third World. Concrete cases in comparative and theoretical perspective*, Londres, MacMillan Press, 1998, x, 299 p.; J. J. Linz y A. Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communism Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, xx, 479 p.; Lucy Taylor, *Citizenship, participation and democracy. Changing dynamics in Chile and Argentina*, Nueva York, St Martin's Press, 1998, viii, 204 p.; Mehran Kamrava, *Politics and society in the developing world*, Second Edition, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, 238 p.; Putnam, Robert, *Making democracy work: civil traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, xv, 258 p.; Víctor



disfrutaba el modelo de democracia liberal.⁷ Algunos expertos consideran que la riqueza del debate sobre sociedad civil, en un entorno político tan peculiar como en el que está inmerso, no debería restringirse a las necesidades de las democracias modernas; puesto que en sí misma representa un objeto de estudio sobre las maneras en que las sociedades contemporáneas se ven a sí mismas, se constituyen y organizan.⁸ Lo cierto es que la vuelta del concepto de sociedad civil es, hoy por hoy, un hecho indiscutible; después de que, como sostiene John Keane, estuvo ausente del discurso intelectual y de la vida política por cerca de 150 años.⁹

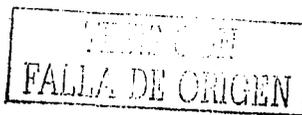
La idea de sociedad civil tiene, desde sus orígenes, versiones diferentes relacionadas con la especificación del espacio que le corresponde frente a las instituciones eclesíásticas, la vida privada, el mercado y el Estado. A partir de esta delimitación se estableció el ámbito donde la realización del individuo como ciudadano fuese posible. En primer lugar se observa que la construcción clásica de la noción de sociedad civil estuvo estrechamente relacionada con la concepción del Estado. Para Jeffrey Alexander el rasgo principal de la noción inicial de la sociedad civil es la inclusividad ya que comprendía a todas aquéllas instituciones fuera del

Pérez Díaz, El retorno de la sociedad civil, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987.

⁷ David Held, Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance, California, Stanford University Press, 1995, xii, 324 p. Este consenso está respaldado por el fenómeno relativo a la tercera ola de democratización expuesto por Samuel Huntington, el cual se manifiesta en los siguientes datos. En 1974, había sólo 39 democracias formales, esto es, menos del 28% de todos los países; en 1997, este número se incrementó a 117 democracias o, en otros términos, alrededor del 61% de los 191 Estados de la comunidad internacional. L. Diamond, Developing democracy toward consolidation, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1999, xvi, pág. 24 y ss. No obstante, es importante considerar algunas ideas de Philippe Schmitter al respecto. Este autor si bien acepta el éxito de la democracia liberal representativa, considera que en un futuro no tan lejano estas democracias serán severamente juzgadas por sus ciudadanos por la creciente insatisfacción que provocan. En el futuro, piensa Schmitter, la democracia liberal representativa experimentará serios problemas de legitimidad. Véase: P. C. Schmitter, A sketch of what a "post-liberal" democracy might look like (mimco), noviembre 2001, 11 p.

⁸ Ncera Chandhoke opina que generalmente la teoría política democrática privilegia la idea de sociedad civil porque asume que su presencia activa se ha convertido en una precondition esencial para la democracia. Sin embargo, la relación entre democracia y sociedad civil es mucho más compleja pues así como la sociedad civil históricamente ha encabezado el advenimiento de la democracia, también hay algunas experiencias donde sus prácticas han suprimido a la democracia. Cfr. N. Chandhoke, op. cit., págs. 163 y ss.

⁹ John Keane, Civil society. Old images, new visions, Stanford, Stanford University Press, 1998, 201 p.



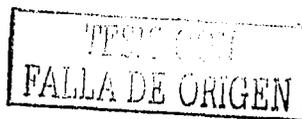
Estado.¹⁰ Por una parte, el Estado fue concebido como un complejo de instituciones y prácticas, cuya función primordial era la preservación del orden; en cambio, la sociedad civil contenía una diversidad de instituciones, asociaciones y organizaciones, incluso el mercado. Los teóricos liberales idearon un espacio libre de la interferencia estatal en el cual los individuos pudiesen perseguir sus intereses privados. En esta versión, la sociedad civil fue vista como un campo particular y, por tanto, privado; mientras que el Estado fue entendido como el ámbito público. Hegel retomó esta idea de la sociedad civil, concebida como la esfera de los derechos de los individuos, dentro de los cuales resaltan el derecho a la privacidad y a la protección de la interferencia estatal. En Hegel se encuentra una connotación negativa de la sociedad civil, que después recogería Marx, en tanto que es el reino de la necesidad, el interés y la oscuridad.¹¹ Para Marx, la sociedad civil era un espacio donde privaban los intereses individuales y egoístas; por lo tanto, se erigía como un epifenómeno del capitalismo.

En otras versiones, la identificación de la sociedad civil estuvo anclada en la distinción entre lo público y lo privado; en donde la familia fue concebida como el ámbito privado y, todo lo demás público, incluyendo la sociedad civil. En esta línea resalta la idea de sociedad civil de Alexis de Toqueville, donde ésta constituye la esfera en la cual los individuos crean y participan en asociaciones para discutir asuntos sociales y políticos. Posteriormente, se aceptaría que el Estado pertenece al ámbito público y la familia al privado, mientras que la sociedad civil se encuentra indeterminada.¹² De modo tal que el espacio de la sociedad civil se halla entre las esferas privada y pública, siempre mediando entre ellas; pero, sin que esto

¹⁰ Jeffrey C. Alexander, "Sociedad civil" en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liverant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 699 - 704.

¹¹ Léanse: E. Shils, "The virtue of civil society", en Government and Opposition, vol. 26, invierno 1991, pp. 3 - 20; y del mismo autor: The virtue of civility. Selected essays on liberalism, tradition, and civil society, Indianapolis, Liberty Fund, 1997, 395 p.

¹² La crítica feminista discutiría, en buena parte del siglo XX, la concepción del carácter privado de la familia.



signifique que existan tres esferas separadas e independientes entre sí.¹³

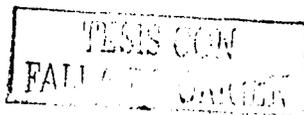
Esta aproximación, que hoy es la hegemónica, ve en el debate racional, el diálogo público, la opinión y el acceso a la información los elementos que hacen de los actos del gobierno objetos de control y, por otro lado, que convierten asuntos privados, en temas públicos y políticos.¹⁴ Estas prácticas de la sociedad civil (que tienen que ver definitivamente con los derechos y las obligaciones, sustentados en los principios de igualdad y libertad, que les corresponden a los ciudadanos como miembros de una comunidad política) aluden al ejercicio de las virtudes cívicas. Por lo tanto, no es casual que para los teóricos del republicanismo cívico la sociedad civil, a través de las asociaciones voluntarias, represente el espacio ideal para que los individuos se constituyan como ciudadanos.

Por otro lado, es importante recordar que el espacio público permite la celebración de procesos de deliberación racional y pública de manera tal que la sociedad civil se edifica sobre las virtudes cívicas que hacen, mediante su ejercicio auto-organizado y autónomo, ciudadano al individuo. Y, aunque los valores relativos a la libertad y la autonomía constituyen los elementos más relevantes de la sociedad civil en opinión de los liberales, así como la vida asociativa para los republicanos, es un hecho aceptado que la sociedad civil encarna diversos valores democráticos que alientan la participación de los ciudadanos en la esfera pública.

En este sentido, la noción de sociedad civil que hoy circula conserva un estrecho vínculo con la idea de la esfera pública; en tanto que aquella justifica la necesidad de

¹³ Lo cierto es que no puede entenderse la diferenciación entre lo público y lo privado como una concepción fija e inmutable en la historia. Por el contrario, Chandhoke Neera considera que esta delimitación debe pensarse como un *continuum* donde la sociedad civil media entre ambas esferas llevando lo que se considera privado a la discusión pública.

¹⁴ Hoy, el tema de la deliberación, según Jon Elster, también vive (como la sociedad civil) una renovación. Si bien la idea de la democracia deliberativa es tan antigua como la democracia misma, ahora la discusión está centrada en los procedimientos, objetivos y participantes que conlleva la toma colectiva de decisiones con la participación u opinión de quienes se verán afectados por las decisiones o bien por aquellos que han sido elegidos como sus representantes. J. Elster, (comp.), La democracia deliberativa, España, Ed. Gedisa, 2001, 348 p.

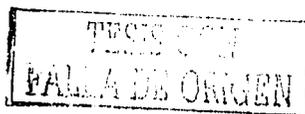


desarrollar y ampliar un espacio de participación y debate público en torno a temas de interés general, lo cual permite la expresión del pluralismo de las sociedades actuales.¹⁵ Desde esta concepción, la sociedad civil alude al mundo social o civil, y el mercado al económico; mientras que el Estado, los partidos políticos y otras instituciones políticas forman el mundo político.¹⁶ La sociedad civil, como un espacio de intermediación entre tales subsistemas sociales, hace de la esfera pública el lugar de la discusión racional y reflexiva. Las principales funciones de esta esfera son democráticas, ya que afirman la libertad de la sociedad y posibilita la auto-organización y auto-regulación social.

En general, el concepto de sociedad civil está vinculado al liberalismo, porque presupone ciertas concepciones liberales. Así pues, la sociedad civil parte de la idea de que las sociedades pueden estar divididas en distintas esferas, que operan de acuerdo a lógicas propias. En el caso de la sociedad civil, emerge como una esfera distinta del Estado o de la familia, cuya lógica descansa en la elección voluntaria y su valor básico reside en la autonomía individual. Por un lado, la sociedad civil significa el espacio para la manifestación de las diferencias individuales y colectivas, asentado en el principio de la libertad; y por otro, la sociedad civil asegura la integración y reconciliación de dichas diferencias individuales y

¹⁵ Francois-Xavier Guerra y Annick Lempérière recuerdan que la cuestión de la esfera pública abarca la opinión pública, las elecciones y la representación. Básicamente el vocablo *público* está marcado por su polisemia e historicidad, razón por la cual son obvios los diferentes significados que se le atribuyen. Así, "la palabra *público*, equivalente culto de pueblo, evoca la cosa pública de los romanos, la república; pero también la publicación y la publicidad; como adjetivo sirve tanto para calificar la opinión como para hablar de los poderes públicos. *Público* nos remite a la política: a concepciones de la comunidad como asociación natural o voluntaria, al gobierno, a la legitimidad de las autoridades...El público es al mismo tiempo el sujeto y el objeto de la política." F. X. Guerra y A. Lempérière, "Introducción", en F. X. Guerra, A. Lempérière et al., Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 7.

¹⁶ Esta línea la abordan Andrew Arato y Jean Cohen, distinguiendo dos perspectivas en el estudio de la sociedad civil: la primera ve a la sociedad civil como institución y la segunda como movimiento. Como institución, el término alude al conjunto de derechos de los ciudadanos y a la existencia de un estado de derecho; como movimiento, apunta a movimientos, asociaciones y grupos informales heterogéneos cuyos integrantes ejercitan sus derechos y obligaciones. A. Arato y J. Cohen, "La sociedad civil y la teoría social", en Alberto J. Olvera R. (coord.), La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999, pp. 83 - 112.



colectivas, privadas y públicas. No obstante, es importante señalar que no existe una concepción liberal única de la sociedad civil pues algunos teóricos liberales reconocen el fortalecimiento mutuo que hay entre el Estado y las asociaciones voluntarias de la sociedad civil; mientras que otros defienden la concepción de un Estado mínimo.¹⁷

Por último, de acuerdo con Seligman, el común denominador de la diversidad de definiciones que existen sobre sociedad civil desde hace aproximadamente 250 años, es un conjunto de problemas derivados de relación entre lo público y lo privado, lo individual y lo social, la ética pública y el interés privado, las pasiones individuales y los asuntos públicos.¹⁸ En el fondo, persiste el problema de “cómo se puede construir un sentido de comunidad entre actores sociales quiénes han sido concebidos en términos de autonomía individual.”¹⁹ Actualmente, lo que está pendiente es si la idea de sociedad civil podrá responder a los reclamos que le plantea una sociedad más diferenciada y compleja, haciendo de los ideales de deliberación racional, una realidad accesible para todos sin distinción ninguna.

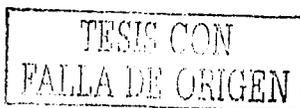
1.2 Los rasgos de la sociedad civil

La vasta literatura existente en torno a la sociedad civil se ha abocado en las últimas décadas a la labor de precisar ¿qué es hoy la sociedad civil? O, dicho en otros términos, ¿qué se entiende por sociedad civil cuando se habla de ella? Larry Diamond, por ejemplo, la concibe como el

¹⁷ En el primer caso, Walzer Michael asevera que el Estado es indispensable porque: 1) refuerza las normas de civilidad y regula los conflictos que emergen en la sociedad civil; 2) remedia las desigualdades producidas por la fuerza asociativa de diferentes grupos; y 3) establece límites en las formas de desigualdad que surgen de las diversas asociaciones de la sociedad civil. M. Walzer, “Equality and civil society”, en S. Chambers y W. Kymlicka (comps.), *Alternative conceptions of civil society*, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pág. 47. Loren E. Lomasky piensa, por el contrario, que el liberalismo clásico es la teoría del Estado mínimo, en tanto que uno de sus ejes esenciales es la defensa de los derechos individuales contra los agresores externos e internos. Al minimizar el ámbito del Estado, el liberalismo maximiza el dominio de la sociedad civil. L. E. Lomasky, “Classical liberalism and civil society”, en *ibid*, pág. 50.

¹⁸ A. B. Seligman, *op. cit.*, pág. 5.

¹⁹ A. B. Seligman, “Civil society as idea and ideal”, en S. Chambers y W. Kymlicka (comps.), *op. cit.*, pág. 29.



campo de la vida social organizada, voluntaria, y autónoma del Estado compuesta por una amplia gama de organizaciones formales e informales; las cuales se orientan hacia fines públicos sin que busquen conquistar al poder, alentando de esta manera, el pluralismo y la diversidad.²⁰

Las diversas organizaciones que integran la sociedad civil, según Diamond, se encuentran interesadas u ocupadas en fines públicos; se vinculan con el Estado de forma tal que sus objetivos no incluyen tomar el poder u ocupar el lugar del Estado; acompañan y alientan la diversidad y el pluralismo; sus demandas son parciales porque ningún grupo o individuo busca representar la totalidad de los intereses de la comunidad; y, comprenden un conjunto de organizaciones, asociaciones, movimientos, grupos que no sólo son distintos y autónomos respecto del Estado y la sociedad, sino también de la sociedad política, es decir, del sistema de partidos.

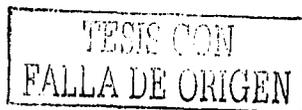
En un breve artículo de Edward Shils se encuentra la siguiente caracterización:²¹

La sociedad civil es una parte de la sociedad que comprende un complejo de instituciones económicas, religiosas, intelectuales y políticas, todas ellas autónomas y distinguibles de la familia, el clan, la localidad y el Estado.

Esto significa que la sociedad civil se refiere a las actividades colectivas e individuales (informales o formales) que no están guiadas por las reglas de las comunidades primordiales (la familia, el clan) y tampoco están dirigidas por el Estado. Las acciones individuales y colectivas son decididas y elegidas libremente, son ejecutadas según acuerdos explícitos entre

²⁰ L. Diamond, "Toward democratic consolidation", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, 1994, pp. 4 - 17.

²¹ E. Shils, *op. cit.*



los participantes, están basadas en cálculos en función de los intereses en juego, o bien, corresponden a las reglas establecidas en la composición de las colectividades.

La economía de mercado es, sin duda, el modelo apropiado para la vida económica de la sociedad civil; pues el sello distintivo de la sociedad civil es la autonomía de las asociaciones, las instituciones y las empresas privadas. El pluralismo de la sociedad civil alude tanto a las esferas parcialmente autónomas de la economía, la religión, la cultura y la política y a la diversidad de corporaciones e instituciones parcialmente autónomas que existen dentro de cada una de ellas. Por ejemplo, en la esfera económica existen numerosas industrias y empresas; en la religiosa, hay una multiplicidad de iglesias y sectas; la esfera intelectual incluye una vasta gama de universidades, periódicos independientes; por su parte, la esfera política hace referencia a una variedad de partidos políticos independientes.

La sociedad civil es una parte de la sociedad que establece un conjunto particular de relaciones con el Estado. Implica una serie de instituciones que salvaguardan su separación respecto del Estado y mantienen de modo efectivo los vínculos entre ellos.

La sociedad civil no está absolutamente separada del Estado. La sociedad civil entra en contacto con el Estado cuando limita las acciones de éste; y el Estado también lo hace con ella cuando comparte fronteras con las esferas e instituciones autónomas que la integran. La sociedad civil y el Estado convergen al enfatizar las obligaciones y derechos que cada uno tiene respecto al otro. Además, los derechos que rigen las relaciones entre los individuos y las colectividades están provistos por las tradiciones y las leyes, las cuales son hechas cumplir por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

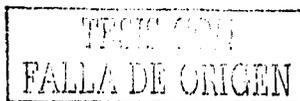
el Estado.²² Aunque la sociedad civil es distinta del Estado, necesariamente presupone la existencia de uno con poderes limitados, que sea eficiente en el cumplimiento de las leyes que protegen el pluralismo de la sociedad civil y sus libertades necesarias. Debe ser recordado que la sociedad civil es un conjunto de instituciones que constriñen al Estado, con todo y que éste tiene, a su vez, un ámbito de actividades y poderes definido.

Se necesita un conjunto de instituciones políticas que posibilite la presencia y desarrollo de la sociedad civil. Es indispensable la existencia de partidos políticos que compitan entre sí para acceder al poder. La sociedad civil supone, asimismo, un poder judicial independiente que haga cumplir la ley de forma efectiva a la vez que proteja las libertades y derechos de los individuos e instituciones. Requiere, inevitablemente, una serie de instituciones, como la prensa independiente, que hagan públicas las actividades del gobierno. Para Shils, éstas serían las instituciones primarias porque salvaguardan la separación entre el Estado y la sociedad civil. Existe, además, un conjunto de instituciones secundarias (como las asociaciones voluntarias) donde se ejercitan las libertades de asociación, reunión y representación o petición.

La sociedad civil es un modelo amplio de maneras civiles o refinadas.

Las relaciones entre los miembros de la sociedad civil y entre ésta y el Estado, están basadas en la civilidad. La civilidad ha sido interpretada como cortesía, moderación, respeto hacia los

²² Más adelante se verá que esta vertiente del Estado como protagonista principal en el cumplimiento de las leyes y sancionador de quien las viola, es un argumento utilizado por algunos teóricos que discuten la pertinencia de la democracia deliberativa para la protección de los derechos humanos. Así, le dan un giro al discurso al exaltar el rol positivo del Estado en la defensa de esos derechos y la activación de la sociedad civil. Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comps.), Deliberative democracy and human rights, New Haven y Londres, Yale University Press, 1999, 311 p.



otros, auto-restricción, gentiliza, urbanidad, refinamiento, buenas maneras y corrección. Lo más importante sería resaltar que la civilidad implica el reconocimiento de la igualdad en cuanto a la dignidad de las personas y de los grupos. Y éste es el valor que es recuperado de forma especial en el concepto de sociedad civil. Llama la atención que hoy, como en el siglo XVIII, el tema de la civilidad suscite polémicas. La diferencia es que, en aquel tiempo, predominaba una comprensión teleológica o evolutiva de la historia donde la sociedad civil implicaba el recorrido exitoso de un estado de rudeza a otro civilizado.²³

La civilidad es una actitud y un modelo de conducta, que Montesquieu denominó virtud y consideró como el amor a la república, al propio país. Una vez que el modelo de la democracia participativa se percibió como inalcanzable e imposible en las sociedades modernas, entonces el esquema de la democracia liberal se constituyó como el escenario disponible para el ejercicio de las virtudes cívicas. Paul Barry Clarke, por ejemplo, imagina una democracia liberal perfecta en acerca de los aspectos formales y procedimentales pero carente de todo tipo de participación.²⁴ En esta hipotética situación cualquier persona sabría lo que sucede, pero no podría catalogarse como una democracia satisfactoria ya que la rendición pública y transparente de las acciones del Estado no bastan para acreditarla como tal. En el otro extremo, Clarke construye una democracia concebida únicamente como participación y compromiso de los ciudadanos, basados sólo en el acto-momento de la asamblea, cuyas acciones producen resultados procedimentalmente grises y frágiles. Este ejercicio sucede en el plano imaginativo pero en la realidad, asegura Clarke, la elección no es excluyente pues pueden combinarse algunos factores de ambos modelos. En este sentido, este autor apela a un Estado "que considere el desarrollo de las capacidades personales, la responsabilidad y la

²³ J. Keane, *op. cit.*, pág. 118.

²⁴ Paul Barry Clarke, *Ser ciudadano*, España, Ed. Sequitur, 1999, 185 p.



autonomía individuales como bienes en sí mismos y que, en consecuencia, obre para fomentar la política no estatalista y la ciudadanía plena. Se trataría de un Estado perfeccionista y post-liberal: post-liberal por reconocer, entre otras cosas, que la distinción entre lo público y lo privado no es concluyente; perfeccionista por estimar que una política revitalizada ---con sus virtudes cívicas, la ciudadanía plena y la acción orientada hacia lo universal aunque enraizada en la realidad de la vida--- es un bien en sí mismo y un bien que hay que fomentar."²⁵

Quienes reconocen y acentúan el carácter civilizado de la sociedad civil, también tienen que aceptar que la sociedad civil tiende a producir una contraparte violenta. Por lo tanto, es cuestionable lo que en el siglo XVIII se decía en torno al carácter uniformemente evolutivo que encierra la noción de sociedad civil.²⁶ Por último, la idea que debe conservarse sobre este tema es que la civilidad, como rasgo de la sociedad civil, considera a los otros como ciudadanos, compañeros, con la misma dignidad en sus derechos y obligaciones. Esto implica ver a los demás, incluyendo a los adversarios, como integrantes de la misma colectividad, sin importar que pertenezcan a partidos políticos opuestos, a comunidades religiosas diferentes o a grupos étnicos distintos.²⁷ Esta sería la virtud de la sociedad civil.

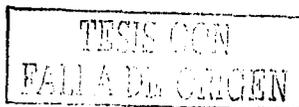
La sociedad civil es un modelo emergente de formas de interacción

La sociedad civil actualmente alude a un universo de organizaciones heterogéneas, cuya particularidad radica en que son iniciativas privadas que no están orientadas hacia el lucro ni

²⁵ Ibid, pág. 154.

²⁶ J. Keane, op. cit., pág. 140.

²⁷ Desde esta perspectiva no se imagina la política ausente de conflicto. Aún en las democracias consolidadas, lo político conserva en sus entrañas el conflicto y el poder. Ciertamente, el oponente no es un enemigo, menos otro competidor, sino un adversario, "de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas." Chantal Mouffe, El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, España, Ed. Paidós, 1999, pág. 16.



son creadas por el Estado. En otros términos, se trata de ciudadanos que participan de modo espontáneo, voluntario y organizado en numerosas acciones destinadas al interés común.

Así, "en contraposición a la lógica del poder que predomina en las relaciones entre Estados y a la lógica del lucro que orienta la acción de las empresas en el mercado, iniciativas encabezadas por ciudadanos afirman el valor de la solidaridad. Un tercer sector ---no lucrativo y no gubernamental--- coexiste hoy, en el interior de cada sociedad, con el sector estatal y con el privado empresarial."²⁸ El debate en torno a la emergencia de una vida asociativa intensa desde los setenta pero con un fuerte impulso a partir de los años ochenta, se ha basado en los espacios de afirmación por parte de la ciudadanía en contraposición al Estado y el mercado.

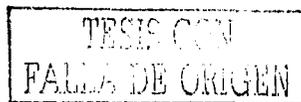
La lectura desde esta perspectiva realza el elemento participativo inherente a estas formas de interacción que emergen en la sociedad civil. La deliberación que promueve esta sociedad participativa está apoyado en un compromiso por la discusión (ya sea como argumentación, transformación o generación) de las ideas y decisiones que una comunidad asume.²⁹ En este sentido, la influencia del tercer sector emergente depende de la persuasión, de su poder de convencimiento que lo puede volver muy convincente.

1.3 Sociedad civil y democratización

Hoy por hoy el vínculo entre sociedad civil y democracia aparece como un tema de investigación frecuente. David Held sostiene que "el centro de atención de la teoría de la democracia moderna ha sido las condiciones que favorecen o impiden la vida democrática de

²⁸ Rubem César Fernandes, Privado aunque público. El tercer sector en América Latina, Río de Janeiro, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, 1994, pág. v.

²⁹ J. Elster, (comp.), op. cit.



una nación.³⁰ Dentro de esas condiciones, la participación dinámica de la sociedad civil representa un factor esencial para las democracias contemporáneas. John Keane opina que la democracia es concebida como un tipo de sistema político en el cual la sociedad civil y las instituciones del Estado tienden a funcionar como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, distintos pero interdependientes, con articulaciones internas de un sistema en el cual, el ejercicio del poder es objeto de disputa, compromiso y acuerdo públicos.³¹

Esa postura contrasta con lo que apunta Luis Roniger, quien dice que las elaboraciones teóricas más recientes (justamente como la de Keane), apuntan a una identificación conceptual entre sociedad civil, democracia e igualdad. No obstante, este autor enfatiza que este clima de coincidencia ha actuado o ha tenido mayor vigencia en el plano conceptual que en el real.³² Aunque, ciertamente, el propio Keane ya había advertido el peligro de convertir la sociedad civil en un concepto ideológico, sustituto de unas poco convincentes o moribundas ideologías como el socialismo, el nacionalismo o la liberación del tercer mundo.³³ Lo que es inaceptable es esa tendencia a pensar la sociedad civil como sinónimo de civilidad y democracia; más aún, cuando se ha visto que en ciertas circunstancias la sociedad civil ha participado en la destrucción de la vida normativa cotidiana.

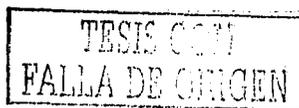
Desde otra perspectiva, Mehran Kamrava discute aquellos casos donde el lazo entre sociedad civil y democracia no es tan claro. Es decir, cuando en ciertas experiencias de democratización, la sociedad civil no tiene un papel decisivo en las primeras fases de este proceso político; y, es más, sólo emerge tiempo después, o peor aún, ni siquiera aparece en la vida política supuestamente democrática. Los ejemplos son varios, por el momento, vale citar

³⁰ David Held, Modelos de democracia, México, Ed. Patria - Alianza Ed., 1992, pág. 362.

³¹ J. Keane, op. cit., pág. 8.

³² Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata (comps.), Democracy, clientelism, and civil society, Boulder Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994, 223 p.

³³ J. Keane, op. cit., pág. 65.

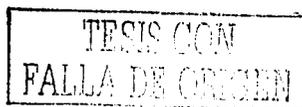


a los países del sur de Europa (Grecia, Portugal, España) cuando, a mediados de los 70, fueron testigos de transiciones democráticas y sus respectivas sociedades civiles comenzaron a surgir una vez que los viejos regímenes colapsaron. Kamrava dirige la atención hacia otro caso aún más paradójico: Turquía. Este país ha atravesado por un proceso de transformación política que concluyó en una democracia, pero en el cual no ha habido todavía un cambio socio-cultural equiparable al político, de modo que la sociedad civil no existe y parece que no lo hará en un futuro cercano.³⁴

Kamrava enfatiza que para que las transiciones democráticas produzcan democracias viables, necesariamente deben tener un componente social materializado en un conjunto de presiones al Estado, realizadas por diversos grupos sociales autónomos. Esta condición es más visible en aquellos países que se transforman de regímenes autoritarios a otros democráticos; ya que tanto el Estado como la sociedad carecen absoluta o casi absolutamente de vínculos que no estén fincados sobre la coerción del primero, o en la sumisión de la segunda.

Buena parte de los estudios que se han abocado a esta materia, apunta Kamrava, se han centrado en el rol de la sociedad civil antes de la transformación democrática. Sin embargo, es importante considerar algunos casos en que la sociedad civil ha surgido durante el proceso y posteriormente se desvanece, cuando la democracia ya ha sido instaurada. La consideración de la naturaleza volátil de las organizaciones de la sociedad civil es un elemento adicional que tiene que analizarse; ya que después de surgir, estas organizaciones se convierten en características permanentes o semi-permanentes del terreno social, que pueden transformarse en cualquier grupo políticamente autónomo con una identidad definida y una agenda específica. Y aunque no sean organizaciones con una vocación democrática o que sus demandas no incrementen el espacio y la representación política entre los actores sociales, su

³⁴ M. Kamrava, *Politics and society in the developing world*, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, 238 p.



sola existencia en el espacio público alienta la democracia.

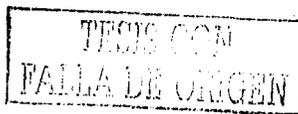
Un ejemplo concreto de este fenómeno está en el análisis del papel de las organizaciones populares en la transición democrática chilena elaborado por Philip Oxhorn.³⁵ Este autor destaca el rol protagónico que ellas desempeñaron durante el período militar cuando la actividad política se deslizó hacia el nivel popular y se alejó del ámbito de los partidos políticos; que después perdieron cuando los militares abandonaron el poder y los partidos asumieron un papel político dominante. En este caso, Oxhorn argumenta que la experiencia de las organizaciones populares de Chile en los años 70 y 80, forma parte de un proceso de democratización en la sociedad civil y no propiamente de una transición democrática en el nivel del régimen político.

En ciertos contextos no debería extrañar que la sociedad civil y sus organizaciones sean objeto de un proceso de institucionalización y rutinización. Al respecto, Mehran Kamrava ilustra esta situación con la experiencia polaca: “una vez que la democracia política fue establecida y que la amenaza de un posible retorno autoritario se percibió remota, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil (como la iglesia, los grupos de intelectuales, entre otros), adquirieron una apariencia como la de cualquier otra institución social. Polonia es la clásica muestra de un país en el cual la sociedad civil dejó de existir, pero las organizaciones de la sociedad civil continuaron operando.”³⁶

Kamrava utiliza esta idea para profundizar en la relación entre organizaciones de la sociedad civil y la sociedad civil teniendo como marco un proceso de democratización, y concluye lo siguiente. Para empezar, sostiene que esa relación es cíclica ya que las organizaciones pueden participar en el ascenso de la sociedad civil. En cierto entorno político,

³⁵ Philip Oxhorn, Organizing civil society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995, xviii, 373 p.

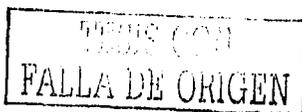
³⁶ M. Kamrava, op. cit., págs. 197 y ss.



la sociedad civil puede guiar la democracia política; y cuando la democracia es instalada, las organizaciones que conforman dicha sociedad pueden continuar existiendo pero de una manera menos activa y efervescente. Si la democracia reciente, y por primera vez establecida, enfrenta serios retos que amenazan su propia vida, las organizaciones de la sociedad civil (tanto las pre-existentes como las nuevas), pueden movilizar a otros actores en defensa del sistema político y reactivar la sociedad civil que permanecía latente. Si el sistema político se mantiene, en términos generales, democrático y permite el ejercicio auto-organizativo de la sociedad, el ciclo descrito arriba podría repetirse de modo indefinido.

Valga este momento para incluir algunas precisiones en torno a los procesos de transición democrática y el papel que en ellos desempeña la sociedad civil, teniendo como marco el debate sobre las experiencias de América Latina y de Europa del Este. Para empezar, Manuel A. Garretón señala que la construcción de democracias políticas es el proceso político central de Latinoamérica. A pesar de que los países de esta región comparten rasgos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales, este proceso ha adquirido diversas expresiones. Este autor construye una tipología donde pretende retomar justamente esa variabilidad de experiencias ya que "puede tratarse de transiciones desde regímenes militares formales a regímenes democráticos. O de fundaciones democráticas que tienden a adquirir formas más cercanas a las revoluciones. O de finalización y extensión de mecanismos e instituciones democráticas en regímenes semi-autoritarios o de democracia restringida. O, por último, de reinserción en la vida institucional a actores sociales y políticos que permanecían al margen de ella o en procesos revolucionarios."³⁷ Sin duda, esta muestra alude a la complejidad de la realidad política que acompaña a cualquier proceso de transformación socio-política.

³⁷ Manuel A. Garretón, *Transformaciones socio-políticas en América Latina, 1972-1992*, Chile, FLACSO, 1993, pág. 8. También consúltese del mismo autor: "La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990", en *Filosofía Internacional*, núm. XXXII-1, pp. 47 - 64.



Alexander Smolar desde una postura muy crítica de las revoluciones de Europa Central y Oriental de 1989 así como de la ideología de la sociedad civil moral (basada en la esperanza de la auto-organización, la solidaridad y el despliegue de múltiples y autónomas actividades de los ciudadanos), cuestiona la emergencia de las fuerzas sociales, que los sistemas comunistas buscaron limitar o erradicar durante años.³⁸ Esta emergencia sólo ocurrió en esferas muy contadas, como la economía o en gobiernos locales (como Polonia); pero en su mayoría los niveles de actividad social autónoma han sido profundamente desalentadores.

Otros especialistas han intentado precisar el papel de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de transición democrática. Lars Rudebeck, Olle Törnquist y Virgilio Rojas, por ejemplo, discuten un conjunto de casos que comprende la democratización en el Tercer Mundo.³⁹ A partir de una revisión crítica en torno a las perspectivas y aportes de las principales corrientes teóricas actuales (*neo-modernism, rational elites, civil society and good governance*), construyen un eje argumentativo que pone a debate los siguientes presupuestos: a) la modernización socio-económica, en general, y el ascenso de clases medias fuertes, en particular, conducen a la democracia; b) el comportamiento de las élites políticas y económicas, basado en su racionalidad, las ha llevado a considerar reemplazables a los regimenes autoritarios, ya sea porque han cumplido su papel en la consecución de un desarrollo capitalista, o bien, porque han demostrado su incapacidad para hacerlo; c) la democratización presupone el dismantelamiento del Estado, la propagación de la economía de mercado y la profundización de la sociedad civil; d) el capital social, el nuevo nombre que Robert Putnam le da a la confianza, la cooperación y otras virtudes cívicas, es un elemento

³⁸ A. Smolar, "From opposition to atomization", en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, 1996, pp. 24 - 38.

³⁹ L. Rudebeck, O. Törnquist y V. Rojas (comps.), *op. cit.*



decisivo en la existencia de una democracia.⁴⁰

Estos presupuestos son sometidos a prueba, tomando en cuenta tres grupos de experiencias. En el primer grupo (integrado por países como la India y México), el Estado-nación, cuyo desarrollo condujo a un gobierno formalmente democrático y centralizado, está en problemas. En el segundo grupo (compuesto por más países de América Latina y África y Filipinas), el autoritarismo primero reemplazó formas de gobierno de democracia limitada, y después se asentó en la resurrección de una democracia elitista y una sociedad civil conformada, fundamentalmente, por miembros de las clases medias. En el tercer grupo, el autoritarismo favoreció (Argelia hasta los años 80), o todavía contribuye (Lejano Oriente) a un rápido desarrollo socio-económico, y, por tanto, según la opinión de los integrantes de los grupos dominantes, demasiada democracia podría ser peligrosa. En general, cada caso exhibe de manera notable cómo el proceso de democratización es concebido de un modo distinto, a la vez que expone hasta dónde se alienta o no esa transformación política así como a qué intereses responden esos deseos.

Si nos detenemos un poco en el vínculo entre la sociedad civil y la democracia, es pertinente retomar a Peter Gibbon quien reflexiona lo siguiente.⁴¹ Para empezar, este autor se suma a la crítica sobre la predisposición que se encuentra hoy en numerosos teóricos acerca de que la profundización de la sociedad civil implica una democracia incuestionable. Posteriormente, construye su argumento en torno a la distinción entre *la profundización y la politización* de la sociedad civil, pensados como dos fenómenos diferentes aunque complementarios. Para Gibbon, la politización de la sociedad civil tiene un carácter decisivo

⁴⁰ Robert Putnam, Making democracy work: civil traditions in modern Italy, Princeton, Princeton University Press, 1993, xv, 258 p.

⁴¹ Peter Gibbon, "Some reflections on civil society and political change", en L. Rudebeck, O. Törnquist y V. Rojas (comps.), op. cit., pp. 23 - 56.



en la democratización; ya que alude a grupos de individuos, auto-organizados a la luz de temas o cuestiones públicas consideradas relevantes. Dicho de otra manera, la politización es concebida como un proceso en el cual la sociedad civil participa en la articulación de una sociedad política organizada alrededor de la propagación de demandas sobre intereses sociales generales, basados en la defensa de ciertas identidades. Así, se genera un ámbito propicio para el pluralismo, en un plano más politizado, a la vez que se fortalecen y definen los compromisos y las causas democráticas. Se trata de una estrategia complementaria cuyas finalidades son, por lo menos, dos: a) la creación de ciudadanos que contribuyan a la disminución de la brecha entre Estado y sociedad civil; y b) la articulación de las demandas de la sociedad civil que posibiliten la trascendencia de las diferencias individuales y grupales.

Con todo, hoy la sociedad civil remite a la existencia de una vida pública organizada y a la presencia de asociaciones libres, más allá del Estado y libre de su tutelaje. El rango de arenas y sectores sociales involucrados, su papel e impacto en la (re)construcción democrática varían según cada contexto. La noción de sociedad civil, en la mayoría de los casos, incluye a las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales, el mercado y otras instituciones intermediarias; y en la actualidad, como en siglos anteriores, se subraya la separación entre la sociedad civil y el Estado. Por último, aunque la emergencia y desarrollo de la sociedad civil no conducen necesariamente a la democracia; es cierto que en determinadas circunstancias una sociedad civil vigorosa puede ser sostenida y reforzada por una democracia constitucional a través de fuerzas institucionalizadas de interacción e intercambio que pueden, en algunos momentos, prevenir la monopolización de los recursos y el poder.⁴²

⁴² L. Roniger y A. Günes-Ayata (comps.), op. cit.

1.4 Ciudadanía

El debate en torno al concepto de ciudadanía realizado en la década de los noventa resume las preocupaciones que años antes suscitaron los temas relativos a la justicia y la pertenencia a la comunidad.⁴³ La *explosión* que experimentó la idea de ciudadanía provocó la ampliación de su significado. La definición jurídica básicamente establecía que ciudadano es aquel individuo que disfruta de ciertos derechos y obligaciones.⁴⁴ Haciendo eco de la propuesta que Bryan Turner planteó en los primeros años de los noventa, respecto a que la teoría de la ciudadanía tenía que ir más allá de las definiciones jurídicas o legales de lo que significa ser ciudadano,⁴⁵ Will Kymlicka y Wayne Norman discuten otras dimensiones que le adjudican a la idea de ciudadanía.⁴⁶ Hoy, la ciudadanía implica a) la identidad del ciudadano como integrante de una o más comunidades políticas que contrasta con otras identidades más específicas basadas en la clase, la raza, el género, la religión, la etnicidad, la preferencia sexual, entre otros referentes; b) la actividad o el ejercicio de las virtudes cívicas; c) el ideal de la cohesión social; esto es, estos autores identifican un estrecho vínculo entre la ciudadanía y el mantenimiento del orden

⁴³ W. Kymlicka y W. Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *La Política*, núm. 3, octubre de 1997, pp. 5 - 39.

⁴⁴ El estudio clásico de Marshall (*Class, citizenship and social development*) indica que la noción de ciudadanía, característica del discurso político occidental está construida sobre tres ejes: los derechos civiles necesarios para la libertad individual (siglo XVIII); los derechos políticos para participar en el ejercicio del poder político (siglo XIX); y los derechos sociales que remiten al bienestar social y económico (siglos XIX y XX). No obstante, la descripción de la transformación histórica de los derechos ciudadanos tal y como se les concibe hoy es importante; ya que, en términos generales, remite al proceso histórico de ciudadanía en las sociedades occidentales; es decir, la eliminación del carácter restrictivo de la posesión y ejercicio de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía.

⁴⁵ De hecho, para Turner la ciudadanía es "un conjunto de prácticas jurídicas, económicas, políticas y culturales que definen a una persona como miembro competente de una sociedad". B. Turner, "Contemporary problems in the theory of citizenship", en B. Turner (comp.), *op. cit.*, pág. 3. Thomas Janosky es más insistente respecto a la urgencia de una teoría de la ciudadanía que responda a los desafíos actuales como el desmantelamiento de la figura del Estado benefactor, la ruptura del control comunista en Europa Oriental y el incremento de las demandas de las minorías y de ciudadanía expresadas por los inmigrantes, los refugiados. T. Janosky, *Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimes*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 1998, xii, 316 p.

⁴⁶ W. Kymlicka y W. Norman, "Citizenship in culturally..", en W. Kymlicka y W. Norman (comps.), *op. cit.*, pág. 30 y ss.



social y la estabilidad política en un marco democrático.⁴⁷

Esta propuesta novedosa responde a la necesidad de incorporar otras dimensiones que la ciudadanía ha demandado en las últimas décadas, y que manifiestan que en el presente este concepto significa algo más que el derecho a tener derechos.⁴⁸ No obstante, vale la pena agregar algunos comentarios sobre esta cuestión. En primer término, el recordatorio de que la ciudadanía es identidad (en otras palabras, la expresión de pertenencia a una comunidad política), responde al debate en torno a la membresía colectiva que fue, de hecho, el eje central de la discusión entre el liberalismo y el comunitarismo en los años ochenta.⁴⁹

En segundo lugar, se observa el conjunto de virtudes cívicas que deben ser ejercidas por los ciudadanos para que éstos se constituyan como tales. Esta perspectiva tiene sus orígenes en el republicanismo cívico (Rousseau), el cual acentúa la participación de los ciudadanos en la política. Vista como la contraparte de los derechos, la participación representa también una obligación que los individuos tienen que cumplir. Esta idea ha generado numerosas críticas en torno a los espacios y las formas donde las virtudes cívicas deben ser aprendidas, así como los objetivos que deben guiar tal aprendizaje y ejercicio.⁵⁰ Los

⁴⁷ En cuanto a este último elemento es claro que responde al interés de Kymlicka y Norman de enlazar dos debates que hasta hace algunos años se llevaron a cabo de manera paralela: por una parte, el multiculturalismo y los derechos de las minorías; y, por la otra, las virtudes, prácticas y responsabilidades cívicas de la ciudadanía democrática. Al incluir el ideal de cohesión social en el concepto de ciudadanía, estos autores pretenden responder a las *supuestas* amenazas, relativas principalmente a la destrucción de la estabilidad y orden políticos, que implica el reconocimiento de los derechos de las minorías en una democracia liberal. *Ibidem*

⁴⁸ Si bien es cierto que esta demanda fue rebasada hace mucho tiempo en la mayoría de las sociedades occidentales, hoy se sabe que en otras latitudes este derecho aún no ha sido reconocido a numerosos sectores de la población. Aunque en muchos casos existe dicho reconocimiento jurídico, algunos sectores desfavorecidos no disponen de los medios para ejercerlos; otros grupos (como los inmigrantes, refugiados) se encuentran en un limbo legal.

⁴⁹ Un interesante estudio, enfocado desde la historia social, sobre ciudadanía e identidad colectiva es: Charles Tilly, *Citizenship, identity and social history*, Nueva York, University of Cambridge, 1996, 236 p.

⁵⁰ Aquí, Norman y Kymlicka retoman la idea de William Galston quien establece que las virtudes cívicas necesarias para el florecimiento de la democracia pueden ser clasificadas de la siguiente manera: a) *virtudes generales*: coraje, respeto de la ley, lealtad; b) *virtudes sociales*: independencia, apertura mental; c) *virtudes económicas*: ética del trabajo, capacidad para postergar las gratificaciones, adaptabilidad al cambio económico y tecnológico; y d) *virtudes políticas*: capacidad de reconocer y respetar los derechos de los demás, disposición a



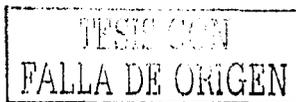
teóricos del republicanismo cívico y la tradición asociacionista dirían que las asociaciones voluntarias representan los espacios ideales para la realización de dichas tareas. Los teóricos liberales opinarían, por el contrario, que la escuela representa el escenario perfecto para que los individuos aprendan las virtudes cívicas.

Asimismo se ha cuestionado si es la participación en la política o en el ámbito de la vida privada (a través del reconocimiento de los principios de igualdad y libertad, los cuales sientan las bases para la actividad económica), dónde los ciudadanos se constituyen como tales.⁵¹ Aquí, la discusión de la ciudadanía se empalma con la de sociedad civil pues, como se ha visto antes, la sociedad civil surge como un intento de definir un espacio de participación ciudadana que originalmente estaba limitado a la esfera privada a cargo del individuo burgués capitalista (Hegel). Posteriormente, cuando la sociedad civil fue percibida como un espacio intermedio entre la esfera privada y el Estado, se constituye como el ámbito en donde se ejercen las virtudes cívicas a través de la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias, las cuales apelan a la rendición de cuentas del Estado y a la limitación del poder estatal. La formación de una opinión pública, el desarrollo de las profesiones y la prensa independiente, así como la realización de un debate público y racional crean y recrean este ejercicio cívico.

Desde esta perspectiva, es entendible por qué la ciudadanía sólo puede existir en sociedades occidentales y democráticas. De hecho, la disputa entre el republicanismo cívico y el liberalismo mantiene un paralelismo con la otra discusión entre democracia participativa y

no exigir más de lo que se puede pagar, capacidad para evaluar el desempeño de quienes ocupan los cargos públicos, disposición a participar en el debate público." W. Kymlicka y W. Norman, "El retorno del ciudadano", en op. cit., pág. 20. (Estas ideas fueron recuperadas de W. Galston, Liberal purposes: goods, virtues, and duties in the liberal state, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, págs. 221 - 224.)

⁵¹ Este debate, recuerda Hanna Arendt, tiene que ver con en el surgimiento de la ciudad-antigua cuando, según ella, los griegos pensaban que el hombre se constituía como tal, sólo y exclusivamente a partir de su participación en el mundo público. Hannah Arendt, La condición humana, Barcelona, Ed. Paidós, 1974, 366 p.



democracia representativa. Ciertamente, las dimensiones que adquirieron los Estados, la complejidad inherente al funcionamiento de los Estado-nación, demostró la imposibilidad de llevar a cabo el ideal republicano. Sin embargo, los recientes fenómenos de las sociedades democráticas desarrolladas, relativos a la aguda apatía ciudadana hacia la participación política (a través de la tradicional modalidad del voto), confirmaron la necesidad del ejercicio de las virtudes cívicas para el sano funcionamiento de la democracia. En otras palabras, no hay mayor amenaza para la democracia, como sostiene Bromislaw Geremek, que la indiferencia y la pasividad ciudadanas: una monarquía, un gobierno despótico y aún un autoritario pueden funcionar con objetos, pero una democracia (liberal, republicana, constitucional) no puede sobrevivir sin ciudadanos.⁵² Paradójicamente los altos índices de abstencionismo electoral confluyeron con la aparición y auge de los *nuevos* movimientos sociales, las ong y otras expresiones de participación política no electoral.⁵³ Algunos autores llegaron a explicar el apogeo de éstos como consecuencia de la crisis de la democracia representativa. Hoy, es ampliamente aceptado que tanto el ejercicio del voto como de otras virtudes cívicas son relevantes para la democracia.

En tercer lugar, la propuesta referente a la ciudadanía vinculada con el ideal de la cohesión social responde, en primera instancia, a los desafíos que plantea el multiculturalismo y los derechos de la minoría en un orden democrático liberal. El reconocimiento de los derechos de las minorías para algunos liberales significa socavar la estabilidad política y orden social a cargo del Estado, en tanto que debilita el principio universal de igualdad. En cambio, algunos autores que promueven tal reconocimiento, como Iris Marion Young, apuntan que esa

⁵² Bromislaw Geremek, "Civil society then and now", en *Journal of Democracy*, vol. 3, núm. 2, april 1992, pág. 11.

⁵³ Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos", en Stefano Bartolini, Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, España, Alianza Ed., 1992, pp. 179 - 216.

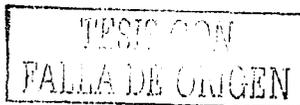
concepción universal de ciudadanía es injusta debido a que los individuos deben dejar de ser diferentes para ser iguales.⁵⁴ Y, con todo y lo aparentemente contradictorio que es este reclamo (porque enfatiza la diferencia y no la igualdad ante la ley), las principales razones que lo sustentan son dos: a) los grupos minoritarios participan en el proceso político en situación de desventaja; y b) las necesidades de estos grupos sólo pueden ser resueltas a través de políticas diferenciadas. Respecto a esta última dimensión de la ciudadanía habrá que esperar las reacciones; pues como trata de solucionar problemas inmediatos no será extraño encontrar respuestas específicas elaboradas por cada sociedad. Además, hay que tener en cuenta que, como ya lo han dicho Kymlicka y Norman, no todas las minorías son iguales ni todas exigen las mismas demandas.

En general, la discusión sobre la noción de ciudadanía se mantiene viva debido a que apunta al reconocimiento de los derechos de los individuos como integrantes de una comunidad política que parece perder las coordenadas de cohesión e integración. De este modo, no sorprende la excesiva adjetivación de la cual ha sido objeto el concepto de ciudadanía (ciudadanía compleja, diferenciada, multicultural, global, entre otros tipos), pues ilustra que la teoría de la ciudadanía continúa en elaboración.

1.5 Los retos de la sociedad civil y la democracia en torno al clientelismo y el estado de derecho

El resurgimiento de la sociedad civil y el ambiente participativo de los nuevos movimientos sociales y ciudadanos, sostiene Luis Roniger, tuvo un efecto de largo alcance en los cambios

⁵⁴ Kymlicka y Norman comentan esta idea y usan los planteamientos de I. M. Young, representante del pluralismo cultural. Léanse: W. Kymlicka y W. Norman, "El retorno del ciudadano", en op. cit.; I. M. Young, "Polity and group difference: a critique of ideal of universal citizenship", en Ethics, núm. 99, 1989, pp. 250 - 274; y Justice and the politics of difference, Princeton, Princeton University Press, 1990, viii, 286 p.



que experimentaron los regímenes políticos, principalmente aquellos autoritarios.⁵⁵ La propagación de la desconfianza hacia las formas y líderes políticos tradicionales, reflejó una tendencia mundial hacia la disolución de los controles, la fragmentación y la búsqueda de formas democráticas más genuinas de participación. De aquí la gran simpatía que ha adquirido la imagen de una sociedad civil poderosa y fuerte. Por ello, no es casual que los nuevos movimientos sociales, los sectores informales, las asociaciones voluntarias y las otras modalidades de activismo de base concentraran tanta atención, puesto que fueron vistas como las señales de la existencia de sociedades nuevas, verdaderamente democráticas.

En cuanto a la materia que aquí ocupa, habría que decir que un rasgo que se ha estudiado poco, pero que definitivamente manifiesta la complejidad de los fenómenos políticos es la capacidad de transformación del clientelismo y su impacto sistémico que, a su vez, acompañan a la democratización y al fortalecimiento de la sociedad civil.

Para empezar, es necesario definir al clientelismo político para comprender cuáles son las posibilidades que las organizaciones de la sociedad civil, en especial las ong, tienen para desarticularlo o, bien, para reproducirlo. El clientelismo hace referencia a una relación de intercambio entre un cliente y un patrón, que varía en el tiempo y el espacio.⁵⁶ Las relaciones entre el patrón-cliente existen en un contexto donde los individuos participantes tienen un poder y un estatus socioeconómico desiguales; se trata de lazos voluntarios, cuya legitimidad descansa en las expectativas de beneficios mutuos. En otras palabras, "la relación patrón-cliente puede ser definida como un caso especial de vínculos entre dos personas que involucran una profunda amistad instrumental en la cual un individuo de estatus socioeconómico alto (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer protección o

⁵⁵ L. Roniger y A. Günes-Ayata (comps.), op. cit.

⁵⁶ S. N. Eisenstadt y René Lemarchand, Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills-Londres, Sage Publications, 1981, pág. 15.



beneficios, o ambos, a una persona de estatus bajo (cliente) quien, por su parte, responde ofreciendo apoyo y asistencia general, incluyendo servicios personales, al patrón."⁵⁷

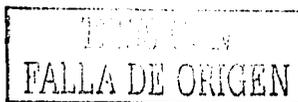
En primer lugar, las relaciones clientelares están basadas en la asimetría que priva entre los participantes. Existe un desequilibrio en el intercambio entre los dos individuos involucrados que expresa y refleja la desigualdad en la riqueza, el poder y el estatus. El cliente está en una situación en la que, por algún motivo, se siente obligado con el patrón; éste, por su parte, está en una posición en la cual puede suministrar bienes y servicios que el cliente necesita para su supervivencia y bienestar. El grado de obediencia del cliente hacia su patrón está en proporción directa con la desigualdad que caracteriza a la relación, es decir, de qué tanto depende la supervivencia o subsistencia del cliente de los bienes que posee el patrón.

En segundo lugar, el clientelismo alude a relaciones cara a cara entre los participantes. Las expectativas que tienen están sustentadas en los rituales y valores comunitarios. Por lo tanto, se busca que los lazos se estrechen aún más, incluso, que se trasladen al terreno del afecto y la amistad. En tercer lugar, las relaciones clientelares son difusas antes que explícitas. El vínculo clientelar es muy flexible de modo tal que los bienes o las necesidades por las cuales se establece dicho lazo, varían a lo largo del tiempo; por ello, a pesar de un entorno cambiante rápido e intenso, las relaciones clientelares persisten.

Ayşe Günes-Ayata señala que las relaciones clientelares son mecanismos de articulación entre el Estado, el sistema político y la sociedad.⁵⁸ A través de diversas elaboraciones teóricas se ha concluido que el clientelismo no corresponde a ninguna etapa transitoria entre las sociedades tradicionales y las modernas, como anteriormente se pensaba.

⁵⁷ James C. Scott, "Patron-client politics and political change in Southeast Asia", en The American Political Science Review, vol. 66, núm. 1, marzo 1972, pág. 92.

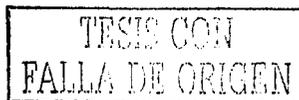
⁵⁸ A. Günes-Ayata, "Clientelismo: premoderno, moderno y posmoderno", en Javier Auyero (comp.), ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Buenos Aires, Ed. Losada, 1997, pp. 41 - 63.



De modo tal que no sólo persiste en las sociedades contemporáneas, sino que es inevitable y hasta funcional en ellas. Asimismo, el clientelismo implica una incógnita en tanto que es compatible e, incluso, complementario a las formas institucionales modernas.

Si las relaciones clientelares existen y sobreviven hasta en contextos democráticos modernos, la pregunta que surge es ¿qué tanto y de qué manera su existencia afecta el fortalecimiento de las organizaciones que conforman la sociedad civil? En sociedades que experimentan transformaciones socio-políticas, específicamente relativas a la democratización, con grandes impulsos y acciones asociativas y, en ocasiones, con el reto adicional de crear o recrear una sociedad civil en un ambiente donde dominaron tanto el autoritarismo como el clientelismo, la cuestión plantea un desafío extra: erradicar ese tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad que no son democráticas sino autoritarias y clientelares. Esta supresión de lo que era *normal o común* es el reto que enfrenta un país como el nuestro. ¿Hasta dónde la creación de una sociedad civil se ve impregnada por el pasado no democrático?, ¿qué implicaciones tiene la coexistencia de formas autoritarias y democráticas en el nacimiento y desarrollo de una sociedad civil?.

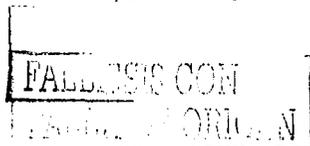
Desde esta perspectiva, el problema es la coexistencia de valores, prácticas, normas autoritarias, clientelares y democráticas, en un proceso más amplio que es la transformación democrática de un país. ¿Qué tanto puede verse éste obstaculizado? ¿qué posibilidades se abren a este juego entre lo clientelar y lo democrático? El estudio que aquí se presenta tratará de responder estas preguntas, tomando como caso la experiencia de las ong mexicanas de derechos humanos. El punto de partida es que estas organizaciones constituyen un ejemplo de grupos sociales, auto-generados y sostenidos autónomamente, que demandan el respeto de los derechos humanos y, por ende, la actuación del Estado apegada a la ley. El presupuesto central es que estas ong expresan la activación de una parte de la sociedad civil y representan un



espacio para el aprendizaje y ejercicio de las virtudes cívicas; tales aspectos indican la transformación democrática de la sociedad mexicana. La relevancia de este análisis radica en que las ong de derechos humanos han emergido en un país autoritario, el cual en los últimos años ha sido el escenario de profundos cambios políticos que apuntan a la democracia. Por tal motivo, es indispensable comprender la manera en que estas organizaciones contribuyen a la desarticulación de valores, conductas, hábitos autoritarios y clientelares.

Sin embargo, por otra parte, no puede menospreciarse que el universo de las ong está impregnado por la heterogeneidad y desigualdad. Estos rasgos representan el escenario óptimo para la producción y reproducción de las relaciones clientelares entre las propias ong distribuidas en diferentes contextos mundiales, regionales y nacionales. Así, el desafío para las ong es doble ya que no sólo tienen serias dificultades para desarticular el clientelismo que históricamente moldeó las relaciones entre el Estado y la sociedad mexicana; sino también enfrentan la amenaza de que los lazos que mantienen entre sí (los cuales se han intensificado y propagado por la globalización), el trabajo en redes y la solicitud de financiamiento externo, se conviertan en relaciones clientelares; donde por un lado estén las ong ricas y poderosas y, por el otro, las ong pobres y débiles. En este sentido, es cierto que las ong no emergieron con el propósito primordial de combatir al clientelismo. No obstante, estas organizaciones no pueden aislarse de una manera, bastante difundida, a partir de la cual el Estado y la sociedad entraron en contacto; ni pueden negar que la desigualdad en poder, recursos y prestigio que domina entre las ong como entre las ong y otros actores nacionales e internacionales, favorece el establecimiento de relaciones clientelares.

Ahora bien, a la luz de esta discusión aparece otro concepto sobre el cual es fundamental detenerse un momento. Este concepto es el estado de derecho. Apenas arriba se dijo que el Estado es primordial en el cumplimiento de la ley y en el aseguramiento de la



defensa de los derechos y libertades ciudadanas. Ante la confusión sobre lo que es el estado de derecho, vale la pena apuntar lo siguiente. En un libro recientemente reeditado Elías Díaz, examinó el concepto de estado de derecho y su vínculo con la sociedad democrática.⁵⁹ En la parte introductoria, comienza señalando que no todo Estado es un estado de derecho y agrega que “el estado de derecho es el Estado sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El estado de derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de la ley”. Éste exige “la sumisión, la subordinación a ella de todos los poderes del Estado; y de los ciudadanos, por supuesto.”⁶⁰ El imperio de la ley, como expresión de la voluntad popular, significa que la ley ha sido creada desde la participación y representación de todos los ciudadanos. Si la ley carece de este componente, puede hablarse de imperio de la ley pero nunca de estado de Derecho. Por lo tanto, dice Díaz, mientras mayor y mejor sea la participación mayor legitimidad tendrán esa democracia y ese Estado de Derecho. Así, “el estado de derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contraponen a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario.”⁶¹

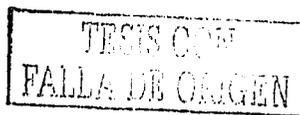
La conexión entre estado de derecho y derechos humanos es más que obvia. El desarrollo histórico de ambas ideas corrió de modo paralelo, ya que la institucionalización del primero se realizó tras la Revolución Francesa.⁶² A pesar de los límites y las críticas que se le han hecho al liberalismo, lo cierto es que el anhelo de un estado de derecho significa, a fin de cuentas, una postura a favor de los derechos ciudadanos y libertades fundamentales. Para que exista el estado de derecho es necesario que haya un imperio de la ley, entendido como la

⁵⁹ Elías Díaz, Estado de derecho y sociedad democrática, España, Ed. Taurus, 1998, 158 p. (La versión original del libro data del año 1966.)

⁶⁰ Ibid., pág. 19.

⁶¹ Ibid., pág. 17.

⁶² Elías Díaz menciona que la expresión *estado de derecho* fue empleada por primera vez por el alemán Robert von Mohl en su libro intitulado *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, publicada en 1832-1833. Ibid., pág. 31.



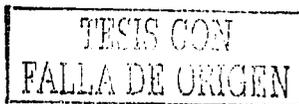
expresión de la voluntad general; una división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); una legalidad de la Administración, o actuación según la ley y suficiente control judicial; y, derechos y libertades fundamentales o garantía jurídico-formal así como su efectiva realización material.

Díaz subraya, en primer lugar, que la ley debe ser el resultado de la voluntad general, pues si fuera únicamente la cristalización de la voluntad del gobernante no podría hablarse de un auténtico estado de derecho. En segundo lugar, la incorporación de la separación de poderes conserva el objetivo inicial que no es otro que evitar la concentración de los mismos y establecer una garantía frente al absolutismo y la dictadura. La tercera característica, el principio de legalidad de la Administración, hace referencia a que la actuación del Estado tendrá siempre que respetar la primacía de la ley, de modo tal que su proceder quedará delineado por lo que la ley permite. El último rasgo, establece el reconocimiento formal por parte del Estado hacia los derechos y garantías de los individuos, tanto en su dimensión de posesión como de ejercicio.

Ahora si se recupera la discusión sobre el clientelismo, la urgencia de un Estado sometido al imperio de la ley es más pertinente, a pesar de que los expertos sostienen que el clientelismo es funcional y complementario en las sociedades contemporáneas. El estado de derecho rompe con las iniciativas clientelares porque hace que el Estado (el gobierno, los poderes, la administración) se conduzca dentro de los marcos que establece la ley. Mientras que el clientelismo se contrapone a la idea de sociedad civil activa y al modelo de democracia representativa, porque, según Javier Auyero, alude a la distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos.⁶³

Más aún, la sociedad civil concebida como un factor fundamental en la

⁶³ J. Auyero (comp.), op. cit.



democratización de un país, contribuye a la vigencia del estado de derecho. Si se acepta esta perspectiva analítica, la sociedad civil remite a la arena de enlace de intereses privados y asuntos públicos, mutuamente estructurados, y que, en algunos casos, pueden institucionalizarse en la figura de derechos y prerrogativas.⁶⁴

1.6 El Estado y la sociedad

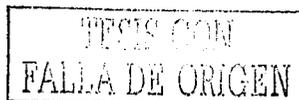
En la literatura de la ciencia política resaltan diversas aproximaciones teóricas cuyo interés central reside en el Estado. Esto tiene que ver, desde luego, con los orígenes de esta disciplina en particular y con el pensamiento y las ideas políticas más ancestrales, en general. Los paradigmas marxistas, y sus versiones recientes, así como el estructural funcionalismo y el pluralismo, entre otros, constituyen enfoques contemporáneos que se abocan al estudio del Estado.⁶⁵ Cabe mencionar que este interés se ha dedicado no sólo a la definición del Estado, su proceso de formación o su emergencia y desarrollo paralelo al del capitalismo; también se ha dirigido al estudio de su relación con la sociedad, y la amplia gama de modalidades en que responde a las demandas que le plantean diversos grupos organizados. En otras palabras, los especialistas de la ciencia política han emprendido la tarea de examinar al Estado en función de los vínculos que establece con la sociedad.

Las investigaciones acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad nuevamente son objeto de intensas polémicas. Al respecto, el libro *Bringing the state back in*,⁶⁶ es una obra de consulta obligada. En él, Theda Skocpol reconoce que hay dos formas a partir de las cuales

⁶⁴ L. Roniger, "Sociedad civil, patronazgo y democracia", en J. Auyero (comp.), *op. cit.*, pp. 93 - 117.

⁶⁵ Gabriel A. Almond, "The return to the state", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 3, septiembre 1988, pp. 853- 874.

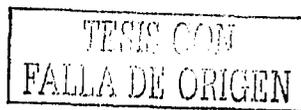
⁶⁶ Peter Evans, Dietrich Reschemeyer y Theda Skocpol (comps.), *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, x, 390 p.



el Estado puede ser abordado, éstas son: como actor o como institución. Para ello construye un concepto, la autonomía del Estado (*state autonomy*), que resume las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos que enfrentan en el mantenimiento del orden nacional y los recursos organizacionales de las colectividades oficiales para formular e implementar las políticas. Esta propuesta permite examinar las capacidades que los Estados poseen para implementar metas políticas, especialmente a la luz de la oposición (real o potencial) de los grupos sociales poderosos; o bien, en circunstancias socioeconómicas críticas.⁶⁷ La idea de autonomía del Estado enfatiza que los actos del Estado, sean éstos fuertes o débiles, no se limitan a la coerción o la dominación; pues también implican actividades intelectuales de los funcionarios o administradores civiles ocupados en el diagnóstico de problemas sociales, y en la definición y diseño de alternativas en materia de políticas públicas. Lo que importa es, según esta autora, especificar diversos factores, como el área de política pública en cuestión o el momento histórico en que se halla el Estado, para comprender las variantes del desempeño estatal.

La autonomía del Estado no es una característica estructural fija de los sistemas gubernamentales. La autonomía es, por el contrario, una cualidad relativa y temporal. Esto ocurre no solo por el advenimiento de crisis que, en ciertos momentos, pudiesen precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales; también sucede por el cambio de los potenciales estructurales de las acciones, que incluyen la autonomía del Estado, a lo largo del tiempo. Algunos de estos son la transformación interna de las organizaciones abocadas a la coerción y la administración así como los efectos de esta transformación en las relaciones con los grupos sociales y las partes representativas del gobierno. La particularidad de este

⁶⁷ Theda Skocpol, "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", en P. Evans *et al.* (comps.), *op. cit.*, pág. 9.

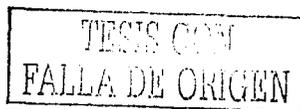


concepto reside en que rebasa la tipificación de un Estado como fuerte o débil en un marco nacional y da cabida al reconocimiento de variaciones estructurales y cambios coyunturales que acontecen dentro de ciertas áreas de políticas.

Según Skocpol, este enfoque necesariamente se entrelaza con aquel cuyo objeto de estudio se centra en la capacidad del Estado para implementar sus políticas. Todo Estado persigue diversas metas que están más allá de su alcance, y sus acciones tienen consecuencias buscadas e inesperadas. Lo que constituye un requisito indispensable es la existencia de cierta integridad soberana así como un control administrativo y militar en el territorio nacional para que el Estado implemente las políticas deseadas. Las capacidades de los funcionarios y el monto de los recursos financieros también representan elementos básicos para que sea posible alcanzar los objetivos de manera efectiva. La consideración de estos factores es un punto de partida para evaluar la capacidad de cualquier Estado, pero no puede olvidarse que ésta adquiere características particulares de acuerdo con el área de la política en que se pretende llevar una acción determinada. Como sostiene Stephen Krasner "no hay razón para asumir *a priori* que el modelo de fortaleza o debilidad será el mismo para todas las políticas".⁶⁸ Asimismo, hay que recordar que en la implementación se emplean instrumentos políticos e institucionales con que el Estado cuenta; pero hay otros recursos, como el apoyo organizado, que recibe de sectores o grupos clave de la sociedad.

Theda Skocpol sostiene que la actividad del Estado puede ser equívoca, fragmentada, parcial o incoherente, o bien, coherente y apropiada; pero nunca es desinteresada. Las acciones de todo Estado necesariamente benefician algunos intereses sociales y perjudican otros. Además, refuerzan la autoridad debido a que aspiran a una mayor longevidad política y

⁶⁸ Stephen D. Krasner, Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1978, pág. 58.

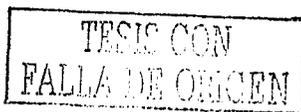


control social, incluso, sobre aquellos grupos que generaron las ideas puestas en marcha y a propósito de los cuales las acciones fueron emprendidas. Respecto a los resultados en materia de políticas públicas no sorprende que, con frecuencia, las políticas finales difieran de aquellas que, originalmente, demandaron los grupos organizados.

Por otra parte, este enfoque analiza los efectos políticos de los Estados. Dentro de estos, se privilegian aquellos relacionados con las configuraciones organizacionales, la cultura política, la creación y fortalecimiento de ciertos grupos y acciones políticas colectivas al igual que el establecimiento de ciertos temas en la agenda de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se advierte que "los significados de la vida pública y de las formas colectivas a través de los cuales los grupos se vuelven conscientes de sus metas políticas y pelean por alcanzarlas remite a un proceso originado no sólo en la sociedad, tiene que ver también con los puntos de encuentro entre los Estados y las sociedades. Así, la formación de tal fenómeno que articula a un grupo de interés o a una clase, depende en gran medida de las estructuras y actividades de los Estados, que los actores sociales buscan influir."⁶⁹

No hay duda de que en esta aproximación subyace una conceptualización del Estado que es extremadamente útil para el examen de las relaciones estudiadas aquí. Cuando se hable del Estado se pensará en las autoridades nacionales, estatales y locales encargadas del gobierno, la legislación y la aplicación de la ley. Esta visión corresponde a la forma en que Skocpol concibe al Estado como un conjunto de organizaciones cuyos funcionarios persiguen diversos propósitos, con mayor o menor eficacia según los recursos estatales disponibles (recursos materiales, financieros, humanos) en relación con los cambiantes y particulares contextos sociales; de los cuales emergen numerosas demandas generales y específicas provenientes de grupos socialmente organizados y de los puntos de encuentro que comparten

⁶⁹ T. Skocpol, op. cit., pág. 27.



con el Estado y en donde las políticas buscan ser implementadas.

1.7 Conclusiones

Este capítulo tuvo el propósito de situar conceptualmente la discusión vigente sobre sociedad civil, ciudadanía y democracia. Si bien es cierto que tales ideas concentran una parte considerable de la atención de los especialistas en el estudio de la política, no hay duda de que sólo tienen sentido a partir de la relación que establecen con el Estado. Por lo tanto, es imposible analizar dichos conceptos sin referirse al Estado.

Ahora bien, la noción de sociedad civil disfruta en la actualidad de gran legitimidad porque su presencia en las sociedades contemporáneas supone la existencia de democracias saludables. Sin embargo, se ha visto que la sociedad civil no es sinónimo de democracia. Si en este caso la relación entre sociedad civil y democracia es cuestionable, más discutible es la relación que establece la sociedad civil con el Estado. De hecho, ni siquiera los exponentes del liberalismo tienen una opinión absoluta respecto a qué tanto la sociedad civil supone un Estado limitado o bien recupera y reivindica la presencia de un Estado activo.

Los estudios acerca del papel de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de democratización permiten evaluar con mayor objetividad cuál es su contribución específica en dichos procesos. Para empezar, eliminan esa imagen anónima de la sociedad civil y materializan a las organizaciones que la integran. Además, identifican las aportaciones y las limitaciones determinadas de estas organizaciones en diferentes etapas del cambio político.

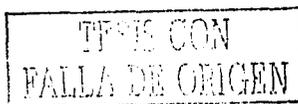
La ciudadanía, por su parte, emerge como una noción que concretiza las demandas de diversos grupos sociales organizados y que, por tanto, rebasa las concepciones jurídicas que la definían anteriormente. La ciudadanía supone el interés por participar en la toma de decisiones

que la afectan, activa la discusión pública sobre asuntos que a todos conciernen, contribuye a la construcción de una opinión pública, incide en la formación de la agenda de las políticas públicas y demanda la rendición de cuentas por parte del Estado. Pero, sobre todo, materializa la participación de los individuos en la esfera pública.

La crisis que suscitó la apatía ciudadana puso en riesgo incluso a las democracias consolidadas; por lo tanto la emergencia de expresiones ciudadanas activas (nuevos movimientos sociales, movimientos ciudadanos y ong, principalmente) fue percibida como el remedio que daría fin a dicha crisis. En el caso de los países con pasados autoritarios recientes, la participación ciudadana a través de múltiples organizaciones y movimientos dio origen a una sociedad civil activa que parecía ser la evidencia más palpable de la democratización en curso. Sin duda, ambos casos expresan la idea de que la ciudadanía y la sociedad civil son rasgos esenciales de la democracia. No obstante, múltiples especialistas en el tema han concluido que la principal contribución que hacen las organizaciones de la sociedad civil a la democratización no es por lo que hacen o por lo que son, sino por los valores democráticos que supone su sola existencia.

Generalmente, el ejercicio de las virtudes cívicas constituye una aspiración, más que una realidad. Lo cierto es que de nada sirve la transformación democrática de la sociedad civil, si el régimen político no experimenta un proceso similar. De no lograrse este cambio, la energía social no encuentra los mecanismos mediante los cuales sus demandas se materialicen. Esta situación podría desembocar en una crisis aguda cuando las organizaciones de la sociedad civil pierden todo interés no sólo en la política sino, inclusive, en las propias actividades que ellas desempeñan. Los graves efectos que esto tendría en la democracia son obvios.

El objetivo de este capítulo fue identificar los principales contenidos del debate contemporáneo sobre estos temas. En los siguientes capítulos se expondrán algunos elementos



que, en el escenario mexicano, dan cuenta de la aparición de la sociedad civil activa y dinámica, a cargo de una ciudadanía que demanda el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos, que reclama la rendición de cuentas del Estado y que defiende espacios de discusión y participación ciudadanas.

Si esta investigación analiza el papel de las ong de derechos humanos en la democratización de la relación entre el Estado mexicano y la sociedad es indispensable, entonces, recuperar el discurso internacional de los derechos humanos que enmarca este fenómeno nacional. Uno de los fenómenos que acompaña el proceso de globalización es el surgimiento de los problemas globales. Dentro de éstos, los derechos humanos emergen como un área en la cual participan múltiples actores estatales y no estatales, internacionales y nacionales, abocados a su defensa y protección. Para algunos autores, la diversidad de instrumentos internacionales de derechos humanos amparan y legitiman las actividades que esos actores desempeñan en todos los rincones del mundo. Sin embargo, para otros especialistas, el despliegue de numerosas acciones dirigidas a la defensa de los derechos humanos propicia el debilitamiento del Estado moderno, en tanto que las críticas y cuestionamientos hacia el comportamiento de los Estados socavan la soberanía estatal.

En la defensa de los derechos humanos se expresan, en efecto, otros fenómenos de gran envergadura como la globalización, la transformación del Estado moderno, la hegemonía de la democracia liberal representativa y los nuevos contenidos y prácticas de la política. De algún modo estos eventos están entrelazados; por ejemplo, es innegable que la globalización ha favorecido la creación y articulación de actores transnacionales interesados en la protección de los derechos humanos. El desarrollo de la tecnología ha facilitado la comunicación e intercambio de experiencias y conocimientos, así como el trabajo conjunto entre actores que están dispersos y alejados unos de otros. El modelo de democracia liberal representativa está



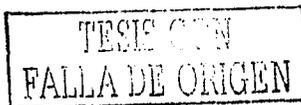
basado en los principios de libertad e igualdad individual que, a la vez, son el sustento de la noción de los derechos humanos. El respeto a los derechos humanos es un componente esencial del estado de derecho; en las sociedades modernas, ambos operan y tienen sentido sólo en un contexto democrático. Por su parte, el Estado moderno emerge como la institución política donde la democracia y los derechos humanos tienen posibilidades de existir, ya que sólo en el Estado-nación, la democracia y los derechos humanos encuentran sentido. Y la ampliación del ámbito político así como la co-existencia de actores tradicionales y nuevos son un fiel reflejo de que la defensa de los derechos humanos alude al replanteamiento de las formas de convivencia social. Justamente, en el siguiente capítulo se exponen con mayor detalle estos tópicos a partir de los cuales se construye el discurso internacional de los derechos humanos, en el cual se sitúan la emergencia y consolidación de las ong que aquí interesan.

Capítulo 2

El discurso internacional de los derechos humanos en el marco de la transformación del Estado moderno

La discusión sobre la sociedad civil y la democracia está profundamente engarzada con dos temas de gran importancia: por un lado están las transformaciones que, hoy por hoy, experimenta el Estado moderno y que han tenido una fuerte resonancia tanto en la renovación de la idea de sociedad civil como en el consenso de la democracia; y, por otro, está la globalización como el escenario en que esto ocurre y que, a su vez, trastoca las bases del funcionamiento y legitimidad de la sociedad civil, el Estado y la democracia.

En el caso de la sociedad civil es muy claro el impacto que en ella ha tenido la globalización. En la actualidad, la sociedad civil global es una referencia cotidiana para señalar los esfuerzos de una amplia gama de organizaciones y movimientos de ciudadanos que rebasan las fronteras nacionales. El Estado, bajo el escrutinio de tales iniciativas, ve limitado su campo de acción de modo que la rendición de cuentas no está dirigida únicamente a sus ciudadanos sino también a esa comunidad global. Según algunos autores, la dimensión soberana del Estado tendrá que ajustarse a estos cambios impulsados desde la sociedad civil global y desde los procesos políticos, económicos y sociales que la propia globalización conlleva.

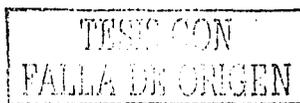


En otra perspectiva, estos cambios reflejan la configuración de un Estado *posmoderno* (cuya expresión más acabada hasta ahora es la Unión Europea), el cual se distingue principalmente por el desvanecimiento de la distinción tradicional entre asuntos nacionales e internacionales, la interpenetración de la política local y la vigilancia exterior, la irrelevancia creciente de las fronteras y la seguridad basada en la transparencia, la apertura mutua, la interdependencia y la vulnerabilidad recíproca.¹

En cuanto a la democracia, se observa que los cimientos (Estado, individuo-ciudadano, la representación y la delimitación de un espacio geográfico), bajo los cuales adquirió las características que hoy hacen hegemónico al modelo liberal representativo, están adquiriendo contenidos distintos. Por ejemplo, la noción de ciudadanía es algo más que el conjunto de derechos y obligaciones que un individuo tiene por el hecho de haber nacido en una unidad política nacional conocida como Estado. La complejidad de las sociedades contemporáneas ha aumentado por la migración, la desigualdad, el multiculturalismo a tal grado que existen numerosos países con una marcada presencia de residentes (temporales y permanentes, legales e ilegales) que no gozan de los derechos (pero sí de muchas obligaciones) de un ciudadano común. Y todavía más, hay países con una acentuada desigualdad interna que ha llevado a la configuración de un fenómeno donde co-existen ciudadanos de primera y segunda clase, a pesar de que formalmente poseen los mismos derechos y obligaciones.

Debido a que la defensa de los derechos humanos por parte de numerosos actores transnacionales y no estatales representa una actividad que desafía la soberanía de los Estados contemporáneos, este capítulo inicia con una discusión breve sobre los cambios del Estado moderno en el marco de la globalización. De otro modo, si se dejaran a un lado tanto las

¹ Robert Cooper, "The post-modern state", en Mark Leonard (comp.), Re-ordering the world, Gran Bretaña, The Foreign Policy Centre, 2002, pp. 11 - 20.



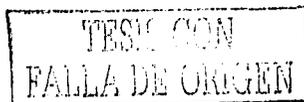
transformaciones por las que transita el Estado, resultaría imposible conocer el impacto de la actuación de las ong de derechos humanos en un contexto determinado. En términos más concretos, es necesario saber de qué manera dichos cambios afectan las funciones que el Estado desempeña en torno al respeto de los derechos humanos y del estado de derecho, así como es igualmente valioso indagar de qué forma tales transformaciones abren espacios para la participación y reproducción de las ong en las escalas local e internacional.

Los derechos humanos ocupan una parte considerable de los esfuerzos de los principales actores de la comunidad internacional, motivo por el cual aquí se pensó forzosamente incluir una breve descripción de quiénes son esos actores, qué hacen y cuál es la relevancia que poseen para la actuación de las ong mexicanas de derechos humanos. Asimismo, en estos años se ha visto que el discurso internacional de los derechos humanos ha tenido un decisivo impacto en las políticas y actores locales. Por ello, en este capítulo se expone un breve análisis sobre la influencia que dicho discurso ha tenido en la política mexicana durante la década de los noventa.

En general, el capítulo segundo es un recuento del contexto, actores y los discursos internacionales que enmarcan y dan sentido a las acciones que las ong nacionales de derechos humanos y del Estado mexicano emprendieron en la última década del siglo XX sobre la materia.

2.1 El debate actual sobre el Estado moderno y la globalización

Uno de los temas que suscita más controversia y análisis es el Estado contemporáneo y las transformaciones que experimenta. Para algunos, este fenómeno adquiere mayor profundidad por la globalización que impacta al Estado y a las sociedades en general. Si por globalización



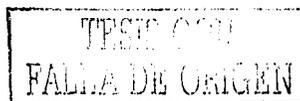
se entiende la intensificación y ampliación de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales,² es lógico suponer que el Estado cambie, conforme establece mayores y más profundas relaciones con otros Estados, organizaciones intergubernamentales, agencias y organismos internacionales.

A partir de esta vía de aproximación al estudio del Estado moderno, y más específicamente, de las transformaciones que éste experimenta hoy a la luz de la globalización, uno podría preguntarse si esto que ocurre es inevitable. No obstante, sería una pregunta ociosa, puesto que actualmente ningún Estado se halla *desconectado* o *aislado* del resto del mundo. Se trate de relaciones económicas, políticas o culturales, lo cierto es que todo Estado tiene contacto con otro, como también con organismos internacionales, corporaciones multilaterales y agencias financieras. La globalización es un hecho que no se puede negar; incluso el rincón más lejano está conectado al mundo por los medios de comunicación y las agencias internacionales. El sociólogo inglés Anthony Giddens sostiene que "para bien o para mal nos vemos propulsados a un orden global que nadie comprende del todo, pero que hace que todos sintamos sus efectos."³

Esta lectura tiene como premisa fundamental que el Estado contemporáneo ha cambiado y está cambiando como consecuencia de la globalización, pero podría pensarse que la globalización no es más que la expresión de la transformación en curso del Estado moderno. La literatura existente al respecto es amplia y polémica. Pero antes de llegar a conclusiones definitivas sobre la muerte o fin del Estado que surgió en el siglo XVIII, es preciso saber por qué llegó a conformarse de tal modo y no de otro, qué implicó su proceso de formación y

² David Held, Democracy and global order. From the modern state to cosmopolitan governance. California, Stanford University Press, 1995, xii, 324 p.

³ Anthony Giddens, Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, España, Ed. Taurus, 2000, pág. 19.



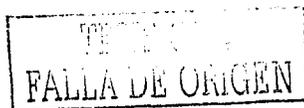
cuáles fueron sus elementos constitutivos.⁴

Otra forma de analizar al Estado y a la globalización es relacionándolos con el desarrollo histórico del capitalismo. Es decir, aceptar la idea de que así como el Estado moderno favoreció el desarrollo del capitalismo, éste, en su fase más avanzada, ha dado lugar a la globalización. La globalización como producto del desarrollo de la tecnología es, para algunos, el nuevo nombre del capitalismo que se ha erigido como el sistema económico triunfante una vez que el socialismo colapsó.

Desde otro enfoque el triunfo de la democracia liberal representativa es, paradójicamente, una fuente que trastoca la naturaleza del Estado moderno. La democracia ya no significa exclusivamente la celebración periódica, libre y transparente de las elecciones de gobernantes. Es también la obligación de la elite gobernante de dar cuenta de sus actos no sólo a aquellos que los eligieron mediante su voto, sino incluso a aquellos que forman parte de la comunidad internacional: ciudadanos de otros países, organismos, organizaciones, agencias y ong internacionales además de los Estados. El quiebre ocurre en el esqueleto del Estado-moderno, es decir, en la soberanía. Ahora, cuando existe una comunidad internacional a quien se le debe, por lo menos, informar de las decisiones que el gobierno ha tomado, la soberanía parece ser el blanco de ataque o el punto constitutivo más frágil del Estado moderno.⁵

⁴ Joseph A. Camilleri y Jim Falk *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*, EUA, Edward Elgar, 1992, viii, 312 p.

⁵ Según la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la soberanía se expresa a través de tres aspectos: externos, interno y territorial. El primero alude a la independencia con que actúa un Estado en sus relaciones internacionales; el segundo implica la competencia exclusiva que tiene el Estado para crear sus leyes e instituciones. Por último, el aspecto territorial hace referencia a un espacio de jurisdicción exclusiva de cierto Estado, de lo cual se deriva que todo lo que se encuentra dentro, debajo o encima de ese territorio está bajo la jurisdicción y el control de ese Estado. En dicha Carta se establece que la ONU no puede intervenir en asuntos que son propios de la jurisdicción interna de los Estados. Algunos especialistas en el tema señalan que la soberanía de un Estado no peligra cuando éste forma parte de la ONU, pues ese concepto de soberanía establece la relación entre los Estados, de modo tal que no se ejerce la soberanía frente a una persona o un organismo internacional. El problema se origina cuando se violan los derechos humanos y los Estados se escudan con el poder derivado de la jurisdicción interna. Susana Nuñez Palacios, *Actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, págs. 129 y 131.

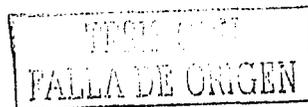


Margareth Keck y Kathryn Sikkink sostienen que ha ocurrido un cambio significativo en el ámbito de las relaciones internacionales.⁶ Algunas de sus expresiones más relevantes son la globalización, el nuevo orden geopolítico y la intervención de actores no estatales. Y ha sido el Estado, quien ha resultado más afectado porque en el ámbito nacional ha perdido el monopolio de la esfera política a partir de la irrupción de nuevos actores no estatales; y en el internacional, porque los Estados no son ya los únicos ni los más importantes actores.⁷ Así, aquel antiguo discurso de la soberanía que se ocupaba en describir y pensar al mundo en el cual los Estados-nación eran los principales actores en competencia, los principales centros de poder y cultura, no es vigente hoy. En este sentido, la soberanía del Estado moderno en su dimensión interna y externa, es objeto de innumerables presiones que implican para algunos su debilitamiento, pero para otros su erosión.

Una interpretación polémica que augura no la desaparición del Estado sino su

⁶ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, Activists beyond borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998, xii, 228 p. Una parte de este libro ha sido publicado en un artículo. (M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia" en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre 1999, pp. 404 - 428.) Para una síntesis de la propuesta de estas autoras en torno a las redes transnacionales de cabildeo, consúltese: M. E. Keck y K. Sikkink, "Transnational activist networks", en Robert J. Art y Robert Jervis International politics. Enduring concepts and contemporary issues, Nueva York, Longman, 1999, pp. 547 - 553.

⁷ Por ejemplo, Peter Uvin sostiene que la emergencia de los actores no estatales no es tal, lo único que sucede es que esos actores son ahora mucho más visibles de lo que eran antes. Por lo tanto, su participación actual en el ámbito político es mayor. Uvin agrega otro punto a la discusión cuando señala que también es una falacia pensar que en el pasado las políticas nacionales e internacionales eran elaboradas únicamente por los Estados sin tomar en cuenta a ningún actor no estatal. De hecho, Matthew Evangelista toma como punto de partida para el estudio de las relaciones transnacionales (entendidas como interacciones regulares a lo largo de las fronteras nacionales cuando al menos un actor es un agente no estatal o no opera en nombre de un gobierno o una organización intergubernamental) el rechazo de dos presupuestos: 1) el Estado es un actor unitario y 2) el sistema internacional determina en su totalidad el comportamiento del Estado. Así, para él las interpretaciones del entorno externo y las políticas externas apropiadas frecuentemente son objeto de disputas entre coaliciones políticas rivales que contienden por la influencia; los políticos buscan promover sus políticas preferidas hacia los líderes. En este sentido, tanto las ideas como los intereses materiales marcan una diferencia en la determinación de las políticas exteriores que persiguen los Estados. Asimismo, los errores o fracasos de las políticas abren nuevas posibilidades porque proveen oportunidades para los políticos que buscan incidir en las mismas. P. Uvin, "From local organizations to global governance: the role of ngos in international relation", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Londres y Nueva York, MacMillan - St Martin's Press, 2000, x, pp. 9 - 29. M. Evangelista, "The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union", en International Organization, 49, 1, invierno 1995, págs. 4 y 5.



transformación, y en ciertas áreas hasta su fortalecimiento, es la que da Saskia Sassen. Si bien reconoce que el Estado moderno ha perdido poder en algunas áreas, Sassen afirma que en otras el poder ha aumentado como nunca antes. Sassen piensa, por ejemplo, en las áreas económicas y financieras estratégicas y aquellas otras abocadas a la defensa de la seguridad nacional que administra el Estado y sobre las que él toma la decisión final. Esta autora concluye que tales espacios constituyen centros de gran poder que el Estado aún conserva.⁸

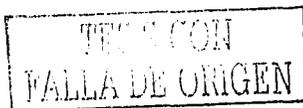
En países desarrollados, la globalización ha sido bien recibida porque ocurre en economías fuertes, con grandes avances tecnológicos y altos niveles de bienestar en sociedades que no presentan notorias contradicciones en su interior, por lo menos no tan acentuadas y desgarradoras como las de otros países. Quizá por ello se ha querido leer el proceso de globalización como un fenómeno que encierra cierta discriminación cuando se piensa en países no desarrollados.⁹ Estos países con economías frágiles y democracias débiles, aunadas a una marcadísima desigualdad socioeconómica y altos niveles de pobreza y pobreza extrema, tienen serias dificultades para controlar su participación en un mundo global. Fantu Cheru sostiene que es innegable la creciente brecha entre el Norte y el Sur que la globalización acentúa.¹⁰ En efecto, la globalización tiene tendencias tanto integradoras como desintegradoras, a la vez que profundiza las desigualdades existentes en cuanto a ingresos y poder en diversos niveles de las sociedades.¹¹ Con todo y que esta situación existe, Sassen

⁸ La obra de esta autora acerca de este tema es amplia, por lo pronto consúltense: Saskia Sassen, Globalization and its discontents, Nueva York, The New Press, 1998, xxxvi, 253 p.; Losing control? Sovereignty in an age of globalization, Nueva York, Columbia University Press, 1996, xvi, 148 p., entre otros.

⁹ La lista sobre los especialistas que apoyan esta perspectiva es amplia. Por el momento cito a: Fantu Cheru, "The silent revolution and the weapons of the weak: transformation and innovation from below", en Stephen Gill y James H. Mittelman (comps.), Innovation and transformation in international studies, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, xxii, pp. 153 - 169.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Un rasgo esencial de la globalización es la disponibilidad de la tecnología de la información y comunicación. A través de los siguientes datos, es posible advertir las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados al respecto. "Estados Unidos concentra un tercio de las computadoras instaladas en el mundo, y tiene 450



insiste en que aún los Estados de los países que no gozan de las ventajas de los desarrollados, presentan cierto fortalecimiento en espacios donde se toman y ejecutan las decisiones económicas y financieras.

La participación de cada país en esta realidad globalizada constituye una experiencia particular, que se nutre de las peculiaridades políticas, económicas, sociales y culturales de cada uno. Aquí, se abre una nueva línea de investigación vinculada a la forma específica en que cada Estado-nación ha vivido los cambios suscitados en años recientes y que se resumen en el término globalización.

Un enunciado frecuente en la literatura existente sobre el tema que interesa es que hoy los tiempos son globales.¹² Pero, la realidad global o globalizada no significa homogeneización. Richard Wilson agrega que la globalización no es occidentalización, modernización o estandarización; a pesar de que puede interpretarse como un proceso de homogeneización e integración, también implica una proliferación de la diversidad.¹³ Si bien es cierto que la globalización es en parte occidentalización, Giddens piensa que este proceso se está descentrando de modo tal que sus efectos se constatan tanto en países occidentales como en el resto.¹⁴ Así pues lo que se está configurando es una *colonización inversa*, esto es, que los países no occidentales inciden en la cultura, la política y la economía de Occidente.

Ahora bien, ¿es la globalización un fenómeno nunca antes visto en la historia? Si se hace un rápido recuento, se observa que desde siempre han existido las relaciones comerciales,

computadoras por cada mil habitantes. En México se cuenta aproximadamente con 1.1% de las computadoras en el mundo ---y ocupa el décimo quinto lugar--- mientras que su cobertura es de 40 computadoras por cada mil habitantes, con lo cual se clasifica en el lugar 37." J. Mario Herrera Ramos, "La segmentación digital en México" en *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, núm. 18, junio de 2001, pág. 34.

¹² J. A. Camilleri y J. Falk, *op. cit.*

¹³ Richard Wilson (comp.), *Human rights, culture and context, Anthropological perspectives*. Londres y Chicago, Pluto Press, 1997, viii, 227 p.

¹⁴ A. Giddens, *op. cit.*, pág. 29.



políticas, sociales y culturales entre los grupos humanos. Quizás lo que habría que hacer es desentrañar las particularidades de esto que hoy conocemos como globalización.¹⁵ La principal característica, en este sentido, es que se trata de un proceso revolucionario, y no sólo nuevo, ya que la globalización se alimenta de las tecnologías de la comunicación que datan de finales de la década de los 60. En lo que no queda ninguna duda es que la globalización es un proceso político, tecnológico, cultural y económico.¹⁶

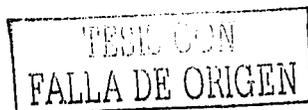
Uno de los temas estrechamente enlazados con la globalización es aquel relacionado con la emergencia de problemas globales. Esto es, situaciones conflictivas en las que están involucrados varios países, por más y que entre ellos existan relaciones pacíficas y cordiales, sin ninguna inconformidad aparente. Los ejemplos sobran, pero por el momento están los derechos humanos, el medio ambiente, el narcotráfico, los conflictos étnicos y religiosos y la migración internacional.¹⁷ Desde esta perspectiva, la resolución de problemas va más allá de la capacidad de acción autónoma de los Estados.¹⁸ Al considerar a los derechos humanos como un problema global, es indiscutible que una de las consecuencias más inmediatas de la globalización en esta área es el aumento de la atención y actuación de diversos miembros de la comunidad internacional al respecto.

¹⁵ Para Ulrich Beck, la novedad está en que "la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios." U. Beck ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, España, Ed. Paidós, 1998, pág. 29.

¹⁶ Ibid., págs. 23 y ss.

¹⁷ Un interesante estudio que abarca varios problemas globales se encuentra en: Rein Müllerson, Human rights diplomacy, Londres y Nueva York. Routledge, 1997, vi, 225 p.

¹⁸ Carlos Teijo García, "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ONG y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, pág. 187.



2.2 Algunas funciones del Estado moderno

La existencia de un proceso complejo de transformación del Estado contemporáneo, alentado por las nuevas condiciones externas e internas, es un presupuesto constante de las ciencias sociales que manifiesta la necesidad urgente de una nueva teoría del Estado. Pero, como bien dicen Joseph Camilleri y Jim Falk, cualquier análisis del Estado que se elabore, debe partir de una perspectiva histórica más amplia para saber cómo y por qué surgió, cuáles han sido sus funciones más relevantes y cuáles los cambios más significativos experimentados a lo largo de su existencia. Las respuestas a estas interrogantes permitirán, entonces, saber en qué medida el Estado está cambiando y cuál es el perfil que está adquiriendo.¹⁹

Y si bien aquí sería difícil responder esas cuestiones, es indispensable profundizar en algunos puntos para situar la discusión y comprender puntualmente cuál es el reto que en la actualidad enfrenta el Estado moderno. En primer lugar, el Estado representa la unidad política que experimenta un profundo resquebrajamiento. La soberanía del Estado moderno aparece como el blanco ideal de tal crítica. Sin embargo, diversos autores se oponen a esta idea fatalista, lo cual no impide reconocer las condiciones internas y externas que constriñen y trastocan esa dimensión. El propósito sería, desde este enfoque, explicar la soberanía del Estado contemporáneo en un mundo globalizado. Esta explicación tendría, por lo tanto, que dar cuenta de las tensiones, ambigüedades e incertidumbres existentes en torno a la noción de soberanía.

En segundo lugar, el nacimiento del Estado moderno fue producto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales específicas en un tiempo particular. Su historia se remonta a las diversas etapas por las que ha transitado la humanidad en el mundo occidental.

¹⁹ J. A. Camilleri y J. Falk, op.cit.

Desde el feudalismo a la modernidad, pasando por la edad media, esta unidad política que hoy parece en crisis, ha sido la entidad política sobre la cual la convivencia social ha sido factible por medio de la centralización de la autoridad y el establecimiento de cierto orden social. Es verdad que las funciones atribuidas tradicionalmente al Estado no se corresponden con las exigencias que en el presente le reclama un mundo globalizado; pero sería falso sostener que por ellos somos testigos de un Estado agonizante.

En tercer lugar, la dificultad que implica la conceptualización del Estado se debe a que éste se construyó sobre las ideas de poder y de autoridad. El Estado contemporáneo se concibe como una estructura que ejerce la autoridad suprema y el poder absolutos en una sociedad. La identificación de la autoridad (persona o institución) que ejecuta de manera real ese poder, es otro tema importante pero aquí resulta secundario. Lo que sí es relevante decir es que desde otro enfoque, en un entorno mundial en donde la democracia goza de un amplio consenso, la idea del Estado fuerte se advierte contradictoria al impulso democrático, pues obstaculiza el despliegue de aspectos básicos como el pluralismo, la autonomía, la libertad y la responsabilidad del Estado frente a la sociedad.²⁰

En cuarto lugar, el Estado moderno desempeñó diversas funciones a lo largo de su historia en el mundo occidental. Pensando en el tema de esta investigación, algunas que deben ser destacadas aquí son las siguientes. La primera es la organización del espacio que hizo posible la fusión entre territorio, sociedad, economía y Estado. La función económica, por su parte, dio lugar a un sistema legal de derechos acerca del reconocimiento y protección de la propiedad privada; y también, al establecimiento de la moneda como medio de intercambio y al desarrollo industrial mediante la provisión de la infraestructura material necesaria. La función política tuvo como propósitos primordiales la instauración y mantenimiento de un

²⁰ D. Held, op. cit.



orden social, la conformación de una autoridad suprema y la consecución de la estabilidad política. La función cultural se centró en la constitución de un Estado-nación, que significó la unión entre la sociedad y el Estado en un territorio dado.

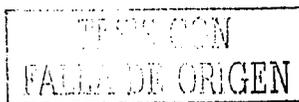
En quinto lugar, el nacionalismo si no fue siempre una invención creada por cada Estado moderno, al menos fue fomentado por él.²¹ La homogeneización en cada unidad política se concibió como una de las tareas básicas del Estado, la cual no sólo contribuyó al fortalecimiento de su rol como máxima autoridad sino que lo transformó en el principal vehículo de transmisión de la cultura por medio de su función educativa. No es necesario ahondar más en el carácter excluyente sobre el cual el Estado moderno se sustentó ni en las consecuencias que ello produjo en cada sociedad respecto a la hegemonía de un grupo encima de otro.²²

Asimismo, los ejes de tiempo y espacio alrededor de los cuales el Estado se fundó y funcionó, por lo menos hasta el siglo pasado, hoy no existen. El despliegue de la tecnología de las comunicaciones ha provocado que el contacto entre todos los puntos del planeta sea un hecho cotidiano y, en consecuencia, que los límites impuestos por las nociones de tiempo y espacio trasciendan las fronteras nacionales. Es innegable que la tecnología, a pesar de la desigualdad que implica su acceso, "se ha convertido en un impulso para la democracia y para el fortalecimiento de la comunidad y los individuos. Por ejemplo, el correo electrónico ayuda a evitar las rígidas jerarquías y esto provoca una mayor apertura y distribución equitativa de la información. Ahora, la información no puede ser reprimida con facilidad."²³ En efecto, la

²¹ Es importante mencionar que en algunas ocasiones el Estado se constituyó sobre bases étnicas preexistentes. J. A. Camilleri y J. Falk, op.cit.

²² Este tema ha sido profundamente estudiado a propósito del multiculturalismo. W. Kymlicka, Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights. Nueva York, The Oxford University Press, 1995, vii, 195 p.

²³ Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins, "Introduction", en Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, pág. 7.



política no se circunscribe a estrechos márgenes geográficos o estatales.

La creación de novedosos criterios y contenidos que hagan factible la conservación de la unidad que representa el Estado es una necesidad urgente. La sociedad civil, considerada como el ingrediente esencial en la democratización y en la salud de las democracias consolidadas, promueve la continuidad del Estado. Como se expuso en el capítulo anterior, una de las funciones de la sociedad civil es limitar el poder estatal, pero también hay otra, que es fortalecer al Estado.²⁴ De hecho, Michael W. Foley y Bob Edwards recuerdan que la paradoja del argumento de la sociedad civil señalada antes por Michael Walzer es ésta: una sociedad civil democrática requiere un Estado democrático, pero lo que es más, una sociedad civil fuerte necesita un Estado fuerte.²⁵

En el marco del proceso de globalización, el Estado-nación y el modelo hegemónico de democracia están viviendo cambios decisivos. Algunos de éstos se deben a que la globalización significa, por un lado, que muchos de los canales de actividad política, económica y social formen parte del amplio ámbito mundial; y, por otro, que los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades se intensifiquen como nunca antes.

En torno a las conclusiones de este apartado, se comenta brevemente lo siguiente. Se ha visto que el análisis de los atributos y funciones del Estado moderno es una tarea compleja. En primer lugar, se puede decir que la función histórica del Estado soberano como "fuente fundamental de verdad y significado que distingue entre orden y anarquía, seguridad y peligro,

²⁴ L. Diamond, "Toward democratic consolidation. Rethinking civil society", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio 1994, pág. 9 y ss.

²⁵ Michael W. Foley y Bob Edwards, "The paradox of civil society", en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 3, julio 1996, pp. 48 y ss.



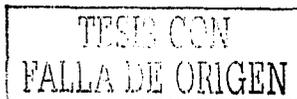
identidad y diferencia",²⁶ representa en la actualidad el punto nodal de la discusión sobre el Estado moderno. Y el rumbo que esa función adquiera en el futuro seguramente incidirá en su reconstitución. La reflexión sobre este asunto conduce a pensar que el Estado seguirá siendo la unidad política esencial, ya que la única garantía para la paz es el Estado. Hasta este momento no existe ninguna forma política, aparte del Estado, que concentre el monopolio legítimo de la violencia. Sin embargo, este Estado indiscutiblemente será otro en un porvenir mediato, incorporará nuevos roles y atribuciones pero también, probablemente, conservará algunos rasgos.

En cuanto a los derechos humanos, a pesar de que constituyan un problema global es indiscutible que los Estados son los únicos actores que tienen la obligación de castigar la violación de los derechos humanos, aunque ellos mismos sean quienes la cometan. Esta función es esencial para la vigencia del estado de derecho y de las democracias. En este sentido, la protección de los derechos humanos reclama la existencia de un Estado. La solución de este problema global se erige como una de las áreas donde el Estado es quien debe crear políticas orientadas hacia tal objetivo, con todo y que un grupo amplio de actores no estatales internacionales y nacionales busquen el mismo propósito. Justamente, será en las siguientes líneas donde se profundice en el papel que estos actores han adquirido en las últimas décadas.

2.3 El discurso internacional de los derechos humanos

La centralidad de los derechos humanos a fines del siglo XX es un hecho incuestionable. Ante sociedades, medios de comunicación y gobiernos cada vez más sensibles, los derechos

²⁶ *Ibid.*, pág. 11 y ss.



humanos se han erigido como uno de los aspectos que más atraen la atención internacional y nacional y, también, como una de las áreas en las cuales participa una gran cantidad de actores que exigen su defensa absoluta. No obstante, existe una enorme brecha entre las proclamaciones casi unánimes en torno a la necesidad de respetar y proteger los derechos y la frágil realidad sobre los mismos.²⁷ Algunos autores, consideran que esta centralidad ha sido más notoria desde el momento en que la guerra fría concluyó,²⁸ otros sostienen que se debe a los procesos de transición y consolidación democrática que se están llevando a cabo en países de distintos continentes y regiones del mundo.

Aunque los derechos humanos son ahora percibidos como un problema global, el interés internacional en ellos es más antiguo: "En la segunda posguerra se advierte un movimiento cada vez más vigoroso, pero todavía limitado, para modificar los principales tratados debido al principio de que los derechos humanos no constituyen sólo un problema estrictamente interno, sino que, por el contrario, rebasan el ámbito nacional, como lo demuestran los numerosos documentos aprobados por los organismos internacionales y la creación de instrumentos de protección de los propios derechos humanos que paulatinamente se han consolidado en los últimos años y que permiten el acceso ya sea directo o indirecto de los afectados."²⁹

Esa centralidad adquiere diferentes matices porque la situación de los derechos

²⁷ Javier De Lucas, El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, España, Ed. Temas de Hoy, 1994, págs. 17 y 18.

²⁸ De hecho, el impacto que ha provocado el fin de la guerra fría tendrá que ser sometido a profundos análisis ya que no sólo ha trastocado el orden internacional, sino también el mundo de las relaciones internacionales. Este efecto puede advertirse en la emergencia de nuevos actores no estatales en dicho ámbito así como también el surgimiento de problemas, quizás no nuevos, pero ahora considerados *globales*.

²⁹ Héctor Fix-Zamudio, Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos, segunda edición, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, 651 p.

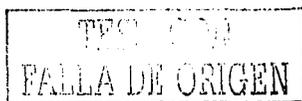


humanos varía de manera notable de continente a continente, de país a país,³⁰ y, se podría agregar incluso, también de un grupo de población a otro. Es cierto que la realización plena de los derechos humanos es un fin inalcanzable, pero esto no justifica que haya algunos grupos sociales que, debido a ciertas características (sexo, etnia, edad, preferencia sexual, lugar de residencia o condición socioeconómica, por ejemplo), o bien debido a sus ideas, estén más expuestos a que sus derechos sean violados.

Hay que subrayar que el desarrollo político, social y cultural de los derechos humanos es muy distinto en todos los países. En países desarrollados la lucha cívica y la reflexión filosófica-política de la defensa del individuo (ciudadano) frente al Estado se remonta a varios siglos atrás; en cambio, en países como el nuestro, el reclamo del ejercicio de los derechos es mucho más reciente. Al respecto, Richard Wilson piensa que cada sociedad o país cuyo gobierno se adhiere a acuerdos o convenios internacionales sobre derechos humanos establece vínculos particulares en función de biografías personales, historias de la comunidad y otras expresiones de relaciones de poder entre grupos y élites políticas.³¹ No obstante, una lectura desde el ángulo opuesto destacaría que a pesar de que los países son tan diferentes entre sí, existen algunos puntos de coincidencia que hacen posible que la protección de los derechos humanos se haya integrado a las leyes locales. Por lo tanto, cualquier estudio de derechos humanos remite necesariamente a una exploración de los modos en que los derechos basados en discursos normativos son producidos, traducidos y materializados en una variedad de contextos; y, a la vez, implica tener en cuenta aquellos principios similares que son incorporados en discursos y prácticas comunes. Si los derechos humanos constituyen la

³⁰ Donald P. Kommers y Gilbert D. Loescher (comps.), Human rights and american foreign policy, Notre Dame y Londres, University of Notre Dame Press, xii, 1979, pág. 5.

³¹ R. Wilson (comp.), op. cit., pág. 12.



expresión histórica de la idea de justicia, se trata entonces de conocer cómo las sociedades se han organizado y desarrollado alrededor de esta idea.

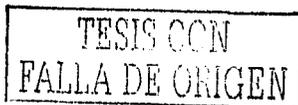
Una de las particularidades inherentes al desarrollo de los derechos humanos que vale resaltar es que en los países desarrollados el énfasis está puesto en la libertad de la persona. Por ello, a propósito de la relación individuo-Estado y del desarrollo histórico de los derechos humanos, se pensó que el Estado debía tener límites o restricciones en la aplicación del poder para evitar que se comportara arbitrariamente e interfiriera con la libertad de los individuos.

Los países no desarrollados no han estado ajenos a la cruzada global a favor de la observación y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, las prioridades en la agenda de derechos humanos son diferentes a las de los países del primer mundo. Aquí nuevamente inciden las herencias socioculturales que dan contenido a los derechos humanos de maneras tan diversas como sucede también en otras áreas de la actividad humana. En este sentido, es interesante analizar las distintas formas en que numerosos actores locales se han apropiado del discurso sobre derechos humanos y lo han incorporado en su esquema de exigencias.

Actualmente una característica que comparten todos los países es que los derechos humanos se han convertido en un recurso muy eficaz para las luchas sociales, por ello son empleados por las organizaciones de derechos humanos de manera recurrente en sus estrategias políticas. Hoy, plantear una demanda sustentada en el discurso de los derechos humanos le otorga una legitimidad incuestionable al movimiento, grupo u organización que la manifieste.³²

Al hablar de los derechos humanos es necesario señalar, aunque sea de manera breve, cómo éstos son concebidos, en términos más particulares, por los países y cómo esta concepción tiene una dimensión política que muchas veces trasciende las fronteras nacionales.

³² J. De Lucas, op. cit., pág. 19.



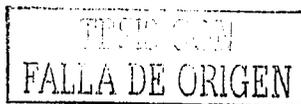
Luis González Souza, ilustra esta afirmación con el caso de Estados Unidos, cuya concepción de los derechos humanos es estrecha y en un doble sentido. Es estrecha porque para este país, los derechos humanos son los derechos políticos y civiles. Y es en doble sentido porque "la preocupación por los derechos humanos suele agigantarse cuando su violación ocurre en otros países, pero se achica cuando ocurre en Estados Unidos."³³ Sin embargo, en los últimos años se ha comprobado que este comportamiento no es exclusivo de este país; lejos de ello, podría afirmarse que se trata de una tendencia que se encuentra en casi todos los países del mundo. En otras palabras, la defensa de los derechos humanos plantea un dilema a cada gobierno, el cual responde según las circunstancias en que se desenvuelva. Este dilema alude a un intervencionismo con el pretexto de universalización de los derechos humanos vs. cerrazón, con la justificación de la defensa de la soberanía nacional, ante esfuerzos internacionales que fomenten el respeto de esos derechos.³⁴ Este hecho se materializa en la atención que reciben los derechos humanos en las agendas nacional e internacional estatales. Lo interesante, es que esa atención no es similar ni en el tiempo ni en la intensidad.

La esencia de la problemática que se deriva de la defensa de los derechos humanos en los ámbitos local y global reside en el carácter político que los distingue. En este sentido, la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sostiene que los derechos humanos es uno de los temas más políticos que trata la comunidad internacional, aunque apunta directamente a la relación entre ciudadano y Estado.³⁵ El interés internacional por la

³³ Luis González Souza, México en la estrategia de Estados Unidos, México, Siglo XXI Ed., 1993, pág. 113.

³⁴ Fred Halliday reflexiona sobre el intervencionismo propuesto por la Comisión sobre Gobernabilidad Global, como un principio ético que en situaciones muy críticas y graves sobre violaciones sistemáticas de derechos humanos, la comunidad internacional pudiese anular la soberanía de los Estados. Véase: Fred Halliday, "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", en Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 9, junio 1997, pág. 26 y ss.

³⁵ United Nations, Report on United Nations Commission on Human Rights, 53a sesión, 10 de marzo al 18 de abril 1997, 3 p.



situación de los derechos humanos en un país determinado no es gratuito. De acuerdo con Rein Müllerson, los derechos e intereses de las minorías étnicas y religiosas son algunos factores de riesgo que amenazan la seguridad internacional. Los acontecimientos recientes en Europa del Este y África son prueba de ello. La violación de los derechos de minorías étnicas puso de relieve la discusión de los derechos humanos en el nivel internacional. En otras palabras, la seguridad y paz internacional dependen hoy por hoy, entre otros elementos, de cómo los Estados resuelven problemas vinculados a los derechos humanos, especialmente de aquellos de las minorías étnicas y religiosas.³⁶ En estos años se ha registrado un notorio esfuerzo internacional abocado a la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo pero, sobre todo, en regiones o países donde éstos se encuentran más amenazados.

Desde esta perspectiva, la condición de los derechos humanos en países con gobiernos democráticos en principio es mejor o no tan grave como en otros con gobiernos no democráticos puesto que la estabilidad, la cultura política y, principalmente, el estado de derecho impiden a los Estados de esas sociedades realizar acciones contra los derechos humanos. Lamentablemente, la historia cuenta con algunas experiencias en donde dentro de un marco de respeto al estado de derecho se han tomado y aplicado decisiones que afectan, paradójicamente, al respeto de los derechos humanos. Entre los casos más dramáticos están las Leyes N° 23.492 de Punto Final de diciembre de 1986, y la N° 23.521, de Obediencia Debida de junio de 1987, de Argentina, las cuales han servido hasta ahora para obstruir las investigaciones de miles de casos de víctimas de desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones extrajudiciales cometidas durante los gobiernos militares de 1976 a 1983.³⁷ El otro caso es la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado –aprobada en 1986 y

³⁶ Los problemas concretos que se derivan de abuso de los derechos humanos de estas minorías son, entre otros, los flujos migratorios, disturbios en las fronteras, inestabilidad política y económica, etc. R. Müllerson, *op.cit.*

³⁷ Estas leyes fueron derogadas en marzo de 1998.

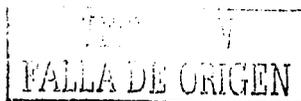


ratificada por plebiscito en 1989- de Uruguay, en la que se consagró la impunidad de los responsables de delitos de lesa humanidad; ya que con esta ley quedó exento de castigo todo el personal militar y policial responsable de violaciones de derechos humanos cometidas antes del 1 de marzo de 1985.³⁸

En conclusión, es preciso subrayar dos hechos importantes. En primer lugar, en países con democracias fuertes y consolidadas no se ha erradicado completamente la violación de los derechos humanos debido a la naturaleza inalcanzable que distingue a estos derechos. Sin embargo, las sociedades disponen de mecanismos institucionales para denunciar y castigar a los representantes del Estado que se alejan de lo que establece la ley. En segundo lugar, estudios recientes acerca de los derechos humanos y los procesos de democratización han encontrado que hay una correlación entre un contexto favorable hacia los derechos humanos y el grado de *desarrollo democrático* de un régimen. De acuerdo con Müllerson, los regímenes que transitan por las etapas previas a la liberalización y democratización son más amenazantes para los derechos humanos y para la estabilidad internacional, que inclusive aquellos donde el autoritarismo está bien arraigado.³⁹ Por ejemplo, en democracias fuertes es inimaginable que sucedan masacres, asesinatos a periodistas o defensores de derechos humanos, como sí podrían ocurrir, y con cierta asiduidad incluso, en contextos que empiezan a democratizarse. En regímenes autoritarios mientras que las violaciones afectan fundamentalmente a los derechos civiles y políticos, los derechos sociales y económicos podrían estar de alguna forma

³⁸ Cabe mencionar que esta ley fue censurada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (octubre 1992) y por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (marzo 1989 y abril 1998), por considerarla incompatible con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos respectivamente, ambos instrumentos ratificados por Uruguay.

³⁹ *Ibidem*. Thomas Risse y Stephan Ropp opinan que las democracias pueden crear problemas de derechos humanos cuando se erosionan o se colapsan. Y aunque los procesos de democratización pueden conducir a los mayores abusos de los derechos humanos, la consolidación democrática está estrechamente asociada con un progreso de tales derechos. Cfr. T. Risse y S. Ropp, "International human rights norms and domestic change: conclusions", en T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink (comps.), *The power of human rights. International norms and domestic change*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 234 - 278.



garantizados, como parte de una estrategia del régimen para asegurar cierto nivel de estabilidad política.

2.4 Los actores internacionales en la lucha a favor de los derechos humanos

En la actualidad los derechos humanos concentran buena parte de las acciones internacionales y nacionales encaminadas a la consecución de la paz. La diversidad de actores que participan en estas actividades es indiscutible. El análisis de este fenómeno de fines del siglo XX y principios del XXI ha provocado el examen y la discusión constantes de las herramientas disciplinarias y teóricas que permitan su explicación y comprensión. Uno de los campos disciplinarios más trastocados es el correspondiente a las relaciones internacionales. Después de la hegemonía de la perspectiva neo-realista en esta área de conocimiento, que exaltaba el papel protagónico de los Estados en el ámbito internacional, el surgimiento de las corrientes constructivista y pluralista expresan con claridad la recuperación de otros actores participantes en las relaciones internacionales.⁴⁰ No obstante, vale la pena aclarar que el realismo y neo-realismo nunca consideraron a los Estados como los únicos actores en el ámbito internacional; en realidad, lo que ellos hacían era definir las relaciones internacionales como las relaciones entre los Estados, por ello, no tenía sentido incorporar en el análisis a otros actores que no fueran los Estados. El cambio radical que generaron esas corrientes nuevas fue, por el lado del constructivismo social, sin abandonar algunos presupuestos realistas, resaltar la creación realizada por los propios actores de significados novedosos atribuidos a sus acciones e identidades. Respecto al pluralismo, el planteamiento central es que cualquier tipo de actor

⁴⁰ Hans-Peter Schmitz, "Mobilizing identities: Transnational Social Movements and the Promotion of Human Rights Norms", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Londres, Nueva York, MacMillan-St. Martin's Press, 2000, x, pp. 85 - 113.



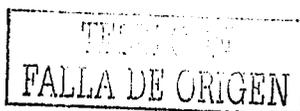
puede, en principio, intervenir en los resultados en la política mundial.⁴¹

Estas nuevas aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales y, particularmente, a la investigación sobre la actuación de diversos actores no están exentas de polémicas. Es ilustrativo cómo, incluso, desde los conceptos básicos no hay todavía un consenso. Así, para algunos especialistas en relaciones internacionales el término *actor no estatal* es incorrecto y ambiguo puesto que agrupa actores cuyas estructuras, recursos y modos de influir en la política son muy diferentes entre sí.⁴² Incluir en una categoría actores tan diversos como ong, organismos internacionales, compañías transnacionales, e incluso actores internacionales ilegales como las redes de narcotráfico y crimen organizado, guerrillas, organizaciones terroristas, entre otros, le resta especificidad al concepto de actor no estatal.

En el capítulo siguiente, se elabora un recuento más detallado de algunos presupuestos de las relaciones internacionales en torno al tema específico de las ong. Por el momento, en este apartado se exponen algunos rasgos distintivos de los principales actores no estatales que intervienen en la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo, y especialmente en América Latina. La protección de derechos humanos depende de un sistema eficiente de monitoreo internacional y nacional, cuya participación está nutrida por numerosos organismos gubernamentales y no gubernamentales así como por una diversidad de organismos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas y por ong internacionales. Existen también organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyas acciones están enfocadas regionalmente. La opinión pública, tanto en su vertiente nacional como internacional, no puede ser ignorada puesto que desempeña un papel

⁴¹ Steve Smith, "New approaches to international theory", en John Baylis y Steve Smith (eds.) The globalization of world politics. An introduction to international relations. Gran Bretaña, Oxford University Press, 1997, pp. 165 - 190.

⁴² Peter Willetts, "Transnational actors and international organizations in global politics", en *ibid.*, pág. 287.



fundamental en la defensa de los derechos humanos. Hay que recordar que la opinión pública es el canal que permite la difusión y la publicidad de la situación que guardan los derechos humanos en diversas zonas y países del mundo. Entre los actores que serán abordados en los siguientes apartados están la Organización de las Naciones Unidas, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, básicamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las dos ong internacionales más importantes de derechos humanos (Amnistía Internacional y Human Rights Watch) y la opinión pública.⁴³

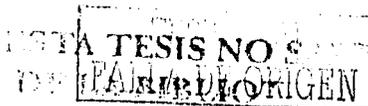
a) Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Uno de los principales propósitos de la ONU es, justamente, la promoción y protección de los derechos humanos. Este objetivo es claro cuando se recuerda que en 1947, durante la primera reunión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se elaboró el borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual sería firmada un año después.⁴⁴ Posteriormente, la ONU se dedicó a la redacción de diversos instrumentos internacionales relacionados con varios aspectos del tema; por ejemplo, el estatuto de los refugiados, el genocidio, la esclavitud, la tortura, la discriminación racial, los derechos de la mujer, de los niños, de los impedidos y de los retrasados mentales al igual que los derechos de los trabajadores migrantes.

En 1966 el máximo órgano de la ONU, la Asamblea General aprobó el Pacto

⁴³ Por supuesto que la ONU y esas ong internacionales no son las únicas que luchan a favor de los derechos humanos, pero aquí se mencionan con el ánimo de ejemplificar.

⁴⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que los derechos humanos son fundamentales para la dignidad y el desarrollo de todo ser humano. Incluye los derechos económicos (el derecho al trabajo y a un estándar adecuado de vida); los derechos políticos (la libertad de opinión, expresión y reunión); los derechos civiles (la igualdad ante la ley); y los derechos sociales y culturales (el derecho a la educación, a la participación en la vida de la comunidad). La Declaración Universal señala que todos estos derechos pertenecen a todos los pueblos del mundo.



Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁵ Así,

“dichos pactos se refieren a los derechos de la colectividad, empezando por el derecho de todos los pueblos a la libre determinación. Su aprobación no fue fácil ya que la idea de los pactos en sí había sido objetada durante años por aquellos países que querían limitarse a la defensa de garantías individuales, plasmadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Finalmente, en 1955, la Asamblea decidió proseguir con la elaboración de dichos pactos cuyos proyectos habían sido preparados por la Comisión de Derechos Humanos.”⁴⁶

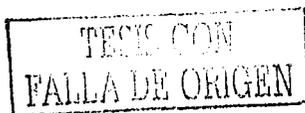
Los derechos humanos han dado lugar a numerosos y prolongados debates en la Asamblea General y otras instancias multilaterales. Miguel Marín Bosh piensa que muchas de esas discusiones se han centrado en los intentos de unos por privilegiar las garantías individuales, y de otros por defender los derechos colectivos.⁴⁷ Los primeros basan sus argumentos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; mientras que los segundos construyen sus razonamientos sobre la supuesta primacía de los dos pactos aprobados en 1966.

Por otro lado, a través de una estructura específica (creada con la finalidad de establecer estándares en la implementación del monitoreo, la promoción de la defensa de los derechos humanos así como la investigación de sus violaciones), la ONU también ofrece

⁴⁵ La Asamblea General está integrada por todos los integrantes de la ONU. En ella “...se elige a los miembros del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a los cinco permanentes del Consejo de Seguridad. Nombra también, junto con el Consejo de Seguridad, tanto a los jueces de la Corte Internacional de Justicia como al Secretario General de la ONU. Las decisiones de la Asamblea, el ECOSOC y el Consejo de Administración Fiduciaria se toman por el voto de la mayoría de sus miembros y tienen un carácter meramente recomendatorio. Cabe señalar que algunas decisiones de la Asamblea se toman por mayoría de dos tercios. Tal es el caso de la elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y de los integrantes del ECOSOC, la admisión de nuevos miembros a la ONU, la suspensión de derechos y privilegios o la expulsión de uno de ellos, las cuestiones presupuestarias, las resoluciones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o cualquier otra cosa que la Asamblea considere importante. La decisión acerca de si una cuestión es importante o no, se toma por una mayoría simple.” Miguel Marín Bosch, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, págs. 19 y 20. (Las siglas responden al idioma inglés.)

⁴⁶ Ibid., pág. 81.

⁴⁷ Ibid., pág. 83 y ss.



asistencia concreta a los Estados para apoyarlos en tareas vinculadas a la protección y defensa de los derechos humanos. La ONU colabora otorgando información a las sociedades sobre los derechos de sus miembros.

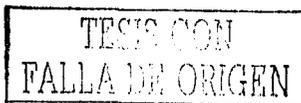
Las actividades de la ONU están limitadas por la disposición de recursos materiales y humanos escasos así como por una capacidad reducida para la acción directa. En cuanto a los recursos materiales o humanos, la ONU cuenta con una estructura organizativa particular, es decir, sistemas regionales de derechos humanos que operan en Europa, África y América.⁴⁸ Katarina Tomasevski considera que el problema más serio del área de derechos humanos de las Naciones Unidas es la escasez de recursos, ilustrada en la mínima porción del presupuesto de la ONU (alrededor del 0.8%) destinado a estas tareas.⁴⁹ Respecto a la capacidad limitada de la ONU para la acción directa en los países, es importante recordar que la esencia de los derechos humanos alude a las relaciones entre los individuos y el Estado. Por ello, la protección y promoción de los derechos humanos es fundamentalmente una tarea estatal.⁵⁰

El órgano principal correspondiente al ECOSOC tiene otros cuerpos subsidiarios como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Esta instancia se inició en 1947 cuando fue rechazada la propuesta en torno a que la ONU recibiera y actuara sobre quejas y denuncias de violaciones a derechos humanos. Hasta la década de 1970 se crearon procedimientos internacionales de queja para que los individuos presentaran demandas ante la ONU; desde entonces, este organismo internacional pudo investigar y condenar las violaciones

⁴⁸ La Organización de Estados Americanos adoptó en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre. En 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos. D. P. Kommers y G. D. Loescher (comps.), op. cit., págs. 18 y ss. En el siguiente subapartado se analiza este tema con mayor detenimiento.

⁴⁹ Katarina Tomasevski, "Human rights. Fundamental freedoms for all", en Erskine Childers (comp.), Challenges to the United Nations. Building a safer world, Londres, Catholic Institute for International Relations-St. Martin's Press, 1995, viii, pp. 82 - 112.

⁵⁰ United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet no 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 11 p.



a los derechos humanos.

De acuerdo con Tomasevski, la discusión del trabajo de la ONU, particularmente en el área de los derechos humanos, suscita con más facilidad las críticas y desacuerdos, que la presentación de ideas y medidas que favorezcan su buen funcionamiento.⁵¹ Buena parte de esas críticas se originan por la limitada capacidad de acción de esta organización cuando ocurren violaciones de derechos humanos en contextos nacionales. Ante situaciones como éstas, la responsabilidad de los Estados es un hecho indiscutible pero inherentemente conflictivo: por una parte, los Estados son los violadores de los derechos humanos y, por otra, ellos son los principales encargados de la protección de tales derechos. Con todo, en el ámbito internacional ha prevalecido un abierto rechazo a una supervisión supranacional de las políticas estatales dirigidas a la protección efectiva de los derechos humanos.

Asimismo, el trabajo que desempeña la ONU en la defensa de los derechos humanos es poco conocido, pues la percepción generalizada sobre su labor se reduce a la exposición y oposición pública de las violaciones a tales derechos. Por ello, es importante mencionar que esta organización desempeña otras actividades como la definición de lo que son los derechos humanos, la determinación de lo que constituye una violación y de la condena hacia los gobiernos que los violan. En tiempos recientes, se han agregado otras acciones dirigidas al establecimiento de procedimientos cuyo objetivo es la prevención de las violaciones así como la ejecución de programas con asistencia de expertos y técnicos a los gobiernos nuevos o a los que han experimentado cambios políticos relevantes.⁵²

Sin duda, la característica particular de los derechos humanos es que su protección y respeto no suceden de manera espontánea. Por el contrario, constituyen un conjunto de

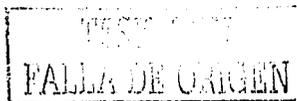
⁵¹ K. Tomasevski, op. cit.

⁵² Ibid., pág. 83 y ss.

obligaciones para los gobiernos. La Carta de las Naciones Unidas establece en sus primeras líneas, como uno de sus principales propósitos, alcanzar la cooperación internacional en la promoción y defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. La comunidad internacional, encabezada por la ONU, monitorea el cumplimiento de los gobiernos en cuanto a las obligaciones adquiridas en la defensa y promoción de los derechos humanos. Estas obligaciones básicamente son dos: prevenir los abusos de poder y crear las condiciones para la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El método de monitoreo más extendido es el reporte del desempeño gubernamental en el área de los derechos humanos. Adicionalmente, existen 7 tratados de derechos humanos firmados por numerosos países que conforman un sistema de supervisión internacional, el cual exige a los Estados reportar la implementación de políticas de derechos humanos y capacita a cuerpos de supervisión para monitorear tal desempeño.⁵³ En términos generales, el sistema de derechos humanos de la ONU aglutina un conjunto diverso de cuerpos y procedimientos: numerosos comités, grupos de trabajo, áreas de reportes especiales y procedimientos especiales divididos por temáticas y por países.

Por último, habría que enfatizar que no toda violación de los derechos humanos puede ser objeto de preocupación y acción internacionales. La ONU sólo emprende acciones cuando el grado de severidad de las violaciones lo justifica, cuando el ámbito y perpetuación de ellas implica que constituyen una política del gobierno, y cuando las violaciones sistemáticas y

⁵³ Estos tratados son: la Declaración de los Derechos del Niño (152), la Declaración Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (132), la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (131), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (126), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (124), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid (94), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces Inhumanos o Degradantes (68), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2). La cifra que aparece entre paréntesis se refiere al número de países que ha adoptado dicho instrumento. El último instrumento internacional aún no ha sido ratificado por ningún gobierno. *Ibid.*, pág. 91 y 92.



amplias describen situaciones que conforman una práctica constante de abusos y no representan un hecho incidental.⁵⁴

b) Sistema interamericano de derechos humanos⁵⁵

La protección de los derechos humanos está garantizada por la ONU pero también existen, como ya se dijo, sistemas de protección regionales. En el caso del continente americano, los derechos humanos han atravesado por épocas difíciles. Por ello, los Estados decidieron constituir este sistema hace varias décadas, con la idea de establecer normas e instituciones internacionales abocadas a la defensa de los derechos humanos.

En este sistema, los instrumentos principales para la protección de los derechos humanos son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (creada en 1945 y aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia en 1948); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (adoptada el 22 de noviembre en 1969 por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José de Costa Rica.) Con todo y que la Declaración Americana tiene algunas desventajas, Héctor Gross Espiell sostiene que se caracteriza por poseer los siguientes logros: "una amplia enunciación de los derechos económicos, sociales y culturales, la afirmación de la correlatividad entre derechos y deberes y el criterio general sustentado respecto de las posibles limitaciones a los derechos proclamados, además, tiene la gran importancia de haber sido el primer texto de este tipo adoptado en el mundo. Es, pues, un documento de un valor histórico

⁵⁴ Como se verá más adelante, este criterio también es empleado por las ONG mexicanas de derechos humanos. Esto es, estas organizaciones se abocan a la denuncia, defensa y seguimiento de aquellos casos representativos de violaciones a los derechos humanos en el país.

⁵⁵ El sistema interamericano de derechos humanos es más complejo y vasto de lo que se enuncia; sin embargo, el objetivo fundamental de este subapartado es mostrar algunos de sus rasgos, sobre todo de aquellos vinculados estrechamente con el tema que aquí interesa.



eminente, que se sitúa en el inicio del proceso hacia el reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos."⁵⁶

El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue aprobado por la Comisión de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 25 de mayo de 1960. Según Susana Núñez Palacios con la adopción de la Convención, que entró en vigor en 1978,⁵⁷ "se inicia la etapa jurídica más importante para la protección de los derechos humanos en América, ya que en ella se establece la normatividad convencional aplicable a la materia; la importancia de los instrumentos anteriores no puede cuestionarse, pero desde el punto de vista jurídico era necesaria la realización de la convención para vincular de manera más clara a los Estados."⁵⁸

En el preámbulo de la Convención Americana, se reafirma el objetivo de "consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre."⁵⁹ En los primeros capítulos de este instrumento internacional se establecen las obligaciones y derechos que contraen los Estados que forman parte de la Convención.⁶⁰

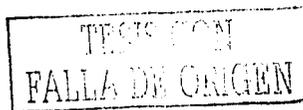
⁵⁶ Dentro de las desventajas, Héctor Gross Espiell menciona algunas deficiencias en la redacción del documento, que crean confusión. Además, la enumeración de los derechos es desordenada a tal grado que, incluso, algunos temas importantes no fueron incluidos. La confusión no sólo es resultado de la deficiente redacción sino también del uso indistinto de los elementos morales y jurídicos de los deberes enunciados. H. Gross Espiell, Estudios sobre derechos humanos, Madrid, Ed Civitas, 1988, págs. 116 y 117.

⁵⁷ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de instrumentos. Costa Rica, CEJIL, 1998, pág. 59. Es preciso decir que México aceptó su adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. En 1998, el gobierno mexicano reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más adelante se verá cuales son las implicaciones de este reconocimiento.

⁵⁸ S. Núñez Palacios, op. cit., pág. 53.

⁵⁹ Ibid., pág. 29.

⁶⁰ En el capítulo I de la Convención "se establecen los deberes de los Estados: en primer lugar respetar los derechos y libertades reconocidos en la convención y garantizar su libre y pleno ejercicio y adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para hacer efectivo el goce de los mismos. En el capítulo II se enumeran los derechos civiles y políticos y en el III se señala el compromiso de los Estados de adoptar providencias, tanto en el nivel interno como mediante la cooperación internacional (especialmente económica y técnica), para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre



Si bien los Estados, en condiciones de excepción, pueden adoptar medidas que suspendan las obligaciones cuando así lo señala la Convención, existen algunos derechos que en ninguna circunstancia pueden ser interrumpidos o cancelados. Estos derechos son: "el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, principio de legalidad y de retroactividad, libertad de conciencia y de religión, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y las garantías judiciales indispensables para la protección de estos derechos."⁶¹

Núñez Palacios sostiene que la violación de los derechos humanos en América adquiere matices y características muy particulares: "al parecer esta problemática tiene un trasfondo que va desde lo sociológico hasta lo económico pasando por lo político."⁶² De hecho, esta autora resalta la contradicción que registró la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, justamente cuando en el continente americano los regímenes militares y autoritarios eran la mayoría en comparación con los democráticos.

Al respecto otros especialistas han profundizado en lo paradójico que resulta la constitución de un organismo internacional que, a pesar de sus funciones limitadas, implica algún grado de control para los Estados. Andrew Moravcsik reflexiona sobre las razones que llevaron a los gobiernos a construir regímenes internacionales para proteger y reforzar los derechos humanos.⁶³ En los primeros años de la posguerra aunque los gobiernos democráticos europeos tenían alguna simpatía por ciertas declaraciones de derechos humanos, ellos

educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA." *Ibid.*, pág. 54. Para consultar el documento completo, véase: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *op. cit.*

⁶¹ *Ibid.*, pág. 54.

⁶² S. Núñez Palacios, *op. cit.*, pág. 44.

⁶³ Andrew Moravcsik, "The origins of human rights regimes: in postwar Europe", en *International Organization*, 54, 2, primavera 2000, pp. 217 - 252.



prefirieron aliarse con dictaduras y regímenes de transición con el fin de oponerse a la obligatoriedad de las declaraciones y tratados de los derechos humanos. En realidad, quienes sí apoyaron el surgimiento de ese régimen internacional con carácter de obligatoriedad, fueron los gobiernos de las democracias recientemente establecidas. Esta razón, en apariencia contradictoria, escondía el interés de aquellos que encabezaban estos nuevos gobiernos por reducir la incertidumbre, estableciendo normas e instrumentos internacionales que otorgaran cierta estabilidad política interna en contra de futuras amenazas antidemocráticas.⁶⁴ Habría que pensar si esta lógica también funcionó en el continente americano.

En cuanto a la base del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Núñez Palacios señala que el principio fundamental es la cooperación estatal con los órganos interamericanos para alcanzar la protección eficaz de los mismos. Para ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos cumple el papel de ser un tribunal internacional emisor de opiniones consultivas y sentencias, que son aplicadas exclusivamente a los Estados que hayan reconocido su competencia contenciosa. Vale la pena decir que las sentencias son obligatorias pero no ejecutivas, es decir, no existe un procedimiento de ejecución forzosa.⁶⁵

c) Ong internacionales de derechos humanos

Las organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos comprenden

⁶⁴ Sin duda, esta percepción es un tanto innovadora y contradice la idea generalizada de que fueron los gobiernos con democracias consolidadas los más interesados y dispuestos a crear instrumentos y organizaciones internacionales cuyo objetivo primordial fuese la protección de los derechos humanos.

⁶⁵ La Comisión, por su parte, puede realizar dos tipos de informes según su origen. Los informes que constituyen la culminación del procedimiento comenzado a través de una denuncia individual, y los informes sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado. El objetivo de la publicación de estos informes es dar a conocer un hecho, una situación en la comunidad internacional. Por tanto, se trata de una sanción moral y, en algunas ocasiones, puede llegar a convertirse en una sanción política. La Comisión también emite recomendaciones pero éstas jurídicamente son limitadas; su incumplimiento puede generar que el Estado en cuestión sea señalado como uno violador de los derechos humanos. S. Núñez Palacios, *op. cit.*, págs. 133 y ss.



una minoría de organizaciones "privadas y sin ánimo de lucro que desarrollan una actuación efectiva y permanente en al menos dos Estados."⁶⁶ Estas organizaciones identifican como sus principales metas el monitoreo y reporte del comportamiento gubernamental en torno a los derechos humanos, fundamentalmente el que tiene que ver con violaciones y abusos de éstos. Otro de sus objetivos primordiales es la creación de una maquinaria internacional que dé fin a estos comportamientos negativos y propicie que los gobiernos sean más responsables en estos asuntos. Estas organizaciones poseen propósitos que dependen de sus mandatos, su localización geográfica así como de los medios elegidos para alcanzarlos. Al igual que cualquier ong, tienen que ser independientes tanto de los gobiernos como de los partidos políticos. Las ong internacionales de derechos humanos, de acuerdo con Felice D. Gaer, han basado su trabajo concentrándose fundamentalmente en las normas, tratados y otros instrumentos internacionales, sin atender las causas de la desigualdad política o económica locales, nacionales y regionales que las provocan.⁶⁷

En general, las organizaciones no gubernamentales han adquirido mayor visibilidad en las últimas décadas debido a que constituyen una modalidad a partir de la cual se evalúa el papel del Estado y se ofrecen modos alternativos para la solución de problemas. Como se dijo anteriormente, esta evaluación sólo tiene sentido en una democracia deliberativa porque no bastan los juicios hechos por otros actores o bien, porque las organizaciones quieren ofrecer sus propias alternativas. Así, concebidas como el *tercer sector*, las ong emergen como un conjunto especial de organizaciones que son privadas en sus formas, pero públicas en sus

⁶⁶ C. Tejero García, *op. cit.*, pág. 176.

⁶⁷ Felice D. Gaer, "Reality check: human rights ngos confront governments at the UN", en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (comps.), *Ngos, the UN, and global governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, págs. 57 y ss.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propósitos.⁶⁸ Para Leon Gordenker y Thomas G. Weiss en el ámbito internacional existen tres factores que explican el desarrollo sorprendente de las ong: el final de la guerra fría, los avances tecnológicos y los crecientes recursos y profesionalismo de las ong.⁶⁹

Las ong demandan el desarrollo de una cultura universal de derechos humanos, poseen características como la libertad de expresión, una flexibilidad en la acción y libertad de movimiento que les permiten desempeñar tareas que los gobiernos y los organismos gubernamentales son incapaces de realizar. Las ong elaboran reportes con cierto grado de confiabilidad de la situación de los derechos humanos en distintos continentes, regiones y países del mundo.⁷⁰

En las tareas abocadas a la defensa de los derechos humanos en México, ha sido notable el papel que han jugado ong internacionales tales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. En cuanto a Amnistía Internacional, creada en 1961, ella misma se presenta como una ong que se dedica principalmente a:

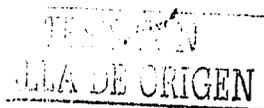
1. Obtener la libertad de todos los presos de conciencia.⁷¹
2. Lograr que se juzgue con prontitud e imparcialidad a los presos políticos.
3. Conseguir la abolición de la pena de muerte y la erradicación de la tortura y otros tratos crueles a los presos.
4. Acabar con las ejecuciones extrajudiciales y las "desapariciones".⁷²

⁶⁸ Leon Gordenker y Thomas G. Weiss, "Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions", en *ibid.*, pág. 24.

⁶⁹ *ibid.*, págs. 24 y 25.

⁷⁰ D. P. Kommers y G. D. Loescher (comps.), *op. cit.*, págs. 152 y ss.

⁷¹ Por *presos de conciencia* Amnistía Internacional se refiere a "las personas encarceladas en cualquier parte del mundo a causa de sus creencias o de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otras circunstancias, siempre que tales personas no hayan recurrido a la violencia ni propugnado su uso." Amnistía Internacional, *Lo que es AI*, 4 p.



Amnistía Internacional se considera una organización imparcial, independiente de todo gobierno, ideología política y credo religioso y no es simpatizante de ningún gobierno o sistema político. Asimismo, cuenta con más de un millón de miembros y suscriptores distribuidos entre 192 países y tiene 4,354 grupos locales formalmente registrados en el Secretariado Internacional de Amnistía Internacional.

Human Rights Watch es otra ong internacional que fue fundada en 1978. Su meta principal es hacer que los gobiernos cuestionen la reputación y la legitimidad de otros gobiernos que violan sistemáticamente los derechos de sus pueblos. Human Rights Watch se dedica a dar fin al amplio rango de abusos como: ejecuciones sumarias, tortura, detención arbitraria y restricciones de libertad de expresión, asociación, asamblea y religión, que ocurren debido al proceso y discriminación por raza, sexo, etnia y religión. Los parámetros que utilizan en su labor son los derechos políticos y civiles universales tal como están contemplados en las leyes y tratados internacionales. Esta ong trabaja con aquellos grupos de población con mayor exposición a la violación de sus derechos. Entre éstos destacan activistas políticos, obreros, campesinos, inmigrantes ilegales, mujeres forzadas a la prostitución, niños de la calle, trabajadoras domésticas, entre otros.⁷³

Human Rights Watch sostiene que su mejor arma es dar a conocer la información sobre abusos y violaciones de derechos humanos a las sociedades de aquellos países donde se cometen tales acciones y a la comunidad internacional. En un primer momento esta ong buscaba el respaldo económico y diplomático de los Estados Unidos para tomar medidas contra los gobiernos que abusaban sistemáticamente en contra de los derechos humanos de algún grupo de la población; pero desde hace unos años, ese respaldo lo solicita a otros centros

⁷² *Ibid.*, pág. 2.

⁷³ Human Rights Watch, *Questions and answers*, 3 p.



de influencia como las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Mundial y Japón.⁷⁴

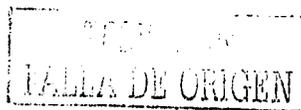
La construcción de relaciones estrechas con organizaciones de derechos humanos en todo el mundo representa una labor fundamental para el trabajo de Human Rights Watch. A partir de esas relaciones es posible reunir evidencias de abusos, diseñar estrategias para el cambio y asegurar que sus informes sean escuchados y tomados en cuenta. Human Rights Watch/Americas se creó en los primeros años de la década de los 80 y actualmente es la organización de derechos humanos más grande de Estados Unidos y la más importante en toda América.

Amnistía Internacional fue la primera ong internacional en ocuparse de México y lo hizo a propósito de la masacre del 2 de octubre de 1968. En el caso de Human Rights Watch America la realización y publicación de informes de nuestro país comenzó en 1989.

La relevancia mundial de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch es un hecho incuestionable, sobre todo, en lo que se refiere a la promoción de estándares internacionales para la protección de los derechos humanos. Según Paul Wapner esta tarea incluye la definición de los derechos humanos con gran especificidad y el aliento hacia los Estados para que éstos identifiquen y castiguen a los Estados que los violan.⁷⁵ Estas dos organizaciones hacen públicos casos específicos de abusos a tales derechos y organizan la censura internacional. Para Wapner estos esfuerzos han dado lugar tanto a un creciente compromiso de los Estados en la protección y defensa de los derechos humanos, como a una notoria institucionalización del respeto hacia éstos.

⁷⁴ Luis González Souza sostiene que tomando en cuenta otras ong internacionales, Human Rights Watch se acerca a la postura a favor del intervencionismo, aunque piensa que menos que Amnistía Internacional-Sección E.U.A. Paradójicamente, Human Rights Watch ha asumido una actitud más crítica acerca de la situación de los derechos humanos en Estados Unidos. L. González Souza, *op.cit.*, págs. 117 y ss.

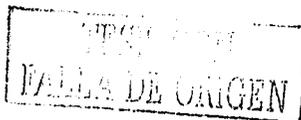
⁷⁵ Paul Wapner, "The normative promise of nonstate actors: A theoretical account of global civil society", en P. Wapner y Lester Edwin J. Ruiz (comps.), *Principled world politics. The challenge of normative international relations*, Lanham, Boulder, Nueva York, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, pág. 265 y ss.



Una de las principales consecuencias de las acciones desplegadas por las ong internacionales de derechos humanos es que han contribuido a configurar lo que se conoce como *gobierno global*, a través de la movilización de medios que operan independientemente de los Estados; es decir, participan en la *política cívica mundial*. Wapner no tiene ninguna duda en cuanto al limitado acceso que las ong tienen en los centros gubernamentales de países no democráticos y democráticos. Este autor agrega que las ong emprenden diversas acciones y esfuerzos que buscan: a) participar en la construcción de nuevas instituciones sociales y culturales al servicio de causas específicas, b) persuadir a los gobiernos nacionales para que apliquen ciertas recomendaciones en las políticas públicas locales considerando las negociaciones internacionales, c) trabajar fuera de los sistemas estatales para crear normas, principios y valores que influyan en el pensamiento y comportamiento de los individuos y colectividades en todo el mundo.

Para otros autores, como Fantu Cheru, la constitución de una sociedad civil global o transnacional esconde importantes contradicciones.⁷⁶ En el Norte como en el Sur, las organizaciones no gubernamentales ejercen algún tipo de presión en los gobiernos mediante el sistema de la ONU. No obstante, en temas como derechos humanos, ecología y pobreza, cuyas repercusiones son globales, se les adjudica una capacidad exagerada para guiar la política transnacional e independiente de los Estados. Desde esta perspectiva más crítica, se considera que estas organizaciones no son substitutas de los gobiernos, no sólo porque sus actividades no pueden escaparse de las leyes públicas, sino también porque su éxito puede ser parcialmente atribuido al apoyo que reciben de los gobiernos que las alojan en la modalidad de exención de impuestos y otras obligaciones importantes. Además de estas contradicciones, Fantu Cheru agrega la existencia de conflictos derivados de las relaciones desiguales (por

⁷⁶ F. Cheru, op. cit.



poder o capacidad de influencia) entre las ong del Norte y las del Sur.

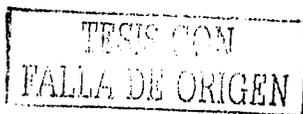
Por su parte, Keck y Sikkink sostienen que las redes transnacionales no tienen mucho que ver con los movimientos sociales y la sociedad civil globales.⁷⁷ Estos dos fenómenos enfatizan el papel de la protesta y la movilización ciudadanas, pues significan una revuelta de abajo dirigida hacia arriba. Mientras que las redes al contar con la participación de miembros de ong y de organismos internacionales y gubernamentales, tratan de explotar las posibilidades que ofrecen los distintos ámbitos a los que pertenecen sus integrantes, incidiendo en diferentes ámbitos y dimensiones de las sociedades contemporáneas, sin limitarse a la típica confrontación entre el Estado y la sociedad civil.

d) Ong de derechos humanos y ONU

Como se dijo antes, a partir de 1970 el sistema de los derechos humanos de la ONU aceptó que los individuos presentarán quejas y denuncias de abusos hacia los derechos humanos. El cambio más relevante que introdujeron esas medidas fue que los gobiernos no serían más los árbitros en sus propios países y, por tanto, debían rendir cuentas internacionalmente. Para Katarina Tomasevski éste fue un primer paso que hizo posible que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus representantes, proporcionaran esa información a las instancias de las Naciones Unidas.⁷⁸ Las ong, antes que los gobiernos, emprendieron tareas de exposición y repudio de las violaciones de los derechos humanos. Uno de los ejemplos que ilustran estas acciones fue el trabajo desempeñado por numerosas ong latinoamericanas durante los años 70 y 80, mientras que en los 90 la atención se desvió hacia los países africanos.

⁷⁷ M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de...", en op. cit., págs. 413 y 414.

⁷⁸ K. Tomasevski, op. cit.

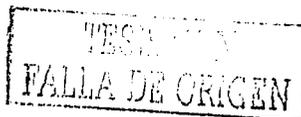


Ahora bien, para las ong los derechos humanos son demasiado importantes para dejárselos a los gobiernos. Una de las principales consecuencias es que la ONU ha logrado imponer visiones, ideas y programas a los gobiernos, en respuesta a la información sobre violaciones y abusos que reciben de las ong de derechos humanos. Sin embargo, debe recordarse que la paradoja central de los derechos humanos es que quien los protege y defiende, también los viola.

Por otro lado, entre las ong abocadas a la defensa de los derechos humanos también existen conflictos; por ejemplo, en cuestiones tales como el derecho a determinar qué constituye una violación, el derecho a emprender alguna acción en nombre de las víctimas, el derecho a apropiarse de esa información y exponerla, el derecho a monitorear las violaciones de derechos humanos, entre otras. Si a esto se le agrega la variable de la región (Norte o Sur), entonces el panorama se dificulta aún más, pues se ha convertido en una práctica común que las ong del Norte realicen actividades de monitoreo en países del Sur; de modo tal que las ong de estos países sólo cumplen un papel de informantes e intermediarios.

Esta desigualdad adquiere otros contenidos cuando se analiza el comportamiento del Alto Comisionado de los Derechos Humanos. Cuando las violaciones ocurren en los países del Norte, éstas no se denuncian con la misma intensidad que como lo hacen cuando suceden en el Sur. La transformación de esta tendencia requiere que las políticas hacia los países del Norte partan de la aceptación del carácter universal, geográfico y conceptual, de los derechos.

Sobre los vínculos entre la ONU y las ong, es un hecho muy conocido que la ONU constituye una arena donde esas organizaciones han alcanzado un papel notable y una presencia cada vez más decisiva en el establecimiento de la agenda. Al respecto, Barbara Adams sostiene que las actividades, acercamientos y actitudes entre las ong y la ONU reflejan esos aspectos: Estas organizaciones han publicitado y apoyado las acciones de este organismo



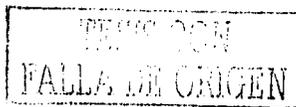
internacional, lo han defendido y criticado y también han colaborado en algunos de sus programas. De tal modo que la ONU es un espacio donde intercambian experiencias y estrategias para la defensa de la equidad y la justicia.⁷⁹

Adams comenta que el impacto que las ong han tenido en las decisiones y programas de la ONU difícilmente puede ser trazado. En el caso de los derechos humanos sobresalen acciones como la movilización y campañas públicas para apoyar, defender o denunciar algún caso. Las ong han proporcionado los medios de comunicación que atraviesan fronteras culturales, religiosas, nacionales, que recorren niveles locales, populares, nacionales e internacionales, así como establecen vínculos con diversas organizaciones de la sociedad civil. En los ámbitos nacionales, las ong presionan a los parlamentos y gobiernos para que las decisiones y compromisos adoptados en foros internacionales sean incorporados en las políticas locales.

La influencia de las ong en los mecanismos formales de la ONU es más compleja. El trabajo conjunto de las ong y la ONU adquiere muchas modalidades que incluyen la expansión de la información, proyectos y colaboraciones con las agencias de la ONU, la defensa y cabildeo en numerosas instancias de los gobiernos locales.⁸⁰ Esta labor se realiza en el nivel nacional o en los foros de discusión y trabajo de la ONU, tanto en modos informales como formales. En cuanto a este último, la Carta de las Naciones Unidas establece las modalidades en que ocurre la interacción. Por ejemplo el artículo 71 establece que el ECOSOC es el encargado de establecer los vínculos necesarios con las ong, los gobiernos y el secretariado de

⁷⁹ Barbara Adams, "The people's organizations and the UN: ngos in international civil society", en E. Childers (comp.), pp. 176 - 187.

⁸⁰ Al respecto, sobresale el hecho de que la ONU sólo reconoce la participación de las organizaciones que se identifiquen como no gubernamentales. En este sentido, llama la atención que por mucho que algunas organizaciones de la sociedad deseen denominarse de otra manera (por ejemplo organizaciones civiles, organismos ciudadanos, entre otros), si quieren establecer algún tipo de interacción con la ONU, necesariamente deben adoptar el término de ong.



la ONU para la realización de actividades de consulta.⁸¹ El ECOSOC define los límites de la participación de las ong en los temas de su agenda y en las reuniones del Consejo y de sus cuerpos subsidiarios. El ECOSOC formó un Comité intergubernamental de ong, el cual está integrado actualmente por 19 miembros y se dedica a revisar las solicitudes de las ong sobre su estatus,⁸² encargado de la supervisión del trabajo de las ong que tienen un estatus consultivo y del análisis de las cuestiones abordadas por estas organizaciones. Cabe mencionar que éste es el único Comité intergubernamental en el sistema de la ONU cuyo principal propósito es manejar las relaciones con las ong.⁸³

Gordenker y Weiss opinan que con el paso del tiempo se ha vuelto más común que miembros y representantes de las ong establezcan contactos con los asuntos abordados por la ONU, o bien, que busquen razones que justifiquen tales conexiones.⁸⁴ Por lo tanto, la constitución de alianzas y coaliciones entre las ong se ha convertido en una respuesta frecuente hacia las actividades del sistema de la ONU.

⁸¹ Leon Gordenker y Thomas G. Weiss piensan que en la Carta de las Naciones Unidas es donde por primera vez se formaliza la relación entre las ong y la organización mundial de un modo muy diferente a lo que la experiencia previa muestra. Estos autores nos recuerdan que las ong fueron totalmente excluidas de las Conferencias de la Haya en 1899 y 1907; mientras que en la Liga de las Naciones, las ong sólo alcanzaron un estatus de entidades consultivas informales, aunque, ciertamente, esto sentó precedentes en la materia. L. Gordenker y T. G. Weiss, op. cit., pág. 22.

⁸² Barbara Adams comenta que en la resolución 1296 del Consejo Económico y Social se establecen las tres categorías de ong consideradas en el Comité del ECOSOC sobre ong. Estas son: categoría I para las ong internacionales cuyas preocupaciones o asuntos cubren la mayor parte de la agenda de ECOSOC; categoría II para las ong que tienen una competencia especial en algunos campos de actividad del ECOSOC; y, *roster status* para las ong cuya competencia las capacita para hacer alguna contribución ocasional en cuanto al trabajo de la ONU. Una de las obligaciones de las ong que gozan de un estatus consultivo es que tienen que entregarle un reporte al ECOSOC cada cuatro años sobre las actividades emprendidas por tales organizaciones. Cfr. B. Adams, op. cit., pág. 181. Leon Gordenker y Thomas G. Weiss también abordan las distintas categorías de las ong reconocidas por las Naciones Unidas. Véase: L. Gordenker y T. G. Weiss, op. cit.

⁸³ Además, en el Departamento de Información Pública (DPI) de la ONU, las ong pueden presentar solicitud para obtener el estatus asociativo con el DPI. Lo cierto es que hoy en día, la amplia y creciente participación de las ong en el sistema de la ONU es un hecho inquestionable. Así, en 1994 existían 411 ong con estatus consultivo, 1,096 con *roster* estatus, 1,312 tenían un estatus asociativo con DPI (554 de éstas tenían también un estatus consultivo o *roster* con el ECOSOC. B. Adams, op. cit., págs. 181 y 182.

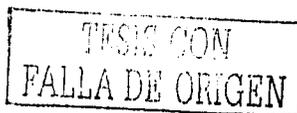
⁸⁴ L. Gordenker y T. G. Weiss, op. cit., pág. 23.



Los desafíos que enfrentan las ong varían, entre otros aspectos, por su pertenencia o no a algún país desarrollado. Se ha constatado que las ong de los países no desarrollados pueden ser activas en los niveles locales, nacionales, regionales e internacionales pero la mayoría de ellas no cuenta con una representación en la ONU. Entre los retos que estas ong enfrentan al respecto, sobresalen: la expansión de su capacidad, el desarrollo de habilidades y la profesionalización de su trabajo en el nivel internacional, sin que esto signifique el abandono de sus actividades en los otros niveles. Finalmente, si estas organizaciones pretenden formar parte de la sociedad civil, no pueden escapar a cuestiones centrales como la democracia, la rendición de cuentas y la representación.⁸⁵

En los últimos años, las ong han incrementado su interés en la ONU y viceversa. Las ong están desempeñando papeles más activos en los procesos multilaterales de elaboración de políticas, tienen mayor acceso e influencia en las deliberaciones de la ONU y en los Estados miembros. Asimismo, la participación de estas organizaciones en las conferencias organizadas por la ONU es cada vez más decisiva. Aunque la ONU ha privilegiado la colaboración de ong internacionales del Norte, recientemente se ha buscado equilibrar la participación de ong del Norte y del Sur; de tal suerte que las ong internacionales no sean siempre las del Norte.

⁸⁵ En encuentros recientes entre las ong y la ONU, se han sugerido diversas acciones para mejorar la comunicación y colaboración entre ambas. Dentro de estas observaciones resaltan las siguientes: a) la ampliación de la participación pública en la toma de decisiones, lo cual es esencial para la equidad y efectividad de las decisiones; b) la participación de las organizaciones sociales proporciona algunos elementos esenciales de rendición de cuentas y transparencia de las políticas y actividades de la ONU y de los gobiernos; c) las nuevas formas de participación (dentro y entre las ong y la ONU) son necesarias; d) la diversidad de experiencias de las organizaciones de las sociedades y de las ong representan su autonomía e independencia y tienen que ser entendidas y distinguidas aquellas contribuciones realizadas por organizaciones no lucrativas y por las que buscan algún beneficio; e) las ong representan a las organizaciones de las sociedades, deben ser consideradas como voces de la sociedad civil. Y ellas, las ong, tienen que emprender los procedimientos necesarios para asegurar y fortalecer su carácter democrático. B. Adams, *op. cit.*, págs. 185 y 186.



e) Opinión pública

La opinión pública, según Jorge I. Domínguez, rara vez constituye un factor determinante en las coyunturas específicas de las relaciones internacionales; pero si se considera el asunto de los derechos humanos la relevancia que adquiere es un hecho indiscutible.⁸⁶ Antes de explicar cómo interviene en la defensa de los derechos humanos, es importante establecer qué se entiende por opinión pública.

En primer lugar, si bien los orígenes de la opinión estuvieron asociados al desarrollo de las sociedades occidentales modernas, en el presente la opinión pública es un árbitro, una conciencia y casi un tribunal pero sin atribuciones jurídicas.⁸⁷ Los estudiosos de la opinión pública reconocen la fuerza anónima y política que la sostiene, la cual enfrenta la resistencia por parte de los gobiernos, los parlamentos u otras autoridades. En segundo lugar, la opinión no es la suma de opiniones individuales, ni siquiera de la mayoría de ellas. En otras palabras, "la opinión pública no es la unanimidad imposible en una sociedad contemporánea...no es *una sola opinión*, en tanto que en el mundo moderno hay una diversidad tal de puntos de vista que no hay un solo asunto respecto del cual todos estemos de acuerdo. Por ello, es más útil ---y realista--- entender a la *opinión pública* como la colección de posiciones que existen, manifiestas o no, respecto de un tema específico...podemos asumir a esa opinión pública como el conjunto de consensos que (con todo y sus correspondientes disensos) articulan a una sociedad."⁸⁸

⁸⁶ Jorge I. Domínguez, "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública" en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comp.), México Estados Unidos 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 27 - 44.

⁸⁷ Alfred Sauvy, La opinión pública, Barcelona, Oikos-tau ediciones, 1971, pág. 5 y ss.

⁸⁸ Raúl Trejo Delarbre, "Las peores opiniones. Opinión pública, encuestas, elecciones y medios en México, 1994" en Roderic A. Camp (comp.), Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pág. 60.



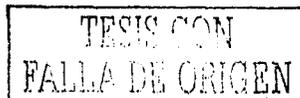
En tercer lugar, los expertos distinguen la opinión permanente de las corrientes de opinión. La opinión permanente o duradera alude a las actitudes clásicas (como la oposición a los impuestos), que no adoptan la forma de dogma o tabú. Este tipo de opinión no presenta gran interés porque es ampliamente conocida, aunque si se desea conocer una cultura nacional es necesario indagar acerca de los mitos y dogmas que la caracterizan. En cuanto a las corrientes de opinión, ellas nacen como resultado de hechos novedosos, o bien son el producto de ideas pre-existentes pero que ya han madurado. La coherencia de las corrientes de opinión no es absoluta.

En general, Alfred Sauvy señala que "el término 'opinión' implica una opinión relativa a lo que conviene hacer, sobre todo en los asuntos públicos."⁸⁹ Y aunque la opinión pública está estrechamente relacionada con la democracia occidental, no puede menospreciarse el carácter antidemocrático que en ocasiones ella expresa. Si bien, en principio, la opinión es abierta, declarada y explícita; existe otra opinión profunda, clandestina y que se propaga como rumor.

No puede dejarse sin mencionar que el desarrollo de los medios de comunicación así como el sorprendente avance de la tecnología de la comunicación han contribuido a la conformación de dos tipos de opinión pública: la nacional y la mundial o internacional (ahora llamada global). La distinción se basa en el ámbito geográfico que enmarca la expresión de la opinión pública. Igualmente podría ser asignada otra clasificación de la opinión pública de acuerdo al tema específico que aborda, en este caso se trataría de una opinión pública parcial.

Respecto a la formación de la opinión pública se ha encontrado que ésta ocurre después de que se tiene conocimiento sobre uno o varios hechos o situaciones. Así, sólo una parte de los hechos es transmitida y circula. Algunas noticias desaparecen con gran rapidez, en contraste,

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 12.

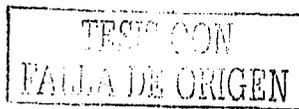


hay otras que están destinadas a tener mejor futuro. La transmisión puede ser deformada voluntaria o involuntariamente; pero no hay duda de que el olvido y la retención de ciertos datos o sucesos representan una deformación de los mismos. Paralelamente a esta situación, es sabido que las noticias se deforman y seleccionan según ciertos criterios y normas que, incluso han sido institucionalizadas, pero que hasta hace poco tiempo han comenzado a ser identificadas. Esos criterios y normas parecen ser universales (por ejemplo el criterio relativo a que las noticias se sustenten en hechos reales y verificables), pero en la realidad varían entre los países y las épocas.

La pregunta sobre cómo puede modificarse la opinión pública ha llevado a especialistas en esta materia a identificar los elementos que inciden en dichos procesos de cambio. Para Sauvy, "en general, la opinión pública es más 'defensiva', menos abierta que la de los individuos. No obstante, puede modificarse poco a poco cuando se produce un cambio en la opinión de los 'marginados', es decir, de los indecisos o las personas preocupadas por la objetividad. Y en sentido inverso, la opinión contraria puede afianzarse con la incorporación de nuevos adeptos y el endurecimiento de los veteranos."⁹⁰ En general, son raros los cambios radicales en la opinión pública y cuando suceden, son necesarios hechos sumamente importantes y extraordinarios que los ocasionen.

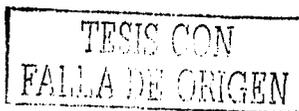
En los tiempos actuales, ha sido cada vez más evidente que la manifestación de la opinión pública sobre algún tema es momentánea y breve. La preocupación e interés de la opinión están centrados en problemas contemporáneos. Y aunque la memoria puede seleccionar ciertos hechos, dejando de lado aquellos que le parezcan molestos o bien deformando los que le interesen, puede llegar a ser muy difícil desmentir a la opinión cuando su memoria ha modificado un particular desarrollo histórico.

⁹⁰ Ibid, pág. 34.



En cuanto al tema que interesa, en las últimas décadas se ha intensificado el vínculo entre la opinión pública y los defensores de los derechos humanos. Los autores que han estudiado los mecanismos y medios de actuación de diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos así como de las redes de defensa han encontrado que la utilización estratégica de la opinión pública es vital para la protección global de los derechos humanos. Más adelante se describirá con mayor puntualidad la metodología que esas organizaciones y redes han desarrollado para conseguir que la atención de la opinión pública, tanto internacional como nacional, se concentre en aquellos casos de violaciones graves de derechos humanos. Por lo pronto, no extraña que la opinión pública mundial esté atenta a los abusos a los derechos humanos realizados en diferentes regiones y países del mundo. Esta preocupación o sensibilidad no es casual ni tampoco está ajena a intereses políticos, económicos e ideológicos. El repudio de la opinión pública a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos tiene, en efecto, un gran peso en el desenlace de los procesos políticos. El papel de la opinión pública sería irrelevante, si no fuera porque las ong internacionales y nacionales recurren a ella para difundir y sensibilizar a la comunidad internacional de las acciones cometidas en contra de los derechos humanos.

Por último, es indiscutible que el tema de los derechos humanos ocupa un lugar importante dentro de la opinión pública, mas aún cuando representa un problema global. Ahora, a diferencia de décadas atrás, es más fácil que una violación de derechos humanos sea rechazada en el ámbito internacional. Pero así como la opinión pública es hoy más susceptible y receptiva a esas denuncias, las ong y redes de defensa de derechos humanos han adquirido gran experiencia en la movilización de la opinión pública.

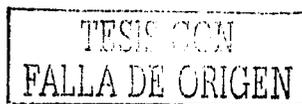


2.5 El discurso internacional sobre los derechos humanos y su influencia en México

Una vez que se ha expuesto el contenido del discurso internacional de los derechos humanos y se han presentado algunos de los principales actores que lo promueven, es imprescindible conocer de qué manera los gobiernos mexicanos de la década de los noventa han incorporado tal discurso. Partiendo del presupuesto de que ninguna política exterior es inmutable, Ana Covarrubias Velasco analiza en un pequeño artículo las reacciones del gobierno mexicano frente a la internacionalización de asuntos relacionados con los derechos humanos tomando como marco el período sexenal de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000).⁹¹ La hipótesis está centrada en la participación novedosa de actores transnacionales de derechos humanos y las implicaciones que ellos han tenido en la definición de las políticas externa e interna sobre derechos humanos y democracia.

Para realizar este estudio, Covarrubias distingue dos niveles: el primero se refiere al ámbito interno, donde participan actores extranjeros; el segundo es el de la política exterior, derivada de las iniciativas del gobierno mexicano. Esta autora reconoce, al igual que otros, que las ong nacionales e internacionales se han convertido en los actores más visibles en las tareas relativas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Si bien es cierto que organizaciones como éstas constituyen, en cierto sentido, un desafío para la soberanía de los Estados, las respuestas estatales para hacer frente a los reclamos, denuncias y propuestas de las ong, pueden ir desde el rechazo hasta la cooperación. Pero al hacer esto, los Estados legitiman la acción de los grupos nacionales e internacionales cuando asisten a foros, adoptan y ratifican tratados internacionales y cooperan con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales. No obstante, esto no significa que los Estados

⁹¹ Ana Covarrubias Velasco, "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre – diciembre 1999, pp. 429 – 452.



modifiquen su comportamiento interno en cuanto al respeto y protección de los derechos humanos.

Una lectura más amplia de este fenómeno observa que las ong constituyen una amenaza para la soberanía de los Estados. Esta tendencia es perceptible, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, cuando lo que tales organizaciones hacen es disputar o cuestionar el ejercicio de la autoridad de los Estados. Covarrubias⁹² estudia la relación entre las ong internacionales y los Estados, identificando tres variables que permiten entenderla, a saber: las estructuras internas del Estado o gobierno, la formación de coaliciones "ganadoras" y el grado de institucionalización de las ong. Esta autora sostiene que el caso mexicano es muy especial porque en los últimos años nuestro país ha experimentado un proceso de democratización. Es por ello, que el Estado mexicano en ciertos momentos pueden ser más frágil o susceptible de la influencia del discurso internacional de los derechos humanos, en particular de las ong abocadas a su defensa y promoción. El carácter distintivo se refuerza si se considera lo que acontece en el mundo hoy en día, pues es indiscutible que el ambiente internacional es favorable a la democracia, los derechos humanos y las ong.

En buena parte del siglo XX, la política externa de México se distinguió por la defensa de los principios de "no intervención en los asuntos internos de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo económico y social, la igualdad jurídica de los Estados, la lucha por la paz y seguridad internacionales y la prohibición del uso de la fuerza."⁹³ Esta postura, en cierta medida, contradice los objetivos propuestos por las ong

⁹² Ibid, pág. 433.

⁹³ José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Salinas de Gortari", en Foro Internacional, vol. XXXIV, octubre - diciembre, 1994, 138, pág. 761. Una discusión más profunda se encuentra en: Partido Revolucionario Institucional, Los siete principios fundamentales de la política exterior de México, México, Partido



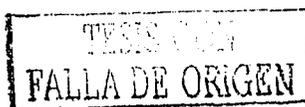
internacionales de derechos humanos ya que impide, de antemano, que dichas organizaciones participen en asuntos internos. La situación se ha dificultado por dos razones: la primera es que el país atraviesa por un período de cambio interno; y la segunda es que el respeto de los derechos humanos es frágil. En general, el gobierno mexicano ha sido renuente y se ha opuesto firmemente a que los actores internacionales emitan una opinión o busquen intervenir en algo que considera un tema estrictamente nacional.

Aunque ésa ha sido la postura del gobierno mexicano, en la realidad no ha podido mantenerse al margen del discurso y de los actores internacionales que demandan la defensa y el respeto de los derechos humanos. Desde la década de los ochenta, la importancia que ellos han obtenido está, en palabras de Sergio Aguayo, "íntimamente relacionada con la apertura de México al mundo, lo que ha significado una globalización de la economía, la política y las sociedades. Entre 1986 y 1997 el gobierno y la sociedad fueron estableciendo sus agendas internacionales, entablando relaciones con grupos del exterior y creando procesos de extraordinaria complejidad."⁹⁴ De acuerdo con este especialista, la tendencia relativa a la internacionalización de la política mexicana provino de dos partes. En una, los actores internos incluyeron el elemento externo en sus acciones; en otra, diversos actores externos comenzaron a interesarse cada vez con mayor intensidad, en México. Este fenómeno identificado por Aguayo constituyó el escenario que posibilitó el surgimiento y auge de ong nacionales abocadas a la defensa de los derechos humanos, teniendo como respaldo el enorme atractivo que creaba México en el extranjero.

La fuerza que adquirió el discurso de los derechos humanos se manifestó también en el plano económico, por ejemplo, en tratados económicos en los que los gobiernos mexicanos de

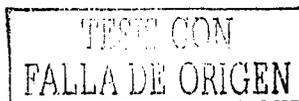
Revolucionario Institucional, 1993, 97 p.

⁹⁴ Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos*, México, Ed. Grijalbo / El Colegio de México, 1998, pág. 276.



los noventa quisieron participar. En el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y en el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea quedó muy clara la relevancia del asunto de los derechos humanos. En cuanto al TLCAN, firmado durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) es sabido que una de las estrategias del entonces presidente para favorecer la firma del acuerdo fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en junio de 1990. En el acuerdo económico con la Unión Europea también se puso de manifiesto el compromiso explícito hacia la democratización y el respeto a los derechos humanos. De modo tal que la famosa cláusula democrática obligó a las partes firmantes a comprometerse con el cumplimiento de los procedimientos democráticos internos y con la protección de los derechos humanos.

El siguiente presidente, Ernesto Zedillo, tuvo más problemas para formar parte del acuerdo con la Unión Europea, y para dar una imagen internacional de ser un gobierno respetuoso de los derechos humanos. La situación de los derechos humanos se volvió más crítica con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), del Ejército Popular Revolucionario (EPR) y otros grupos guerrilleros así como con las matanzas de Aguas Blancas y Acteal y muchos otros sucesos violatorios de los derechos humanos. En ese período presidencial, se hicieron más frecuentes las visitas de representantes y miembros de ong internacionales y organismos regionales ocupados en la defensa y promoción de los derechos humanos. Durante esos recorridos, los visitantes se reunían con representantes de los gobiernos y ong nacionales y locales de derechos humanos así como con las víctimas de las violaciones. A raíz de tales actividades, comenzaron a circular documentos e informes donde se exhibían prácticas constantes proclives a la obstaculización del ejercicio pleno de los derechos humanos. La impunidad, especialmente de los funcionarios gubernamentales, la corrupción, la tortura, el uso del ejército en funciones policíacas o de seguridad interna en

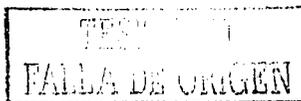


contra del narcotráfico al igual que la existencia de grupos paramilitares en entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, fueron identificados como algunos de los principales problemas en materia de derechos humanos.

Ante tal incursión de miembros de organismos y organizaciones internacionales en asuntos nacionales, el gobierno de Zedillo respondió con la elaboración de una ley para la observación internacional.⁹⁵ Esta ley fue ampliamente criticada por las ong internacionales y nacionales porque buena parte de las acciones de observación internacional responden a sucesos urgentes, por lo tanto el trámite administrativo para la obtención de la visa de observador internacional entorpecía las tareas futuras. Además, estaban en desacuerdo con que la Secretaría de Gobernación mexicana fuese la instancia que juzgara la legitimidad de las organizaciones.

Otra medida relevante que pretendió adoptar el gobierno de México fue solicitar a la OEA la modificación del mecanismo mediante el cual las ong internacionales o los individuos podían presentar sus quejas ante la CIDH. El gobierno de Zedillo basó su propuesta en las siguientes razones: la incompleta e incorrecta información de la cual disponen las ong y algunos individuos para presentar quejas, la incapacidad para presentar adecuadamente las denuncias y la ineptitud por parte de las organizaciones para agotar todas las instancias legales nacionales antes de recurrir a un organismo internacional. Asimismo, agregaba que las ong carecen de personalidad jurídica, por lo cual los Estados están indefensos ante ellas, y que la CIDH frecuentemente actuaba basándose en la información otorgada por las ong pero no por los gobiernos. Al final esta propuesta, presentada por los gobiernos mexicano y peruano, no

⁹⁵ Dicha Ley establecía que las visitas de los observadores deberían hacerse en grupos de diez personas por un período máximo de diez días. Asimismo los interesados debían solicitar la autorización del gobierno mexicano con seis meses de anticipación y deberían probar la seriedad de la organización de pertenencia y su experiencia en el trabajo de observación internacional.



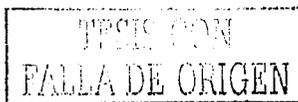
fue aceptada por la Asamblea General de la OEA; ya que uno de los objetivos de la CIDH es constituirse en una alternativa para los individuos y grupos que denuncian violaciones a sus derechos humanos.⁹⁶

Sin embargo, no todas las medidas emprendidas por el gobierno de Zedillo expresaron el rechazo a la intromisión de actores internacionales en los asuntos nacionales. De tal suerte que el gobierno decidió finalmente reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁹⁷ Algunos explican este cambio en que esta Corte es parte de una organización gubernamental internacional, la OEA, de la cual México aceptó voluntariamente ser miembro. Otra razón fue que la Corte constituye una instancia legal internacional que posee un marco de referencia propicio para la discusión de cuestiones internas de los países latinoamericanos. Este cambio de política fue apreciado como una decisión del gobierno mexicano para mejorar la situación de los derechos humanos en el país, es decir, para desaparecer o disminuir la inconsistencia que persiste entre lo que sucede en la realidad y los compromisos a los cuales se ha sometido el Estado.

En efecto, el Estado mexicano ha respondido al discurso internacional de los derechos humanos de diversas formas que van desde el rechazo absoluto, pasando por una "apertura protegida", hasta la cooperación voluntaria. Ana Covarrubias enlista algunas de esas formas, señaladas anteriormente, como el mantenimiento de un discurso no intervencionista, la invitación a representantes de organismos internacionales a visitar el país, un lenguaje de cambio, la reglamentación de observadores extranjeros y el reconocimiento de la jurisdicción

⁹⁶ Véase: Ana Covarrubias Velasco, "No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano", en Arlene B. Tickner (comp.) Sistema interamericano y democracia, Colombia, Centro de Estudios Internacionales, Ediciones Uniandes, Organización de Estados Americanos, 2000, pp. 51 - 64.

⁹⁷ Como se dijo en el subapartado correspondiente al sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite sentencias que son obligatorias pero no ejecutivas. Por lo tanto, con todo y que la Corte sea un tribunal internacional, a lo más que se expone un Estado es a que se divulgue internacionalmente el poco o nulo compromiso que tiene en la defensa y promoción de los derechos humanos.



de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁹⁸ Pero lo que es una conclusión indiscutible es que el discurso internacional de los derechos humanos ha tenido un papel decisivo, como nunca antes en las políticas interna y externa del país.

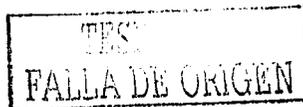
Los años noventa en México son interesantes para el tema de los derechos humanos por varias razones. En primer lugar, el caso mexicano comprueba la tesis de Thomas Risse en torno a que en de los últimos años, las redes transnacionales de cabildeo e influencia han logrado imponerse en cierto sentido sobre los Estados; de modo tal que se han impulsado una modificación en la condición de los derechos humanos. Ciertamente este relativo triunfo no hubiese sido posible sin la existencia de un ambiente internacional proclive a la defensa de los derechos humanos, la firma de importantes acuerdos económicos y financieros, así como un contexto nacional de democratización.

En segundo lugar, el sexenio de Salinas también comprueba otra hipótesis ---en esta ocasión de Andrew Moravcsik--- quien sostiene que donde existe un gobierno no democrático interesado en fortalecer su credibilidad interna, puede surgir una imagen de instituciones de derechos humanos.⁹⁹ Según Sthepen David, los líderes débiles e ilegítimos de los países en desarrollo, con frecuencia consideran más peligrosos a sus adversarios internos que a los externos; por lo tanto, existen mayores probabilidades de que establezcan alianzas internacionales que socaven a sus oponentes nacionales. En muchas ocasiones resultó más fácil que el presidente en curso, Salinas o Zedillo, atendiera las demandas en materia de derechos humanos de actores internacionales, que aquellas expuestas por miembros de ong nacionales, de partidos políticos de oposición

En tercer lugar, a pesar de que los dos presidentes de los años noventa aspiraban a sus

⁹⁸ A. Covarrubias Velasco, "El problema de los..." en op. cit., pág. 450.

⁹⁹ A. Moravcsik, op. cit., pág. 247.



gobiernos fueran democráticos, las ong nacionales tuvieron que recurrir al *efecto boomerang* para alcanzar sus objetivos. Al comentar este recurso, Thomas Risse sostiene que “en el caso de los regímenes autoritarios, muchas evidencias muestran que el establecimiento de vínculos fuertes y duraderos entre los grupos de oposición internos y las coaliciones internacionales de cabildeo e influencia, puede tener un efecto definitivo en los procesos de apertura e, incluso, de democratización.”¹⁰⁰ En pocas palabras, el efecto boomerang consiste en que los actores no estatales o integrantes de partidos y grupos políticos contrarios al régimen en función, consigan establecer relaciones y alianzas con actores internacionales para que éstos presionen al gobierno nacional. Así, los actores nacionales recurren a la presión internacional para alcanzar sus objetivos.¹⁰¹ Se supone que después de un tiempo, cuando la democracia está cabalmente instalada, esta situación cambia a tal grado que ya no tiene sentido recurrir a esta estrategia puesto que el Estado mantiene una comunicación cercana con los actores locales.

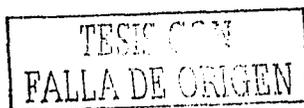
2.6 Conclusiones

La universalidad de los derechos humanos es un hecho incuestionable, pero no puede dejarse a un lado, como lo ha dicho Richard Wilson, que las interpretaciones locales del discurso de los derechos humanos depende de biografías personales, historias de la comunidad y otras expresiones de las relaciones entre los grupos de poder.¹⁰² Por lo tanto, las versiones legales formales tienen que ser descubiertas y no asumidas de antemano. Lo más interesante es que a pesar de que los países son tan distintos entre sí, existe un conjunto de principios comunes que

¹⁰⁰ T. Risse, “Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial”, en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre – diciembre 1999, pág. 388.

¹⁰¹ Resalta el hecho de que este mecanismo haya sido estudiado originalmente para analizar el impacto que tuvieron en América Latina las ideas sobre los derechos humanos.

¹⁰² R. Wilson (comp.), op. cit.



son incorporados en las leyes locales. Estos hechos, sin duda, conducen necesariamente a la elaboración de investigaciones futuras que profundicen tanto en los procesos de constitución de dichos principios comunes, como en las distintas maneras en que el discurso internacional de los derechos humanos ha sido adoptado y reinterpretado en los marcos jurídicos nacionales.

En este capítulo, por lo pronto, se exploró el impacto e influencia que tuvo el discurso internacional de derechos humanos en los gobiernos mexicanos de los noventa. Y será en los siguientes en donde se examinarán las formas en que los derechos humanos han impregnado las demandas de distintos grupos de la sociedad mexicana, hasta llegar a convertirse en articuladores de las acciones las ong. La trascendencia de la lucha por la defensa de estos derechos en los años noventa fue tal, que reactivó la participación de la sociedad civil mexicana y alentó, e incluso encabezó en cierto momento, el movimiento democrático nacional.

Como se ha visto en estas páginas, en el discurso internacional de derechos humanos participan una amplia gama de actores, con características diferentes en sus modos de actuar pero con metas similares. Si a esto le agregamos el perfil y las funciones del Estado moderno que hoy están definiéndose, es claro que la riqueza del tema que interesa merece el análisis teórico y la refutación empírica constantes.

Uno de los aspectos más críticos que implica la promoción de los derechos humanos y de la democracia es la intervención en asuntos nacionales y/o locales que ella supone. En este sentido, las preguntas en torno a: ¿con base en qué se considera que un régimen defiende o no los derechos humanos?, ¿a quién le corresponde defenderlos (al Estado, al gobierno, a la sociedad, a las ong, a la comunidad internacional) y de qué manera?, ¿quién y por qué evalúa las situaciones nacionales de los derechos humanos?, entre otras, generan intensos debates en el presente porque reproducen las luchas entre los países hegemónicos *versus* los países

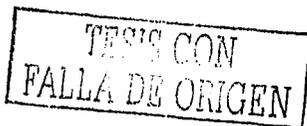


débiles así como el viejo conflicto entre los países occidentales y los no occidentales. Estas interrogantes no admiten respuestas absolutas ya que, de algún modo, apuntan a la esencia de nociones que hoy experimentan profundos cambios, como los derechos humanos, la soberanía estatal, el Estado y la globalización. En todo caso, lo que se encuentra son diversas reacciones nacionales que paulatinamente se han sumado a la defensa internacional de los derechos humanos pero que, a la vez, han tratado de conservar la soberanía del Estado.

Respecto a esto, la experiencia mexicana es bastante ilustrativa porque durante los años noventa los gobiernos federales respondieron de diversas y contradictorias formas al discurso internacional de los derechos humanos. Sin embargo lo que queda fuera de duda es la gran influencia que dicho discurso, mediante la participación de múltiples actores internacionales y nacionales, alcanzó en la política mexicana y, particularmente, en el proceso de democratización.

Ahora bien, el siguiente capítulo contiene una revisión de las propuestas teóricas elaboradas para conceptualizar y explicar a las ong y las redes de defensa presentes en las sociedades contemporáneas. En cuanto a estas propuestas, fueron elegidas dos aproximaciones básicas: una es el resultado de las reflexiones sociológicas y políticas sobre las ong; la otra es el producto de las recientes teorías internacionalistas en torno a los actores transnacionales, dentro de los cuales se encuentran las ong. Además, el capítulo incluye un breve panorama de la discusión acerca de la universalidad de los derechos humanos *versus* el relativismo cultural.

En general, el tercer capítulo busca abordar el concepto de ong y el de derechos humanos como un paso previo al análisis específico de la situación de los derechos humanos en los noventa a la luz de la participación de las ong mexicanas.



Capítulo 3

Hacia una definición de las ong de derechos humanos

En el capítulo anterior se expuso que en el discurso internacional de los derechos humanos existe una marcada presencia de actores no estatales o, más específicamente, de actores transnacionales. Los especialistas en relaciones internacionales han puesto el acento en el análisis del impacto de tales actores en la política tanto nacional como internacional. No obstante, hay otras disciplinas que también se han abocado al estudio de algunos de esos actores transnacionales. En el caso particular de las ong, su creciente influencia en las sociedades contemporáneas ha provocado que se hayan convertido en objeto de estudio de diversas disciplinas, entre ellas ---además de las relaciones internacionales---, la sociología, la ciencia política y la antropología.

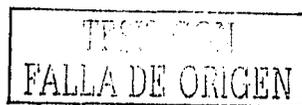
Ahora bien, es cierto que actualmente el término ong remite a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Esta primera definición no tiene, en principio, mayores dificultades. La polémica surge cuando se profundiza en aquellas características que las definen y que intentan recuperar y sintetizar las numerosas expresiones que este tipo de organizaciones tienen en el mundo. En otras palabras, se ha buscado especificar con claridad aquellas cualidades que las convierten en organizaciones muy diferentes de otras como las

organizaciones populares, los movimientos sociales, los sindicatos, organismos internacionales, etc.

Este capítulo, precisamente, tiene el objetivo de explorar y comparar las principales vertientes teóricas que han encontrado en las ong un objeto de estudio novedoso y fundamental para la explicación de los procesos políticos en las sociedades contemporáneas. Teniendo en mente la construcción de una definición de ong, aquí se recogen dos intentos por construir el concepto de ong por un lado, desde la sociología y la ciencia política y, por otro, desde las relaciones internacionales.

El examen de los distintos esfuerzos analíticos por construir una definición y elaborar teorías que expliquen el nacimiento, desarrollo y propagación de las ong en el mundo entero, pone de manifiesto la riqueza de las experiencias locales y la dificultad de arribar a una definición comprehensiva. Un factor que tiene un peso relevante en ello es la diversidad de términos alternativos propuestos para evitar la vaguedad inherente al concepto de ong que, a su vez, responden a intereses políticos e ideológicos de sus promotores. Con todo, hoy el nombre ong alude a un universo de organizaciones heterogéneas, que poseen rasgos y realizan acciones también bastante diferentes entre sí.

Además de estos temas, este capítulo busca profundizar en el otro concepto que acompaña a las ong que interesan en esta investigación. Me refiero a los derechos humanos. A diferencia de las discusiones que provoca la definición de ong, el significado de los derechos humanos goza de cierto consenso. No obstante, si se profundiza en dicho significado y se toman en cuenta algunos hechos (el aborto, la eutanasia, la pena de muerte o la extirpación del clitoris) presentes en nuestros días, se verá que tal consenso es bastante discutible. La universalidad de los derechos humanos tiene aparentemente como principal adversario el relativismo cultural. Paradójicamente, más adelante se advertirá que la distinción entre las



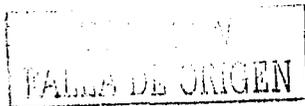
sociedades occidentales y no occidentales no siempre corresponde al debate entre la universalidad y la relatividad de los derechos humanos; es decir, a veces existen diferencias bastante profundas en el respeto y defensa de los derechos humanos que se localizan entre las propias sociedades occidentales.

3.1 Emergencia de las ong: una aproximación teórica al tema

En México, todavía en la primera mitad de la década de los 80 no sólo en la literatura especializada de la ciencia política y la sociología, sino también en la prensa y los medios de comunicación, las ong eran casi desconocidas. Salvo alguna referencia a ciertas organizaciones internacionales con más trayectoria y renombre, como Amnistía Internacional, en nuestro país pocos sabían de ellas, inclusive, entre los expertos en el estudio de la política al igual que muchos políticos, tampoco las conocían.

Si se comparan esos años con lo que sucede en la actualidad, la presencia e influencia de las ong en los ámbitos políticos nacionales e internacionales es sorprendente. En poco tiempo, se han convertido en un vasto tema para distintas disciplinas sociales y en un espacio de trabajo y participación política. Su nombre por más polémico que resulte, es un término que hoy es familiar al ciudadano (a) común.¹

¹ La discusión ha girado en torno al carácter *no gubernamental* de estas organizaciones. En nuestro país, como en muchos otros, han sido varios los intentos por hacerse llamar de diferente forma. Algunos prefieren, por ejemplo, darse a conocer como organismos civiles, otros optan por organizaciones ciudadanas. En realidad, lo que pretenden al utilizar otros nombres es quitarle la dimensión negativa que está en el término ong. Pero aunque muchas veces los integrantes de estas organizaciones se adjudiquen una denominación distinta, se les continúa llamando ong. Para una muestra de los que sucede en el ámbito internacional, consúltese: Anne Gordon Drabek, "Development alternatives: The challenge for NGOs ---An overview of the issues", en World Development Gran Bretaña, 1987, vol. 15, pp. IX - XV Y en nuestro país, léase: Ursula del C. Zurita Rivera, Participación política y políticas públicas. Un estudio de las ong's de derechos humanos en México, Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México 1996, 179 p.; José Luis Méndez (coord.) Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa-International Society for Third Sector Research-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., 1998, 495 p.



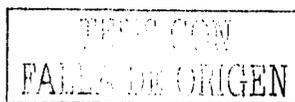
Para comprender cómo en pocos años las ong han conseguido esta presencia, es necesario hacer varios planteamientos. Algunos de ellos tienen que ver con la historia misma de los orígenes de esta particular forma de participación política en un contexto determinado; esto es, saber qué llevó a un conjunto de personas a trabajar de un modo especial sobre una temática que implicaba cierta insatisfacción para determinados individuos. Pero más allá de la historia particular de cada organización, es pertinente considerar los contextos nacionales e internacionales de donde han surgido las organizaciones no gubernamentales.

Un elemento muy difundido es el resultado altamente benéfico que ha significado el desarrollo de la tecnología de la comunicación en la formación, mantenimiento y expansión de estas organizaciones.² Maryann K. Cusimano, Mark Hensman y Leslie Rodríguez señalan que ahora las ong pueden identificar miembros o adeptos, solicitar financiamientos, comunicar sus actividades y difundir sus objetivos con mayor rapidez.³ Y si bien, las ong han existido desde antes de que fuera común poseer una computadora personal (¡claro, en ciertos sectores!), no cabe la menor duda de que los avances en la tecnología han facilitado la propagación de estas organizaciones.⁴

² Consúltese: Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, 257 p.; Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), Cultures of politics. Politics of cultures. Revisioning latin american social movements, USA, Westview Press, 1998, xiii, 459 p.

³ Maryann K. Cusimano, Mark Hensman y Leslie Rodríguez, "Private-sector transsovereign actors-MNCs and NGOs", en M. K. Cusimano (comp.), Beyond sovereignty. Issues for a global agenda, Boston-Nueva York, Bedford/St. Martin's, 2000, xvi, pág. 259.

⁴ Merilee S. Grindle subraya, como muchos autores que estudian la globalización, que este proceso acentúa las diferencias socioeconómicas existentes dentro de un país y entre países y regiones del mundo. Para ella, quienes sí disfrutan de los efectos positivos de la globalización: "son muchos países en desarrollo que se han caracterizado por tener una élite pequeña, altamente educada y orientada internacionalmente, la cual está cómodamente instalada en un mundo de rápido desarrollo y con una tecnología cambiante. Las personas que integran estas élites manejan grandes compañías del sector privado, trabajan en secretarías gubernamentales y están conectados con los encargados de hacer las políticas económicas; también dirigen ong o laboran en universidades privadas y públicas. Disponen de equipos personales de computación, tienen teléfonos celulares. Viven en grandes ciudades, viajan constantemente e interactúan exitosamente en círculos internacionales. Estos individuos se contraponen a la inmensa mayoría de los ciudadanos de sus propios países, quienes viven en suburbios y vecindarios pobres sin electricidad o con suministro esporádico de este servicio. Estas enormes



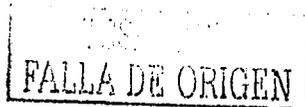
Las ong constituyen un fenómeno que ha originado novedosos debates teóricos en las ciencias sociales. La emergencia de estas organizaciones esta enlazada al despliegue de nuevas formas de acción colectiva o participación política que algunos denominan de modo general *modalidades de participación política no electoral o no tradicional*.⁵ Estas formas de acción colectiva ---que se han producido en función de las particularidades del contexto en el que se desenvuelven pero que comparten ciertas características--- significan para algunos la revaloración de la estrecha relación entre cultura y política. Esta relación, que fue ignorada o descuidada en las grandes teorías sociológicas y politológicas, en el presente ocupa un lugar central en estas teorías.⁶ Parecería que la realidad se ha cobrado este menosprecio y desde hace varias décadas (en América Latina, tres por lo menos), se han gestado estas formas de acción colectiva que han llegado a cimbrar los ámbitos políticos y académicos.

Al respecto, es necesario exponer algunos planteamientos que expresen la relevancia y pertinencia del estudio sobre las ong. En primer lugar, la participación política de nuevos actores sociales requiere una concepción distinta del ámbito político, que trascienda las instituciones, prácticas y actores tradicionales. Sonía Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar elaboran una propuesta en torno a los elementos que configuran hoy por hoy el ámbito político, a saber: sus participantes, sus instituciones, sus procesos, su agenda y su

poblaciones cuentan, si acaso, con bajísimos niveles de escolaridad, carecen de teléfonos y nunca han tenido acceso directo a una computadora. Por lo tanto, están en completa desventaja de aquellos que dirigen el mundo dado que no disfrutan de oportunidades educativas ni de la familiaridad con la tecnología de la era actual." M. S. Grindle, "Ready or not: the developing world and globalization", en Joseph S. Nye Jr. y John D. Donahue (comps.), *Governance in a globalizing world*, Massachusetts y Washington, Visions of governance for the 21st Century-Brookings Institution Press, 2000, xii, págs. 190 y 191.

⁵ "La participación política es aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante." Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos" en Stefano Bartolini, G. Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*. España, Alianza Ed., 1992, pág. 180.

⁶ S. E. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (comps.), *op. cit.*



espacio.⁷ Hay que recordar, según se vio en el capítulo anterior, que este ámbito presenta cambios decisivos debido a la globalización. En la política actual, los participantes no son sólo los Estados, ni las instituciones tradicionales son las únicas que definen y enmarcan los procesos y decisiones políticas.⁸ Las agendas políticas están construidas por la participación decisiva de actores no estatales nacionales y no nacionales, por una parte; y, por la otra, el espacio de la política ha dejado de ser monopolio del Estado moderno.

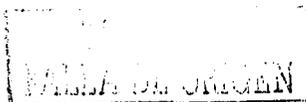
En segundo lugar, estas formas de acción colectiva poseen un atractivo mayor en el marco de la tercera ola de democratización, ya que constituyen el ingrediente activo de la sociedad civil, que apela y construye la democracia en países no democráticos o bien, que refuerza y consolida la democracia en aquellos que ya transitaron a este estadio.⁹ Si bien los procesos de construcción democrática son discontinuos, las formas de acción colectiva articuladas alrededor de la demanda de ciudadanía encabezadas por la sociedad civil representan un aspecto fundamental para explicar el éxito o fracaso de la democracia.

La relación entre los movimientos sociales, la ciudadanía y la sociedad civil aparece llena de sentido y alimenta la elaboración de nuevos significados e interpretaciones de la lucha política. Esta lucha, dice Alberto Melucci, no tiene que ver con la representación política ni con sus canales institucionales. Tiene que ver, por el contrario, con el poder y el acceso a la

⁷ Ibidem

⁸ En el capítulo anterior se mencionó que, de acuerdo con Peter Uvin, esta percepción nunca respondió a la realidad. En otras palabras, los Estados no fueron, no han sido, ni son los únicos actores de la arena internacional. También Matthew Evangelista hace la misma observación. P. Uvin, "From local organizations to global governance: the role of ngos in international relation", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, x, pp. 9 - 29 y M. Evangelista, "The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union", en International Organization, 49, 1, invierno 1995, pp. 1 - 38.

⁹ Un interesante análisis sobre estas formas de organización está brillantemente desarrollado en un artículo de Patricia Chilton. En él, la autora analiza algunos de los cambios políticos más significativos que tuvieron lugar en Europa del Este a la luz del papel que tuvieron ciertos movimientos sociales en la creación de coaliciones transnacionales y que dieron lugar a transformaciones de sus regímenes políticos. Véase: P. Chilton, "Mechanics of change: social movements, transnational coalitions, and the transformation processes in Eastern Europe", en Thomas Risse-Kappen (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, xvi, pp. 189 - 226.



creación de novedosos significados que enmarcan la acción política.¹⁰ La influencia de estas formas de acción colectiva en el destino de la democracia, implica una concepción de ésta que rebasa el sistema político porque se pretende erradicar las injusticias sociales. El logro de este objetivo, para muchos otros autores, no puede ser asegurado por la democracia.¹¹

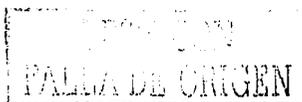
En general, el acercamiento teórico a las ong se ha apoyado en los enfoques sobre los denominados nuevos movimientos sociales así como en los relativos a la acción colectiva. Una parte considerable de los estudios consisten en una descripción de cómo surgen, qué hacen, quiénes las forman, quién o quiénes les dan financiamiento, cuál es la población a la que destinan sus acciones o cuáles son sus objetivos. Al final, concluyen que las ong forman una categoría diversa, ecléctica y que implican un amplio rango de actividades, funciones, temas abordados, estructuras organizativas. Por ello, la construcción de una definición comprehensiva de las ong es una tarea casi imposible.¹²

En donde sí existe un desarrollo teórico más amplio es en la disciplina correspondiente a las relaciones internacionales. Sin duda, este hecho no es casual, pues se trata de analizar aquellas organizaciones que cada vez no sólo son más visibles en el ámbito internacional, sino que tienen un papel decisivo en la comunidad internacional, en el sistema de las Naciones Unidas, en la solución de conflictos internacionales y en la atención de problemáticas globales. En efecto, las ong se han convertido en actores transnacionales con una definitiva incidencia en las políticas nacionales e internacionales de los Estados miembros de la

¹⁰ Alberto Melucci, "Third World or planetary conflicts?", en S. E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (comps.), *op. cit.*, pp. 422 - 429.

¹¹ Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl opinan que la democracia no es necesariamente más eficiente desde el punto de vista económico que otras formas de gobierno. Es cierto que a largo plazo podrían ser observables algunos efectos positivos en la distribución del ingreso o en la educación; sin embargo, sería erróneo esperar que estas mejoras ocurran de forma inmediata como también que son características inherentes a la democratización. P. Schmitter y T. L. Karl, "¿Qué es... y qué no es la democracia?" en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, pp. 37 - 49.

¹² M K. Cusimano, M. Hensman y L. Rodríguez, *op. cit.*, pág. 256.



comunidad internacional.

De acuerdo con Hazel Smith el constructivismo social representa el desafío más serio a la hegemonía de la corriente realista dentro de las relaciones internacionales.¹³ Este enfoque significa una innovación metodológica que al incorporar el estudio de los actores no estatales, permite examinar los problemas centrales de la política internacional de una forma más matizada que el realismo¹⁴ y el liberalismo.¹⁵ La tarea principal de esta corriente es indagar cómo los intereses e identidades de los Estados están socialmente construidos. El argumento básico es que el Estado está inserto en reglas y convenciones sociales que constituyen su identidad y las razones que motivan a los actores. De este modo, agrega Smith, los aspectos institucionales o culturales de la estructura del Estado (las normas institucionales) conforman y regulan el comportamiento estatal. Existe una relación estrecha entre identidad, intereses, política y estructura de los Estados; en la que las normas son tanto constituyentes como constituidas por el comportamiento de los Estados.¹⁶

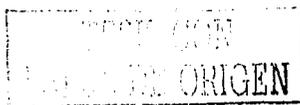
El constructivismo social y el realismo coinciden en que para ambos el Estado

¹³ Hazel Smith, "Why is there no international democratic theory?", en H. Smith (comp.), Democracy and international relations. Critical theories-problematics practices, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xii, pág. 13.

¹⁴ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye reconocen que para los realistas, la política internacional es una lucha por el poder. A diferencia de la que se experimenta en la política nacional, la lucha en el ámbito mundial está dominada por la violencia organizada. Tres cuestiones centrales sustentan esta percepción: 1) los Estados son los principales actores en la política mundial. 2) la fuerza es un instrumento utilizable y efectivo de la política internacional, y aunque otros instrumentos pueden ser empleados, éste es el más efectivo. 3) la seguridad militar se localiza en el punto más alto de la jerarquía de los asuntos en la política mundial, por abajo están otros asuntos como los económicos y sociales. Léase: R. O. Keohane y J. S. Nye, "Complex interdependence and the role of force", en Robert J. Art y Robert Jervis (comps.), International politics. Enduring concepts and contemporary issues, quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, pág. 234.

¹⁵ Para el liberalismo, el Estado es un fenómeno de segundo orden. El sistema internacional está basado en compromisos sobre la libertad y la racionalidad así como la idea del progreso inevitable. Esta perspectiva trasladó la teoría política aplicada a los Estados, basado en el individuo y su libertad, al sistema internacional. La figura del Estado sustituyó al individuo que habita los Estados. Ante las inconsistencias que provocó esta analogía teórica, este enfoque se conformó con aceptar, sin mayor cuestionamiento, que el Estado es lo que importa en la práctica y en el estudio de las relaciones internacionales. H. Smith, op. cit., págs 11 y 12.

¹⁶ Aquí se ha optado por hablar del constructivismo social en la teoría de las relaciones internacionales como una corriente compacta. Sin embargo, esto no rechaza la existencia de diversas percepciones matices en el interior de este enfoque. Ibid., pág. 13.



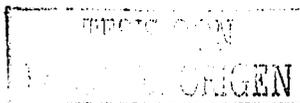
permanece como la entidad materializada, con intereses y capacidades analíticamente distinguibles de los contextos sociales compuestos por individuos, de los cuales surgen o se alimentan. La diferencia reside en que el realismo toma el proceso de materialización del Estado como dado, en tanto que el constructivismo social concibe a los Estados como unidades que son colectivamente socializadas; esto es, que se convierten en actores sociales a través de su interacción con otras entidades materializadas. Lo cierto es que a la luz de la globalización, la crisis del realismo es más aguda ya que la política mundial no puede ser concebida únicamente como el resultado de la interacción entre los Estados.¹⁷

La literatura sobre las relaciones transnacionales se sitúa en el constructivismo social, ya que trata de superar la brecha existente entre aquellas aproximaciones que aseguraban el predominio de los Estados en las relaciones internacionales y aquellas otras que otorgaban ese papel a la sociedad. Lo que se quiere evitar es, sostiene Thomas Risse-Kappen, continuar ignorando los vínculos que las sociedades y los actores sociales mantienen más allá de las fronteras nacionales, y que han tenido un innegable impacto en las políticas nacionales.¹⁸ La cuestión central, para Leon Gordenker y Thomas G. Weiss es examinar los roles específicos que las ong desempeñan en las redes transnacionales como organizaciones intermediarias entre el Estado y el mercado, entre lo local y lo global.¹⁹ A partir de una percepción diferente de la arena internacional, de los participantes y de las coaliciones y redes que de ella surgen, el estudio de las relaciones transnacionales ha despertado en los últimos años gran interés. La

¹⁷ Steve Smith, "New approaches to international theory", en John Baylis y Steve Smith (comps.), The globalization of world politics. An introduction to international relations, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1997, pp. 165 - 190.

¹⁸ T. Risse-Kappen, "Bringing transnational relations back in: introduction", en Risse-Kappen (comp.), op. cit., pp. 3 - 33.

¹⁹ Leon Gordenker y Thomas G. Weiss, "Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions", en T. G. Weiss y L. Gordenker (comps.), Ngos, the UN, and global governance, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, pág. 20.



transformación de los regímenes políticos, la democratización de los Estados, la defensa de los derechos humanos y la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, son algunos de los temas abordados por los expertos de área.

La investigación sobre las ong nacionales se ha visto beneficiada por el interés que han suscitado tanto la configuración como el desarrollo de las relaciones transnacionales.²⁰ Dentro de esta corriente es notable el intento de establecer marcos analíticos que expliquen el alcance o los efectos de la operación de dichas relaciones en los ámbitos nacionales, específicamente en el área de las políticas.²¹ La utilización de aproximaciones como ésta permite rebasar, en primer lugar, aquellos análisis que se dedicaban a describir las características de las ong. En segundo lugar, posibilita arribar a una comprensión más profunda de las ong, en tanto que son abordadas considerando de forma central los lazos y coaliciones que establecen con otros actores locales, nacionales e internacionales. En tercer lugar, consigue examinar las consecuencias que las relaciones y coaliciones transnacionales tienen en las transformaciones políticas de los Estados en cuestión.

La reflexión sobre esta área de estudio ha propagado un intenso debate sobre los conceptos de las relaciones transnacionales, las redes y las coaliciones así como el impacto

²⁰ M. K. Cusimano, M. Hensman y L. Rodríguez, op. cit.; T. Risse-Kappen (comp.), op. cit.; T. Risse, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre, 1999, pp. 375 - 403; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, 318 p.; Margaret E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre 1999, pp. 404 - 428; M. E. Keck y K. Sikkink Activists beyond borders. Advocacy Networks in International Politics, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998, xii, 228 p.; Jackie Smith, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (comps.), Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state, Nueva York, Syracuse University Press, 1997, 311 p.

²¹ Carlos Tejo piensa que la insistencia de estudiar el impacto de las ong en los Estados expresa una visión limitada sobre estos actores pues se menosprecia el rasgo principal de su actuación, que es precisamente la trascendencia de las fronteras nacionales. Léase: C. Tejo García, "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional" en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ONG y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, pp. 172 - 247.



que alcanzan en la política nacional e internacional. Por ejemplo, Matthew Evangelista²² y Thomas Risse²³ coinciden al definir las relaciones transnacionales como aquellas interacciones regulares establecidas a lo largo de las fronteras nacionales, cuando al menos un actor es un agente no estatal o no opera en nombre de un gobierno o una organización intergubernamental. Keck y Sikkink, por su parte, identifican tres tipos de relaciones transnacionales en función de sus motivaciones: aquéllas que se guían por objetivos principalmente *instrumentales* (compañías transnacionales y bancos); las que se orientan por las ideas que se refieren a causas y efectos (grupos científicos o comunidades epistémicas); y las que tienen como motivación primordial los valores y los principios, es decir, las redes transnacionales de cabildeo e influencia.²⁴

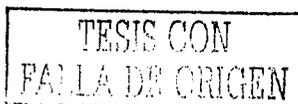
Anne Drabek señala que las redes constituyen un medio de expresión para las ong, recaban y difunden información, y, por último, conforman un espacio de discusión entre sus miembros.²⁵ Keck y Sikkink, por el contrario, no sólo no distinguen entre red y coalición sino que las mezclan en su definición de redes transnacionales y dicen: "el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia (transnational advocacy networks)* describe un nuevo e importante conjunto de actores de las relaciones internacionales, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamental a partir de convicciones o valores (*principled ideas*). En una red transnacional de cabildeo e influencia participan actores que trabajan internacionalmente a favor de un asunto y que se mantienen unidos por un discurso común, por valores que se comparten y por un gran número de intercambios de información y servicios. Estas redes predominan esencialmente en los ámbitos en los que los valores desempeñan un papel esencial

²² M. Evangelista, *op. cit.*, págs. 4 y 5.

²³ T. Risse, "Avances en el estudio...", en *op. cit.*, pág. 375.

²⁴ M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de...", en *op. cit.*, pág. 413.

²⁵ A. G. Drabek, *op. cit.*



y la información es ambigua."²⁶

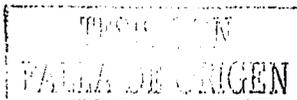
Según estas autoras, los miembros de estas redes participan en ong, organismos gubernamentales e intergubernamentales, lo cual les permite influir simultáneamente en numerosos y diversos ámbitos. Algunos de los temas que abordan son los derechos humanos, de la mujer y el medio ambiente, entre otros. Su trabajo consiste en transmitir ideas, colocar los temas de su atención en los debates y agendas políticas nacionales e internacionales, incidir en la participación de regímenes internacionales, vigilar la aplicación de normas y reglas internacionales abocadas a la defensa de tales derechos. El aspecto central es el intercambio de información. Y la novedad reside en la sorprendente capacidad que poseen para movilizar estratégicamente la información a partir de la dramatización de la presentación del problema, la apropiación de eventos simbólicos y la apelación a la responsabilidad moral.

Las redes transnacionales ejercen gran influencia en la divulgación mundial de los valores, normas e ideas referentes a tópicos tan diversos como los derechos humanos, la seguridad internacional o el medio ambiente. Pero estas redes no siempre orientan sus acciones por *causas legítimas*. Risse ejemplifica esta otra vertiente de las redes con los fenómenos del terrorismo transnacional y el fundamentalismo islámico. Otros autores, como Rajes Tandom y K. Naidoo, argumentan que las redes, sólo pueden ser consideradas así, siempre y cuando estén comprometidas con los valores centrales de la sociedad civil como la tolerancia, la reciprocidad, la paz y el respeto a la ley.²⁷ Por ende, el terrorismo, el fundamentalismo religioso y el crimen organizado no podrían ser tipificados como redes de ong.²⁸

²⁶ M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de...", en *op. cit.*, págs. 404 y 405.

²⁷ Rajes Tandom y K. Naidoo, "The promise of civil society", en K. Naidoo (comp.), Civil society at the millenium, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1999, pp. 1 - 16.

²⁸ Sin embargo, no existe un consenso sobre este planteamiento: Jude L. Fernando y Alan W. Heston piensan que



En una versión más simplificada de las redes transnacionales, Leon Gordenker y Thomas G. Weiss sostienen que ellas dependen de la participación de personas de diferentes países y organizaciones que establecen esa relación por un tiempo determinado.²⁹ Las redes se definen por lo que hacen, y no de acuerdo a una forma organizacional, una estructura determinada o un accesorio material. Al constituir lazos organizativos horizontales, la participación de los miembros está basada en la autonomía e interdependencia de cada uno de ellos.

En las siguientes páginas se expondrán detalladamente estas dos grandes aproximaciones al estudio de las ong, y se dará cuenta de los ejes centrales a partir de los cuales se aborda el análisis de estos actores. Adicionalmente, se discutirán algunos puntos endebles de estas dos rutas que han sido tomadas por aquellos que buscan explicar la participación de las ong en escenarios nacionales e internacionales.

3.2 Hacia una definición de las organizaciones no gubernamentales

En la actualidad no existe un consenso sobre la definición de ong. No obstante, los especialistas en este tema coinciden en señalar la gran heterogeneidad que las caracteriza. Esta heterogeneidad se sustenta, en términos generales, en la diversidad de objetivos planteados alrededor del campo temático al cual dirigen sus acciones (salud, ecología, promoción del desarrollo, derechos humanos, etcétera); por el tipo de población objetivo (mujeres, niños,

incluso el crimen organizado internacional, el terrorismo, las organizaciones separatistas, las sociedades secretas podrían ser clasificadas, en ciertas circunstancias, como ong. J. L. Fernando y A. W. Heston, "Introduction: The role of ngo's: charity and empowerment", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 554, noviembre 1997, pág. 10. Esta discusión no debe confundirse con la que introduce Felice D. Gaer cuando comenta que algunos gobiernos autoritarios y represivos califican, para minimizar las críticas hacia ellos, de que las ong son simpatizantes o se inspiran en el terrorismo. F. D. Gaer, "Reality check: human rights ngos confront governments at the UN", en T. G. Weiss y L. Gordenker (comps.), op.cit., pág. 64.

²⁹ L. Gordenker y T. G. Weiss, op.cit., pág. 35.



ancianos, indígenas, migrantes, población en general, entre otros); y por el alcance local, estatal, nacional e internacional del trabajo que realizan.

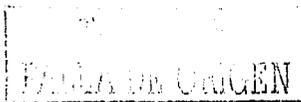
Aunque los orígenes del término *ong* se remontan a mediados del siglo XIX, este tipo de organización es mucho más antiguo.³⁰ Si se aplica lo que hoy se entiende por *ong* a asociaciones de épocas pasadas, muchas posiblemente podrían ser consideradas de este modo. Por ejemplo, las asociaciones voluntarias, las organizaciones de caridad, las iglesias, las misiones coloniales, entre otras.³¹ Sin embargo, las Naciones Unidas fueron las primeras que utilizaron ese término en 1949.

Desde entonces, bajo ese nombre se ha agrupado una amplia gama de organizaciones diferentes, por un lado; y, por otro, se han difundido numerosos términos cercanos al concepto de *ong* tales como asociaciones voluntarias, asociaciones ciudadanas o cívicas, organizaciones de nuevos movimientos sociales, organizaciones de base, organizaciones populares, organizaciones cuasi gubernamentales, organismos no gubernamentales de desarrollo.³² La utilización de distintos nombres para describir organizaciones similares o, viceversa, el empleo de un mismo término para hablar de organizaciones desiguales entre sí, dificulta el empleo adecuado del concepto *ong*. Adicionalmente, la complejidad aumenta porque se

³⁰ J. L. Fernando y A. W. Heston, *op. cit.*, pág. 10. Charles Chatfield señala que en los siglos XIX y XX las *ong* internacionales crecieron con mayor rapidez que las organizaciones gubernamentales, una vez que las sociedades se complejizaron y formalizaron, fue entonces cuando la participación ciudadana se canalizó a través de las asociaciones voluntarias. Algunas de estas asociaciones se vincularon entre sí más allá de las fronteras nacionales, formaron redes y crearon organizaciones tan diversas como la Sociedad en contra de la Esclavitud (Anti-slavery Society) (1839), el Sindicato Tipográfico Internacional (International typographical union) (1852), la International Association of Geodesy (1862), la Alianza Mundial de Asociaciones Cristianas de Hombres Jóvenes (World alliance of young men's christian associations) (1855), Comité Internacional de la Cruz Roja (1863). Los datos que ofrece Chatfield muestran que hasta 1874 se habían formado 32, en 1914 existían 466 y para 1944 había 1083, aunque no todas consiguieron sobrevivir. Cfr. C. Chatfield, "Intergovernmental and nongovernmental associations to 1945", en J. Smith, C. Chatfield y R. Pagnucco (comps.), *op. cit.*, págs. 20 y 21.

³¹ Stephen D. Krasner, por ejemplo, analiza el papel de la iglesia católica y de las corporaciones multinacionales considerándolas como dos de los actores transnacionales más efectivos, la primera desde el mundo antiguo y las otras a partir del mundo contemporáneo. Cfr. S. D. Krasner, "Power politics, institutions, and transnational relations", en T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink (comps.), *op. cit.*, págs. 262 y 263.

³² Louis Kriesberg, "Social movements and global transformation", en J. Smith, C. Chatfield y R. Pagnucco (comps.), *op. cit.*, pp. 3-18.



traslapan las dimensiones nacionales e internacionales en las que dichas organizaciones trabajan. La indagación sobre el grado en que las organizaciones son voluntarias, autónomas, independientes y no gubernamentales también suscita polémicas.³³

En un primer momento, los estudios sobre las ong se basaron en una equiparación entre estas organizaciones y los movimientos sociales. Antes de ver qué fue lo que se utilizó de esa teoría, se revisarán brevemente algunas percepciones de los movimientos sociales. La década de los ochenta fue, sin duda, la década de los movimientos sociales; aunque ya desde los 70, sostiene Kenneth M. Roberts, se había manifestado un amplio grado de fe en el potencial transformador de las organizaciones populares.³⁴ El interés que provocaron los movimientos sociales se originó, en buena medida, en que surgieron durante períodos de gobiernos autoritarios; de modo que se constituyeron en expresiones de acciones colectivas de resistencia y, lo que es más, en evidencias de una cultura política más democrática y de una sociedad civil más participativa. Por lo tanto, no sorprende que los "nuevos movimientos sociales" se convirtieron en un campo de estudio muy atractivo para la sociología, la ciencia política y la antropología, entre otras disciplinas.

La sociología puso énfasis en la construcción social del movimiento social y en cuestiones tales como los intereses, la identidad, el proceso de conformación, el despliegue de

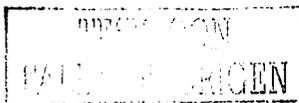
³³ Resalta el hecho de que el reconocimiento de organizaciones cuasi gubernamentales (nacionales e internacionales) en ciertos entornos sociopolíticos no causa ningún rubor. Por lo pronto en México, la simple duda acerca del carácter no gubernamental de una ong, desataría la desconfianza de numerosos actores políticos. Al respecto, cabe señalar que Leon Gordenker y Thomas G. Weiss identifican tres grandes tipos de organizaciones que propiamente no encajan con la definición común de ong, a saber: organización privada integrada por ciudadanos, separada del gobierno pero activa en el área social, no lucrativa aunque sí con un ámbito de acción transnacional. El primer tipo de organización que se desvía de tal concepción es la organización no gubernamental organizada gubernamentalmente o por el gobierno (GONGO por sus siglas en inglés). El segundo tipo especial son las organizaciones cuasi no gubernamentales (QUANGO's). El tercer tipo *mutante* se refiere a las ong organizadas por el donador (DONGO). Cfr. L. Gordenker y T. G. Weiss, *op. cit.*, págs. 20 y 21.

³⁴ Kenneth M. Roberts, "Beyond romanticism: Social movements and the study of political change in Latin America", en *Latin American Research Review*, vol. 32, núm. 2, 1997, pág. 138.



acciones enmarcadas en ciclos de protesta y la extinción o proceso de institucionalización del mismo. Habría que distinguir los esfuerzos teóricos que hicieron en Estados Unidos y en Europa para estudiar los movimientos sociales. José Manuel Rivera sostiene que en ese país la teoría de la movilización de recursos constituía el paradigma explicativo que daba respuesta a la diversidad de movilizaciones de los años sesenta y setenta, centrándose en el papel de la organización del movimiento social, de las actitudes individuales o de la proliferación de la protesta violenta.³⁵ En cambio, en Europa la atención estaba puesta en el aspecto macroestructural del surgimiento de los nuevos movimientos sociales. La novedad de esos fenómenos políticos reside en que: 1) la orientación ideológica se establece en dimensiones diferentes a las que la izquierda definía antiguamente, 2) el apoyo de estos movimientos proviene de grupos socialmente difusos que se identifican con valores o problemas que no se circunscriben a ningún grupo o clase determinada, 3) la participación responde a la persecución de bienes colectivos que no son exclusivos de grupos o individuos, 4) una estructura organizativa, abierta y democrática que funciona perfectamente en ámbitos locales y que se difumina conforme el movimiento crece y se extiende territorialmente, 5) la utilización de medios de participación no convencionales, por ejemplo, la protesta es una forma de acción y expresión política organizada, los medios de comunicación de masas son sus aliados naturales ya sea como canal de expresión o como medio de movilización de la opinión pública. Así, los movimientos sociales se definen "a partir de tres elementos: la solidaridad de la acción colectiva, la presencia de un conflicto y la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema... Los movimientos sociales implican una lucha simbólica a través de la cual se

³⁵ Véase: José Manuel Rivera, "Intereses, organización y acción colectiva", en Jorge Benedicto y María de la Luz Morán (comps.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, España, Ed. Alianza Universidad Textos, 1995, pp. 269 - 298.



crean y se re-crean nuevos mensajes y significados sociales."³⁶

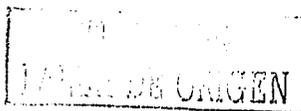
La ciencia política, por su parte, se centró en el tipo de participación política que entrañaban los movimientos sociales.³⁷ Por movimiento social, la ciencia política entendió una modalidad de participación política no electoral o no institucional debido a que los objetivos que guiaban sus acciones no apuntaban a la conquista del poder político sino a objetivos culturales, no materiales.³⁸ Asimismo, de esta disciplina social se extrajeron algunos planteamientos relativos a los grupos de interés, considerados como una forma de construcción de la organización y acción política a través de la articulación de demandas e intereses. La complejidad y heterogeneidad de este universo de fenómenos políticos, que se manifiestan en distintos modos de organización, objetivos y tamaños, modelos de acción, entre otros, se expresa en la utilización de numerosos términos para nombrarlos.³⁹ Dentro de esta gran variedad resaltan los siguientes: grupos de interés, grupos de presión, grupos organizados, asociaciones voluntarias, grupos defensivos. En pocas palabras, los grupos de presión son definidos como un instrumento de participación de los ciudadanos, organizados alrededor de objetivos concretos, y que al hacerlo encuentran o establecen canales que propician la interacción entre los gobiernos y ellos mismos, a la vez que expresan demandas y

³⁶ Ligia Tavera Fenollosa, "Movimientos sociales", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant *et al.* (comps.), Léxico de la política. México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 451.

³⁷ No obstante, "la terminología, nada compartida ni consolidada, que considera opuestas expresiones como comportamientos colectivos, movimientos sociales y movimientos colectivos sugiere la carencia de un acuerdo de fondo sobre fenómenos muy significativos para la participación política y la dinámica de las sociedades." G. Pasquino, op. cit., pág. 205.

³⁸ Debido a la heterogeneidad que caracteriza a los movimientos sociales, algunos expertos en su estudio han optado por distinguir "entre los movimientos que tienen objetivos limitados y aquellos que buscan cambios profundos que alteran la estructura, los valores o el funcionamiento de una sociedad." En esta segunda vertiente se ubican los nuevos movimientos sociales. L. Tavera Fenollosa, op. cit., pág. 450.

³⁹ "A primera vista, el mundo de los grupos de presión puede crear perplejidad, ya que es tan grande la variedad de grupos y actividades. Hay numerosas formas en que pueden clasificarse los grupos de presión. Una de las más frecuentes es la distinción entre grupos de interés, seccionales, portavoces o funcionales, por un lado, y los grupos promocionales o de causa, por otro." Graeme C. Moodie y Gerald Studdert-Kennedy, Opiniones, públicos y grupos de interés, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, págs. 116 y 117.



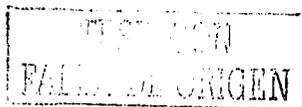
facilitan la toma de decisiones de aquellos.

Por otra parte, la antropología aportó las herramientas conceptuales que permitieron profundizar en la identidad y los recursos culturales y simbólicos llevados al terreno de la política. De este modo, la sociología hizo una lectura particular de esas herramientas y las aplicó a la comprensión del proceso de construcción de la identidad de los actores sociales. La identidad, entonces, fue percibida como "un atributo subjetivo de actores sociales relativamente autónomos, comprometidos en procesos de interacción o de comunicación."⁴⁰ La relevancia de la identidad en el estudio de los movimientos sociales fue rápidamente observada. Al respecto, diría Hugo Zemelman, "surgen nuevas formas de vida pública que reclaman distintas manifestaciones; en general, es en los ámbitos de lo regional y lo local en donde los movimientos sociales parecen darse hoy una identidad, donde la identidad colectiva se convierte en posibilidad de una memoria de las luchas y de las experiencias que ellas dejan como poderosos aglutinantes de la colectividad."⁴¹

Los interesados en comprender a las ong y explicar su desarrollo, recuperaron de las teorías sobre los nuevos movimientos sociales algunas ideas e instrumentos conceptuales y metodológicos. Ciertamente, el uso de esas teorías no fue casual ya que diversas ong de derechos humanos surgieron de movimientos sociales que, a su vez, emergieron para exigir el respeto de los derechos humanos y que, en muchos casos, confluyeron en movimientos nacionales que buscaban la democratización de los regímenes políticos. Este suceso no fue exclusivo de las ong de derechos humanos, pues otros campos de acción, como los derechos de las mujeres, de los indígenas, la ecología y muchos más, también experimentaron procesos

⁴⁰ Gilberto Giménez, "La identidad o el retorno del sujeto en sociología", en Versión, núm. 2, abril 1992, pág. 187.

⁴¹ Hugo Zemelman, "Introducción", en H. Zemelman (coord.), Cultura y política en América Latina, México, Siglo Veintiuno Editores/Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990, pág. 16.



similares.

Con todo, fue inevitable que de la extensión teórica nacieran ambigüedades en torno a lo que son las ong y los movimientos sociales. Una parte de esa confusión puede desvanecerse si se establecen algunas similitudes y diferencias entre los movimientos sociales y las ong. En primer lugar, tanto los movimientos sociales como las ong constituyen acciones colectivas que movilizan recursos simbólicos, que no aspiran al poder político y que participan de manera significativa en grandes esfuerzos nacionales en busca de la democracia. Pero por otra parte, tienen diferencias más concretas, como las que se enlistan en el cuadro 3.1.⁴²

Conforme las ong se fueron popularizando en las últimas décadas del siglo XX se propagaran diversos esfuerzos intelectuales, cuya intención era construir estructuras conceptuales que fortalecieran esta área de estudio. Desde una perspectiva más amplia, al intentar establecer una definición de las ong Sara Gordon señala que ésta puede ser elaborada básicamente de dos modos. Uno de ellos se orienta por los rasgos operativos de las organizaciones; y el otro por asuntos de identidad y representación de las demandas de los sectores populares.⁴³

En la primera vertiente se retoman ciertos aspectos estructurales y operativos como el grado de institucionalización, el carácter privado, la ausencia de fines de lucro, el auto-gobierno y la participación voluntaria. Por el momento, es importante detenerse en el carácter autónomo y voluntario de las ong, pues una constante de la literatura existente es la atención

⁴² Ibidem Además del libro de Sydney Tarrow (El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, España, Alianza Ed., 1997, 369 p.), existen otras referencias como: M. E. Keck y K. Sikkink, op. cit.; Joe Foweraker, "Social movement and the political context of collective action", en Ricca Edmondson (comp.), The political context of collective action. Power, argumentation and democracy, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, pp. 64 - 77; Lucy Taylor, Citizenship, participation and democracy. Changing dynamics in Chile and Argentina, Nueva York, St Martin's Press, 1998, viii, 204 p.; Sidney G. Silliman y Lela Garner Noble (comps.), Organizing for democracy. ngos civil society and the philippe State, Honolulu, University of Hawai'i Press, 1998, xx, 322 p.

⁴³ Sara Gordon, "La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 1, 1997, págs. 55 y ss.



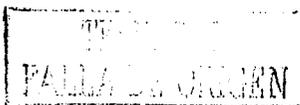
que ambos rasgos atraen y que, sin duda, generan controversias no sólo entre los críticos de estas organizaciones sino también entre sus propios defensores.

Cuadro 3.1

Diferencias entre los movimientos sociales y las ong

Movimientos sociales	Ong
<ul style="list-style-type: none"> Tienen una organización transparente y cuentan con líderes fácilmente identificables. 	<ul style="list-style-type: none"> Sus líderes no son siempre fácilmente identificables.
<ul style="list-style-type: none"> Cuentan con un número variable de integrantes; por ello, es difícil asegurar que en todos los casos el número incide en la fuerza. Sin embargo, en expresiones públicas (manifestaciones, plantones, etcétera) el número sí es importante. 	<ul style="list-style-type: none"> Son organizaciones relativamente pequeñas porque no tienen un número amplio de integrantes. En este sentido su fuerza no depende del número de miembros.
<ul style="list-style-type: none"> La gente se afilia a los movimientos por un amplio espectro de razones. 	<ul style="list-style-type: none"> Las razones por las que las personas participan en estas organizaciones son reducidas.
<ul style="list-style-type: none"> Por la heterogeneidad de razones se incrementa la dificultad de coordinación del movimiento social. 	<ul style="list-style-type: none"> Como son organizaciones relativamente pequeñas, con objetivos de participación claros y limitados, no enfrentan problemas de coordinación a la manera en que lo hacen los movimientos sociales.
<ul style="list-style-type: none"> La participación que realizan no es especializada. Por ello no cuentan con una estructura formal. 	<ul style="list-style-type: none"> Si quieren tener éxito en la consecución de sus metas, es preciso que su participación sea especializada y profesional. No sólo cuentan con una estructura formal sino con planes de trabajo definidos previamente. De no contar con este tipo de participación sería imposible, por poner sólo un ejemplo, acceder a financiamientos.
<ul style="list-style-type: none"> En los movimientos sociales el liderazgo tiene una función creativa. Inventando, adaptando y combinando diversas formas de acción colectiva, los líderes buscan estimular el apoyo de la gente. 	<ul style="list-style-type: none"> En las ong la función del líder no es tan importante como en los movimientos. Esto se debe fundamentalmente a algunas características de aquéllas que han sido ya señaladas como: la ausencia de un líder, el número pequeño de miembros, etcétera.
<ul style="list-style-type: none"> Los participantes del movimiento social no reciben un sueldo por ser miembros de éste. 	<ul style="list-style-type: none"> Los individuos que participan en estas organizaciones generalmente reciben un sueldo; aunque bien puede haber algunos cuya participación sea de tipo voluntario, o bien, exista una combinación de personas que reciben un sueldo y otras que colaboren voluntariamente.

En cuanto al carácter autónomo, es ilustrativa la experiencia que tuvo Sylvia Alexander



durante la investigación que realizó sobre la generación de recursos locales para el Programa Pro Derechos Humanos del Fund for Peace.⁴⁴ Esta autora descubrió que muchas de las organizaciones de derechos humanos dependían únicamente del financiamiento internacional debido a que se localizaban en países muy pobres, o bien, bajo gobiernos represivos. En el primer caso, es sencillo entender por qué no había posibilidad alguna de obtener patrocinio nacional. Sobre el segundo caso, ella expresó lo siguiente:

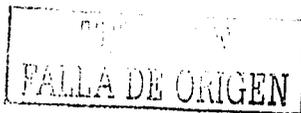
“En países severamente polarizados, puede ser ventajoso buscar dinero exclusivamente en donantes internacionales para evitar la apariencia o la realidad de que políticos o grupos de intereses particulares tengan influencia excesiva sobre las actividades de las organizaciones. Además, algunas fuentes de financiamiento pueden ser inapropiadas o no estar disponibles. Por ejemplo, un grupo pro derechos humanos puede preferir salvaguardar su independencia al rechazar fondos gubernamentales; o puede hallar que le es imposible generar los recursos necesarios al depender estrictamente de las cuotas de membresía; o puede ser que no pueda patrocinar eventos públicos de recaudación de fondos sin provocar la ira de las autoridades locales. Además, en muchos países, es nuevo el concepto de una ong como una fuerza efectiva para el cambio social. A veces un país sencillamente carece de una tradición de filantropía relacionada con las ong y debe desarrollarse una cultura donante completamente nueva”.⁴⁵

Con una mirada más crítica sobre estos asuntos, Bishwapriya Sanyal cuestiona dos presupuestos claves en la definición sobre las ong: 1) que las ong deben ser autónomas de las instituciones del Estado y del mercado para que sean efectivas; 2) que la autonomía de las ong está mejor protegida y alimentada cuando se evitan los vínculos institucionales con el Estado y el mercado.⁴⁶ Las conclusiones a la que arriba este autor, son interesantes. Para empezar distingue los objetivos que guían a estas tres entidades. Así, el establecimiento y

⁴⁴ Sylvia Alexander, Generación de recursos locales, The Fund for Peace, Serie de Manuales sobre Derechos Humanos, Secuela núm. 1, 1996, 76 p.

⁴⁵ Ibid., pág. 4.

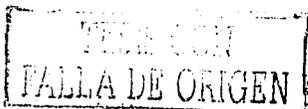
⁴⁶ Bishwapriya Sanyal, “NGO self-defeating quest for autonomy”, en The Annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 554, noviembre 1997, pp. 21 – 32.



mantenimiento de la coerción social son los propósitos principales del Estado y sus instituciones; y la obtención de ganancias es la meta del mercado. Mientras que las ong, principalmente aquellas dedicadas al combate o disminución de la pobreza en los países en desarrollo, pretenden despertar la solidaridad entre los miembros de la sociedad civil para generar la participación local voluntaria. Pero si las prioridades y los modos de trabajo del Estado, el mercado y las ong son tan diferentes, este autor se pregunta por qué se quiere evitar a toda costa el trabajo conjunto.

Sanyal no niega que entre las razones más comunes, y nada despreciables, que exponen estas organizaciones se encuentran: el interés del Estado por cooptarlas, los procedimientos burocráticos estatales (a los cuáles necesariamente se verían subordinadas), la participación en los procesos políticos corruptos, la pérdida de cualidades innovadoras y empresariales; o bien, el riesgo a ser objeto de la explotación del mercado, el alejamiento de su misión central (la construcción de comunidad), el sometimiento a las fuerzas del mercado y la búsqueda de beneficios económicos, entre otros. De modo tal que esas ligazones podrían causar en las ong la pérdida de su identidad y legitimidad en la sociedad civil.

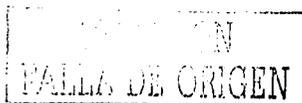
Sin embargo, el transcurso del tiempo ha demostrado, sostiene Sanyal, que estos argumentos resultaron más dañinos que benéficos para la efectividad de las ong, pues lejos de fortalecerse ésta se ha debilitado cada vez más con la defensa mal entendida de su autonomía. Con la intención de protegerse del Estado y del mercado, esas organizaciones buscaron dos cosas: la primera, minimizar las posibilidades de que los pobres siguieran o fueran más explotados por el Estado y el mercado; y, la segunda, asegurar que los pobres no se convirtieran en dependientes del Estado. Recuérdese que las ong de las que habla este autor persiguen dos objetivos: la generación de ingresos a pequeña escala y el fortalecimiento político de los pobres; por lo tanto es esperable que las ong pretendieran involucrar a los



pobres en la construcción de una sociedad civil sustentada en la solidaridad comunitaria, y no en la coerción o la constante lucha por las ganancias. Pero pronto fueron percibidas las limitaciones de las ong para alcanzar sus metas. A pesar de que se percibían como modelos alternativos de cooperación, distintas organizaciones de este tipo fueron incapaces de trabajar por objetivos comunes. Adicionalmente los conflictos aumentaron cuando entre ellas competían por recursos y donaciones. Este factor, aunado a su falta de capacidad o de voluntad para establecer vínculos institucionales con el Estado y el mercado, disminuyeron enormemente el impacto de sus actividades; ya que al ser organizaciones pequeñas, sus proyectos se dirigieron a geografías y poblaciones muy delimitadas pues no contaban con recursos humanos, materiales y logísticos para emprender planes diferentes. La pobreza, argumenta Sanyal, sólo puede ser combatida de manera eficaz a través de acciones conjuntas entre el Estado, las instituciones del mercado y las ong, siempre y cuando se identifiquen los ámbitos de cada actor, sus limitaciones y las aportaciones que cada uno puede hacer para alcanzar dicho propósito común.⁴⁷

Ahora bien, si se piensa en el carácter voluntario de estas organizaciones habría que admitir lo siguiente. El grado de profesionalización al que han arribado las ong no se sostiene por una colaboración voluntaria. Hacer bien el trabajo significa, para estas organizaciones, contar con un equipo de trabajo de especialistas que puedan otorgar sus servicios a la población que atienden, de modo tal que inevitablemente las ong se colocan en el mercado y compiten con otras organizaciones para atender a la comunidad objetivo. Esta competencia

⁴⁷ Resalta el tono irónico de otros comentarios elaborados por este autor, quien sostiene que las ong pequeñas no deben preocuparse por su autonomía ya que ellas no representan ninguna amenaza al sistema. En cuanto a las ong grandes y bien establecidas no son usualmente amenazadas por el Estado o las instituciones del mercado. Por el contrario, ellas pierden, de manera frecuente, su autonomía en la definición de su destino por conflictos de los grupos internos que las conforman, los cuales son, paradójicamente, el resultado de su éxito y crecimiento. Sin embargo, son estos conflictos los que raramente hacen públicos las ong. *Ibid.*, pág. 32.



implica que su trabajo sea reconocido local, nacional y hasta internacionalmente. La profesionalización es, hoy por hoy, un requisito indispensable para adquirir legitimidad en los países donde se localizan, pero también es una exigencia demandada por las agencias para otorgarles financiamiento.

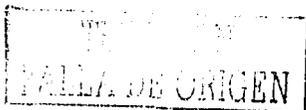
Actividades tales como la venta de ciertos servicios, el cobro de otros, el pago de colaboraciones de especialistas muestran que el carácter voluntario no significa hacer todo sin cobrar ni pagar nada. Por ello, el carácter voluntario tendría que concebirse de otro modo. Es interesante la opinión de Cusimano, Hensman y Rodrigues, quienes dicen que si las ong admitieran que el trabajo no lucrativo no es una de sus metas primordiales, estas organizaciones bien podrían desempeñar algunas actividades lucrativas sin que ello afectase su integridad.⁴⁸ Pero mientras eso ocurre, en países como México la defensa del carácter voluntario de la ong es percibida como un elemento que permite conseguir legitimidad y que representa uno de sus rasgos identitarios esenciales.

En la experiencia latinoamericana las ong se convirtieron en un hogar, sostiene Jenny Pearce, para las energías políticas y morales de la educada y desempleada clase media.⁴⁹ Las ong se volvieron en una opción de empleo para algunos miembros de las clases medias que simpatizaban o sentían algún tipo de compromiso con ciertas causas populares.⁵⁰ De este

⁴⁸ M. K. Cusimano, M. Hensman y L. Rodrigues, *op. cit.*, pág. 257.

⁴⁹ Al respecto, Jenny Pearce expone comentarios interesantes sobre los vínculos que se establecieron con la firme intención de fortalecer la sociedad civil entre miembros de las ong y los integrantes de las instituciones financieras internacionales. La sociedad civil se convirtió en el puente que los comunicó, cuando tiempo atrás los miembros de ong habían estado ocupados en la crítica hacia dichas instituciones. El uso de conceptos comunes revela que las instituciones financieras internacionales adoptaron términos como *empowerment* y participación; en tanto que las ong se interesaron en la *construcción de capacidades* y la eficiencia. De este modo, la amenaza de co-optación emergió y muchos participantes de las ong no pudieron resistir o ignorar las oportunidades de incidir en tales instituciones poderosas. Otras ong se convencieron a sí mismas de que ellas habían influido en las instituciones financieras internacionales, antes que admitir que habían sido contagiadas de la visión de esos instrumentos del capital internacional. Cfr. J. Pearce, "Building civil society from the outside": the problematic democratization of Central America", en H. Smith (comp.), *op. cit.*, pág. 137.

⁵⁰ "La realidad, sin embargo, demuestra que las ONG (tanto del Norte como del Sur) no siempre están cerca de



modo, el carácter voluntario de la institución adquirió otro sentido y se aceptó la dotación de recursos proveniente de agencias, fundaciones, instituciones y ong internacionales; la donación de recursos materiales o de trabajo de algunos integrantes; o bien, el cobro de determinados servicios que la organización proporcionaba.

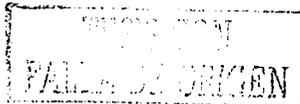
Por su parte, Jude L. Fernando y Alan W. Heston recuerdan que las ong llegaron a ser actores centrales en los países en vías de desarrollo cuando en éstos se implementaban las reformas económicas orientadas al mercado.⁵¹ Con el paso del tiempo, las ong no pudieron mantenerse al margen de tales reformas. El acceso a fuentes de financiamiento internacional significó la adopción de los criterios del mercado. El énfasis en la competencia, la eficiencia, la calidad y la eficacia hicieron que las fronteras entre el sector lucrativo y el no lucrativo se volvieran cada vez más tenues. El éxito en los proyectos que buscan generar ingresos (por ejemplo, los programas de micro crédito) comenzó a depender de la competitividad de los productos que colocaban en el mercado. Si las ong están ingresando en el mundo de los negocios no es extraño que las orientaciones ideológicas y las prácticas organizativas de estas organizaciones coincidan con aquellas de la economía de mercado. En otras palabras, "las ONG están, sorprendentemente, inmersas en la lógica del mercado, de la eficiencia, la competitividad, y paulatinamente están incorporando en su haber el discurso de la incapacidad del Estado para hacer frente a las necesidades sociales, el papel del mercado y la necesidad de impulsar la iniciativa privada."⁵²

En la segunda vertiente de la definición vinculada a la identidad, Sara Gordon

las poblaciones beneficiarias, los movimientos populares o los grupos de base como se pretende. La distancia de las organizaciones de base tiene su lógica por la forma en que han surgido y evolucionado muchas de estas organizaciones. La aparición de ONG como refugio de profesionales sin empleo, de militantes de izquierda sin partido o de la evolución hacia el crecimiento y la profesionalización." Maite Serrano Oñate, "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en M. Revilla Blanco (comp.), *op. cit.*, pág. 89.

⁵¹ J. L. Fernando y A. W. Heston, *op. cit.*, pág. 14.

⁵² M. Serrano Oñate, *op. cit.*, pág. 83.



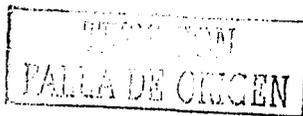
establece que las ong "son organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad. Son estructuralmente mediadoras entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales."⁵³ Un punto cuestionable es que la definición de la identidad de las ong se fundamente en una concepción moral de estas organizaciones. En otras palabras, se da por sentado que las ong trabajan a favor de los grupos desfavorecidos de las sociedades; cuando, en realidad, estas organizaciones también tienen metas conservadoras como el rechazo a la difusión y uso de la planificación familiar, o bien, objetivos que indiscutiblemente agravan a los pobres, por ejemplo el repudio a la inmigración. Este aspecto es crucial en el debate sobre las ong, pues lo que debe evitarse es asumir que cualquier organización de esta naturaleza es progresista, democrática o defensora acérrima de los desposeídos.

En términos generales, Gordon sostiene que los elementos que deben ser resaltados en cualquier definición de ong son: los objetivos de la actividad solidaria o de defensa de derechos, el carácter privado y voluntario, la ausencia de filiación partidista y de pertenencia al gobierno, y el hecho de que sus acciones no tengan fines de lucro, ni de distribución de las ganancias generadas entre sus miembros, aunque eventualmente desarrollen actividades que las produzcan (cursos, talleres, eventos culturales, etcétera).⁵⁴

Como puede verse, de la teoría sobre los nuevos movimientos sociales también se trasladó al campo de estudio de las ong, la confianza en la capacidad transformadoramente

⁵³ Ibid (Es importante mencionar que estas líneas aluden a una cita que hace Sara Gordon del trabajo: Elizabeth Jelin, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en los años noventa", en Revista Mexicana de Sociología, IISUNAM, México, núm. 4, vol. LVI, octubre - diciembre 1994, pág. 103.)

⁵⁴ S. Gordon, op.cit., pág. 56.



democrática de estas organizaciones.⁵⁵ Sin embargo, ésta es una confianza que no siempre resulta bien fundamentada pues así como no todos los nuevos movimientos sociales tendieron a ser internamente democráticos, de las ong puede decirse que algunas reprodujeron y reproducen las prácticas jerárquicas, autoritarias y clientelares. Esta confusión es para Robert M. Kenneth producto del error metodológico, bastante frecuente, de considerar como sinónimos el discurso y la práctica de las organizaciones populares.⁵⁶ Maite Serrano Oñate, por ejemplo, señala que la ausencia de democracia interna de las ong está íntimamente vinculada con el aumento de la profesionalización de sus integrantes; la cual constituye una exigencia de las agencias que les proporcionan financiamiento.⁵⁷

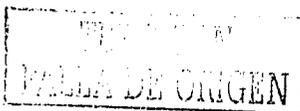
Por otra parte, si las ong se constituyeron en espacios de participación de intelectuales, no es una sorpresa que buena parte de las investigaciones existentes sobre estas organizaciones haya sido elaborada por sus propios miembros.⁵⁸ Realizados con la intención de dar cuenta de lo que la ong era y pretendía hacer, sobre todo cuando este tipo de organizaciones era desconocido, esos estudios representaron un recurso para escribir, recuperar o conservar su historia. Asimismo, dichas investigaciones significaron, en su momento, su carta de presentación ante otros actores nacionales e internacionales, sus proyectos de trabajo, o bien, la difusión general de sus ideas, proyectos y actividades. Una vez que las ong se propagaron y popularizaron, pretendieron legitimar sus acciones frente a otros actores nacionales y locales

⁵⁵ K. M. Roberts, op. cit.

⁵⁶ Es importante decir que esta crítica la retoma Kenneth del libro La otra cara de la luna: nuevos actores sociales en el Perú de Luis Pásara, Nena Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar publicado en Buenos Aires en 1991.

⁵⁷ M. Serrano Oñate, op. cit., pág. 91.

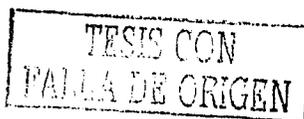
⁵⁸ Este hecho es muy frecuente en ong de derechos humanos, de derechos indígenas, de derechos de las mujeres, así como en otras cuyo objetivo es la democracia. Janet Kelly al reseñar el libro Development and democratization in the Third World, compilado por Kenneth E. Bauzon, comenta irónicamente que los autores del mismo son en su mayoría activistas que se propusieron dar a conocer la información que ellos conocen de primera mano y que, para el resto del mundo, es desconocida. Véase: J. Kelly, "Democratic redux: how real is democracy in Latin America?", en Latin American Research Review, vol. 33, núm. 1, 1998, pág. 219.



para adquirir un papel protagónico en el campo temático en cuestión. Adicionalmente se buscaba que las fundaciones, agencias internacionales y otras ong extranjeras similares, les otorgaran cierto reconocimiento de modo que fuese posible adquirir recursos financieros, intercambiar información y experiencias e ingresar así, al *ámbito internacional de las ong*.

La desventaja principal es la parcialidad de esas investigaciones, la cual ha provocado cuestionamientos no sólo de los críticos de estas organizaciones, sino incluso de sus propios miembros. Así, con todo y que discutan sobre sus acciones, no escapan del uso recurrente de la presentación y descripción, así como de la exaltación de sus cualidades, alcances y posibles incidencias en las políticas locales, nacionales e internacionales. Las consecuencias que este hecho ha tenido en el campo de estudio de las ong son lamentables, puesto que el actor se convierte en el estudioso de sí mismo. Desde esta mirada hacia las ong, quedan muchas dudas sobre lo que ellas son y hacen. Todavía más incierta es la pertinencia de continuar recurriendo a la identificación de rasgos distintivos (la autonomía, la independencia, el carácter no lucrativo y voluntario), en un afán de construir herramientas conceptuales que permitan su análisis.

Una incógnita que queda después de revisar esta literatura, es la existencia del trabajo en redes de estas organizaciones. En ocasiones se menciona esta predisposición a la creación de redes; no obstante, no se profundiza en los motivos que la guían, los alcances que ellas tienen, las estrategias de actuación empleadas, el impacto en las políticas nacionales e internacionales o el papel que desempeñan en los cambios de regímenes políticos. Será en el siguiente apartado donde se verá cómo el análisis de las relaciones transnacionales se ha convertido en una perspectiva interesante que refresca y anima las investigaciones sobre este vacío teórico.



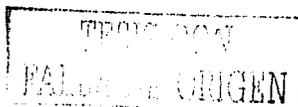
3.3 Redes de cabildeo e influencia transnacional

Recientemente, los estudios en torno a las ong han sido planteados desde otras perspectivas. Las relaciones internacionales, en especial la corriente del constructivismo social, han proporcionado novedosos marcos conceptuales que permiten rebasar la dimensión descriptiva que ha caracterizado buena parte de las investigaciones sobre estas organizaciones. Resaltan las investigaciones de los actores no estatales, quienes han incrementado su participación en el ámbito internacional en las últimas décadas. La importancia de las relaciones transnacionales protagonizadas por esos actores es más visible una vez que concluyó la guerra fría, se derrumbó el bloque comunista, se transformó la geopolítica mundial y se propagó la globalización. En este sentido, no causa ninguna sorpresa que la teoría de las relaciones transnacionales busque "entender las múltiples formas en que se manifiesta la creciente interacción de la política nacional y la internacional, así como las causas de las transformaciones en el sistema internacional."⁵⁹

La bibliografía sobre este campo de estudio es abundante por el momento basta citar los trabajos de Thomas Risse-Kappen, Margaret Keck y Kathryn Sikkink, Peter Haas, Maryann K. Cusimano, Mark Hensman y Leslie Rodríguez, Jackie Smith Charles Chatfield y Ron Pagnucco, entre otros.⁶⁰ A partir de la investigación del impacto de las relaciones transnacionales en las políticas nacionales, se ha analizado el papel que desempeñan las ong en las transformaciones políticas de las sociedades. La estrategia más eficaz y eficiente que han utilizado estas organizaciones para alcanzar sus objetivos está basada en el "patrón o efecto boomerang". Y si bien en el capítulo anterior se comentó en qué consiste esta

⁵⁹ M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de...", en *op. cit.*, pág. 404.

⁶⁰ Las referencias específicas de sus trabajos incorporados en este capítulo han sido señaladas en notas anteriores. Se hará mención de cada uno de ellos conforme se utilicen en las siguientes páginas.

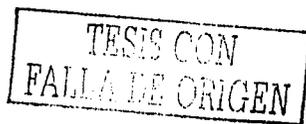


estrategia, en las siguientes líneas se expondrá con mayor profundidad.

Keck y Sikkink escribieron en 1998 un libro (*Activists beyond borders. Advocacy Networks in International Politics*), que rápidamente se convirtió en una referencia obligada para el estudio de las redes transnacionales. Sin duda, discutir la obra en su totalidad merece mayor detenimiento pero, por el momento, es pertinente centrarse en el patrón boomerang. Según estas autoras, las redes transnacionales son formas de organización cuyo rasgo central es el establecimiento de patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales.⁶¹ Este tipo de organización tiene mayor probabilidad de surgir, en primer lugar, en contextos donde los canales de comunicación y cooperación entre los grupos nacionales y sus gobiernos estén interrumpidos u obstruidos; lo cual impide que sean empleados para solucionar distintos conflictos. Es entonces cuando se activa el patrón boomerang. En segundo lugar, las redes emergen en conferencias internacionales; a propósito de éstas se organizan foros que construyen y fortalecen tales redes. Por último, las redes pueden surgir cuando responden al interés de los activistas, quienes encuentran en estas organizaciones la vía que posibilita la propagación de sus misiones y campañas. Las ventajas de la creación de las redes son tan numerosas y decisivas, que los activistas impulsan con gran dedicación esta tarea.

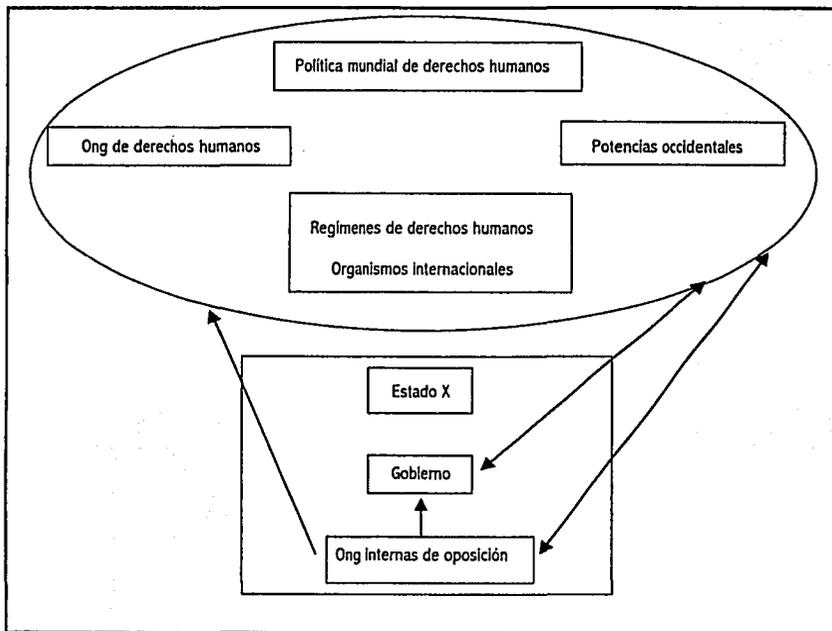
En el cuadro 3.2 se observa con claridad el patrón boomerang. Cuando los vínculos entre el Estado y los actores internos se rompen o suspenden, las ong (en este caso de derechos humanos) en lugar de dirigirse a su respectivo Estado para expresar sus demandas, discutir problemáticas comunes o para proponer soluciones, buscan de manera directa y activa aliados

⁶¹ La diversidad de actores que pueden identificarse en las redes de cabildeo e influencia es amplia. Por el momento, baste repetir la mención que de ellos hacen estas autoras: 1) sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; 2) organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organismos de investigación y de cabildeo e influencia y movimientos sociales locales; 3) sectores de las ramas ejecutiva o parlamentaria de los gobiernos; 4) fundaciones privadas; 5) iglesias; 6) sindicatos; 7) intelectuales; y 8) medios de comunicación. M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de...", en *op. cit.*, pág. 412.



internacionales para que ejerzan presión desde el exterior sobre su Estado. Este recurso se ha difundido ampliamente en los últimos años; sin embargo, quiénes lo emplearon inicialmente fueron las ong sudamericanas de derechos humanos durante los periodos militares.

Cuadro 3.2
El patrón boomerang⁶²



⁶² Tomado . Risse, "Avances en el estudio..." *op. cit.*, pág. 389.

TIENE UNA
FALLA DE ORIGEN

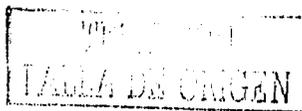
La idea del efecto boomerang es, tal vez, el eje rector que recogen Thomas Risse-Kappen y Kathryn Sikkink para elaborar su propuesta,⁶³ cuyo interés de fondo es "el estudio de las etapas y mecanismos a través de los cuales las normas internacionales pueden conducir a cambios en el comportamiento político nacional."⁶⁴

Risse y Sikkink construyeron un modelo teórico (expuesto brillantemente en la introducción del libro que ellos junto con Stephen C. Ropp compilan, intitulado *The power of Human Rights. International norms and domestic change*) que permite explicar el papel de las normas internacionales en los cambios que se generan en la política nacional en materia de derechos humanos. Haciendo énfasis en los derechos a la vida y a la libertad, Risse y Sikkink presentan un conjunto de diversos casos (Chile, Sudáfrica, Filipinas, Polonia, Checoslovaquia, Kenia, Guatemala, Uganda, Marruecos, Túnez e Indonesia) en los cuales las normas internacionales de derechos humanos pudieron haber conducido al cambio de las prácticas nacionales. Resalta el hecho de que se trata de países con graves problemas de derechos humanos y que se localizan en diferentes regiones del mundo; de modo que es posible encontrar una gran variedad de rasgos políticos, económicos y culturales en este grupo de países.

Además, son experiencias que no todas fueron exitosas ni totalmente fracasadas. En cuanto a la selección de los derechos, Risse y Sikkink argumentan que aluden al núcleo central de los derechos humanos ---ampliamente institucionalizados mediante tratados y convenios internacionales y regionales firmados y ratificados por la mayoría de los países del mundo---, por tanto si la vida y la libertad no son respetadas, es difícil que los otros derechos puedan

⁶³ Esta preocupación no es nueva: En otro libro Thomas Risse concluyó que el impacto de la operación de actores no estatales sobre las políticas estatales varía según las diferencias en las estructuras institucionales nacionales, las cuales determinan el acceso a los sistemas políticos y su capacidad para vincularse con los actores internos.

⁶⁴ T. Risse y K. Sikkink, "The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction", en T. Risse, S. C. Ropp y K. Sikkink (comps.), op. cit., pág. 2.

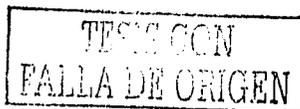


estar vigentes.

A pesar de las diferencias entre los países, los autores reconocen la presencia de ciertas similitudes. Para empezar, la implementación de las normas internacionales de derechos humanos en contextos nacionales requiere de sistemas políticos que establezcan el gobierno de la ley. Un proceso de liberalización política, por lo pronto, aparece como un elemento necesario de transformación política de los Estados que se comprometen (*o los comprometen*) a un mejoramiento de las condiciones de los derechos humanos. El impacto de las normas internacionales en el cambio nacional incluye cierta amenaza a la soberanía de los Estados. No obstante, como se advertirá en las páginas siguientes, los efectos de tales normas en los contextos nacionales no son provocados totalmente por actores transnacionales puesto que éstos, en todo caso, presionan a los Estados para que cumplan y respeten un conjunto de compromisos internacionales (convenios y tratados) a los cuales ellos se han suscrito previamente.

Respecto a las normas internacionales, el régimen internacional de derechos humanos sobresale, entre otros, como uno en el que existe un alto e incuestionable grado de institucionalización de normas, procedimientos y, en general, de reglas del juego, a las cuales se somete una multiplicidad de actores estatales y no estatales. Rhoda E. Howard y Jack Donnelly sostienen que los regímenes internacionales hacen referencia a las normas y procedimientos que son aceptados por los Estados en un área temática en particular.⁶⁵ Las normas de derechos humanos, institucionalizadas en regímenes y organizaciones internacionales, regulan el comportamiento de los Estados que forman parte de ellos. La ONU constituye, como se vio en el capítulo previo, la principal institución internacional de derechos

⁶⁵ Rhoda E. Howard y Jack Donnelly, "Human rights in world politics", en R. J. Art y R. Jervis (comps.), *op. cit.*, pág. 35.



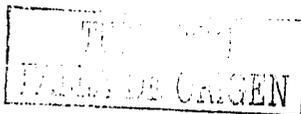
humanos. De igual forma, las convenciones y tratados así como las instituciones regionales que integran a la ONU establece y reproduce las normas orientadas al mejoramiento de la situación mundial, regional y estatal de los derechos humanos.

Risse y Sikkink parten del supuesto de que el impacto de los actores no estatales transnacionales en las políticas nacionales de o relacionadas con los derechos humanos dependerá, en buena medida, de las diferencias en las estructuras institucionales nacionales. Estas diferencias inciden en el acceso a los sistemas políticos y en su capacidad para vincularse con actores políticos internos.⁶⁶ El éxito de estas acciones reside en la capacidad de establecer redes fuertes y perdurables entre los actores transnacionales y los nacionales. Este grupo de actores puede recurrir a dichos regímenes internacionales para alertar a la comunidad internacional de la situación, adversa hacia los derechos humanos, que ocurre en sus respectivos países.

Las redes trabajan teniendo en mente tres propósitos: 1) Colocar a los Estados violatorios de los derechos humanos en el centro de atención de la comunidad internacional y recordarles, sobre todo a los países liberales, su compromiso de hacer respetar los derechos humanos.⁶⁷ 2) Fortalecer y legitimar las demandas de los actores opositores internos; y, en ciertos contextos, proteger la integridad física de tales actores. 3) Presionar, junto con los actores internos, a los Estados violatorios desde arriba (en este caso sería desde afuera) como

⁶⁶ Al respecto habría que recordar que tales diferencias no sólo influyen en los resultados de las acciones emprendidas por los actores transnacionales. Stephen D. Krasner sostiene que esas diferencias también estimulan la diversidad de formas adoptadas por esos actores ya sea en sus estructuras, sus operaciones, su organización interna o sus vínculos con otros actores. Así, una misma entidad se organiza de distintos modos en diferentes países. Krasner agrega que existen otros factores que, por el contrario, alientan su similitud como la competencia entre los actores puesto que su trabajo es más eficiente si son más diferentes; o bien, la necesidad de ceñirse a los marcos legales establecidos en un país y que les otorga legitimidad. Cfr. S. D. Krasner, *op. cit.*, págs. 260 y 261.

⁶⁷ Como se dijo antes, esta postura es discutible ya que los regímenes internacionales de derechos humanos no fueron construidos por la iniciativa de gobiernos liberales sino por las recién inauguradas democracias como una medida para protegerse de futuros ataques. Andrew Moravcsik, "The origins of human rights regimes: in postwar Europe", en *International Organization*, 54, 2, primavera 2000, pp. 217 - 252.



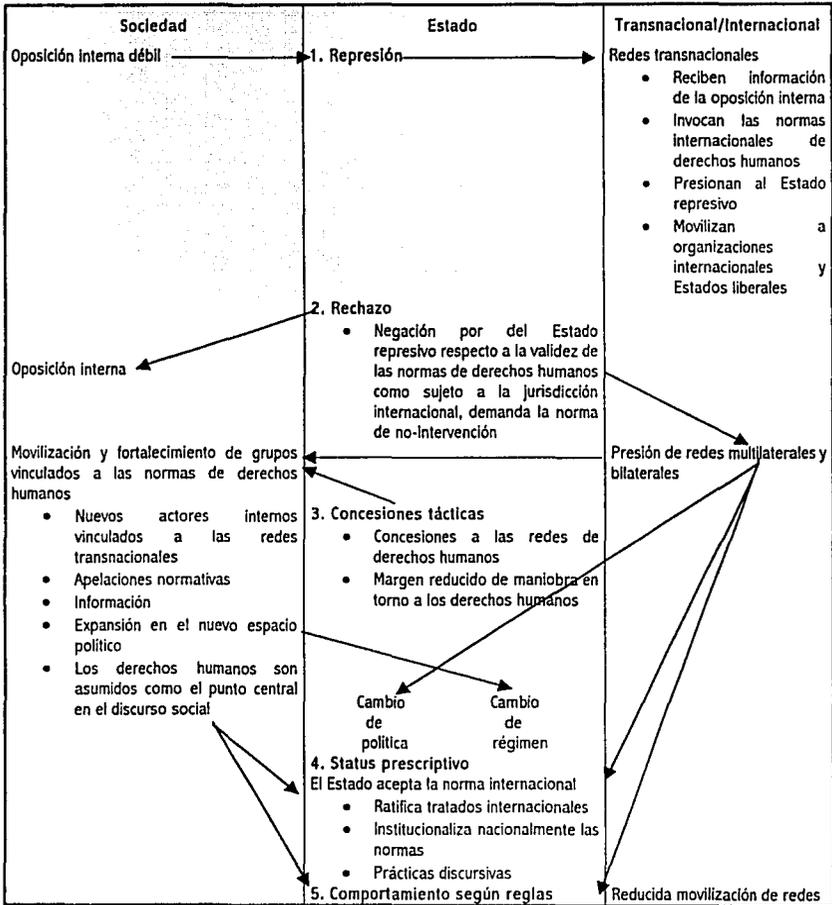
desde abajo (o desde adentro).

Ahora bien, las normas internacionales de derechos humanos son internalizadas e implementadas en los escenarios nacionales a través de un proceso que Risse y Sikkink denominan de socialización, el cual está integrado, a su vez, por 3 niveles. El primero se refiere a la adaptación instrumental y a la negociación o discusión estratégica. El segundo tiene que ver con la concientización moral, la argumentación, el diálogo y la persuasión que se construyen alrededor del tema. El último consiste en un proceso de institucionalización y habituación; es decir, incluir el respeto a los derechos humanos en la vida institucional y social cotidiana, de manera que ningún cambio político afecte los derechos humanos. Cada uno de estos niveles varía y adquiere relevancia según las distintas etapas por las que atraviese el proceso de socialización. A continuación se mencionarán algunos de los rasgos más importantes de este fenómeno.

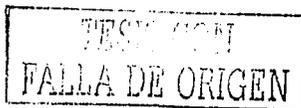
El nivel relativo a la adaptación de instrumentos y a la negociación estratégica es fundamental en las primeras etapas del proceso de socialización; puesto que se refiere a los convenios y tratados internacionales y regionales que ha firmado y, en ocasiones, ratificado el Estado violatorio de los derechos humanos. El segundo nivel se convierte en una fase decisiva para alcanzar el cambio de las políticas nacionales. Una vez que la mirada internacional se posó en una problemática nacional, se pondrá a prueba la capacidad del Estado violatorio para aceptar y justificar las acciones en contra de los derechos humanos cometidas en su territorio. Asimismo, se probará la capacidad de la red transnacional para continuar atendiendo dicha problemática y para generar y fortalecer alianzas entre diversos actores opositores internos que presionan al Estado (ver cuadro 3.3).



Cuadro 3.3
Modelo espiral del cambio en derechos humanos⁶⁸



⁶⁸ Tomado de T. Risse y K. Sikkink, *op. cit.*, pág. 20.

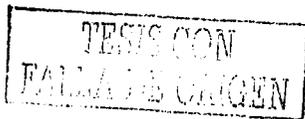


El peso que Risse y Sikkink le otorgan a los actores transnacionales y a la comunidad internacional puede parecer excesivo. A primera vista, esta aproximación teórica presenta a los Estados, muy preocupados de lo que se diga o se piense de ellos en la arena internacional. De hecho, muchos gobernantes parecen estar dispuestos a cambiar, o ceder, en lo que sea con tal que se tenga una opinión positiva de ellos. Los autores defienden su modelo argumentando que esta percepción no es suya, sino que se deriva de la concepción que la ley internacional hace de la comunidad internacional; la cual es entendida como una comunidad de naciones "civilizadas". Sin duda, hoy el adjetivo civilizada está fuera de uso, pero si se sustituye por liberal o democrática, conserva el mismo sentido. Un Estado liberal es aquel considerado como una esfera de paz, democracia y respeto de los derechos humanos.

Esta propuesta recupera una diversidad de relaciones establecidas entre distintos actores opositores internos de la sociedad, el Estado y las redes transnacionales, las cuales en ciertos casos pueden ocasionar que el Estado represor se transforme en uno respetuoso de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos. Las condiciones esenciales son la existencia de actores transnacionales, de una comunidad internacional y una opinión pública a las que se pueda recurrir. Pero lo que es más indispensable es que estos actores tengan la voluntad política de comprometerse en la defensa y promoción de los derechos humanos en cada lugar del mundo.

Keck y Sikkink establecieron que las redes "se esfuerzan en descubrir e investigar los problemas, alertar a la prensa y a quienes elaboran las políticas."⁶⁹ Además de promover el cambio con el informe de hechos y de que los datos sean confiables y bien documentados, el triunfo de estas campañas, para algunos conocida como la metodología de los derechos

⁶⁹ M. E. Keck y K. Sikkink, "Transnational activist networks", en R. J. Art y R. Jervis (comps.), *op. cit.*, pág. 550.



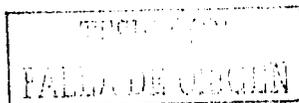
humanos, reside en que para obtener la atención deseada, la información debe ser oportuna y dramática.⁷⁰ La credibilidad y el drama son los componentes esenciales de la estrategia dirigida a persuadir tanto a los políticos como a la opinión pública para que cambien sus opiniones sobre algún hecho concreto y actúen de un modo distinto. La explotación de los recursos simbólicos en la política es concebida como parte de este proceso de persuasión a través de la cual las redes buscan concientizar y aumentar el público que las apoya y las sigue.

Como cualquier perspectiva de análisis, ésta presenta ciertas desventajas al aplicarla al estudio de la realidad. Por el momento, la desventaja más obvia es que no puede ser utilizado en ong carentes de vínculos (o con vínculos muy endeblés) con organizaciones internacionales.

El requisito básico de esta aproximación es que se elijan ong que formen y participen en redes transnacionales. Contrario a lo que podría pensarse, ésta no es una característica poco frecuente en las ong actuales. Más adelante se verá que para toda ong es apremiante establecer relaciones con actores no estatales internacionales. En el contexto mundial existen diversos factores que hacen de esa necesidad una realidad. Dentro de estos factores resaltan los avances incuestionables en el ramo de la tecnología de las comunicaciones, el proceso de globalización, la mayor diversidad y visibilidad de actores no estatales internacionales y nacionales en el ámbito de la política, la transformación del Estado (como unidad administrativa y política), la hegemonía de la democracia liberal, entre otros.

Otro aspecto débil de esta propuesta consiste en el peso decisivo otorgado a los actores transnacionales y las normas internacionales en el proceso de cambio político nacional.

⁷⁰ Esta denominación fue elaborada por Dorothy Q. Thomas. D. Q. Thomas, "Holding governments accountable by public pressure", en Joanna Kerr (comp.), *Ours by right: women's rights as human rights*, Londres, Zed Books, 1993, pág. 83. (Citado por Keck y Sikkink, *Ibidem*) En otros artículos se ha encontrado la misma interpretación pero bajo la designación de "movilización de la vergüenza". F. D. Gaer, *op. cit.*, pág. 53.



Alcanzar las metas planteadas significa que las redes transnacionales han conseguido que las políticas se modifiquen como respuesta a las presiones exteriores que sobre éstas se ejercen. Adelante se examinará con mayor detenimiento que, si bien este modelo retoma la actuación de los actores internos opositores al Estado violatorio, ese rol se organiza en torno y a propósito de las redes transnacionales. Por lo tanto, la construcción, articulación y presión ejercida por las redes son los elementos determinantes del éxito, que se expresará posteriormente en la modificación de las políticas nacionales y locales.

El punto más frágil de esta propuesta se encuentra en la confianza absoluta que depositan Risse y Sikkink en la comunidad internacional y, sobre todo, en su capacidad para denunciar, reprender, castigar y juzgar a todo aquel Estado que no defienda y respete los derechos humanos. La comunidad internacional es presentada como si permanentemente estuviese preocupada y ocupada en hacer respetar los derechos humanos en todo el mundo. Los países occidentales con democracias consolidadas, parecen ser el prototipo de esta comunidad internacional; aunque se trata primordialmente de Estados Unidos y algunos países europeos. La pregunta es si esta comunidad internacional responde siempre a las campañas que organizan las redes para denunciar constantes actos violatorios cometidos en algún país o región, independientemente de los intereses que pueda tener en tales contextos geográficos.

Al respecto, Samuel P. Huntington considera que la comunidad internacional es solo un concepto que otorga legitimidad a las acciones emprendidas por los Estados Unidos y otras potencias occidentales; quienes usan las instituciones internacionales (sea el Fondo Monetario Internacional o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), el poder militar y los recursos económicos para hacer que el mundo marche de un modo en que Occidente conserve el predominio, proteja los intereses occidentales y promueva sus valores económicos y

políticos.⁷¹ Por lo tanto, es difícil creer que la comunidad internacional actuará de la misma forma en un país islámico que en otro occidental, cuando se ha visto que un conflicto militar entre países occidentales hoy es tan inconcebible como indiscutible el dominio militar de Occidente. La reacción de la comunidad internacional (léase Estados Unidos o Europa) variará según vea afectados sus intereses políticos, económicos o cualesquiera que éstos sean. La disponibilidad de ejemplos (Centroamérica o Sudamérica en los setenta y ochenta) ilustra como los países democráticos liberales, sobre todo Estados Unidos, lejos de apoyar a las redes y ong de derechos humanos, han respaldado a regímenes autoritarios y violatorios de los derechos humanos.

A este hecho habría que agregar algunos comentarios sobre la efectividad de las operaciones encabezadas por la ONU y ciertas ong internacionales.⁷² A pesar de haber innovado con estrategias multifacéticas en la protección de los derechos humanos y en situaciones de emergencia humanitaria o de desarrollo,⁷³ los resultados no han sido los deseados como bien lo demuestran las experiencias en El Salvador, Camboya y Haití.⁷⁴ Las críticas aumentan al comparar el desempeño general de la ONU y de la comunidad internacional cuando, como sostiene J. Shand Watson, existe una tendencia reciente que

⁷¹ Samuel P. Huntington, "The clash of civilizations?", en R. J. Art y R. Jervis (comps.), *op. cit.*, págs. 432 y 433.

⁷² Siguiendo con la idea de que la comunidad internacional es Estados Unidos y otras potencias occidentales, no sorprende que la mayoría de estas organizaciones se localicen en ese país o en Europa. Un ejemplo que materializa este fenómeno se encuentra en la operación de paz desplegada en Somalia en 1992, en la cual participaron 40 ong. De ellas 20 eran estadounidenses y 20 europeas, y solo dos mitades de cada grupo (10 y 10) recibieron el 75% de todos los fondos públicos gastados por ong en situaciones de emergencia. Cfr. Andrew S. Natsios, "Ngos and UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?", en T. G. Weiss y L. Gordenker (comps.), *op. cit.*, págs. 68 y 69.

⁷³ Natsios señala que las situaciones complejas de emergencia humanitaria tienen las siguientes características: un deterioro o colapso absoluto de la autoridad gubernamental central; un conflicto religioso o étnico expresado en amplias violaciones a los derechos humanos; inseguridad en el abastecimiento de alimentos que ocasiona, frecuentemente, la hambruna masiva; un colapso macroeconómico que desemboca en situaciones de hiperinflación, desempleo y disminución radical del producto interno bruto; y, por último, los movimientos masivos de la población que buscan refugio y comida en los países y regiones cercanas. *Ibid.*, pág. 67.

⁷⁴ F. D. Gaer, *op. cit.*, pág. 62.

muestra el incremento notorio del asesinato de miles y miles de ciudadanos por sus propios gobiernos, en diferentes y numerosos países del mundo.⁷⁵ Esto resulta más paradójico cuando este fenómeno coexiste con la creación, iniciada desde el siglo XIX pero perfeccionada en el siguiente, de regímenes internacionales así como normas y leyes internacionales abocadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Llama la atención que en el siglo que recién concluyó, el asesinato de los ciudadanos en épocas de paz haya sido cuatro veces mayor que aquel realizado durante períodos de guerra. Algunos, como Amnistía Internacional, explican este fenómeno diciendo que la situación de los derechos humanos se vuelve más vulnerable durante las operaciones de paz, particularmente en procesos de reconstrucción de instituciones políticas en etapas posteriores a los conflictos políticos.⁷⁶

Para Watson, un punto relevante que necesariamente debe ser incorporado en el análisis de las normas internacionales es responder por qué en la vasta mayoría de los casos nacionales donde las violaciones a los derechos humanos han ocurrido, ninguna sanción internacional fue aplicada contra los gobiernos violatorios, y tampoco se hizo algún intento serio para detenerlas. Desde esta perspectiva, el panorama no es nada favorecedor para la labor desempeñada por las redes dedicadas a la defensa de los derechos humanos. En cambio, abre la puerta a la intervención humanitaria, entendida, en principio, como un recurso para la validez y eficacia del régimen internacional de derechos humanos, que se aplica cuando un gobierno viola sistemáticamente tales derechos a sus ciudadanos. De este modo es el gobierno, no el Estado, quien viola las leyes internacionales y es a él a quien se le aplicará la ley.⁷⁷ No obstante, no se puede negar que la intervención humanitaria no solo puede exacerbar el

⁷⁵ J. S. Watson, *Theory & reality in the international protection of human rights*. Ardsley NY, Transnational Publishers Inc, 1999, x, pág. 1.

⁷⁶ F. D. Gaer, *op. cit.*, pág. 62.

⁷⁷ J. S. Watson, *op. cit.*, pág. 242.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

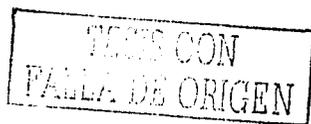
conflicto político en un país, sino también contribuir a la muerte de poblaciones civiles que, aunque no sean el gobierno, habitan ese espacio geográfico. Otra desventaja de este recurso es que se aplica de acuerdo a principios ideológicos y políticos e inevitablemente parciales.⁷⁸ Como se observa, el problema respecto a la intervención humanitaria, definida como la intervención de acuerdo a ciertas consideraciones humanitarias, surge cuando se discute qué se entiende por humanitario, quién y por qué lo define como tal. Al respecto, algunos especialistas consideran que la definición de lo *humanitario* está culturalmente construido. Por lo tanto, la expresión de intereses y preocupaciones humanitarias en la política mundial es el resultado de procesos históricos y sociales concretos.⁷⁹

La discusión de casos particulares podría ilustrar el comportamiento de los principales miembros de la comunidad internacional cuando existe una violación permanente a los derechos humanos en contextos nacionales específicos. Aquí, lo que interesa resaltar es que hay distintas aproximaciones y propuestas acerca del papel que debería desempeñar la comunidad internacional, en especial las Naciones Unidas, en la defensa de los derechos humanos. Este es un tema polémico ante el cual no hay un consenso sobre el alcance jurídico y ámbitos de competencia de diversos actores de la comunidad internacional, ni acerca de la eficacia de los instrumentos legales de derechos humanos vigentes.

Sin embargo, no puede negarse la riqueza del análisis del comportamiento de las redes transnacionales de Keck y Sikkink, la cual está elaborada de tal manera que es posible estudiar inclusive aquellos casos donde las acciones de estas redes no arriban al éxito deseado. De hecho, se puede observar con claridad cómo en algunos casos la actuación de las redes se interrumpe porque el Estado consiguió eficazmente detener, atenuar o minimizar la presión

⁷⁸ Algunos puntos señalados aquí, son abordados detenidamente en A. S. Natsios, *op. cit.*

⁷⁹ Nicholas J. Wheeler "Humanitarian intervention and world politics" en J. Baylis y S. Smith (eds.) *op. cit.*, pp.391 - 408.



internacional ejercida sobre sí, ajustando su comportamiento a las normas internacionales de derechos humanos. Del mismo modo, el análisis de este proceso no implica que se trate de uno lineal y evolutivo, que conduzca inevitablemente al respeto y defensa de los derechos humanos y, menos aún, a la transformación democrática del régimen político del Estado en cuestión.

Es por ello que el triunfo no circunscribe a la adopción o ratificación de tratados y convenios internacionales de derechos humanos. Si puede hablarse de éxito en este nivel, éste se refiere a la situación en que la institucionalización y habituación de los derechos humanos rebasan a los grupos gobernantes y otros actores políticos; esto es, que los derechos humanos son respetados en un país por la sociedad y el Estado independientemente de los cambios registrados en los gobiernos.

Este enfoque otorga herramientas conceptuales y analíticas que permiten examinar cuidadosamente la actuación de las ong de derechos humanos en el marco de las relaciones que mantienen con actores transnacionales mediante la creación y participación en redes. Los autores argumentan, en pocas palabras, que la difusión de normas internacionales en el área de los derechos humanos depende del establecimiento y fortaleza de las redes entre actores transnacionales y nacionales, quienes, a su vez, se vinculan con regímenes internacionales para alertar a la opinión pública y gobiernos occidentales acerca de la grave situación de los derechos humanos que vive un país determinado. Con todo y que pueda sobre-estimar el papel de las redes transnacionales o de la comunidad internacional, esta propuesta identifica con gran acierto un fenómeno actual, a saber: el papel decisivo que desempeñan tales redes en la defensa y promoción de los derechos humanos.

TESE CON
FALLA DE ORIGEN

3.4 Derechos humanos

El siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por la realización de un esfuerzo sistemático, encabezado por diversos países, organismos y organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, orientado a la creación de instrumentos legales que promuevan la defensa y respeto de los derechos humanos. Algunos autores han señalado ya, con bastante precisión, que temas como la justicia o la igualdad han estado presentes en la reflexión filosófica desde los umbrales de las civilizaciones humanas.⁸⁰ No obstante, fue a mediados de ese siglo cuando por vez primera se edificó lo que hoy se conoce como la ideología de los derechos humanos.

Esta ideología se caracteriza por ciertos elementos esenciales de la noción de derechos humanos. Ramesh Thakur sostiene que cuando se habla de derechos humanos se debe pensar en que: 1) son derechos universales, pertenecientes a cualquier persona sólo por el hecho de que es un ser humano; 2) estos derechos le corresponden únicamente a los seres humanos; 3) la posesión de los derechos humanos no depende de la relación que se tenga con ninguna otra persona como un líder político, un maestro, un aristócrata, un familiar, entre otros; 4) los mismos derechos humanos son demandados o exigidos a todos los gobiernos.⁸¹

Por su parte, Rhoda E. Howard y Jack Donnelly consideran que los derechos humanos se derivan de la dignidad inherente a las personas.⁸² Si bien parece una definición simple, es mucho más complicada de lo que parece a primera vista, pues existe un problema que ha acompañado constantemente los esfuerzos internacionales y nacionales en materia de derechos

⁸⁰ R. E. Howard y J. Donnelly, *op. cit.*, pág. 30.

⁸¹ Ramesh Thakur, "Human rights: Amnesty International and the United Nations", en Paul Diehl F. (comp.), *The politics of global governance. International organizations in an interdependent world*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, pág. 249.

⁸² R. E. Howard y J. Donnelly, *op. cit.*, pág. 30.



humanos. Este problema tiene que ver con la diversidad de significados o aproximaciones que ellos tienen. El relativismo cultural implica que el contenido y significado de tales derechos dependen del contexto cultural específico.⁸³ Los relativistas cuestionan la supuesta universalidad de los derechos y llegan a la conclusión de que tal universalidad no existe porque su concepción está anclada en valores occidentales. Prueba de ello es el énfasis puesto en el individuo como portador y titular de los derechos por encima de la comunidad; y, la importancia otorgada a los derechos civiles y políticos, en menoscabo de los sociales y económicos.⁸⁴ Esta corriente defiende los principios de soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos internos de los Estados. Asimismo subraya la preeminencia de los derechos sociales, económicos y los intereses del Estado sobre los de sus ciudadanos.⁸⁵ En realidad, lo que se supone una concepción universal de esos derechos, constituye una concepción occidental de los mismos, porque no incluye las tradiciones culturales regionales y locales expresadas en la ley, la política, la economía o la religión de las diversas culturas existentes en todo el mundo.

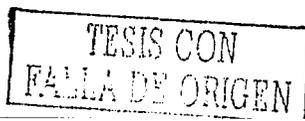
El relativismo cultural pone en entredicho la universalidad de los derechos humanos y la validez de los instrumentos internacionalmente elaborados para respaldar este principio. Aunque, para Rhoda Howard, el relativismo es una herramienta ideológica que sirve a los intereses de los poderosos grupos emergentes, Baehr le otorga cierto grado de razón cuando acepta que la implementación de los derechos humanos en diferentes situaciones culturales efectivamente implica que algunos derechos reciban mayor atención que otros.⁸⁶ Contrario a

⁸³ Arie de Ruijter y Lieteke van Vucht Tijssen (comps.), Cultural dynamics in development process, the Netherlands, UNESCO Publishing/Netherlands Commission for UNESCO, 1995, 285 p. En especial, consúltese el capítulo, "The universality of human rights" de Peter R. Baehr.

⁸⁴ P. R. Baehr, en A. de Ruijter y L. van Vucht Tijssen (comps.), op. cit., pp. 50 - 68.

⁸⁵ F. D. Gaer, op. cit., pág. 59.

⁸⁶ Rhoda Howard, "Cultural absolutism and the nostalgia for community", en Human Rights Quarterly, vol. 15,



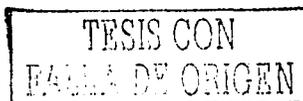
la idea generalizada que existe sobre el rechazo por parte de algunos países no occidentales al reconocimiento de dichos instrumentos internacionales, Baehr encontró que son muy pocos gobiernos quienes lo hacen.⁸⁷ Lo que es más común es que los Estados en desarrollo manipulen esa aplicación, por ejemplo cuando los regímenes represivos privilegian los derechos sociales y económicos en detrimento de los civiles y políticos argumentando que la situación económica de sus países así lo amerita. Esta justificación es equívoca pues, piensa Baehr, hasta ahora no se ha comprobado que la restricción de los derechos civiles y políticos contribuya al desarrollo económico de un país. Al final, quienes pierden son sus propios ciudadanos ya que se da más atención a unos derechos que a otros, cuando de lo que se trata es que todos los derechos sean defendidos y promovidos por igual y no unos a expensas de otros.

En efecto, el problema no es la existencia de diferencias culturales y su impacto en la condición universal de los derechos humanos. El principal riesgo es que tales diferencias encubran la manipulación en la aplicación de los derechos humanos. En este sentido, son las ONG quienes tienen la experiencia y la capacidad de poner en movimiento la *metodología de los derechos humanos* (ver nota de pie número 70), y al hacerlo es posible que logren, junto con otros actores internacionales, detener las violaciones y castigar a los responsables de las mismas.

Es cierto que el concepto de derechos humanos es interpretado de muy distintos modos de acuerdo al contexto político y cultural. Las discusiones sobre el aborto o la eutanasia ilustran no sólo la complejidad que encierra la búsqueda de una definición universal sino

núm. 2, mayo 1993, pp. 315 - 338. (Citado en P. R. Baehr, Peter R. *ibidem*, pág. 52.)

⁸⁷ Felice D. Gaer muestra cómo algunas normas de derechos humanos son aceptadas por países no occidentales. Por ejemplo, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, Indonesia e Irán admitieron que los derechos humanos son inherentes a los seres humanos y, por tanto, no tienen nada que ver con el relativismo cultural. F. D. Gaer, *op. cit.*, pág. 59.

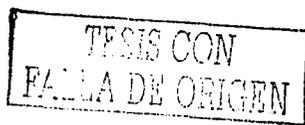


también las diversas aplicaciones de aquellos.⁸⁸ Con todo, lo que no debe minimizarse es la intención y el ejercicio de arribar a conceptos que rebasen dichas diferencias culturales, y que, como dice Walter E. A. Beek, se conviertan en expresiones de una humanidad compartida.⁸⁹ Sin duda, esto da pie al debate sobre la aplicación particular de normas, tratados, convenios y demás instrumentos internacionales de derechos humanos. Pero son precisamente estas discusiones las que estimulan el deseo de alcanzar un consenso universal sobre derechos humanos, partiendo de reconocer las diferencias sobre la naturaleza e interpretación de derechos humanos existentes entre las culturas pero también dentro de las mismas culturas. Estos aspectos siguen, y por lo visto, seguirán desatando acaloradas discusiones; pero lo que es indiscutible es que los derechos humanos son interdependientes, se relacionan entre sí y no existe jerarquía de ningún tipo entre ellos. Finalmente, "los derechos humanos representan un conjunto de principios que deben ser objeto de salvaguarda y protección para todas las mujeres y los hombres independientemente de su condición social, cultural, económica o política."⁹⁰

⁸⁸ Peter R. Baehr discute este hecho con otro tema igualmente polémico: la pena de muerte. En 1993, 103 países y territorios conservaban y utilizaban la pena de muerte. En 21 países este castigo aunque era conservado como un recurso para sancionar crímenes ordinarios, no había sido aplicado en los últimos 10 ó más años. En 16 países, las leyes aplicaban la pena de muerte sólo a crímenes considerados excepcionales, es decir, crímenes sancionados por la ley militar o bien, aquellos cometidos en situaciones excepcionales como durante guerras. En 53 países la pena de muerte había sido abolida para cualquier tipo de crimen. Baehr concluye que la pena de muerte no tiene ninguna relación con la diferencia entre culturas occidentales y no occidentales, pero en donde sí hay una gran diferencia es dentro de las naciones occidentales, de las cuales sobresale Estados Unidos por ser el país que tiene la mayor cantidad de entidades con la facultad de aplicar la pena de muerte. Por su parte, Bélgica es un ejemplo de aquellos 21 países que pueden ejercer la pena de muerte pero que no lo han hecho desde 1950. Canadá, Israel, Italia, España y el Reino Unido, son algunos de los países donde la pena de muerte existe pero sólo se utiliza en épocas de guerra. Los 53 países occidentales restantes han abolido totalmente la pena de muerte. Estos datos muestran claramente que aún en Occidente existen muchas opiniones e interpretaciones sobre el derecho fundamental a la vida. P. R. Baehr, A. de Ruijter y L. van Vucht Tijssen (comps.), *op. cit.*, págs. 62 y 63.

⁸⁹ Walter E. A. Van Beek, "Culture and development: Problems and Recommendations", en *ibid.*, pág. 270.

⁹⁰ Isidro H. Cisneros y Judith Bokser-Liwerant, "Derechos humanos", en L. Olamendi, J. Bokser Liwerant *et al.* (comps.), *op. cit.*, pág. 165.



3.5 Conclusiones

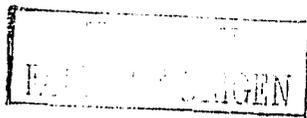
Una primera conclusión es que, a pesar del creciente desarrollo de las ong, la confusión o ignorancia persiste en su definición así como en la conceptualización de su relación con la ONU y los Estados nacionales.⁹¹ La dificultad tiene que ver, indudablemente, con las distinciones que se plantean entre las ong y otros actores. Por ejemplo, las diferencias entre ong y las organizaciones intergubernamentales se encuentran establecidas legalmente y, por ende, las fronteras entre unas y otras son muy claras.⁹² Sin embargo, en la realidad las distinciones se esfuman, cuando se observan los diversos tipos de ong que coexisten e interactúan y que van desde organizaciones comunitarias basadas en la colaboración voluntaria de sus miembros, hasta ong internacionales con equipos de profesionistas de distintos países que operan en diferentes regiones del mundo y tienen presupuestos que sobrepasan a los de muchas organizaciones intergubernamentales.

A primera vista se puede sostener que la definición de los términos ong y derechos humanos tiene dificultades porque se trata de conceptos que están en discusión. Sin embargo, la heterogeneidad que caracteriza a las ong en buena medida responde, como señala Stephen Krasner, a la forma que cada organización adopta según el contexto en el cual se desarrolle, lo cual impide el establecimiento de un significado aplicable para todas y en todo momento.⁹³ Se trata, en efecto, de un conjunto de organizaciones muy diversas entre sí: por los objetivos o las

⁹¹ L. Gordenker y T. G. Weiss, *op. cit.*, pág. 18.

⁹² Las organizaciones intergubernamentales (IGO) son las asociaciones de los Estados creadas para avanzar en objetivos comunes y cuyas actividades se extienden más allá de las fronteras nacionales. Están basadas en el principio de igualdad de soberanía, es decir, cada Estado es legalmente igual a todos los otros. La membresía de estas organizaciones es voluntaria aunque los costos que implica quedar fuera de ellas pueden ser muy altos. Las IGO varían en tamaño (esto es en el número de Estados miembros) y tema o ámbito de interés, según los principios y propósitos establecidos en sus cartas o declaraciones. La membresía puede ser abierta o limitada. Cfr. Ursula C. Tafe, "Intergovernmental Organizations", en M. K. Cusimano (comp.), *op. cit.*, pág. 229.

⁹³ S. D. Krasner, *op. cit.*



estrategias empleadas, por el alcance geográfico o las implicaciones que logran, por las relaciones establecidas con organizaciones internacionales o con los Estados o el mercado.

En el caso particular de las ong de derechos humanos, su reciente proliferación ha obstaculizado el establecimiento de una categoría única. Así, para Felice D. Gaer, estas organizaciones frecuentemente persiguen objetivos diferentes según sus mandatos, su lugar de residencia y los medios elegidos para la acción.⁹⁴ Así, buena parte de la dificultad para definir los derechos humanos, con todo y que existan instrumentos internacionales que los respaldan, reside en que ellos encierran conflictos entre universalismo y particularismo, principios occidentales y no occidentales que impregnan sus propios contenidos; pero lo que es más, los derechos humanos reflejan disputas culturales entre diversos países y regiones del mundo.

Sin duda, las ong han venido a revitalizar la elaboración y discusión teóricas en las disciplinas sociales que estudian las modalidades novedosas de participación política. Por lo tanto, es natural que existan desacuerdos y diferencias entre este tipo de acción colectiva que aparentemente reproduce con gran facilidad las contradicciones de la globalización y que, por otro lado, suscita numerosas expectativas de cambio social.

Las discusiones que hasta ahora han sido expuestas permiten entender la peculiaridad del caso mexicano. De hecho, en los siguientes tres capítulos se aborda el análisis concreto del papel de las ong nacionales de derechos humanos, en el marco del proceso de transformación democrática. Particularmente en el capítulo cuarto, se explora el contexto sociopolítico nacional y se resaltan aquellos elementos que tienen una conexión estrecha con las diferentes situaciones de los derechos humanos ---acrecentadas por la vulnerabilidad en que se hallan amplios sectores de la población---, que coexistían en México en los años noventa. Asimismo, se presentan algunas medidas (diversas y contradictorias) que emprendió el Estado mexicano

⁹⁴ F. D. Gaer, *op. cit.*, pág. 57.



en materia de derechos humanos o con un impacto en ellos, que muestran la carencia de una política pública uniforme al respecto. La irrupción de una sociedad civil activa ocupa un lugar central en el próximo capítulo puesto que representó uno de los principales rasgos de esa década. Después se verá que la importancia de la profundización en dicho evento es enorme pues constituye el escenario del cual nacieron las ong nacionales de derechos humanos.

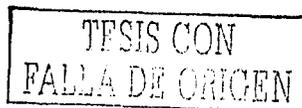
Capítulo 4

Los derechos humanos en México

El interés actual por los derechos humanos y, especialmente, por el análisis de la situación de estos derechos en diversos contextos nacionales, implica necesariamente la ampliación de los horizontes teóricos y espaciales con los que tradicionalmente se realizaban esos estudios. Por un lado, cualquier investigación de los derechos humanos requiere tomar en cuenta los numerosos esfuerzos organizados de los ciudadanos que, al emprender diferentes actividades dirigidas a la defensa de los derechos humanos, han dotado de nuevos significados a las ideas de sociedad civil, ciudadanía y democracia.

Es una realidad, por otro lado, que en la condición de los derechos humanos intervienen otros actores además de los Estados o las ong locales; aunque, vale la pena recalcar, el Estado continúa siendo el principal responsable de hacer que tales derechos sean respetados y de castigar a quienes los violen. La pertinencia del análisis de la defensa en torno a los derechos humanos es indiscutible, ya que en este fenómeno se encuentra una de las expresiones más contundentes de que la globalización significa el des-dibujamiento de las fronteras entre la política nacional y la internacional, la apertura de la política local a la participación de actores transnacionales, la atribución de nuevos contenidos a la idea de

162



soberanía estatal, la ampliación del ámbito político más allá del dominio estatal, el aprovechamiento de las tecnologías de la información, entre otros aspectos.

Planteamientos como los anteriores fueron desarrollados con mayor detenimiento en los capítulos precedentes, por ello no es necesario insistir más aquí sobre tales temas. Lo que interesa subrayar es que el recuento del panorama sociopolítico de México durante los años noventa que se hace en este capítulo, tiene propósitos que rebasan la mera contextualización. Esto no significa minimizar el impacto y la trascendencia de algunos cambios sociopolíticos relativos a la transformación democrática. Lo que se busca mostrar es el profundo vínculo que algunos de esos cambios tienen con el surgimiento del tema de los derechos humanos en las agendas de los gobiernos, de los partidos políticos, así como en las luchas ciudadanas y en los medios de comunicación. La defensa de los derechos humanos en México en los noventa revela los complejos procesos políticos, en donde intervienen numerosos actores que en principio tienen como denominador común la búsqueda de ese objetivo, pero cuyos intereses específicos (por conservar o incrementar la legitimidad, por solucionar problemas concretos, por obtener el poder político, por informar hechos, por formar la agenda política, entre otros) inciden, decisivamente, en las acciones que emprenden al respecto.

Este capítulo explora algunos rasgos del contexto sociopolítico del país durante los años noventa. La mirada sobre este panorama recupera tanto la dimensión del Estado como de la sociedad, es decir, incluye algunas de las medidas estatales más relevantes vinculadas con los derechos humanos llevadas a cabo, al igual que algunas evidencias de la irrupción de la sociedad participativa en ese período. Del mismo modo, se incorpora un breve recuento de la situación heterogénea de los derechos humanos en México debido a que en este país, como en muchos otros, la forma en que los derechos humanos son respetados o agraviados varía de acuerdo con características sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas de los

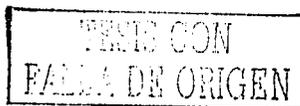
grupos de la población; por ello, es indispensable recuperar la idea de vulnerabilidad que describe este fenómeno. En general, la exploración de los derechos humanos en México que se hace en estas páginas complementa y concretiza las discusiones teóricas y las reflexiones acerca de algunos fenómenos políticos y problemas reales que enfrentan las sociedades contemporáneas.

4.1 Algunos elementos sobre el contexto sociopolítico en los años noventa

En el período de los noventa México estuvo gobernado por dos presidentes, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), y diferentes gobiernos estatales estuvieron a cargo de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹ Los contextos político y económico variaron radicalmente. A fines del año de 1994, el país enfrentó una severa crisis económica que incidió en el aumento de los niveles de pobreza y de la desigualdad de la distribución del ingreso de vastos sectores de la población.² Adicionalmente, México se hizo miembro de dos acuerdos comerciales de gran magnitud, el primero con Estados Unidos y Canadá y el segundo con la Unión Europea. El narcotráfico, la inseguridad pública, el crimen organizado y la delincuencia común adquirieron proporciones

¹ La llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder ejecutivo no fue un cambio común en la presidencia. Confirmó el poder de los tecnócratas en las principales posiciones de la jerarquía política. Si bien desde el sexenio anterior, encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado, existía una presencia notoria de los tecnócratas en el gabinete, Carlos de Gortari esta tendencia se consolidó. La tecnocracia implica la enorme confianza depositada en el gobierno de los expertos y, por ende, el desprecio a otras formas (tradicionales, colectivas) de conocimiento. Véanse: Sergio Aguayo Quezada, El panteón de los mitos, México, Ed. Grijalbo / El Colegio de México, 1998, 443 p.; Miguel Ángel Centeno, Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1994, 288 p.; y, Roderic A. Camp, "The presidency, the party, and the state", en George W. Grayson (comp.), Prospects for democracy in Mexico, EUA y Reino Unido, Transaction Publishers, 1990, pp. 3 - 13.

² Genaro Aguilar Gutiérrez, Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?, México, UNAM/IIIE/IPN/CIECAS, 2000, 203 p., y Fernando Cortés, La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica, México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2000, 335 p.



inusitadas.³ Las apariciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y del Ejército Popular Revolucionario (EPR) ---entre otros movimientos guerrilleros---, también significaron serias amenazas al Estado mexicano (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice).

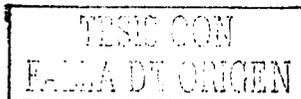
Las diferentes acciones estatales vinculadas directa o indirectamente con los derechos humanos, como la creación de instituciones, programas y leyes nacionales o bien ciertas reformas judiciales, fueron respuestas elaboradas por los presidentes, en distintos momentos y con el objetivo de solucionar diversos problemas. No obstante, no puede hablarse de *una respuesta del Estado*, por varias razones. Entre ellas, resaltan el significado particular que el contexto le imprime a cada acción emprendida por el presidente en turno, así como la ausencia de una política de derechos humanos de largo alcance.⁴ Estos elementos le añaden mayor complejidad al estudio de la situación de los derechos humanos en México ya que ésta se modifica en el tiempo y en el espacio. De hecho, se ha visto que las posturas federales y estatales hacia los derechos humanos pueden no sólo ser diferentes sino hasta contradictorias.⁵

Asimismo, es indispensable incluir algunos de los cambios políticos más relevantes

³ El libro: John Bailey y Roy Godson (eds.) Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, Ed. Grijalbo, 2000, 332 p. representa una de las investigaciones actuales más completas en torno al crimen organizado y en especial, los efectos que tiene en la gobernabilidad democrática en México.

⁴ En los informes sobre la situación nacional de los derechos humanos se reconoce que no existe una sino varias respuestas o reacciones del Estado hacia las críticas. Así, "los grupos mexicanos de derechos humanos, organizaciones internacionales, así como otros gobiernos y organizaciones inter-gubernamentales han lanzado críticas duras respecto a la situación de los derechos humanos en México. El momento y el tema de la crítica, la respuesta oficial ha variado, desde el rechazo hostil a promesas mesuradas de analizar los problemas que identificaron los estudios" Joel A. Solomon, Systemic injustice: torture, "disappearance", and extrajudicial execution in México, Nueva York, Human Rights Watch, 1999, pág. 26.

⁵ Es interesante la opinión que algunos miembros de ong de derechos humanos vierten al respecto. Así, Jesús Martínez piensa que ha habido fases de mucha represión y pocas de disminución de la represión. Pero la existencia de estas fases está permeada por el lado de las autoridades del mantenimiento de métodos antidemocráticos ejecutados por las corporaciones policíacas, así como de claras, aunque tácitas, políticas gubernamentales de represión. Por el lado de la población hay desconocimiento sobre lo que es una violación de derechos humanos. En general, "La situación de los derechos humanos en México es compleja, pues en unas cosas se avanza, y en otras se retrocede." Jesús Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, A. C., realizada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.



que se han desplegado en los poderes ejecutivo y legislativo a la luz de las victorias electorales de los partidos distintos al PRI y del proceso de descentralización fiscal emprendido en las últimas décadas del siglo XX. En primer lugar, en 1999 los partidos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido de Acción Nacional (PAN), consiguieron gobernar diez estados y el Distrito Federal. Durante el periodo 1989 – 1997, siete estados recurrieron a la dinámica de gobierno dividido. En el ámbito municipal, más de la mitad de las ciudades capitales estuvieron expuestas a la alternancia política. En 1999 el PAN y el PRD tuvieron a su cargo el gobierno de uno (o varios) municipios en cada estado. En ese año, la población gobernada por autoridades locales pertenecientes al PAN y al PRD fue casi la misma que la que estuvo bajo gobiernos locales priistas.⁶ Así, el juego y reacomodos políticos necesariamente tuvieron que ajustarse a esta nueva realidad democrática que, para el caso de México, resultó ser un fenómeno muy significativo.

Pero esta “realidad democrática”, también se vio acrecentada cuando en las Cámaras de Diputados y Senadores el PRI fue paulatinamente disminuyendo su fuerza hasta que en la 57ª Legislatura perdió la mayoría, por primera vez después de más de 70 años.⁷ El alcance de este suceso ha sido tal que, según Jeffrey A. Weldon, la institución política que más cambió en los años noventa no fue la presidencia sino la Cámara de Diputados. Para él, esta institución es hoy más plural que nunca, y aunque en ocasiones esto le resta eficacia, no puede negarse que cada vez se acerca más a un auténtico sistema republicano.

⁶ Alberto Díaz-Cayeros, *Decentralization, democratization and federalism in México*, (Ponencia preparada para la conferencia, “Dilemmas of Change in Mexican Politics” organizada por el Centro de Estudios para Estados Unidos – México, UCSD, octubre 8-9 1999), pág. 24.

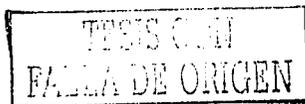
⁷ Jeffrey A. Weldon, *Executive-legislative relations in Mexico in the 1990s*, 35 p. (Ponencia preparada para la conferencia, “Dilemmas of Change in Mexican Politics” organizada por el Center for U. S. – Mexican Studies, UCSD, octubre 8-9 1999.)

En cuanto al tema de la descentralización, Díaz-Cayeros opina que se trata del proceso político más importante que ha acompañado la democratización en México, el cual tiene su expresión más clara en la manera en que el sistema de transferencias financieras del gobierno federal a los estados y municipios ha sido reformado en los últimos años.⁸ Las relaciones entre la federación y los estados (gobiernos estatales y municipales) se caracterizaron hasta hace un tiempo por una acentuada centralización de la autoridad en materia de impuestos por parte del gobierno federal, traduciéndose en una absoluta dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales hacia las transferencias federales. Este rasgo es consecuencia de un largo proceso vinculado a la construcción del régimen político mexicano del siglo XX, cuando a mediados de éste, el gobierno federal emprendió la concentración exclusiva de algunos impuestos a manos de la autoridad federal.⁹ Hoy la situación se está modificando y en un futuro cercano será posible presenciar la desarticulación de este fenómeno. Hasta ahora, aunque ha habido descentralización ---poca por cierto---, ésta ha sido mayor en materia de gasto, pero no en ingreso, es decir, en recaudación de impuestos.

La recaudación de impuestos y la distribución de presupuesto, tanto en el nivel federal como en el estatal, constituyen aspectos centrales para la defensa y promoción de los derechos humanos. La materialización de estos propósitos en la implementación y ejecución de políticas públicas, está determinada por la capacidad financiera disponible. Pero la descentralización

⁸ A. Díaz-Cayeros, op. cit., pág. 12 y ss.

⁹ La discusión en torno al presupuesto es un tema que "*pasó del anonimato al estrellato*: Durante la mayor parte del siglo XX el poder del presidente y el predominio de un partido convirtieron en acto mecánico la aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados (los senadores no tienen atribuciones en este asunto). Ni los medios, ni la sociedad le daban seguimiento adecuado, y en la penumbra se cometieron muchos abusos. La indiferencia empezó a cambiar en los años noventa y la situación dio un vuelco con las elecciones federales de 1997, cuando partidos diferentes al PRJ obtuvieron la mayoría en la Cámara de Diputados". S. Aguayo Quezada (comp.), El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro, México, Ed. Grijalbo, 2000, pág. 294.



financiera también está relacionada con fenómenos más complejos, y estrechamente vinculados con la situación de los derechos humanos, como son la pobreza y la desigualdad crecientes en ciertas regiones y estados del país que inciden, a su vez, en la configuración y reproducción de zonas geográficas más pobres que otras (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice).

Ahora bien, estos aspectos contextualizan las acciones políticas nacionales y locales emprendidas en los años noventa para atender los derechos humanos en México. De este modo, la consideración de diversos elementos permitirá entender los obstáculos institucionales, políticos y coyunturales que, frecuentemente, operan en perjuicio de las posibles acciones estatales que buscan defender los derechos humanos en este país. En los informes proporcionados por las ong nacionales e internacionales, quizás más en las últimas, se encuentra constantemente la exhortación a la "voluntad política" de las autoridades para generar diversas medidas que promuevan y fortalezcan los derechos humanos. Si bien a determinadas autoridades y en contextos específicos estos propósitos poco importen, no puede menospreciarse el marco socio-político en el cual esas medidas se hallan inmersas y que, en un momento dado, puede incidir en los resultados que éstas tengan.

En el siguiente apartado se presentan algunas de las propuestas y acciones federales más relevantes en materia de derechos humanos, que no siempre promueven su defensa. Tal reconstrucción no se elaboró buscando mostrar todas las acciones relacionadas con los derechos humanos que los gobiernos de Salinas y Zedillo realizaron durante sus respectivas gestiones. Por el contrario, el objetivo fue exponer sólo algunas medidas y acciones en derechos humanos que fueron emprendidas por esos gobiernos y, principalmente, exhibir cómo muchas de ellas fueron contradictorias, incompletas, limitadas e, inclusive, fueron el resultado de prácticas autoritarias profundamente arraigadas en el Estado mexicano.

4.2 El Estado mexicano y los derechos humanos

Al indagar sobre las acciones concretas emprendidas por el Estado mexicano en torno a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en el país, el primer hecho que resalta es que no son tantas como podría suponerse tomando en cuenta la condición de los derechos humanos y la retórica oficial al respecto. A continuación serán enlistadas algunas de las acciones y medidas nacionales más importantes.

La lógica que impera en la elaboración e implementación de políticas públicas en México, y seguramente en muchos otros países, es que algunas de ellas son "probadas" en una entidad y después, si los resultados son los esperados, entonces se implementan en el ámbito nacional.¹⁰ Por lo menos en materia de derechos humanos existen evidencias y testimonios de que las primeras políticas responden a esta lógica.¹¹

La presentación está ordenada de manera cronológica e incluye acciones en materia de derechos humanos o relacionadas con ellos que corresponden a diferentes áreas. Algunas de

¹⁰ La adopción de esta *lógica* fue una característica del régimen presidencialista, encabezado por el PRI, y sus dos variantes anteriores. Este régimen implicaba, entre otras cosas, que el poder del ejecutivo estaba por encima tanto de los poderes legislativo y judicial, como de los poderes locales quienes, más que ser producto de la decisión de los electores de cada entidad, eran elegidos por las cúpulas priistas nacional y estatal y, desde luego, por el presidente. Se supone que con el ascenso de gobernadores no priistas y, más aún, con un presidente no priista si bien el panorama no cambia radicalmente, si se registrarán algunas modificaciones significativas. Es inevitable que la complejidad aumente en tanto que los criterios y las formas para tomar decisiones cambiarán ya que, en principio, éstas no responden ni a los intereses de una persona (el presidente), ni a los de un partido, (el PRI).

¹¹ En una búsqueda más puntual, se encuentran otros antecedentes más antiguos: "la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León (establecida en enero de 1979), la Procuraduría de Vecinos de Colima (1983), la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM (1983), la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca (1986) y también en esa década, las comisiones de derechos humanos de Aguascalientes, Baja California y Morelos. Asimismo, las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores establecieron en 1989 una Dirección General de Derechos Humanos." S. Aguayo Quezada (comp.), *op. cit.*, pág. 300. Héctor Fix-Zamudio, Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos, México, CNDH, 1999, 651 p., y Braulio Ramírez Reynoso, "El inicio del *ombudsman* en México: algunas reflexiones", en Perspectivas históricas, Historical perspectives, Perspectives historiques, año 4, núms. 7 - 8, julio diciembre de 2000, enero - junio de 2001, pp. 123 - 138.

estas medidas han sido consideradas como serias amenazas a los derechos humanos, mientras que otras, por el contrario, apoyan, promueven y fortalecen el respeto de estos derechos en México. No obstante, varias acciones tuvieron resultados mixtos o ambiguos.

1. El 6 de junio de 1990 fue creada por decreto presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.¹² Posteriormente, a principios de 1992 la CNDH fue elevada a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto dio origen al Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, en 1999 la CNDH se conformó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria. El compromiso de este organismo ha sido defender, promover y proteger las libertades fundamentales. Este propósito no se limita al país, puesto que existe también un compromiso internacional en materia de derechos humanos.¹³ Algunos especialistas piensan que la emisión de recomendaciones por parte de la CNDH es una de las principales desventajas ya que no hace seguimiento de aquéllas ni posee ninguna capacidad jurídica para presionar o juzgar a aquellos que cometen las violaciones y abusos de los derechos humanos de las personas. Es importante señalar que el artículo 102 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹² Jorge Luis Sierra Guzmán *et al.*, La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental. México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., 1992, pág. 1.

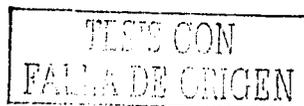
¹³ Comisión Nacional de Derechos Humanos Ocho años de vida internacional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH, 1999, pág. 7.

estableció que cada estado de la Federación debía crear los organismos correspondientes de protección de los derechos humanos. En general, la función que desempeñan la CNDH y sus contrapartes estatales, está constantemente limitada por la falta de recursos económicos y de personal calificado en la materia.¹⁴ Según el Internacional Council on Human Rights Policy, la CNDH presenta las siguientes características: "1) en sus procedimientos y personal mantiene una relación estrecha con las autoridades, 2) no atiende los derechos laborales pese a la problemática que enfrentan los trabajadores, 3) no investiga lo que sucede al interior de las fuerzas armadas, 4) sus recomendaciones tienen poca fuerza y no les da seguimiento, 5) sus investigaciones son superficiales, 6) no aborda los problemas estructurales o propios del sistema. Una crítica adicional es la falta de representatividad del Consejo Ciudadano; por ejemplo, todos sus miembros son residentes de la ciudad de México."¹⁵

2. En 1990 las reformas legales previeron la creación de lo que llaman *persona de confianza*, esto es, una persona en la que confía el detenido o el declarante que puede estar presente durante el interrogatorio y otras diligencias legales. Si la persona de confianza no es abogada, se nombrará un defensor de oficio para

¹⁴ Ana María Reina, "The human rights situation in México: The importance of accepting the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights", en William Cartwright (comp.), México facing the challenges of human rights and crime, Nueva York, International Human Rights Law Institute, Jeanne and Joseph Sullivan Program for Human Rights in the Americas, DePaul University College of Law, 1999, xxx, págs. 110 y 111. La falta de recursos o, en otros términos, el presupuesto escaso del cual disponen los Estados, constituye un serio problema para la protección de los derechos humanos. Al respecto Human Rights Watch America considera que "el grado de carencias de recursos de los sistemas judiciales estatales varía considerablemente, aunque muchos de ellos van a la zaga del sistema federal: la regla general consiste en malos salarios, falta de máquinas de escribir y otro tipo de equipo y una cantidad de trabajo que sobrepasa con creces la capacidad de incluso los jueces más preparados." J. A. Solomon, op. cit.

¹⁵ S. Aguayo Quezada (comp.), op. cit., págs. 303 y 304.

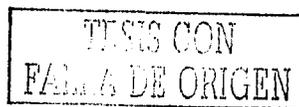


asesorarla.¹⁶ Asimismo, estas reformas instauraron que las declaraciones rendidas durante una detención indebidamente prolongada no tuvieran validez y quedó establecido que a partir de entonces la CNDH tendría la capacidad de solicitar informes a otras autoridades gubernamentales. En general, estas reformas se concentraron en el mejoramiento tanto de las garantías en materia de derechos humanos, como de la eficiencia del trabajo policial.

3. En 1991 fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura así como las reformas constitucionales consiguientes para respaldar los derechos de los detenidos.¹⁷ Esta ley estuvo inspirada, en parte, en la idea de garantizar la prohibición de las confesiones coaccionadas en el proceso legal. Desde 1993 sólo son admisibles las declaraciones realizadas ante un agente del Ministerio Público, institución que federal y estatalmente tiene la función de perseguir delitos y, en su caso, consignar los probables responsables a un juez. Su trabajo incluye la persecución de violaciones a los derechos humanos. La diferencia descansa en que antes de 1984 la policía judicial podía iniciar investigaciones por su cuenta, mientras que ahora sólo se ocupan de aquellos casos que les asignan los agentes del Ministerio Público. A partir de 1993, la Constitución mexicana garantiza que todas las personas sometidas a una investigación o procesamiento tengan derecho a la asistencia de un abogado durante las etapas de instrucción y del juicio. Estas reformas constitucionales, que entraron en vigor entre 1993 y 1994, limitaron las garantías individuales y, por tanto, afectaron negativamente el respeto a los derechos

¹⁶ J. A. Solomon, op. cit.

¹⁷ Ibidem



humanos. Por ejemplo, se concedió a los agentes del Ministerio Público la autoridad para llevar a cabo detenciones sin orden judicial en ciertos casos, aunque no se hubiese aprehendido en flagrancia al sospechoso.

4. Una de las primeras reformas constitucionales impulsadas por Ernesto Zedillo Ponce de León, en diciembre de 1994, fue aquella que le confirió mayor autonomía al poder judicial de la Federación. El poder judicial adquirió una autoridad renovada y fortalecida, y los jueces y magistrados obtuvieron bases más firmes para realizar sus tareas con imparcialidad y sin injerencias externas. Entre estas medidas destacan el otorgamiento a la Suprema Corte de mayor poder para revisar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por los poderes legislativos federal y estatales, el fortalecimiento de su capacidad para dirimir controversias entre los distintos poderes y niveles de gobierno, una mayor autonomía financiera y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, responsable de la administración de los tribunales, la supervisión, disciplina y nombramiento de los jueces. Tras las reformas, el número de magistrados de la Suprema Corte se redujo de 26 a 11. El procedimiento para la selección de los miembros del poder judicial también cambió pues antes de la reforma, el presidente de la República definía la terna de jueces y el Senado sólo la ratificaba; en cambio, después de la reforma, el Senado elige a cada magistrado de una terna propuesta por el ejecutivo. Esta elección requiere una mayoría calificada del Senado.¹⁸ En general, estas reformas tuvieron una recepción positiva pues se percibieron como un primer paso para la independencia de la Corte

¹⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, discurso pronunciado el 21 de noviembre del 2000 durante la ceremonia de inauguración del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen celebrado en la ciudad de México.

y, sobre todo, para el desarrollo de un sistema de frenos y equilibrios constitucionales más eficaz.¹⁹ Algunos estudiosos del tema opinaron que si bien la emisión de esas reformas fue favorable para los derechos humanos, no se aseguraba la solución de los problemas vinculados con las violaciones a tales derechos, característicos del sistema de procuración e impartición de justicia en México. La principal deficiencia era que “esos cambios fueron del tipo *macro*, o sea, alejados de la esfera donde ocurre la mayoría de incidentes e interacciones que influyen en la adecuada administración de justicia.”²⁰

5. Una mención especial merece la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996. Entre las características más sobresalientes de esta ley destacan el concepto que la sustenta y las técnicas para investigar a quienes realizan esta actividad. En cuanto al concepto, la idea central es que la delincuencia organizada es percibida como la causa principal de la inseguridad pública y un problema de seguridad nacional. Este tipo de delincuencia “se presenta cuando tres o más personas realizan en forma permanente o reiterada los delitos de: terrorismo, contra la salud, falsificación de moneda, lavado de dinero, acopio y tráfico de armas, de indocumentados, de órganos, de menores, secuestro, asalto o robo de vehículos.”²¹ Respecto a las técnicas utilizadas se encuentran: el espionaje telefónico a

¹⁹ Sara Shatz considera, por el contrario, que “las reformas judiciales de diciembre de 1994 no surgieron en un vacío político. En realidad, ellas implicaron un intento multifacético para incrementar la percepción de una legitimidad democrática para un régimen autoritario en crisis.” Sara Schatz, Elites, masses, and the struggle for democracy in Mexico, Connecticut, Praeger Publishers, 2000, ix, pág. 56.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998.

²¹ Sigrid Arzt, “Alcances y límites de un acto de buena fe: La experiencia del PAN al frente de la Procuraduría General de la República”, en John Bailey y Roy Godson (eds.) op. cit., pág. 173.



sospechosos, la vigilancia electrónica por medio de video, la detención de sospechosos hasta por 96 horas, la infiltración de agentes policíacos a organizaciones criminales, la protección a personas que participan en los procesos penales y la entrega de recompensas a quienes contribuyen a la localización y aprehensión de los delincuentes.²² La particularidad de esta medida se encuentra en las consecuencias que provocó pues poco tiempo después de que fue presentada públicamente, no se hizo esperar la condena generalizada de diversos grupos sociales y políticos organizados del país, por la incuestionable amenaza que significaba para la vigencia de los derechos humanos en México.

6. Durante los sexenios de Salinas de Gortari y de Zedillo Ponce de León se realizaron diversas reformas electorales (1990, 1993, 1994 y 1996) que promovieron el respeto y el ejercicio de los derechos políticos en México. La creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (después Tribunal Federal electoral el Poder Judicial de la Federación), fue considerada como uno de los principales resultados de tales reformas que favorecían el respeto de los derechos políticos de los mexicanos.²³ De igual modo, el reconocimiento de las categorías de observadores nacionales e internacionales estimuló la participación ciudadana en los procesos electorales. Por otro lado, se fomentó la rendición de cuentas de los partidos políticos cuando adquirieron la obligación de reportar el gasto del presupuesto utilizado en las

²² Ibidem

²³ Joseph L. Klesner, "Electoral reform in Mexico's hegemonic party system: perpetuation of privilege or democratic advance?" (Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, realizado en Washington, D. C., agosto 28 - 31, 1997.)

competencias electorales. La reforma de 1994 se centró fundamentalmente en cuestiones relacionadas con la integridad del proceso electoral. El IFE adquirió mayor autonomía al contar con la presencia de consejeros ciudadanos elegidos por consenso de los tres partidos principales. La fundación del Tribunal Federal Electoral implicó que el fraude electoral fuese concebido como un delito que debía investigarse por oficio. La reforma de 1996 tuvo el interés principalmente de que las instituciones gubernamentales se volvieran más representativas. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esas reformas de organización, dirección y gobierno del sistema electoral mexicano han significado el paso "de un control partidista a una devolución gradual a la propia ciudadanía soberana."²⁴ La democratización del ámbito electoral alcanzó con estas reformas uno de sus cambios más significativos para la vida política del país. Sin embargo, según las ong de derechos humanos, este enorme avance no tuvo contrapartes similares en otras dimensiones de los derechos humanos ni del proceso de democratización.

7. En mayo de 1998, la Secretaría de Gobernación estableció nuevos requisitos para los visados de observadores internacionales de derechos humanos, entre ellos un período de espera de 30 días, una estancia máxima de diez días y un número máximo de diez personas en cualquier delegación de derechos humanos. Estas reglas establecieron una extensión de los visados en caso de emergencia y la ampliación de la duración del viaje, a más de diez días sólo en circunstancias excepcionales. Los solicitantes de un visado debían suministrar un "plan de trabajo" que en la práctica llevaba a los funcionarios del Gobierno a solicitar detalles sobre todas las personas

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit.

que serían entrevistadas y las comunidades que serían visitadas. El solicitante tiene que presentar una copia de los estatutos de la organización para la que trabaja y pruebas de que ésta posee un estatus consultivo ante la ONU o que la organización tiene al menos cinco años de existencia. La decisión sobre la concesión de los visados se toma en una oficina central de la Secretaría, y no en cada uno de los consulados, como ocurría anteriormente. De este modo, la reglamentación está bajo la responsabilidad de la Secretaría, a través del Instituto Nacional de Migración, y los criterios no están estipulados en una ley.²⁵ Sin duda, ésta ha sido una de las medidas estatales que más controversias ha suscitado, ya que para las ong nacionales e internacionales de derechos humanos esta acción significó un rechazo a la defensa de los derechos humanos en México.

8. En el cuarto informe de gobierno de Zedillo Ponce de León (septiembre de 1998), fue anunciada la Cruzada contra el Crimen y la Delincuencia, como una parte del Programa Nacional de Seguridad Pública. Esta medida, fue considerada como "el primer paso que (darían) conjuntamente los gobiernos de los estados, el gobierno del Distrito Federal y el gobierno de la República, para avanzar en una estrategia común, ordenada y dinámica para combatir la delincuencia."²⁶ Las *Estrategias y Acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública* establecieron ocho ejes que recibirían la atención de las autoridades federales y estatales en su lucha contra la delincuencia. Entre ellos resaltan el entrenamiento, las pruebas de capacidad y anticorrupción, la contratación de más agentes policías y autoridades judiciales y el

²⁵ J. A. Solomon, *op. cit.* No debe olvidarse que estas medidas gubernamentales fueron tomadas como respuesta al interés por parte de organizaciones internacionales de derechos humanos hacia la rebelión zapatista.

²⁶ Cuarto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1º de septiembre de 1998.

establecimiento de bancos de datos. Según los activistas y defensores de derechos humanos, un punto cuestionable de este programa fue que la violación a estos derechos no fue incluida en la lista de problemas a resolver; y tampoco fue definida la forma en que las autoridades monitorean y reaccionan frente a esas violaciones. La insistencia respecto a que cualquier estrategia gubernamental de seguridad pública debe incorporar un enfoque explícito sobre derechos humanos se justifica en que la seguridad pública fue concebida en 1998 como una tarea prioritaria del gobierno mexicano.²⁷

9. El 16 de diciembre de 1998, México aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nuestro país tiene la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana, también está obligado a obedecer las sentencias emitidas por dicha Corte.²⁸ Esta decisión fue muy bien recibida por numerosos grupos nacionales y extranjeros abocados a la defensa de los derechos humanos.²⁹ Sin embargo, este recurso es inaccesible para la mayoría de los individuos (mexicanos y extranjeros) que en territorio nacional experimentan algún agravio a sus derechos humanos. Con todo y que la denuncia puede ser presentada de manera individual, este procedimiento no es utilizado como podría serlo debido a múltiples causas. Entre estas razones sobresalen el desconocimiento de esta posibilidad, la falta de recursos económicos y de tiempo, la complejidad del proceso que implica la presentación de

²⁷ Este hecho se ilustra en que para 1998 el presupuesto destinado a la seguridad pública fue 12 veces más que dos años antes. Ibidem

²⁸ Léase: A. M. Reina, op. cit., pág. 115.

²⁹ En el capítulo dos, fueron expuestas las implicaciones de esta decisión.

las denuncias, entre otras.³⁰

10. El 21 de diciembre de 1998, México adoptó un Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos. Esta iniciativa fue desarrollada conjuntamente por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras agencias gubernamentales.³¹ La iniciativa se propuso ocho metas, entre las cuales destacan la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos y de las instituciones responsables de protegerlos, el diseño de mecanismos para identificar los aspectos positivos y negativos de la política gubernamental en materia de derechos humanos y la diseminación de información de derechos humanos. Aunque algunas ong de derechos humanos celebraron la creación de este programa, otras cuestionaron la ausencia de una visión clara del problema que, sin conocerlo profundamente, desean solucionar.³² Otra crítica que también suscitó fue que el programa nació de la iniciativa y participación casi exclusiva del presidente Zedillo, que nuevamente ignoró el conocimiento y experiencia de las ong mexicanas de derechos humanos en la materia. Un punto más en contra de esta medida fue que tuvo una corta duración ya que en cuanto el sexenio se acabó, se olvidaron del programa.³³

En el cuadro 4.1 se observan con mayor claridad algunas ventajas y desventajas de las

³⁰ En el apartado 4.4 se describe detalladamente la serie de pasos que deben seguirse para presentar estas denuncias.

³¹ Entre estas se encuentran el Instituto Mexicano de Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de la República. J. A. Solomon, *op. cit.*

³² *Ibidem*

³³ Un rasgo común de la cultura sexenal mexicana es la puesta en marcha de planes y programas que, al carecer de una visión de largo plazo, tiene una duración limitada al periodo del presidente en turno. El Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos ejemplifica esta cualidad pues al buscar más información acerca de los resultados que tuvo y las razones que motivaron su fin, no se encontró nada.

Cuadro 4.1

Algunas acciones federales en torno a los derechos humanos

Acciones	Algunas Ventajas	Algunas Desventajas
1. Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (junio 1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos en el país. • Expresión de la implementación de una política en derechos humanos. • En 1990 se creó como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. A principios de 1992 la CNDH fue elevada a rango constitucional, bajo la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En 1999 se conformó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria. En general, la CNDH ha experimentado importantes cambios que la han llevado a ser un órgano con mayor autonomía de gestión y presupuestaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • La creación de la CNDH fue resultado de la decisión del presidente de la República. Las experiencias y opiniones de las ong no fueron consideradas en esta medida. • En la creación de la CNDH influyó decisivamente la presión del contexto internacional, a propósito de la firma del TLCAN. • Las facultades de la CNDH están limitadas a la emisión de recomendaciones no vinculantes.
2. Creación de la <i>persona de confianza</i> (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • En principio, esta medida permite que el detenido o el declarante esté acompañado por esta <i>persona de confianza</i> durante el interrogatorio y otras diligencias. • Se reduce la posibilidad de que las autoridades cometan algún agravio o torturen al detenido o declarante mientras dure el interrogatorio y otros procedimientos legales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si la <i>persona de confianza</i> no es abogada, se nombrará un defensor de oficio para asesorarla. Esto implica enfrentar los conocidos obstáculos para el trabajo de defensoría (y que afectan negativamente el respeto a los derechos humanos), como la mala capacitación de los abogados de oficio y la corrupción.
3. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de que en los procesos y procedimientos relativos a la aplicación de la ley, se cometen violaciones a los derechos humanos. • Uno de los propósitos de esta ley era garantizar la prohibición de las confesiones producto de las coacciones durante el proceso legal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas de las reformas implicaban la limitación de las garantías individuales, por ejemplo, cuando se les concedió a los agentes del Ministerio Público la autoridad para llevar a cabo detenciones sin orden judicial aun cuando no se trate de un delito flagrante.
4. Autonomía del poder judicial (diciembre de 1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Antes de la reforma, el presidente de la República definía la terna de jueces y el Senado sólo la ratificaba. Después, el Senado elige a cada magistrado de una terna propuesta por el ejecutivo. Esta elección requiere una mayoría calificada. • Reducción del número de magistrados (de 26 a 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta medida respondió no a un interés real por solucionar algunos problemas vinculados a la violación de los derechos humanos, sino al incremento de la legitimidad de un régimen agonizante. Sin embargo, si incrementó la autonomía del poder judicial.

Acciones	Algunas Ventajas	Algunas Desventajas
	<ul style="list-style-type: none"> • Le otorga a la Suprema Corte el poder para revisar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por los poderes legislativos federal y estatales; y fortalece su capacidad para dirimir controversias entre poderes y niveles de gobierno. • Fortalecimiento de la autonomía financiera. • Creación del Consejo de la Judicatura Federal, cuyo propósito es mejorar el gobierno y administración internas del poder judicial. 	
<p>5. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (1996)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La única ventaja es que esta ley se convirtió en un aglutinador de las luchas ciudadanas y sociales, ya que provocó la condena generalizada de diversos grupos políticos organizados del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • La delincuencia organizada fue percibida como la principal causa de la inseguridad pública y un problema de seguridad nacional. • Violación a los derechos humanos de los sospechosos porque: <ul style="list-style-type: none"> a) destaca la facultad de intervenir comunicaciones privadas. b) reconoce la vigilancia electrónica por medio del video. c) acepta la detención de sospechosos hasta por 96 horas. d) permite el uso de agentes secretos. • A finales del 2000 las actividades de investigación desarrolladas por la Unidad Contra la Delincuencia Organizada, que es la unidad especializada creada para investigar y perseguir al crimen organizado, padecen por falta de liderazgo fuerte, profesionalización y voluntad para actividades delicadas.
<p>6. Reformas electorales (1990, 1993, 1994 y 1996)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (después Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación) fue considerada como una de las principales acciones que favorecían el respeto de los derechos políticos. • Estas reformas implicaron el tránsito de un control partidista a uno ciudadano sobre los procesos electorales. • Estas reformas tuvieron un desarrollo progresivo en el cual trataron de reducir las deficiencias y limitaciones de las versiones que las antecedían. 	<ul style="list-style-type: none"> • La democratización del país sólo se limitó al ámbito electoral, cuya expresión más importante fueron las reformas electorales de los noventa • Para las ong de derechos humanos, estas reformas fueron un importante avance en cuanto a la democracia formal o procedimental. Sin embargo, el régimen poco se dispuso a cambiar en cuanto a otras dimensiones de los derecho humanos o a la participación política de grupos autónomos e independientes de la sociedad. Menos aún se dijo sobre la responsabilidad del Estado sobre la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la corrupción, la impunidad, entre otros fenómenos existentes en el país y que afectan negativamente la democratización.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Acciones	Algunas Ventajas	Algunas Desventajas
7. Reformulación de los requisitos para el otorgamiento de visas a observadores internacionales de derechos humanos (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Para quienes las actividades de los observadores internacionales de derechos humanos representan una amenaza a la soberanía estatal, esta reformulación al impedir tales tareas, constituyó un acierto del gobierno mexicano. 	<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de nuevos requisitos para el otorgamiento de estas visas (como la espera de 30 días para entregarlas, la limitación del tiempo de la estancia y de las personas integrantes de las organizaciones), generaron controversias en el país y en el exterior, pues esta medida se tradujo como un rechazo a la defensa de los derechos humanos.
8. Cruzada contra el Crimen y la Delincuencia, como parte del Programa Nacional de Seguridad Pública (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Representó una medida articulada para la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, los cuales eran algunos de los principales problemas que enfrentaba la sociedad mexicana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro de las estrategias de este programa no fueron incluidas las violaciones a los derechos humanos como uno de los problemas más urgentes a resolver. • Tampoco fue definida la forma en que las autoridades monitorean y reacciones frente a tales violaciones.
9. Aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Esta medida implicó que desde ese año México tiene la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana y, especialmente, está obligado a obedecer las sentencias emitidas por dicha Corte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para quienes consideran la intervención de actores no estatales y transnacionales en la política nacional como una amenaza para la soberanía estatal, esta medida significó un serio error. • Este recurso es inaccesible para la mayoría de los individuos cuyos derechos humanos son violados, aun cuando se permite la presentación de denuncias de manera personal. La causas son muchas, entre ellas sobresalen el desconocimiento, la falta de recursos económicos y de tiempo, la complejidad del proceso que implica la presentación de las denuncias.
10. Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos (1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Fue una iniciativa que buscaba consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos, fortalecer a las instituciones responsables de su protección, diseñar mecanismos para identificar los aspectos positivos y negativos de las políticas gubernamentales relacionadas con los derechos humanos, entre otros propósitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expresaba una visión parcial y limitada de la situación de los derechos humanos • La continuación de prácticas unilaterales por parte del poder ejecutivo en materia de derechos humanos. En otras palabras, en esta iniciativa nuevamente fueron ignorados el conocimiento y las experiencias de las ong de derechos humanos • La falta de continuidad de este programa, pues como en muchas otras políticas públicas, esta medida sólo existió durante un periodo sexenal

medidas que se han enlistado. Como puede verse, difícilmente puede asegurarse que una medida determinada haya tenido sólo ventajas o desventajas para la protección de los derechos humanos ya que inclusive aquellas acciones que significaban un evidente riesgo para estos derechos, a mediano o largo plazo tuvieron algunos efectos positivos pues propiciaron la articulación de las luchas encabezadas por numerosos actores que llevaron el tema de derechos humanos a la mesa nacional de debate.

Un factor sobresaliente es que México ha disfrutado de un récord intachable en relación con los pactos y acuerdos para la promoción de los derechos humanos en el plano internacional. México ha ratificado 38 instrumentos internacionales de carácter convencional en derechos humanos,³⁴ cuyos compromisos son múltiples y variados.³⁵ Nuestro país es parte de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como de las Convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Condición de los Extranjeros, la Nacionalidad de la Mujer y sobre el Asilo Territorial y Diplomático.³⁶

México ha tenido una participación en materia de derechos humanos más decidida y activa en el ámbito internacional que en el nacional. Este fenómeno obedece entre otras causas, al excelente trabajo y trayectoria de la diplomacia mexicana durante el siglo XX y a la

³⁴ El adjetivo *convencional*, también llamado *vinculatorio*, hace referencia a aquellos instrumentos que implican obligaciones jurídicas para el Estado que los adopta, mediante la ratificación o adhesión. De este modo, en el ámbito internacional queda registrado el consentimiento del Estado de someterse a la obligación que dispone dicho instrumento.

³⁵ Cfr. A. M. Reina, *op. cit.*, pág. 113.

³⁶ El gobierno mexicano tiene la obligación de cumplir con tales tratados internacionales adoptados pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 133º que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... serán la Ley Suprema de toda la Unión". México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1998, pág. 142. También véase: Silvia Dutrénit Bielous y Guadalupe Rodríguez de Ita Asilo diplomático mexicano en el cono sur. México, Instituto Mora, 1999, 157 p.

tradicón de incorporaci3n de amplias protecciones de los derechos a las constituciones pol3ticas.³⁷ Pese a ello, no puede omitirse otra lectura de este fen3meno: algunas ong apuntan que "a pesar de los elegantes argumentos y el considerable respaldo constitucional a las garant3as individuales, en M3xico las protecciones constitucionales en materia de derechos humanos no se han aplicado con consistencia."³⁸ El Estado mexicano ha sido m3s proclive a defender los derechos humanos en el exterior; en contraste, nunca hubo un reconocimiento p3blico de las violaciones y abusos a tales derechos cometidos dentro del territorio nacional.³⁹ Si la negaci3n de un problema existente pone en entredicho el compromiso real del Estado mexicano en la defensa de los derechos humanos, m3s grave a3n es que dicha negaci3n implique la tolerancia oficial hacia las violaciones; esa tolerancia, seg3n la Corte Interamericana de Derechos Humanos es, en s3 misma, una violaci3n a los derechos humanos. Este principio es claramente v3lido en el caso nacional.

Si bien las presiones internacionales provocadas por la firma del Tratado de Libre Comercio con Am3rica del Norte (TLCAN), y la b3squeda de legitimidad del r3gimen

³⁷ De acuerdo con Fernando Serrano Migall3n, M3xico ha procurado no ser c3mplice de cr3menes de la historia y confirmar su vocaci3n nacida a lo largo de una historia teñida muchas veces de sangre: la de respetar la voluntad soberana de los Estados y el derecho de los hombres frente a razones de Estado. Fernando Serrano Migall3n, El asilo pol3tico en M3xico, M3xico, Ed Porrúa, 1998, págs. XV y ss. M3xico ha sido visto en ciertas épocas y por algunos grupos (los republicanos españoles, los sudamericanos) como un pa3s de asilo, refugio y resguardo. Eugenia Meyer, "Refugio a la democracia: Hacia el discurso hist3rico de los exilios en M3xico", en S3lo historia, a3o 2, núm. 12, abril - junio del 2001, pp. 6 - 21 (Conferencia inaugural en el Coloquio Internacional "M3xico, pa3s refugio". La experiencia de los exilios en el siglo XX, M3xico, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 6 de noviembre de 2000.)

³⁸ J. A. Solomon, op. cit.

³⁹ Sin duda, esta afirmaci3n puede suscitar alguna pol3mica en tanto que s3 existieron algunos programas y pol3ticas dirigidos a favorecer la igualdad entre hombres y mujeres y, en general, a mejorar la situaci3n de la mujer. Sin embargo, hubo un silencio casi total sobre violaciones de los derechos civiles y pol3ticos que ocurrían. Recordemos que en los sesenta y setenta la violaci3n de los derechos civiles y pol3ticos de miembros y simpatizantes de los movimientos obreros, estudiantiles as3 como de los m3dicos, entre otros, fue percibida como la respuesta del Estado mexicano ante grupos considerados subversivos y sediciosos. As3, la versi3n oficial difundida fue que dicha respuesta m3s que un ataque, constituy3 una defensa contra grupos que buscaban destabilizar al r3gimen pol3tico mexicano.

encabezado por Salinas de Gortari fueron factores que adicionalmente incidieron en la creación de la CNDH, no puede restarse la relevancia política que ésta tuvo en materia de derechos humanos.⁴⁰ La existencia de la CNDH expresa de forma simbólica y real, el inicio de una política nacional de derechos humanos en México.⁴¹ Este reconocimiento público no significa el fin de los abusos y violaciones de derechos humanos en este país ni significa que las medidas y acciones estatales emprendidas, principalmente como respuesta de las iniciativas de los presidentes, sean las mejores y las más eficaces. Al respecto Human Rights Watch America considera que:

“En los últimos 20 años, los distintos presidentes mexicanos han reformado y reorganizado todo. Muchas de las reformas han tenido también como objetivo concreto los derechos humanos y la administración de justicia. Sin embargo, las violaciones de los derechos humanos siguen siendo generalizadas y graves en México. Esta aparente paradoja puede explicarse por el hecho de que el gobierno no garantice continuamente la aplicación de las leyes destinadas a la protección de los derechos humanos ni el procesamiento de los violadores de los derechos humanos. El problema se deriva además de un sistema de procuración e impartición de justicia que, en la práctica, no sanciona de manera adecuada ni rechaza el empleo de pruebas obtenidas por medio de violaciones de los derechos humanos. Y los problemas constantes en materia de derechos humanos pueden atribuirse en parte a que el Gobierno prefiere el discurso destinado a aplacar las críticas nacionales e internacionales antes que emprender acciones para resolver tales problemas.”⁴²

Los cambios políticos de tinte democrático ocurridos en México no han sido suficientes para detener las prácticas sistemáticas de violaciones y abusos a los derechos

⁴⁰ Ursula del C. Zurita Rivera, Participación política y políticas públicas: un estudio de las ong's de derechos humanos en México, Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, México 1996, pág. 133.

⁴¹ Después de un tiempo, las ong internacionales y nacionales de derechos humanos al igual que por organismos internacionales abocados a la defensa de los mismos han reconocido esto.

⁴² J. A. Solomon, op. cit., pág. 24.

humanos. Por ejemplo, la alternancia política, la composición partidaria más equilibrada en el Congreso, la descentralización y el reconocimiento público de que la defensa de los derechos humanos es una de las principales tareas del gobierno mexicano, aún no han tenido los efectos esperados. Es cierto que esa tarea le corresponde al Estado pero cabe preguntarse cuál es el vínculo entre el surgimiento de una sociedad participativa, el auge de las luchas democráticas y la defensa de los derechos humanos. Algunas de las respuestas de estas preguntas serán expuestas en el siguiente apartado.

4.3 La irrupción de una sociedad participativa

Desde mediados de los años ochenta surgieron numerosas expresiones de participación política independientes, autónomas y opositoras del régimen político. El auge de estas expresiones contribuyó a la configuración de una sociedad civil activa y participativa. Uno de los aspectos que más atrajo la atención de los estudiosos fue el origen y desarrollo autónomo e independiente de esas fuerzas sociales que se distanciaban de los controles tradicionales y corporativos de representación política, y también los cuestionaban. Si algo era evidente en esos años era que la sociedad mexicana estaba cambiando. Básicamente se advierten dos líneas explicativas, ambas complementarias, que fueron elaboradas para explicar el cambio que vivía la sociedad mexicana.

La primera explicación tiene que ver con el desgaste de los mecanismos institucionales de representación política. Hace más de diez años, Wayne A. Cornelius y Ann L. Craig escribían al respecto lo siguiente:

"La aparición en años recientes de organizaciones independientes no vinculadas a las redes clientelares del régimen ha introducido nuevas complejidades e incertidumbres dentro del sistema político. Numerosos movimientos y organizaciones han emergido

espontáneamente entre los urbanos pobres, los campesinos y aun entre algunos grupos de la clase media como los maestros, ante lo cual el aparato de gobierno y el PRI han fracasado, en términos generales, al no lograr incorporarlos.⁴³

La crisis de representación política a manos del PRI fue utilizada para explicar la generación de esas expresiones políticas creadas paralelamente a las estructuras corporativas del PRI. Buena parte de esos movimientos y organizaciones se mantuvieron ajenas a los otros partidos políticos; de tal modo que optaron por dirigir sus acciones a los ámbitos locales donde se demandaba la satisfacción de necesidades materiales como los servicios de agua, drenaje, pavimentación, entre otros. En 1988, algunos de estos movimientos y organizaciones populares decidieron apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas y algunos de los líderes de esos movimientos decidieron competir en elecciones locales. A partir de esas candidaturas independientes se discutió la supuesta crisis de los partidos políticos, pero con el transcurso de los años se vio que esa crisis nunca existió como tal; ya que, por el contrario, comenzaba a perfilarse una competencia real entre los partidos como nunca antes en la historia política del México moderno.

Los años ochenta fueron el escenario donde diversos actores políticos y sociales comenzaron a tener un papel decisivo en la erosión de los controles gubernamentales.⁴⁴ Esta erosión fue consecuencia de dos fenómenos más amplios: la pérdida de la agilidad política del PRI y las constantes crisis económicas desde los setenta. La incapacidad del PRI para incorporar las demandas sociales o para cooptar aquellas de la oposición ---así como el crecimiento de los niveles de pobreza, del desempleo y la disminución de la eficiencia de las válvulas de escape (la economía informal y la migración) a las fuertes presiones económicas---

⁴³ Wayne Cornelius y Ann L. Craig, The Mexican political system in transition, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1991, pág. 57.

⁴⁴ S. Aguayo Quezada, op. cit., pág. 250.

influyeron en el despliegue de los actores independientes.

La segunda explicación tiene que ver con la cultura política. La mirada de los estudiosos del sistema político se desplazó hacia los valores que los mexicanos tenían hacia la política. La aparición de movimientos y organizaciones populares que optaban por vías independientes y autónomas para la expresión de sus demandas, puso en entredicho la legitimidad del sistema político mexicano. Las instituciones políticas producto de la Revolución dejaron de ser apoyadas de manera mayoritaria por los propios mexicanos. En otras palabras, la participación en campañas electorales y en las grandes organizaciones corporativas o el ejercicio del voto, dejó de ser meramente ritual para convertirse en una actividad a través de la cual los ciudadanos podían expresar sus demandas sin que en ello estuviera comprometido un apoyo incondicional al PRI. Las críticas acerca del desempeño de los gobiernos, las organizaciones corporativas o del partido oficial empezaron a propagarse y a generalizarse como nunca antes. La percepción de que la emisión del voto tenía algún sentido se materializó en las elecciones presidenciales de 1988.⁴⁵ Fue entonces cuando un frente opositor al PRI obtuvo una cantidad inesperada de votos que puso en crisis la hegemonía del PRI.⁴⁶ La respuesta que el presidente electo Carlos Salinas de Gortari diseñó para atender a esa sociedad que buscaba otros canales de expresión y participación políticas ajenas al PRI, se abordará más adelante. Por el momento es preciso detenerse en esa vertiente democrática de la cultura política de aquellos años.

⁴⁵ Wayne y Craig señalan que "la votación en elecciones nacionales ha sido la forma más generalizada de participación. Hasta que las elecciones fueron realmente competidas, los mexicanos veían las campañas electorales y las elecciones como meros eventos simbólicos." W. Cornelius y A. L. Craig, *op. cit.*, pág. 102.

⁴⁶ La Corriente Democrática, que fue un desprendimiento del PRI, representó la principal amenaza que enfrentó el partido dominante en el siglo XX. La corriente significó que, por primera vez desde 1929, el acceso al poder fuera posible sin formar parte del PRI.

Una parte de los análisis de los movimientos (algunos tipificados como *nuevos movimientos sociales*) y organizaciones populares se dedicó a explicar la aparición de los valores que ellos encarnaban y que se alejaban de la concepción tradicional de la cultura política mexicana. Algunos expertos argumentaban que la demanda inicial de bienes materiales desembocaba en la demanda del reconocimiento y respeto de los derechos de los integrantes de los movimientos sociales y organizaciones populares. Así, en el tránsito de la solicitud de un bien material al respeto de los derechos de los individuos se advertía el nacimiento de una cultura política democrática. De este modo, sobre todo los nuevos movimientos sociales fueron abordados como la expresión de una *participación política no convencional* cuyos objetivos no se limitaban a las demandas (materiales o económicas) de alguna clase social o sector de la sociedad.⁴⁷ Sus propósitos (culturales, la mayoría de ellos), apelaban a la construcción de nuevas formas de convivencia social. La reivindicación de la democracia, la tolerancia, la diversidad, el reconocimiento de la diferencia, entre otras, era la señal de que encarnaban una nueva cultura política.

Otros especialistas, por el contrario, exponían la desarticulación de los movimientos y organizaciones una vez que las demandas eran satisfechas,⁴⁸ y, aunque admitían que la demanda de los derechos ciudadanos tenía una utilización estratégica, que en ocasiones podía ser eficaz, sostenían que ello no significaba que la cultura política estuviese experimentado

⁴⁷ Gianfranco Pasquino, "Participación política, grupos y movimientos", en Stefano Bartolini, Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*. España, Alianza Ed., 1992, pp. 179 - 216.

⁴⁸ Véanse: Judith A. Hellman, "Mexican popular movements, clientelism, and the process of democratization", en *Latin American Perspectives*, 81, vol. 21, núm. 2, primavera 1994, pp. 124 - 142; Jonathan Fox, "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lesson from Mexico", en *World Politics*, núm. 6, enero 1994, pp. 151 - 184; y Paul Haber, Lawrence, "Identity and political process. Recent trends in the study of latin american social movements", en *Latin American Review*, vol. 31, núm. 1, 1996, pp. 171 - 188.

una transformación democrática.⁴⁹ En realidad, lo más grave no era que algunos movimientos sociales fueran la expresión política de demandas materiales, sino que mostraban la continuación de prácticas clientelares. De acuerdo con Judith Adler Hellman, los movimientos sociales se enfrentaron, al igual que los grupos independientes del pasado, a dos alternativas: a) perder su autonomía y su carácter de opositores y críticos del régimen al aceptar firmar pactos de solidaridad para garantizar concesiones materiales demandadas por sus integrantes; o bien b) conservar su independencia del régimen pero con el riesgo de perder el apoyo popular.⁵⁰

Las dudas hacia el verdadero cambio de la sociedad mexicana también han sido expresadas por intelectuales cercanos al poder. Manuel Villa cuestiona varios aspectos de esta supuesta transformación.⁵¹ Para empezar, él rechaza que el cambio registrado en la sociedad mexicana haya ocurrido sin que el Estado haya experimentado un proceso similar; menos aún admite que la sociedad se haya transformado de manera espontánea y autónoma. Tampoco acepta que las movilizaciones políticas ciudadanas constituyan siempre manifestaciones democráticas o expresiones de la crisis de los mecanismos tradicionales de control. Y aunque no niega la existencia de actores con una auténtica vocación democrática, desconfía de algunos que parecen aprovecharse del descontento social. A pesar de la parcialidad de Villa, tiene algo de razón cuando argumenta que "no sólo en la sociedad civil hay fuerzas que

⁴⁹ El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) apostaba a esta reacción de los mexicanos. En otras palabras buscaba satisfacer las necesidades más apremiantes de los sectores más empobrecidos del país para que reconsideraran su apoyo al PRI. Algunos grupos sociales advirtieron rápidamente la lógica de PRONASOL y se dieron cuenta que el voto podía emplearse para atraer la atención del gobierno; pues éste resolvía las demandas sociales con mayor prontitud cuando votaban por otros partidos, especialmente por el PRD.

⁵⁰ J. A. Hellman, *op. cit.*

⁵¹ Manuel Villa, *Los años furiosos: 1994 - 1995. La reforma del Estado y el futuro de México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa / FLACSO, 1996, pág. 95 y ss.

presionan al cambio. También existen en el régimen político, así como hay aún fuerzas tradicionales en la sociedad y en el régimen. Es decir, el cambio se impulsa y se procesa en los dos ámbitos. Y con frecuencia, buena parte de las presiones partieron del Estado y de sus zonas más dinámicas, estimulando las de la sociedad y deteriorando los sectores tradicionalistas.”⁵² Lo que parece más cuestionable de esta conclusión es la última parte, cuando le atribuye al Estado la virtud de haber iniciado “buena parte de las presiones” que provocaron tales cambios. Adelante se verá que hubo diversos aspectos (nacionales e internacionales, y no todos políticos), que dieron lugar a un escenario político diferente, en el cual la sociedad mexicana adoptó un papel activo.

Conforme transcurrieron los años, los mecanismos de representación de intereses y de control del PRI entraron en una crisis que se extendió más allá del partido, invadiendo a otras estructuras del sistema político mexicano. Esta crisis fue, para la mayoría, el inicio de un proceso de democratización. Aunado a esto, se percibió que la cultura política no se había vuelto democrática y que, específicamente, la aparición y desarrollo de movimientos y organizaciones populares no siempre alentaban la creación de valores democráticos aunque sí podían fungir, ocasionalmente, como escuelas de socialización política y de transmisión de valores democráticos.

El debate ha sido más amplio y profundo de lo expuesto aquí. Sin embargo, por el momento basta señalar que la cultura política y su transformación aluden a fenómenos más complejos. En este sentido, es ilustrativa la idea de Alan Knigh al respecto:

“La noción de cultura cívica o política distintiva no implica ni su homogeneidad ni su inmutabilidad. Aunque México tenga una cultura política nacional que es compartida

⁵² *Ibid.*, pág. 98.

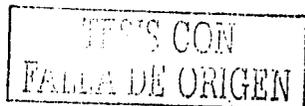
hasta cierto punto por todas las clases y regiones, esta cultura evidentemente no es del todo uniforme; existen diferencias no sólo entre regiones (norte, centro, sur) sino también dentro de las regiones (Yucatán es distinto de Chiapas, Sonora de Nuevo León) e incluso hay diferencias entre comunidades. Además, esta cultura no es estática, cambia con el tiempo, aunque no necesariamente con tanta rapidez y unidireccionalidad como algunos análisis suponen y, al igual que la mayoría de los argumentos presentados aquí, estas observaciones no son de ninguna manera particulares de México....Por consiguiente cuando hablo de la cultura política mexicana y recalco su continuidad, no quiero sugerir que el cambio es imposible o marginal ni que México es excepcionalmente único...Los cambios políticos --- incluida la reforma--- han demostrado, diría yo, su compatibilidad con algunos de los principios básicos permanentes de la política mexicana y, con frecuencia implican procesos cíclicos, y no lineales, de reforma y renovación."⁵³

A partir de esa noción de cultura cívica, Knight profundiza en los distintos modos de hacer política e identifica dos niveles donde ésta es ejercida. Utilizando las imágenes de *hardball* y *softball*, Knight encuentra que en la primera, el clientelismo, el soborno, el autoritarismo, la corrupción y la violencia son empleadas de una manera velada, disimulada. Mientras que en la segunda, generalmente en ámbitos estatales y locales, se ejecutan de forma abierta y grotesca. Sin duda, estas formas de hacer política coexisten con el centralismo,⁵⁴ y pueden ser retro-alimentadas también por el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano.⁵⁵ A la vez, argumenta que ambas formas de hacer política en nada han sido

⁵³ Alan Knight, "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, págs. 8 y 9.

⁵⁴ Knight comenta el centralismo no significa la muerte del caciquismo, por el contrario alimenta los conflictos y la violencia locales. En sus palabras: "en algunos casos, los organismos federales pueden desafiar los intereses creados locales y alinearse con los insurgentes (que son en potencia los caciques de mañana); alternativamente pueden ser colonizados por los intereses creados locales y utilizados para apuntalar el *statu quo*. En otros casos, la resistencia local frena con éxito el empuje de la reforma federal." *Ibid.*, pág. 20.

⁵⁵ Al respecto, Knight opina: "Si se da una situación de tensión local, el ejecutivo central puede elegir intervenir o no; intervenir a favor de un lado o del otro, evaluando el equilibrio local de fuerzas y los beneficios que podría acumular...Un efecto de este proceso es que la violencia se aleja del centro y se considera perpetrada localmente. Una ventaja adicional es que el presidente permanece por encima del conflicto, la presidencia se convierte en



afectadas por la urbanización, la educación, el consumismo o la modernización, y tampoco han estado confinadas a las regiones más atrasadas y remotas; pues hasta los años ochenta, por ejemplo, se observaba todavía el nacimiento y el ocaso de caciques en estados (Rubén Figueroa en Guerrero) a la usanza de aquellos que emergieron en los años cuarenta (Gonzalo Santos en San Luis Potosí).

La visión de Alan Knight nos acerca al ejercicio de la política desde el poder. Habría que volver nuevamente a la sociedad, a los valores de los mexicanos, para conocer cómo reaccionan frente a estas formas de hacer política. Así, es pertinente señalar algunos de los valores y actitudes más significativas que conforman la cultura política de los mexicanos para saber cómo perciben al Estado y a algunas de sus instituciones políticas más importantes. En primer lugar, resalta la mínima confianza que los mexicanos tienen sobre el ejército, el congreso, los partidos políticos y la policía; en contraste con la gran confianza depositada en la familia, la escuela y la iglesia.⁵⁶ Por ejemplo los mexicanos consideran a los policías como “deshonestos, suelen estar implicados en actividades criminales y abusan de su autoridad, especialmente entre los grupos rurales y de bajos ingresos.”⁵⁷ Roderic A. Camp sostiene que el bajo nivel de confianza de la sociedad hacia su gobierno se ha mantenido constante; cuando, paradójicamente, han ocurrido diversas crisis políticas y económicas de gran alcance durante el final del sexenio salinista y el inicio del zedillista.

En segundo lugar, la desconfianza hacia las instituciones políticas formales contrasta

frente del patrocinio y de los beneficios...y la crítica se desvía del presidente y, por lo general, del gobierno federal hacia los gobernadores de los estados, los presidentes municipales y los caciques locales” *Ibid.*, págs. 23, 24 y 25.

⁵⁶ R. A. Camp, *La política en México. El declive del autoritarismo*, cuarta edición, México, Ed. Siglo XXI, 2000, pág. 80. (Los datos fueron publicados originalmente en dos números de la revista *Este País*. Los resultados de una encuesta aplicada en 1988 fueron dados a conocer en agosto de 1991 y los correspondientes a 1996 en enero de 1997.)

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 82.

con el auge de la participación política de los mexicanos en los ochenta y noventa. Camp sustenta que el interés por la política se ha mantenido relativamente bajo; no obstante, ese auge comenzó cuando se percibió que existía alguna posibilidad de incidir en las decisiones políticas.⁵⁸ La sociedad y el individuo empezaron, de modo simultáneo, a despertar mayor confianza en el mexicano promedio, lo cual sentó, por lo menos formalmente, las bases para el despliegue de modalidades de participación política democráticas.⁵⁹ No es necesario insistir demasiado en que la posibilidad de incidir en la política estuvo prácticamente cancelada mientras el PRI controló cualquier tipo de proceso electoral y actividad política. Cuando las elecciones comenzaron a ser realmente competidas y los resultados respetados, los mexicanos percibieron que, por primera vez, el ejercicio del voto se convertía en una puerta que les abría su participación en la política mexicana.⁶⁰ La participación electoral de los mexicanos mostró un incremento inusual en los últimos años de tal magnitud que revolucionó la historia política.

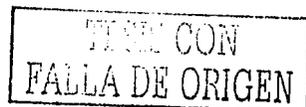
En tercer lugar, los niveles de las formas de participación política todavía se mantienen bajos, aunque se advierten tendencias que indican un crecimiento importante en un futuro cercano.⁶¹ El desarrollo de las organizaciones políticas, sostiene Camp, aún está permeado

⁵⁸ En una encuesta realizada por el Instituto Federal Electoral a mediados de los noventa, el 75% de los encuestados respondió que al tomar decisiones importantes para nuestro país sería mejor hacer antes una consulta a toda la población para pedir su opinión. Instituto Federal Electoral, La reforma electoral y su contexto sociocultural, México, IFE - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1996, pág. 67.

⁵⁹ Robert Putnam señala que el mayor grado de confianza interpersonal existente entre los ciudadanos y los grupos sociales así como la mayor desconfianza hacia el Estado, han fomentado el auge de organizaciones o redes de cooperación social. R. Putnam, Making democracy work, Princeton, Princeton University Press, 1993, pág. 173.

⁶⁰ En 1995, el 62% de la población entrevistada opinó que la principal razón por la que la gente vota es porque ese acto es un derecho. Instituto Federal Electoral, op. cit., pág. 61.

⁶¹ Roderic A. Camp cita los datos proporcionados por Alberto Álvarez Gutiérrez al respecto. La participación de los mexicanos en las organizaciones se distribuye así: "grupos religiosos, 17.6%; organizaciones de caridad, 7.8%; organizaciones artísticas o educativas, 4.1%; grupos juveniles, 3.4%; asociaciones profesionales, 2.9%; organizaciones ecológicas, 2.6%; grupos o partidos políticos, 1.9%; grupos de defensa del consumidor, 1.7%; organizaciones de derechos humanos, 1.5%." R. A. Camp, op. cit., pág. 93 (El estudio de Álvarez Gutiérrez citado es: Alberto Álvarez Gutiérrez, "¿Cómo se sienten los mexicanos?", en Alberto Hernández Medina y Luis



"por las características del sistema de partido gubernamental y su control del proceso electoral; en otras palabras, la mayoría de las organizaciones con objetivos políticos declarados o afiliadas a un partido político, especialmente a nivel nacional, tienen vínculos con el establishment político."⁶² Por ello, para cualquier organización que plantee demandas políticas es imprescindible marcar su autonomía e independencia de los partidos políticos y el gobierno en turno.⁶³

Ahora bien, la participación escasa de los mexicanos en la política ha sido un tema recurrente en las análisis políticos. Camp sostiene que durante casi todo el siglo XX, los mexicanos no participaban en política porque tenían dos respuestas del régimen autoritario: la represión, o bien, la inutilidad e intrascendencia de la participación. La creciente aceptación de formas de participación heterodoxas (boicoteos, demostraciones legales e ilegales, ocupación de edificios y fábricas), y su canalización, a través del voto, hacia partidos distintos del PRI indicó varias cosas.⁶⁴ Para empezar, la represión ya no bastaba para detener y controlar esas expresiones políticas opositoras al régimen.⁶⁵ El voto tenía una utilidad y los mecanismos

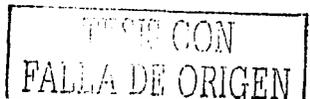
Narro Rodríguez (eds.), Cómo somos los mexicanos, México, CREA, 1987. Por otra parte, en el año de 1995 el 19% de la población entrevistada declaró haber participado o participar en un partido político. Aunque es un porcentaje pequeño (más aún cuando de población joven y femenina se trata), registra un aumento significativo si se comparan con los datos de 1981 y 1987 (7% y 6%, respectivamente.) Instituto Federal Electoral, op. cit., pág. 43.

⁶² R. A. Camp, op. cit., pág. 93.

⁶³ En 1995, el 64% de los entrevistados en una encuesta organizada por el IFE, dijo que sirve mucho formar organizaciones que sean independientes de los partidos políticos. Instituto Federal Electoral, op. cit., pág. 42.

⁶⁴ Camp dice: "la mayoría de los mexicanos todavía se considera políticamente ineficaz, pero el número de los que piensan que es posible inducir el cambio a través de canales no controlados por el gobierno es mucho mayor que antes." R. A. Camp, op. cit., pág. 96. (Recuérdese que la idea de eficacia política en Camp se refiere a "la creencia en la propia capacidad de participar o influir en los asuntos políticos." Ibid., pág. 89.)

⁶⁵ Durante el sexenio salinista (1988 - 1994), la represión fue utilizada principalmente contra miembros, simpatizantes y líderes del PRD así como de líderes de organizaciones campesinas e indígenas. La violación selectiva de los derechos humanos en esos años se tradujo en la muerte, desaparición, detención forzada y tortura de cientos de personas. Por ejemplo, la Fundación Ovando y Gil, creada por el PRD para apoyar a las víctimas de la violencia política, señalaba que en 1988, fueron asesinadas 18 personas, 34 en 1989, 4 en 1990, 27 en 1991, 56 en 1992, 67 en 1993, 35 en 1994. Proceso, núm. 1091, 28 de septiembre de 1997, págs. 27 - 29. Mientras que,



tradicionales de representación y control políticos del sistema político eran incapaces de satisfacer las demandas sociales y políticas de la sociedad mexicana.

Los valores de la sociedad están cambiando, pero cuando se comparan con los de las sociedades democráticas se percibe la continuidad de valores propios de sociedades autoritarias y tradicionales. En un estudio reciente sobre las características culturales de América del Norte, Iván Zavala concluyó que México, a diferencia de Canadá y Estados Unidos, se distingue porque es el país "donde hay menos respeto por la autoridad; hay más desconfianza hacia la burocracia, los legisladores, la policía, la prensa y las leyes; donde se valoran menos la propiedad privada, la obtención de resultados concretos en el trabajo y la tolerancia, y donde se firman menos peticiones; y donde se valoran más la responsabilidad, el trabajo para la sociedad, la obediencia y la generosidad."⁶⁶

Algunas de estas cualidades se contraponen al desarrollo de principios que sustentaron la emergencia de sociedades liberales y democráticas en otros contextos nacionales. Por ejemplo, la lucha por la propiedad privada sentó las bases de la defensa de la libertad de los individuos respecto del Estado. La generosidad, entendida como pensar más en los demás que en sí mismo, es contraria al individualismo. Asimismo, mientras más obediente es una sociedad, menos democrática puede ser, debido a que el gobierno democrático limita al mínimo el alcance del poder de mando. Por ello, es muy difícil que la sociedad mexicana

también en el régimen salinista, se registraron 480 muertes de indígenas y 689 fueron desaparecidos. Proceso, núm. 1068, 20 de abril de 1997, pág. 39. En este sentido Alan Knight señala que "a través del tiempo, el nivel global de violencia ha disminuido sin duda, al menos comparado con el sanguinario período de los años veinte y treinta, pero hay excepciones a esta tendencia y, considerando un marco temporal menos extenso, está lejos de ser evidente que México sea políticamente más pacífico en la actualidad que hace diez o veinte años...Por lo tanto, la violencia continúa siendo una realidad de la vida política, y los conflictos locales ---entre clases, comunidades, facciones, partidos o sindicatos--- por lo general engendran violencia, incluso después de períodos de engañosas tranquilidad." A. Knight, op. cit., pág. 20.

⁶⁶ Iván Zavala, Diferencias culturales en América del Norte, México, Ed. Miguel Angel Porrúa / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, pág. 55.



incorpore valores, prácticas, comportamientos y hábitos democráticos. La conclusión de Zavala es que “nada en la historia mexicana ha propiciado el interés en la política. Nunca, o casi nunca, participar en asuntos públicos ha sido estimulado por los gobiernos, desde la Colonia hasta la fecha. México ha sido siempre un país autoritario, y el despotismo autoritario siempre ha propiciado el aislamiento de las personas unas de otras y de ellas respecto a la sociedad.”⁶⁷ Es casi imposible que esta descripción corresponda a una sociedad que fue y que ya no existe más.

Un elemento fundamental para entender la transformación de los valores en la sociedad mexicana, que hasta ahora no ha sido mencionado, tiene que ver con el cambio generacional. Linda Stevenson y Mitchell Seligson establecen que el recuerdo colectivo del periodo revolucionario de principios del siglo XX se ha desvanecido y está permitiendo que las generaciones que no estuvieron cercanas a él, puedan adoptar acciones políticas de alto riesgo.⁶⁸ En sus palabras: “a medida que pasa el tiempo y se desvanecen los recuerdos de la Revolución, el nivel de miedo se reduce y hay más gente dispuesta a emprender acciones políticas, que no hubiesen puesto en práctica antes las generaciones más viejas.”⁶⁹

Paralelamente, el periodo de estabilidad política de México comenzó a dar muestras de su agotamiento en los años noventa. El incremento de la desigualdad provocó mayor descontento entre la sociedad, que buscó otros medios políticos para expresar sus demandas, incluso de manera violenta como lo hizo la rebelión zapatista. El fin de la estabilidad política provino tanto de la incapacidad del PRI para incorporar las demandas de los sectores clave de

⁶⁷ Ibid. pág. 182.

⁶⁸ Linda S. Stevenson y Mitchell A. Seligson, “Se desvanecen los recuerdos de la revolución. ¿Se está desgastando la estabilidad de México?”, en R. A. Camp (comp.), Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pp. 89 – 111.

⁶⁹ Ibid. pág. 91.



la sociedad como del estancamiento del crecimiento económico y del proceso de modernización.

Ambas explicaciones son interesantes y compatibles. Lo que resulta inadmisibile es la imagen de una sociedad completamente pasiva. No puede menospreciarse la diversidad de expresiones y movimientos políticos contrarios al régimen que se desplegaron a lo largo del territorio. Durante el siglo XX existieron movimientos obreros, campesinos, estudiantiles, entre otros, que fueron severamente reprimidos y desarticulados por las autoridades en turno, ya sea a través del asesinato, desaparición o cooptación de sus líderes.⁷⁰ La sociedad mexicana no ha sido la única responsable de la pasividad, corrupción o del autoritarismo que la distingue. En todo caso, ella fue lo suficientemente hábil para saber que no podía mantenerse fuera de las prácticas de la corrupción y la componenda institucionalizadas por las autoridades. Ahora, según José Antonio Crespo, "lo decisivo es crear las condiciones que obliguen tanto a los ciudadanos como a los gobernantes a apegarse al derecho por la propia conveniencia particularista de los individuos, independientemente del lado en el que estén."⁷¹

Actualmente, la participación política, convencional y no convencional tiene sentido y utilidad. Por ello, no sorprende que Roderic A. Camp concluya que la mayoría de los

⁷⁰ Alan Knight analiza cómo la violencia ha sido ejecutada estatal y localmente y dice: "México, para su gran fortuna, no ha vivido una guerra sucia, pero existen muchos ejemplos de miniguerras sucias, manejadas subrepticamente en la provincia con asesinatos, intimidación y desapariciones, ninguno de los cuales es novedad... en México los militares han sido, por lo general, mantenidos a raya y la represión ocurre local, esporádica y oscuramente, deplorada por un régimen cuya doctrina oficial es la de inclusión, democracia y reforma. Al sistema político mexicano puede dársele el crédito de haber evitado los horrores del autoritarismo burocrático totalmente emplumado, pero esto se ha logrado, en buena parte, desplazando el conflicto político violento a la penumbra de la provincia, permitiendo ---y quizá fomentando a veces--- un grado de represión descentralizada que puede negarse." A. Knight, *op. cit.*, pág. 24. Sin embargo, la idea de *mini guerra sucia* es bastante discutible en tanto que la guerra sucia no admite calificativos que reduzcan su gravedad solo por el hecho de que en unas experiencias se hayan matado y desaparecido a miles de personas y en otras sólo decenas o cientos.

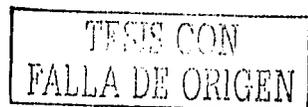
⁷¹ José Antonio Crespo, *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1995, pág. 89.

mexicanos participa políticamente a través del voto, aunque no apoye a ningún partido político en especial. Adicionalmente, la participación ciudadana en actividades políticas no convencionales en México ha continuado en aumento. Con todo, los valores asociados a la política están transformándose y algunos de ellos expresan que la democracia disfruta de un amplio consenso entre los mexicanos. Por lo pronto, estas evidencias sirven para contextualizar el surgimiento y auge de las organizaciones no gubernamentales en nuestro país. Una reflexión acerca de este panorama indica que la utilización recurrente de los canales informales de comunicación entre el Estado y la sociedad mexicana manifiesta la debilidad de los otros corporativos y clientelares pero, sobre todo, significa que ahora es posible incidir con cierto éxito en las decisiones políticas que le atañen.

Al retomar específicamente el tema de los derechos humanos y el interés que la sociedad ha mostrado en torno a ellos resalta, en primer lugar, el carácter reciente de este fenómeno. Si bien es cierto que esto no representa un rasgo exclusivo de la sociedad mexicana ---pues, como exponen Ellen L. Lutz y Kathryn Sikkink, la historia de la lucha a favor de los derechos humanos en América Latina se remite a las décadas de los años sesenta y setenta---, el aparente retraso del interés de la sociedad mexicana en la defensa de los derechos humanos ha motivado la curiosidad de algunos especialistas por estos temas.⁷² Al respecto, Edward L. Cleary discute el origen tardío de estas organizaciones cuando, según él, paradójicamente había ya numerosas evidencias de constantes violaciones de los derechos humanos en México.⁷³

⁷² Ellen L. Lutz y Kathryn Sikkink, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", en International Organization, 54, núm. 3, verano 2000.

⁷³ Edward L. Cleary, "Human Rights Organizations in Mexico: Growth in Turbulence", en Journal of Church and State, vol. 37, otoño 1995, pp. 793 - 812.

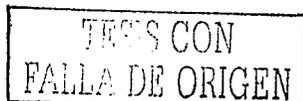


Las ong de derechos humanos tienen una explicación sobre esta paradoja, que será abordada con mayor profundidad en los siguientes capítulos. Por el momento, basta decir que esta emergencia respondió a las fisuras que el régimen político experimentó en los años ochenta y noventa, la pérdida del control electoral priísta, las presiones internacionales, la fuerza creciente de los partidos políticos opositores del PRI, así como a la percepción de la sociedad mexicana de que hasta entonces su participación tenía algún sentido. Así, aquellas ong mexicanas que comenzaron denunciando las violaciones de los derechos humanos ocurridas en regímenes autoritarios y militares de Sudamérica y Centroamérica terminaron haciendo lo mismo pero enfocándose a los abusos realizados dentro de las fronteras nacionales.⁷⁴

La publicación del *Primer informe sobre la democracia* en 1988 difundió, por primera vez, la gravedad de la situación de los derechos humanos en México. La democracia y los derechos humanos fueron los ejes que articularon un discurso público encabezado por las ong dedicadas a su defensa y promoción. En aquel tiempo, las ong comenzaron paulatinamente a darse cuenta de que luchar por los derechos humanos era luchar por la democracia. En palabras de una de las principales activistas mexicanas de derechos humanos, Mariclaire Acosta, "la exigencia de una verdadera democracia que estableciera un sistema auténtico de contrapesos y balances al poder público e(ra) un paso natural que (daba) la mayoría de los grupos de derechos humanos."⁷⁵ Es interesante la experiencia de estas organizaciones en los

⁷⁴ Cleary al construir la historia de una de las ong mexicanas de derechos humanos más importantes, el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", sostiene que en su primera etapa esta organización se dedicaba a la difusión, frecuentemente de manera clandestina, del trabajo de los grupos de derechos humanos centroamericanos. *Ibidem*

⁷⁵ Mariclaire Acosta Urquidí, "Elecciones en México: la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos", en Miguel Concha Malo (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada



siguiente años, cuando comenzaron a participar activamente en las tareas de observación electoral. Los primeros esfuerzos de observación electoral y conteo rápido de votos se llevaron a cabo en 1991, específicamente durante las elecciones locales de San Luis Potosí y en las elecciones federales para renovar el Congreso en el Distrito Federal.⁷⁶ Las elecciones presidenciales de 1994 destacan, entre otras cosas, porque por vez primera hubo observadores mexicanos y (visitantes) extranjeros en todo el territorio nacional. La movilización de numerosas organizaciones de la sociedad civil dio lugar a la creación de Alianza Cívica/Observación 94 en abril de 1994.⁷⁷

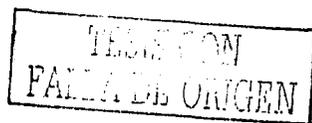
La intervención de organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos en las actividades relativas a la observación electoral transformó radicalmente aquel panorama donde prevalecía "un aparente desinterés por los asuntos políticos, la baja estima en el valor del voto y un desconocimiento más o menos generalizado de las elecciones."⁷⁸ La conjunción de las demandas de defensa de los derechos humanos, particularmente los derechos políticos, y de la democracia hizo que las organizaciones de la sociedad civil, en mayor medida las ong de derechos humanos, y los partidos PAN y PRD desataran un movimiento nacional dirigido a la democratización en México. Conforme los procesos electorales fueron organizados cada vez de manera más limpia, transparente y apegados a la ley, aunado a las reformas electorales, la realización de proyectos de defensa de los derechos políticos empezó a perder el impacto

ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, pág. 124.

⁷⁶ Enrique Calderón Alzati y Daniel Cazés (coords.), Las elecciones presidenciales de 1994, México, La Jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1996, 263 p.

⁷⁷ La capacidad organizativa de Alianza Cívica se vio rápidamente cuando en los primeros días de mayo de 1994, fueron conformados grupos de observación en poco más de 300 municipios localizados en todos los estados y seleccionados con criterios estadísticos de representatividad. El objetivo era observar el desarrollo de la elección en cinco mil casillas con la participación voluntaria de la ciudadanía (15 mil personas); los cuales fueron capacitados previamente. Ibid., pág. 147.

⁷⁸ M. Concha Malo, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa", en M. Concha Malo (coord.), op. cit., pág. 28.



político que tuvo al inicio. De modo tal que tanto las ong como los partidos distintos al PRI comenzaron a enfocarse en acciones acordes a su naturaleza. En otras palabras, las ong fueron concentrándose en una agenda de derechos humanos y tanto el PAN como el PRD, se enfocaron en actividades relativas a la verdadera competencia electoral que empezaba a vivirse, así como a las tareas de gobierno cuando ganaron puestos de elección popular.

Finalmente, para mediados de los noventa quedó claro que los abusos cometidos sistemáticamente contra algunos sectores vulnerables de la sociedad mexicana era un asunto que a todos incumbía. De hecho, esta constante insistencia fue uno de los principales recursos estratégicos empleados por las ong nacionales que hicieron de este tópico un asunto de interés nacional. Con el paso de los años, la sociedad mexicana fue sensibilizándose e involucrándose cada vez más con los discursos sobre la defensa de los derechos humanos y su inherente vínculo con la lucha por la democracia. Ciertamente, el hecho de que los derechos humanos formen parte hoy del lenguaje cotidiano de los mexicanos no responde exclusivamente a las acciones de las ong mexicanas de derechos humanos; no obstante, no puede negarse que ellas iniciaron este cambio en la sociedad. Paralelamente, estas organizaciones transformaron el discurso y las acciones del Estado mexicano. El discurso estatal respecto a que las violaciones de los derechos humanos ocurrían en otros países y no en México, y de que la defensa de los mismos respondía a intereses extranjeros que amenazaban la soberanía e integridad nacionales, resultaba poco creíble. Por último, la activación de estas organizaciones abrió un nicho en la sociedad que no existía anteriormente: los derechos humanos forman parte, hoy por hoy, de cualquier demanda de la sociedad que defiende sus derechos.

4.4 La idea de la vulnerabilidad en torno a los derechos humanos

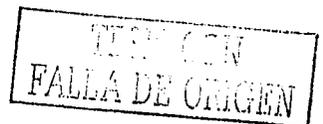
La situación de los derechos humanos en México no responde a un patrón homogéneo y constante. Se trata, por el contrario, de un fenómeno que tiene una dinámica heterogénea. En otras palabras, la condición que guardan los derechos humanos adquiere rasgos propios de acuerdo con una multiplicidad de factores. Entre estos sobresalen el grupo poblacional involucrado (indígenas, campesinos, mujeres, migrantes, simpatizantes o miembros de determinados partidos políticos, homosexuales y lesbianas, etcétera), el tipo de localidad (urbana o rural), la entidad y hasta la filiación partidista de las autoridades locales (municipales, estatales y federales) que gobiernen en el momento en que se registre la violación o las violaciones.

Vale la pena detenerse en el tema de la vulnerabilidad y agregar algunas puntualizaciones. En México, como en muchos otros países, si no es que en todos, la situación de una persona respecto a la forma en que sus derechos son o no respetados tiene que ver con ciertas cualidades de la misma y, principalmente, de su pertenencia a algún grupo población. De tal suerte que el término *grupo vulnerable* aparece de manera constante en los estudios de derechos humanos. Al respecto, la CNDH define a los *grupos vulnerables* como:

“aquellos grupos o comunidades que por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.”⁷⁹

Esto provoca que grupos de personas vivan en desventaja respecto al resto de los

⁷⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, en www.cndh.org.mx, pág. 4.



membros de la sociedad: al poseer los derechos sólo en el plano formal, es obvio que las condiciones necesarias para su ejercicio real no existen o no son suficientes. Para la CNDH, la responsabilidad del Estado es ineludible cuando pretende proteger a los integrantes de los grupos vulnerables. El desconocimiento sobre cuáles son sus derechos, la ignorancia en torno a los medios que pueden emplear para hacerlos efectivos y la carencia de recursos para acceder o apelar a los sistemas de justicia, emergen como los obstáculos a vencer.⁸⁰

Un fenómeno relativamente reciente, que las organizaciones internacionales de derechos humanos han detectado, es la creciente vulnerabilidad que tienen los sospechosos o miembros de organizaciones del crimen organizado, del narcotráfico o de la delincuencia común respecto a sus derechos humanos. Human Rights Watch America, por ejemplo, ha destacado de manera insistente las serias amenazas que tales problemáticas implican en la situación de los derechos humanos en nuestro país.⁸¹

Además de los factores internos y de ciertas características sociopolíticas que incrementan la vulnerabilidad de algunos grupos poblacionales, existen otros factores

⁸⁰ La situación de los migrantes, tanto de los centroamericanos como de los propios mexicanos que buscan ingresar a los Estados Unidos, exhibe de manera dramática su estado de vulnerabilidad. Se observa que "las personas generalmente no saben a dónde acudir en caso de una violación a sus derechos humanos, cuando su temporalidad los desalienta a presentar una queja o una denuncia o cuando lo han hecho, se les ha respondido tan tarde que ya no les resulta de ayuda para resolver su problema." Comisión Nacional de Derechos Humanos, Estudio sobre las violaciones a los derechos humanos de la mujer mexicana que emigra hacia Estados Unidos de América, México, CNDH, 1999, pág. 132. Si se trata de un inmigrante indocumentado que transita por nuestro país, "el mismo estado de indefensión hace que el afectado frecuentemente no denuncie las violaciones que sufre por diversas razones: por desconocer a las autoridades involucradas; por ignorar los mecanismos que tutelan sus derechos; por carecer del tiempo necesario para interponer una queja y seguir el proceso jurídico; bien por temor a ser expulsado o sufrir represalias por parte de servidores públicos o delincuentes del orden común." Jorge Madrazo, "Introducción", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes de la frontera sur, México, CNDH, 1995, pág. 7.

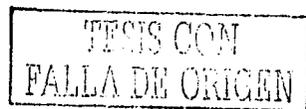
⁸¹ Este tema ha sido abordado básicamente a partir de dos perspectivas: la primera que estudia el vínculo entre democracia y narcotráfico y, la segunda que se centra en los derechos humanos. J. Bailey y R. Godson (eds.), op. cit. Jordan, David C., Drug politics Dirty Money and Democracies, Norman, University of Oklahoma Press, 1999, xv, 288 p. Sobre el tema de los derechos consúltense los informes de Human Rights Watch, Amnistía Internacional, así como el libro compilado por William Cartwright (op. cit.)

externos. En los tiempos globales, el contexto internacional tiene una influencia decisiva en la vigencia de los derechos humanos. La migración o los conflictos armados pueden significar un obstáculo para el respeto y garantía de los derechos humanos en los países involucrados.⁸² A pesar de que México no ha tenido un conflicto armado nacional, no por ello se puede menospreciar la gravedad de la rebelión zapatista así como los conflictos vinculados a la aparición de otros grupos guerrilleros como el EPR o el ERPI. (ver mapas del apéndice) Aunado a lo anterior, los períodos de inestabilidad política de distintos países centroamericanos en los años 70, 80 y 90 ocasionaron el éxodo de miles de personas que buscaban refugio en nuestro país. Asimismo, México se ha constituido en la ruta de paso hacia los Estados Unidos de Norteamérica; por lo tanto, decenas de miles de personas (extranjeras y nacionales) transitan anualmente por el territorio, buscando llegar y atravesar la frontera.⁸³

Si se hiciera un análisis puntual de cada uno de los aspectos que hacen de la vulnerabilidad de ciertos grupos, un fenómeno natural o esperable, se concluiría lo siguiente. Si bien sobre el género o la discapacidad la posibilidad de elección es mínima y, en ciertos casos, inexistente, la pobreza aparece como una situación que no se resuelve únicamente con el empeño individual. Es urgente quitarle el adjetivo *natural* a este fenómeno, ya que la pobreza es un hecho acerca del cual los gobernantes y los encargados de las políticas públicas económica han tenido una buena parte de la responsabilidad. En otras palabras "la pobreza no es el fruto de un hado maligno o de las fuerzas de la naturaleza, sino la consecuencia de

⁸² Rein Müllerson, Human Rights Diplomacy, Londres and Nueva York, Routledge, 1997, vi, 225 p.

⁸³ La dramática situación que experimentan los migrantes durante su estadía en México, materializada en la constante violación de sus derechos humanos ha sido ampliamente documentada: "Los centroamericanos que cruzan la frontera con México, en su trayecto hacia el norte, se enfrentan a un panorama de temor e incertidumbre y, en ocasiones, a situaciones de violencia, corrupción y vulnerabilidad...El estado de indefensión del inmigrante indocumentado lo hace sujeto de abusos por parte de las autoridades y de violaciones a sus derechos humanos; un ejemplo de ello lo constituye la detención arbitraria, vejaciones, maltrato, extorsión, violación sexual, entre las más importantes." Jorge Madrazo, op. cit., pág. 7.



situaciones de injusticia y de problemas estructurales causados por prácticas y decisiones humanas, que pueden y deben ser modificadas en atención a los derechos irrenunciables que todo ser humano posee."⁸⁴

En el caso de México, a partir de la crisis económica de 1994, la pobreza y la desigualdad registraron incrementos significativos, lo cual afecta negativamente a los derechos humanos. Es sabido por muchos que "en (este país), donde existe un problema serio de violaciones de los derechos humanos, hay indicios inequívocos de que los pobres tienen muchas más probabilidades de ser víctimas de éstas que los miembros de las clases medias y altas."⁸⁵ Uno de los datos más alarmantes es que a pesar de que en 1984 las zonas rurales registraban los mayores índices de desigualdad, en 1996 ocurrió lo contrario pues las zonas urbanas fueron quienes los concentraron.

En cuanto a la pobreza, se observó un aumento tanto en las áreas rurales como urbanas. De hecho, corrigiendo los datos que presentó el Banco de México en 1998 que exponían que en México sólo había 28 millones de pobres, Genaro Aguilar Gutiérrez, sostuvo que en el año de 1996 había 73 millones de pobres, de los cuales más de 22 millones se encontraban en situación de pobreza extrema.⁸⁶

En las zonas rurales de la Península de Yucatán y del Sur (estados como Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca), se registran los niveles más altos de pobreza del país. Pero también hay un aumento notable en las regiones más pobladas como

⁸⁴ Ignacio Carreras, "El derecho a una vida digna", en El País, domingo 10 de junio de 2001, pág. 13.

⁸⁵ R. A. Camp, La política en México..., pág. 20.

⁸⁶ G. Aguilar Gutiérrez, op. cit. Los datos del Banco Mundial fueron dados a conocer el 28 de junio de 1998, durante la Apertura de la IV Conferencia Anual sobre Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe, realizada en El Salvador. Genaro Aguilar Gutiérrez sostiene que la diferencia en las estimaciones del Banco Mundial y las suyas se deben a una definición distinta de la *línea de pobreza*.

son las áreas urbanas de las regiones Centro (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas) y Occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán). La mayoría de estas entidades posee un alto porcentaje de población indígena. Ahora bien, si se cruzaran los datos de la población pobre con la población indígena, se concluiría que casi todos los indígenas están en situación de pobreza y pobreza extrema. En el caso de los indígenas pobres, los factores que influyen en la vulnerabilidad según la CNDH (como la desigualdad de oportunidades, la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, la desnutrición, la enfermedad, la incapacidad para acceder a los servicios públicos y la migración) son experiencias cotidianas.⁸⁷ Ahora es más fácil entender por qué los derechos humanos se ejercen de forma desigual, siendo la pertenencia o no a un *grupo vulnerable*, uno de los aspectos que intervienen en la situación diversificada que guardan los mismos en el país (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice).

La vulnerabilidad que caracteriza a numerosos grupos de la sociedad mexicana no sólo los expone a que sus derechos humanos sean continuamente violados; también ocasiona que una vez que sus derechos han sido objeto de violaciones y abusos, no tengan la capacidad de denunciarlos en las instancias nacionales e internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. En palabras de Human Rights Watch America:

“Si la víctima o sus familiares tienen tiempo, dinero e instrucción, aumentan las probabilidades de que se sancione al violador de los derechos humanos o se ponga en libertad a una persona procesada indebidamente. Pueden ser necesarios varios años de lucha en los tribunales o a través de los medios de comunicación para obtener incluso una victoria parcial, por lo que sólo aquellos dispuestos o capaces de ofrecer

⁸⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?*, en www.cndh.org.mx

resistencia a largo plazo pueden lograrlo. Contratar a un abogado privado, poder viajar a la Ciudad de México o a otros lugares para promover el caso y tener un conocimiento de los medios de comunicación nacionales y extranjeros son factores clave para el éxito.”⁸⁸

Esta conclusión se comprueba cuando se conocen los procedimientos que deben hacerse para presentar una denuncia en México (la CNDH y las comisiones estatales) o en el exterior (la CIDH). Aunque no implica acciones difíciles, presentar una denuncia requiere que la persona, el grupo de personas o la ong posea algunos recursos (materiales, económicos, conocimientos, entre otros). Así, cuando en nuestro país a una persona o a un grupo de personas les han violado sus derechos humanos, ellos pueden presentar una queja en la CNDH o en alguna Comisión Estatal. El procedimiento básicamente es el mismo y consiste, en términos generales, en la presentación de una queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, acudiendo personalmente o por medio de un representante a las oficinas de estas instancias. La queja, los datos generales del denunciante, los documentos probatorios y un relato breve de los hechos deben presentarse por escrito. En casos urgentes la denuncia puede hacerse por teléfono, fax o correo electrónico. Si se solicita, la CNDH puede guardar la confidencialidad del denunciante, pero no admite denuncias anónimas. Las denuncias pueden ser presentadas por terceras personas cuando se desconoce el paradero de la persona afectada. Se puede pedir la ayuda gratuita de un traductor cuando un extranjero o un indígena presente la denuncia. Las ong legalmente constituidas tienen la facultad de presentar las denuncias cuando las personas a quienes se les haya violado sus derechos no disponen de las condiciones físicas, mentales, económicas o culturales para hacerlo.

Debido a que México es miembro de la CIDH, una persona, un grupo de personas o

⁸⁸ J. A. Solomon, *op. cit.*

una ong puede presentar una denuncia por violaciones, ocurridas en territorio nacional, a los derechos que se encuentran protegidos por la Convención Americana o por la Declaración Americana de Derechos Humanos. La CIDH abre un caso solamente cuando se alega que uno de los Estados miembros de la OEA es responsable, por acción o por omisión, de tales violaciones. La CIDH atiende las denuncias una vez que queda demostrado que: todos los recursos de las instancias jurídicas internas han sido agotados, esas instancias no proporcionaron las garantías correspondientes al debido proceso, no se tuvo acceso efectivo a esos recursos o hubo retrasos injustificados en la emisión de las resoluciones y decisiones sobre tales recursos.

La presentación de una denuncia por violaciones a los derechos humanos, ante instancias nacionales o internacionales requiere del seguimiento de una serie específica de trámites administrativos. Con todo y que parezca que tales trámites son sencillos, es imposible saber con certeza cuántas violaciones quedan sin ser denunciadas. Aunque las razones no se limitan únicamente al proceso legal, no hay duda de que este proceso contribuye en buena medida a que muchas quejas no sean presentadas. En general, el panorama es bastante desolador ya que en México (sin contar a migrantes y extranjeros cuya estadía es breve y muchas veces ilegal) existen millones de personas que por el sólo hecho de tener algunas características están más expuestas a que sus derechos humanos sean violados.

4.5 Las situaciones de derechos humanos en México

En los informes sobre la situación de derechos humanos de México, elaborados por distintas ong y organismos internacionales de derechos humanos, es posible advertir algunos de los

principales problemas que se experimentan en esta materia.⁸⁹ La impunidad, la corrupción, la falta de "voluntad política" así como las prácticas sistemáticas de violación de los derechos humanos en el país---como la tortura,⁹⁰ la desaparición forzada⁹¹ y la ejecución extrajudicial⁹²--- aparecen de manera reiterada en todos esos informes.⁹³

El análisis de la condición que guardan los derechos humanos en México es realizado desde distintas ópticas. Una aproximación ha sido indagar en dónde y a quiénes se les violan más los derechos humanos; otra más ha optado por analizar qué tanto algunas de las tareas

⁸⁹ La lista de informes es larga, por ello aquí se menciona sólo algunos a manera de ejemplo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó en 1998 el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Amnistía Internacional, por su parte, le ha dedicado especial atención a nuestro país, lo cual se observa en la diversidad de temas de derechos humanos analizados, entre los que destacan: *Tortura y malos tratos en México: motivos de preocupación de Amnistía Internacional* (1997), *Las "desapariciones": un agujero negro en la protección de los derechos humanos* (1998), *MÉXICO: Bajo la sombra de la impunidad* (1999), *México. se atreven a alzar la voz* (2001). Human Rights Watch America también le ha prestado singular atención a México, algunas de sus investigaciones más recientes son: *MÉXICO El Tratado de Libre Comercio y los Derechos Laborales: Análisis de un caso* (1996) *Deberes incumplidos: responsabilidad oficial por la violencia rural en México* (1997), *Abuso y desamparo: Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México* (1999), *Injusticia Militar: La retención de México para sancionar los abusos del Ejército* (2001).

⁹⁰ Por tortura, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 1 (I), entiende: "todo acto por el cual se inflinja intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia". J. A. Solomon, *op. cit.*, pág. 54.

⁹¹ La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas de las Desapariciones Forzadas, aprobada por la resolución 47/133 de la Asamblea General del 18 de diciembre de 1992 explica que las desapariciones forzadas ocurren cuando "se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de las leyes". *Ibid.*, pág. 55.

⁹² Human Rights señala que "las ejecuciones extrajudiciales se producen cuando una autoridad pública quita arbitraria o deliberadamente la vida a un ser humano en circunstancias que no corresponde al uso legítimo de la fuerza, en situaciones tales como las que pueden ocurrir en un enfrentamiento armado o en la ejecución de la pena de muerte. El derecho internacional prohíbe claramente las ejecuciones extrajudiciales por ser una violación del derecho a la vida". *Ibid.*, pág. 56.

⁹³ La desaparición forzada, a diferencia de la tortura, constituye un fenómeno más reciente en la región de América Latina. Al comparar los datos sobre tortura y desaparición forzada en México, y otros países latinoamericanos, se observa que aunque constituyen violaciones distintas, en la práctica están estrechamente vinculadas. Ellen L. Lutz y Kathryn Sikkink comentan que Latinoamérica ha contribuido a la conformación del vocabulario internacional de los derechos humanos, con el término *disappearance*, el cual es una traducción de la palabra desaparición. Consulté E. L. Lutz y K. Sikkink, *op. cit.*

más apremiantes realizadas por distintos gobiernos mexicanos (el combate al narcotráfico, al crimen organizado, a la guerrilla y a la delincuencia común) afectan el respeto de los derechos humanos; otra perspectiva se ha abocado a examinar qué tanto las acciones institucionales del Estado mexicano son eficaces y eficientes en la defensa de los mismos.

Estos acercamientos de alguna manera han sido desarrollados en los informes consultados. Con algunas variantes, ya sea por el punto de vista de los derechos observados en cada informe o por cada organización,⁹⁴ la conclusión es abrumadora: En México se practica de manera sistemática la violación de los derechos humanos. En algunas investigaciones ---por ejemplo las que hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos--- se reconocen los esfuerzos de los distintos gobiernos mexicanos por fortalecer la promoción y el respeto de los derechos humanos.⁹⁵ Pero, a pesar de que en la década de los noventa se iniciaron medidas explícitas para llevar a cabo tales objetivos, los resultados no han sido los deseados.

Ahora bien, si se recuerda que el horizonte temporal de este estudio se sitúa en los años noventa, la situación de los derechos humanos no ha sido siempre la misma. Esta situación presenta ciertas variaciones importantes, algunas de las cuales muestran un agravamiento ---la matanza de Aguas Blancas, Guerrero en 1995 y la de Acteal, Chiapas en 1997, por ejemplo---. Otras exhiben un mejoramiento como la creación de comisiones y programas nacionales abocados a la defensa de tales derechos o el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ocasiones predomina la indiferencia de las autoridades frente a hechos que agravan, definitivamente, la defensa de tales derechos. A

⁹⁴ Amnistía Internacional y Human Rights Watch America se dedican a estudiar el respeto y defensa de ciertos derechos principalmente los políticos y civiles; mientras que la CIDH pone atención en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

⁹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit.

veces, parece que las intenciones de las mismas autoridades van más allá de la retórica oficial sobre la materia; y en otras parece que lo único que les preocupa es tener una buena imagen en el exterior.

La complejidad en torno a la situación de los derechos humanos en México aumenta notoriamente cuando se considera otro elemento: las diversas formas de obtención, denuncia y registro de datos de violaciones y abusos de derechos humanos en el país y en todas las entidades que lo integran. Cuando se informa que la condición de tales derechos ha empeorado o se ha agravado, se realiza una comparación; lo que habría que tener claro respecto a qué o tomando en cuenta qué período, qué evento, qué área de los derechos humanos, qué población o que entidad se concluye que la situación actual es más o menos crítica que la previa. Por ejemplo, si observamos los datos proporcionados por la CNDH acerca del número de quejas recibidas vemos un incremento significativo en los primeros años de su existencia (1990: 2, 473, 1991: 4, 878 y 1992: 9,912). A partir de 1993 hasta 1997 se mantiene un nivel constante (1993: 8, 233, 1994: 8, 663, 1995: 8, 142, 1996: 8, 699 y 1997: 8,574). En tanto que para 1998 se percibe una disminución importante (6, 523 quejas presentadas) y para mediados de 1999 se sabía que habían sido presentados 3, 830 casos.⁹⁶ No es una cuestión menor recordar que hasta la creación de la CNDH en 1990 se obtuvo información nacional y pública en torno a este tema, puesto que anteriormente sólo se disponía de las cifras estimadas por las ong nacionales e internacionales de derechos humanos y otros organismos internacionales también de derechos humanos.⁹⁷

⁹⁶ S. Aguayo Quezada (comp.), *op. cit.*, pág. 302. (Estos datos fueron presentados en el Quinto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 1999).

⁹⁷ Estas organizaciones han hecho una tarea loable respecto a la denuncia de violaciones y abusos a los derechos humanos. La denuncia y el seguimiento de ciertos casos representativos de estas violaciones así lo demuestran.

Otra manera en que puede observarse cómo la situación de los derechos humanos se ha modificado en el transcurso del tiempo es a través de la identificación de los funcionarios que los violan. Philip L. Russell comenta que los ejecutores de la represión hacia los derechos humanos han variado en cada sexenio. Al elaborar un recuento histórico, este autor encontró que "la presidencia de Echeverría (1970 – 1976) estuvo caracterizada por la represión violenta a cargo de las fuerzas de seguridad, especialmente el ejército y la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Durante la administración de López Portillo (1976 – 1982), la represión fue ejecutada por la policía uniformada y las brigadas blancas, las cuales funcionaban como otros escuadrones latinoamericanos de la muerte, que estaban bajo el mandato de la DFS."⁹⁸

La década de los noventa registró diversos cambios en la situación de los derechos humanos, principalmente se observaron nuevas modalidades de violación a cargo de otros funcionarios públicos. Algunos activistas de las ong mexicanas de derechos humanos más destacadas han orientado su quehacer hacia esta perspectiva de denuncia, con la intención de mostrar que las violaciones de los derechos humanos no son "fruto de la iniciativa individual ni actos aislados de los agentes de la autoridad."⁹⁹ Miguel Concha Malo, presidente honorario

Sin embargo, es innegable que tanto las ong nacionales como las internacionales que visitan México no cuentan con la infraestructura necesaria para recabar los datos totales de violaciones. Por lo tanto, las estimaciones permiten sólo esbozar la situación real. Aunado a esto, habría que decir que el interés que suscitó México en las ong internacionales es reciente. Ahora bien, las Comisiones nacional y estatales de derechos humanos proporcionan datos concretos pero sólo relativos a las quejas presentadas. Habría que pensar en aquellas violaciones que por diversas causas, quedan en el anonimato.

⁹⁸ Philip L. Russell, Mexico under Salinas, Texas, Mexico Resource Center, 1994, pág. 141.

⁹⁹ M. Concha Malo, "Nuevas modalidades de violación a los derechos humanos en México: un reto impostergable", en CNDH, Foro Nacional sobre Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, pág. 79. Uno de los principales logros de las ong ha sido comprobar que existe una práctica sistemática y coordinada de violación a los derechos humanos en México. Este punto ha sido clave en la crítica que las ong mexicanas de derechos humanos han hecho en torno al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Es preciso señalar que este sistema, establecido a raíz de la creación de la CNDH, surgió con el propósito del Estado mexicano, de proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades y abusos realizados por servidores públicos; de modo tal que dirigió sus métodos de investigación hacia este objetivo, partiendo de la idea de que tales acciones violatorias de los derechos humanos respondían a hechos aislados e individuales.

del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O. P.", señala que en los inicios de esa década la impunidad prevalecía en los cuerpos policíacos; mientras que en los últimos años se observó la transformación de los métodos de operación de dichos cuerpos, aunado a la participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico.

A partir del trabajo desempeñado por el Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O. P.", Concha Malo distingue tres tipos diferentes de violación a los derechos humanos que fueron cometidos en aquel tiempo (ver cuadro 4.2). El primero, conocido como los *abusos*, incluye la colaboración de miembros de cuerpos de seguridad en la realización de delitos (robo, secuestro con fines económicos, maltrato, entre otros). Este tipo de violación fue el más común en los primeros años de los noventa y a finales de éstos continuaba presentándose de forma frecuente. Los ciudadanos que experimentaban estas violaciones no se distinguían por alguna militancia política o social, y solían ser asaltados o agredidos sin que en ello tuviesen que ver las actividades que ellos realizaban. Los responsables, generalmente integrantes de las policías municipales, de seguridad pública y de las policías judiciales estatales, no cometían los abusos obedeciendo una jerarquía rígida de mando y tampoco dichas acciones estaban relacionadas con tareas de investigación política. En general, "este tipo de casos se presenta con frecuencia en las ciudades medias y grandes del país, con énfasis en el Bajío y en el Norte, además de la ciudad de México. Se ha identificado también que se presentan en lugares donde la existencia del narcotráfico es mayor, particularmente tratándose de secuestros y ejecuciones arbitrarias cometidas por policías judiciales."¹⁰⁰

El segundo tipo de violación, detectado a partir de 1997, parece responder a un patrón represivo donde lo que importa es obtener información en torno a la disidencia social y

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 79.

Cuadro 4.2

Algunos tipos de violación a los derechos humanos durante los noventa

Tipo de violación	Características principales
<p>1. Abusos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En este tipo de violación participan algunos miembros de los cuerpos de seguridad en la realización de delitos como robo, secuestro, maltrato. • Los ciudadanos quienes eran agraviados no tenían ninguna militancia política o social. • La práctica de estas violaciones no corresponde a una política explícita, es decir, los responsables no obedecían órdenes de una jerarquía rígida de mando y tampoco esas acciones estaban vinculadas con investigación política. • Representan la descomposición de las fuerzas de seguridad en un marco de corrupción, crimen organizado, narcotráfico e inseguridad generalizada. • Ocurren en cualquier parte del país, pero principalmente sucede en las ciudades medias y grandes del país, con énfasis en el Bajío y en el Norte, además del Distrito Federal. • Este tipo de violación predominó en los primeros años de los noventa.
<p>2. Violaciones correspondientes a un patrón represivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este tipo de violaciones incluyen ejecuciones sumarias con tortura, privaciones ilegales y arbitrarias de la libertad, tortura y/o desaparición forzada. • Las víctimas son ciudadanos que supuestamente participan en organizaciones políticas y sociales, o viven en comunidades que, sospechan, apoyan a grupos armados. Las víctimas también pueden ser familiares o conocidos de personas integrantes de tales organizaciones. • La actuación de las corporaciones de seguridad es coordinada y combinada pues incluye la participación de policías municipales, de seguridad pública, judiciales estatales y federales, miembros del ejército y agentes no identificados vestidos de civil. • Este tipo de violación es más frecuente en los estados del sur (principalmente Oaxaca y Guerrero) debido a que en ellos existe una marcada presencia de grupos armados.
<p>3. Violaciones para encontrar responsables de delitos no aclarados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este tipo de violaciones alude a la fabricación de culpables, el cual es, en cierto sentido, un mecanismo de legitimación de los cuerpos de seguridad y de las instancias de impartición de justicia. • Las víctimas no tienen ninguna participación ni vínculo con la disidencia política o social. • Algunos miembros de las políticas judiciales, de los ministerios públicos, personal médico y jueces, quienes actúan coordinadamente, son quienes cometen estas violaciones. • Estos actos ocurren en casi todas las entidades federativas.

NOTA: Esta caracterización está basada en: M. Concha Malo "Nuevas modalidades de violación....." en op. cit.

TRACTS CON
 FALLA DE ORIGEN

política existente en nuestro país. Según Concha Malo, esta modalidad es peor que la anterior ya que incluye "ejecuciones sumarias con tortura, privaciones ilegales y arbitrarias de la libertad, tortura y/o desaparición forzada."¹⁰¹ Las víctimas son ciudadanos que supuestamente participan en organizaciones políticas y sociales, o viven en comunidades que, presumen, apoyan a grupos armados o bien se trata de familiares o conocidos de personas integrantes de tales organizaciones. En este tipo de violación, las corporaciones de seguridad actúan de forma combinada y coordinada. Por ejemplo, en operativos donde colaboran policías municipales, de seguridad pública, judiciales estatales, federales, miembros del ejército y agentes no identificados vestidos de civil. Estas violaciones ocurren con mayor frecuencia en estados del Sur (Oaxaca y Guerrero), debido a que existe una presencia importante de grupos armados como el EPR.

El tercer tipo de violación alude a "la necesidad de encontrar responsables de la comisión de delitos no aclarados."¹⁰² Las víctimas no tienen ninguna participación ni vínculo con la disidencia política y social; sin embargo, son agredidas por miembros de las policías judiciales, de los ministerios públicos, personal médico y jueces quienes actúan de manera coordinada. Esta modalidad es bastante común pues "la fabricación de culpables funciona en México como un mecanismo de legitimación de los cuerpos de seguridad y de las instancias de impartición de justicia, por lo que no puede ser atribuida a hechos aislados y a simples abusos. Estos casos ocurren casi en todas las entidades federativas."¹⁰³

En general, han sido expuestas las tres principales modalidades de violación a los derechos humanos en México, que indican la existencia de un panorama heterogéneo de la

¹⁰¹ *Ibid.*, pág. 81.

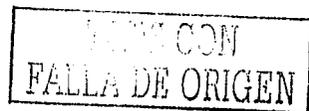
¹⁰² *Ibid.*, pág. 82.

¹⁰³ *Ibid.*, págs. 82 y 83.

situación de los derechos humanos. Además de que responden a prácticas sistemáticas como bien han mostrado las ong nacionales e internacionales de derechos humanos, las diferentes modalidades de violación dan cuenta de diferentes lógicas de acción, cuyas víctimas, responsables y motivos varían. Para Concha Malo estas modalidades constituyen diferentes retos para el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. En cuanto al primer tipo de violación, este Sistema actúa de manera más rápida y efectiva que cuando lo hace con los otros dos tipos porque existen procesos administrativos en las contralorías internas de las corporaciones que permiten la investigación y sanción de aquellos que resulten responsables. En el segundo tipo (relativo a un patrón represivo), la participación de las corporaciones así como las acciones que sus miembros desempeñan parecen diseñadas explícitamente de esta forma.

4.6 Conclusiones

El objetivo de este capítulo fue exponer el escenario sociopolítico en el cual se configuró la transformación de la sociedad y del Estado y que, a su vez, enmarcó el surgimiento de las ong de derechos humanos en México. El recuento apretado de los principales argumentos que buscaron entender tales cambios permite dimensionar el significado político de la incorporación, por vez primera, de una política explícita de defensa y promoción de los derechos humanos en la historia de nuestro país. Al respecto, es importante señalar que el reconocimiento tardío del Estado mexicano en torno a la violación constante a los derechos humanos expresa algunas dificultades que acompañaron las diversas medidas estatales propuestas. Dichas dificultades fueron de tal magnitud que impiden hablar de la existencia de una política compacta de derechos humanos durante los noventa, en tanto que algunas de esas



medidas fueron contradictorias entre sí, otras carecieron de continuidad y su vigencia se limitó al periodo sexenal en curso e incluso hubo algunas que amenazaban el respeto de los derechos humanos.

Las demandas relacionadas con la defensa de los derechos humanos, especialmente aquellas presentadas por las ong, tuvieron un impacto profundo y variado en el Estado, puesto que enfrentaron el autoritarismo todavía vigente. Así, por un lado había un rechazo al reconocimiento de las violaciones que continuaban cometándose; y, por otro lado, también se rechazaba la incursión de las ong en el ámbito político. No obstante, es necesario reconocer que dentro del Estado había algunos sectores más abiertos y sensibles hacia la protección de los derechos humanos y la participación política de las ong.

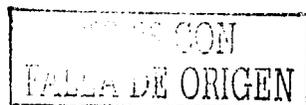
En cuanto a la sociedad mexicana fueron expuestos los principales aspectos que dan cuenta de la irrupción de una sociedad participativa, materializada en numerosas luchas sociales y ciudadanas que, de manera independiente y autónoma, se opusieron al régimen político con gran notoriedad desde mediados de los años ochenta. Las dos principales líneas explicativas, ambas complementarias, que se construyeron para entender este novedoso fenómeno fueron aquellas basadas en el desgaste de los mecanismos institucionales de representación política a cargo del partido dominante; y aquellas centradas en la cultura política. Como bien se sabe, uno de los cambios más relevantes que se derivaron de la emergencia de una sociedad participativa en México fue la verdadera competencia electoral que impulsó el dismantelamiento del régimen autoritario que privó por más de siete décadas. El cambio de la cultura política es, a diferencia de aquel, mucho más lento, profundo e imperceptible, puesto que la adquisición de contenidos y prácticas políticas diferentes no se hace de un día para otro. En general, los años noventa fueron el escenario en donde tanto el Estado como la sociedad mexicana vivieron cambios radicales, cambios que, aun sin

proponérselo, sirvieron para abrir los espacios de participación política y para dar cabida a las demandas vinculadas con la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, aquí fue subrayado el carácter heterogéneo de la situación nacional de los derechos humanos. Es un hecho incuestionable que los derechos humanos, a pesar de las políticas estatales, de las actividades encabezadas por diversos actores que promueven su respeto y del discurso general que apunta a su protección, atraviesan por una etapa difícil. Si nos apegamos de manera estricta a la idea de vulnerabilidad, el resultado sería alarmante pues millones de mexicanos estarían en condiciones de desventaja en el ejercicio de sus derechos y libertades. Esta situación hace imposible, en principio, la vigencia absoluta del estado de derecho.

Ciertamente, varias de las discusiones señaladas aquí no han terminado. Lejos de ello, continúan las incógnitas sobre la naturaleza y alcance de la transformación de la sociedad mexicana, así como sobre la eficacia de las medidas estatales implementadas para la protección de los derechos humanos. Con todo, el vínculo de este capítulo con el siguiente es claro ya que una vez esbozados los rasgos más significativos del contexto sociopolítico a partir del cual los derechos humanos se convirtieron en una demanda de numerosos actores políticos nacionales, ahora es pertinente adentrarse en la experiencia concreta de algunas ong mexicanas de derechos humanos.

Un punto central que introduce el análisis de estas trayectorias es el surgimiento de los derechos humanos como una demanda que propició el origen y articulación de decenas de ong en el territorio mexicano. En general se trata de ver de qué manera las ong crearon un discurso sobre estos derechos y lo trasladaron al ámbito político en un contexto en donde la democratización era todavía incierta. La rasgos que distinguen a este tipo de organizaciones y que fueron presentados en capítulos anteriores. recuperación de tales experiencias es, sin duda,



fundamental para materializar aquellos El financiamiento, la participación en redes, las principales actividades que las ong desempeñan son algunos temas de los cuales se tiene información precisa y cuyo análisis revela los modos en que ellas actúan, así como los obstáculos y ventajas que las ong tienen en sociedades como la nuestra.

Capítulo 5

Las ong de derechos humanos en México

Las ong se han convertido en las últimas décadas del siglo XX en un objeto de estudio en el campo de las disciplinas sociales. Como se ha visto en los capítulos anteriores, el desarrollo y propagación de estas organizaciones han provocado la realización de numerosos análisis (sobre sus formas de acción, objetivos, recursos e identidades), como una vía para la comprensión y explicación de los fenómenos políticos y sociales contemporáneos en que estas organizaciones están involucradas.

Sin duda, la exploración de ong de derechos humanos, por un lado, muestra la heterogeneidad que distingue a este universo de organizaciones, la diversidad de contextos en que ellas actúan, así como las múltiples actividades y proyectos que pretenden construir una cultura de los derechos humanos. Y, por otro lado, a la luz de este panorama es evidente la necesidad de construir conceptos que sintetizen la complejidad y diversidad que expresan las ong en el mundo. Las ong han invadido el espacio de la política y, con ello, han contribuido, junto con otros actores, a la creación y asignación de significados novedosos y diferentes a las ideas y prácticas vinculadas con la sociedad civil, la ciudadanía y la democracia.

La irrupción de la sociedad civil en el marco de la transformación democrática de México encuentra aquí a uno de sus actores más visibles, las ong de derechos humanos, que en

221

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los años noventa hicieron de la defensa de los derechos humanos y el respeto al estado de derecho, ingredientes necesarios para la constitución de tal transformación política.

En este capítulo la mirada se detiene en algunas ong de derechos humanos nacionales. Por ello, aquí se abordan las características concretas de uno de los protagonistas de la historia que cuenta esta investigación. En principio, se trata de un capítulo distinto al resto porque describe y analiza los hallazgos del trabajo de campo realizado; sin embargo, está profundamente conectado con los anteriores, ya que el análisis se basa en los debates previos sobre la definición de ong y la consideración de algunos de sus rasgos más relevantes (identidad, recursos, formas organizativas, trabajo en redes, utilización de la tecnología, financiamiento, principalmente), los cuales hacen de las ong un particular tipo de actor en México y en el resto de las sociedades contemporáneas.

5.1 El discurso nacional de los derechos humanos y las ong

El proceso democrático que se vive en México es un hecho reciente, multidimensional y complejo. Dado que se trata de un evento eminentemente político, la transformación trastoca los órdenes económico, social y cultural que contribuyeron a la existencia de un sistema no democrático. La experiencia democrática significa no sólo la transformación de instituciones, normas y procesos formales, sino también la búsqueda y construcción de nuevos valores y prácticas políticas, esto es, de una nueva cultura política.

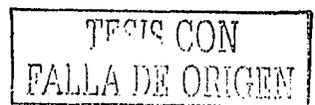
El tema de los derechos humanos y, en especial, de las ong dedicadas a su defensa, promoción y capacitación expresa con gran claridad las dos caras de la transformación democrática. Por un lado, estas organizaciones insisten en el cumplimiento absoluto de la constitución política; y, por el otro, luchan para que los gobernantes y la sociedad participen

en la construcción de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos. La conjunción de estos dos objetivos se alcanzará cuando la administración e impartición de la justicia operen de acuerdo al marco legal existente.

La consecución de tales propósitos se materializa en la realización de diversos proyectos que van desde iniciativas de ley, hasta programas de formación y capacitación de promotores de derechos humanos en comunidades indígenas. Sin duda, estas tareas parecen interminables porque se trata, nada menos, de cambiar una sociedad, un país que se acostumbró a mirar, tolerar y a protagonizar, incluso, experiencias violatorias de sus derechos sin la posibilidad siquiera de hacer una denuncia pública, mucho menos de entablar un juicio contra aquel funcionario público o institución involucrada.

Las funciones de las ong de derechos humanos no son pocas cuando se trata de insistir en un hecho que fue ignorado y menospreciado en nuestro país así como poco conocido en el resto del mundo. En este sentido, se parte del supuesto de que al difundir el trabajo de las ong de derechos humanos, fundamentalmente aquel dirigido a la instauración de un estado de derecho, se conocerá cual ha sido la incidencia y colaboración de estas organizaciones en la transformación democrática de México.

Las tareas que desempeñan las ong aquí estudiadas irremediamente han tenido que partir de un proceso amplio y profundo de sensibilización y educación de los derechos humanos. De modo tal que si bien muchas de estas organizaciones surgieron con el propósito de denunciar las violaciones cometidas a poblaciones específicas y otorgar la asesoría jurídica correspondiente, también tuvieron que informar sobre lo que son los derechos humanos y cuáles sus posibles violaciones. Esta concientización estuvo dirigida a aquellas personas o grupos cuyos derechos fueron violentados, a los gobernantes y a la sociedad mexicana. Asimismo, estas tareas rebasaron los límites del territorio nacional ya que uno de los rasgos de



las ong es el amplio conjunto de relaciones que mantienen, a través de redes, con otras organizaciones extranjeras, gobiernos, organismos e instituciones internacionales que promueven la defensa y respeto de los derechos humanos.

Los vínculos de las ong nacionales de derechos humanos con el exterior incluyen las denuncias de las violaciones a los derechos humanos realizadas en el país ante las instancias internacionales correspondientes. Estas denuncias han ocasionado la propagación de un hecho que hasta hace unos años fue censurado o pocas veces expresado en la opinión pública, a saber: en México, las violaciones a los derechos humanos son una práctica recurrente cuya gravedad se acentúa por la impunidad y corrupción en los sistemas de administración y aplicación de la ley. Estas actividades no son exclusivas de las ong mexicanas. Los encuentros con representantes y miembros de instancias públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la protección de los derechos humanos, constituyen una práctica constante e intensa en el marco de la globalización. El despliegue en el ámbito internacional de las funciones de las ong pretende obtener mayor influencia en las decisiones y acciones locales que interesan. Por ello representa una tarea esencial para cualquier organización o actor político interesado en este campo. La ligazón entre las ong nacionales y otras organizaciones favorece el intercambio de conocimientos y experiencias al igual que provoca la generación de normas, valores e identidades.

Otra parte del contacto de las ong con el exterior obedece a la búsqueda de financiamiento. Las ong mexicanas, como las de otros países en procesos de transición política y con una economía inestable, enfrentan dificultades para la recaudación de fondos locales. Aunque en México no existe una situación de polarización política grave, la mayoría de las ong de derechos humanos ha optado por solicitar recursos exclusivamente a donantes internacionales para evitar que políticos o grupos de intereses particulares busquen influir de

modo excesivo en las actividades de la organización. En algunos de los casos aquí estudiados, las ong han recibido financiamiento de las instancias gubernamentales pero los resultados no han sido los esperados; ya que el monto que reciben es pequeño y afecta seriamente la imagen independiente y autónoma de las organizaciones.

Por último, el vínculo entre democracia y respeto a los derechos humanos, o entre democracia y estado de derecho es inevitable.¹ Diversos teóricos han insistido en que no habrá democracia hasta que no exista una actuación del Estado según la ley.² Si se admite que el país se encuentra inmerso en un proceso de transformación democrática, también deberá aceptarse que una de las principales demandas de múltiples grupos sociales organizados es la instauración de un estado de derecho. De aquí la pertinencia de analizar el papel que las ong nacionales de derechos humanos han tenido en dicho proceso de transformación política.

5.2 La población de estudio: las ong de derechos humanos

Este estudio está basado en las experiencias de las ong de derechos humanos establecidas en diversas regiones, estados y ciudades del país. En los apartados siguientes se analizará la información obtenida en las entrevistas realizadas a diversos miembros de ong de derechos humanos, de los estados de Morelos, Baja California, Chiapas, Oaxaca y el Distrito Federal.³ Las entrevistas se hicieron en dos etapas: la primera en 1996 y la segunda en el 2000. La diferencia entre éstas no reside únicamente en el año en que fueron elaboradas, pues en la

¹ Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comps.), *Deliberative democracy and human rights*, Nueva Haven y Londres, Yale University Press, 1999, 311 p.

² En pocas palabras, "la democracia es la sociedad de los ciudadanos y los súbditos sólo se convierten en ciudadanos cuando les son reconocidos sus derechos humanos." Isidro H. Cisneros y Judith Bokser-Liwerant, "Derechos humanos", en L. Baca Olamendi, J. Bokser Liwerant *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 165.

³ Ver la lista que se encuentra en el anexo de esta investigación, en donde se indica las personas que fueron entrevistadas.

primera fase fueron visitadas organizaciones exclusivamente del Distrito Federal y en la segunda se visitaron ong de 4 entidades (ver cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Organizaciones

Nombre de la ong	Entidad
Primera etapa (1996):	
Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.	Distrito Federal
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A. C.	Distrito Federal
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.	Distrito Federal
Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A. C.	Distrito Federal
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.	Distrito Federal
Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A. C.	Distrito Federal
Equipo Pueblo, A. C.	Distrito Federal
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C.	Distrito Federal
Alianza Cívica "Observación '94", A. C.	Distrito Federal
Convergencia de Organismos Cíviles por la Democracia, A. C.	Distrito Federal
Red de Organismos Cíviles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", A. C.	Distrito Federal
Segunda etapa (2000):	
Casa de la Madre Assunta, A. C.	Baja California
Casa de la Mujer-Factor X, A. C.	Baja California
Casa del Migrante "Centro Scalabrini", A. C.	Baja California
Centro Binacional de Derechos Humanos, A. C.	Baja California
Centro de Apoyo al Migrante, A. C.	Baja California
El lugar de la Tía Juana, A. C.	Baja California
Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California	Baja California
Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C.	Chiapas
Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada, OP", A. C.	Chiapas
Centro de Derechos Indígenas, A. C. (CEDIAC)	Chiapas
Colectivo de Educación para la Paz, A. C. (CEPAZ)	Chiapas
Centro de Derechos Humanos "Don Sergio"	Morelos
Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C.	Morelos
Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A. C.	Oaxaca
Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A. C.	Oaxaca

Como puede notarse, no todas las organizaciones entrevistadas son ong de derechos humanos ni siquiera todas son ong.⁴ Sin embargo, en esta investigación fueron incluidas esas

⁴ En el primer caso están el Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo, la Casa de la Madre Assunta, Casa de la Mujer Factor-X, A. C., la Casa del Migrante "Centro Scalabrini", A. C., el Centro de Apoyo al Migrante, A. C., El Lugar de la Tía Juana,

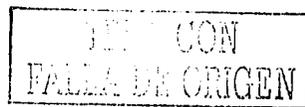
organizaciones porque proporcionaron información valiosa acerca de los derechos humanos, la actuación de las ong o bien respecto a problemáticas específicas que enfrentan constantemente las ong que aquí interesan. La presentación de las organizaciones en función de su lugar de residencia tiene un interés que rebasa la parte técnica de esta investigación. Conocer en qué entidad se halla cada ong da sentido no sólo a las actividades y programas que desempeñen, también le da sentido a los objetivos más generales que las guían así como a los problemas que enfrentan los grupos vulnerables de cada estado.

La selección de las 5 entidades no es casual, ya que constituyen muestras significativas de las regiones del país en donde se produce la violación de los derechos humanos de ciertos tipos de población (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice). Por ejemplo, en Chiapas, la fecha de enero de 1994 evoca la aparición pública de la rebelión zapatista y los subsecuentes abusos de derechos humanos cometidos a simpatizantes y presuntos miembros del EZLN. A Baja California, en especial a Tijuana por su carácter de ciudad fronteriza, se le asocia con altos índices de flujos migratorios y con una fuerte presencia del crimen organizado,⁵ el narcotráfico y la industria maquiladora.⁶ El caso de Morelos no es menos interesante. En él, la población indígena y los grupos simpatizantes e integrantes del PRD en los años noventa estuvieron

A. C. y la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del estado de Baja California. La mayoría de estas organizaciones no son ong, con la excepción del Centro Montesinos, el Despacho de Orientación y Asesoría Legal, Equipo Pueblo, la Casa de la Mujer Factor-X y el Lugar de la Tía Juana.

⁵ En 1999, Baja California registró las tasas de presuntos delincuentes (8.5) y de delincuentes sentenciados (7.7) más altas del país. Se considera presunto delincuente a la persona registrada en los juzgados de primera instancia o de distrito en el período transcurrido desde que ocurre el hecho delictivo hasta el momento en que se dicta el auto de formal prisión. El *sentenciado* es el individuo que ha sido encontrado culpable de haber cometido un delito y se le ha aplicado la pena tipificada en la ley. Por último, la tasa de delincuencia es el número de delincuentes por cada 1,000 habitantes. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Indicadores sociodemográficos de México (1930 - 2000)*. México, INEGI, 2001, pág. 279.

⁶ Baja California, junto con Chihuahua y Tamaulipas, constituyen los principales estados receptores de las empresas maquiladoras (83.3%) Tijuana concentra el 67.8% del empleo vinculado a la industria maquiladora de exportación de la entidad. Véase: Enrique Contreras Montiel, "Los grandes retos: la mayor demanda social y la escasez de recursos públicos", en Diana R. Villarreal González (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / Miguel Angel Porrúa, 2000, págs. 360 y 361.



expuestos a la violación frecuente de sus derechos humanos. Asimismo, fueron ampliamente difundidos los casos de corrupción e impunidad de las autoridades locales vinculadas a grupos del crimen organizado, en especial aquellos dedicados al secuestro durante el gobierno estatal encabezado por Jorge Carrillo Olea. Oaxaca, al igual que Chiapas, es un estado predominantemente rural.⁷ Además, tanto Oaxaca como Chiapas, son de los estados más pobres del país y con una fuerte presencia indígena que se encuentra en condiciones de pobreza y extrema pobreza.⁸ En cuanto al Distrito Federal, ahí se concentra la mayor parte de las ong de derechos humanos del país, muchas de las cuales son las fundadoras de este tipo de organizaciones.

5.3 Surgimiento de las ong de derechos humanos

Las violaciones a los derechos humanos han sido una práctica frecuente en México. No obstante, las ong dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos no tienen más de 20 años de existencia. A primera vista inquieta conocer cuál fue la razón de que surgieran y, más aún, saber por qué no fueron creadas anteriormente cuando se sabe que las violaciones a los derechos humanos han sido una práctica recurrente. Sobre este tema, Adrián Gurza Lavalle señala que:

“a estas alturas no parece pertinente interrogarse por la historia de los derechos humanos en México, sino por el cómo fue posible que esta historia apareciera; cómo, después del rosario de “virtudes” varias que pueblan las peculiaridades de nuestro

⁷ En el 2000, el 55.3% de la población de Oaxaca residía en localidades rurales, esto es, en localidades menores de 2,500 habitantes. En el caso de Chiapas, también en ese año, el 54.5% vivía en localidades rurales. Estos datos contrastan con el carácter predominantemente urbano del Distrito Federal (99.8%) y de Baja California (91.7%). Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *op. cit.*, pág. 24.

⁸ Según el censo de población del 2000, en Oaxaca el 37.4% de la población hablaba alguna lengua indígena; en Chiapas lo hacía el 26.8% de la población. En cuanto a la pobreza, las diferencias entre estas cinco entidades son abrumadoras. Por ejemplo, en Chiapas sólo el 22.7% de las viviendas cuentan con materiales durables o resistentes en los techos, mientras que el 94% de las viviendas de Baja California los tienen. *Ibid.*, pág. 305.

acontecer nacional; cómo entre tanta desmesura estatal y fragilidad social se produjo algo, pues el auge de los derechos humanos es un hecho; cómo, con una sociedad civil casi inexistente y anémica; cómo, en un país en el que durante la mayor parte de este siglo, nada ni nadie había fuera del Estado. Así, lo valioso de este fenómeno, del surgimiento de los derechos humanos, está en su carácter de hecho social, en lo que sobrepasa al hecho en sí, no es su historia sino por la historia mayor de la que forma parte."⁹

Gurza Lavalle agrega que la emergencia de los derechos humanos en México se advierte como una parte de la historia de independencia y fortalecimiento del tejido social. Si bien el Estado mexicano retomó e hizo propio el reclamo del respeto y protección de los derechos humanos con la creación de la CNDH, hasta hoy no ha conseguido restarle legitimidad y desplazar a las ong de derechos humanos.

Rafael Álvarez Díaz, defensor de los derechos humanos, sostiene que la aparición de estos nuevos actores, que presentan iniciativas sociales y políticas concretas, ha despertado intensas polémicas.¹⁰ En general, se discute si se apropian o no de un espacio que le corresponde más a los partidos políticos o si sustituyen o no a los beneficiarios de la política social. Algunos ven a las ong sólo como grupos de apoyo técnico o intermediarios sin opinión, autonomía e independencia. Otros piensan que las ong surgieron de manera tardía "en buena medida por la mayor extensión de las políticas sociales y un Estado que ha desarrollado ciertos canales de expresión y articulación social."¹¹ A diferencia de esas explicaciones, las ong de derechos humanos conciben su propio nacimiento, como la manifestación de un problema grave: la defensa de personas y grupos de personas agraviadas por la autoridad.

⁹ Adrián Gurza Lavalle, "La aparición de los derechos sociales en México. Una aproximación contextual", en Héctor Morales Gil de la Torre (comp.), Derechos humanos. Dignidad y conflicto, México, Universidad Iberoamericana, 1996, pág. 50.

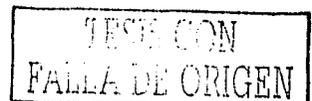
¹⁰ Rafael Álvarez Díaz, "De la resistencia a la propuesta: las ong de derechos humanos en México", en ibid., pp. 139 - 145.

¹¹ José Luis Méndez, "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pág. 12.

Edward L. Cleary, experto en el estudio de las ong mexicanas de derechos humanos, establece que estas organizaciones emergieron hasta que se registró un cambio en las estructuras de oportunidad.¹² Esta transformación dio lugar no a un romántico nacimiento de la sociedad civil, sino a que fueran los movimientos sociales, las organizaciones populares y las ong quienes crearan a sus sujetos políticamente activos. La constitución de las ong mexicanas de derechos humanos remite a un proceso que implicó la construcción de una agenda propiamente de derechos humanos.¹³ En la historia de estas ong se advierte la diversidad de demandas así como las distintas maneras en que fueron planteadas. Mariclaire Acosta, quien hasta hace unos años fuera presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, considera que las ong de derechos humanos experimentaron un proceso de maduración en la década de los ochenta; principalmente en sus últimos años, cuando "se comenzó a construir una agenda particular, ya no para combatir la represión, sino para promover los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos

¹² "Al hablar de estructura de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes ---aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales--- del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. El concepto de oportunidad política pone el énfasis en los recursos *exteriores* al grupo ---al contrario que el dinero o el poder---, que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados... Los cambios más destacados en la estructura de oportunidades surgen de la apertura del acceso al poder, de los cambios en los alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes y de las divisiones dentro de las élites y entre las mismas." Sydney Tarrow, El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, España, Alianza Ed., 1997, págs. 49 y 50. José Manuel Rivera polemiza con Tarrow cuando señala que ni la más favorable estructura de oportunidad política, ni la más eficiente organización son capaces de asegurar el éxito de un movimiento. Lo que importa, en cambio, son los ciclos políticos. Consulté: José Manuel Rivera, "Intereses, organización y acción colectiva", en Jorge Benedicto y María de la Luz Morán (comps.), Sociedad y política. Temas de sociología política, España, Ed. Alianza Universidad Textos, 1995, pág. 281.

¹³ Víctor Brenes comenta el cambio que experimentó el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", en torno a la idea de los derechos humanos: "Hablar de derechos humanos en 1986, 1987 y todavía en 1988, era hablar de algo nuevo. Ni siquiera en las universidades hablaban de ellos. La visión que teníamos estaba basada en las garantías individuales, conforme trabajábamos con la gente fuimos ampliando nuestro concepto de los derechos humanos. A partir de una concepción integral de los derechos, definimos nuestra agenda. Este cambio ocurrió, no porque la situación se modificara, sino porque nosotros fuimos aprendiendo cada vez más sobre esta cuestión." Víctor Brenes, miembro del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A. C.; entrevista hecha el 20 de marzo de 1996 en el Distrito Federal. En el siguiente capítulo se menciona que una de las consecuencias inesperadas, pero positiva, de la creación de la CNDH fue que inició en la reestructuración de la agenda de las ong de derechos humanos.



de la ONU e instrumentos internacionales derivados de ésta. Esta actividad se inició con la defensa de la vida de los refugiados centroamericanos; pasó por la defensa del derecho a la autodeterminación de los pueblos, a la justicia social, a la integridad física y moral de los derechos de los opositores políticos, y por otros temas afines, pero no aterrizó en la lucha por la democracia ni en la creación de un concepto de ciudadanía, hasta después."¹⁴

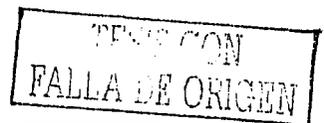
Al profundizar en la trayectoria específica de las ong un hecho es evidente: el año de la fundación de la ong remite a la *formalización* de sus labores. Se trata de una fecha en la cual la organización obtuvo su registro legal como asociación civil.¹⁵ Este aspecto parece un dato menor a primera vista; sin embargo, "el primer requisito para el reconocimiento (de las ong) en el contexto público es la legalidad: el ajuste a las condiciones legales que regulan a cada tipo de organización (asociación, fundación, cooperativa, etc.) es la condición *sine qua non* de su participación. Esa condición establece el compromiso legal de ser organizaciones con fines públicos (no lucrativas)."¹⁶ De hecho, la legalidad de estas organizaciones establece las bases para la legitimidad que las ong consiguen una vez que actúan en el ámbito público. Aunque debe aceptarse que la fuente de la legitimidad no siempre se origina en la legalidad, ya que existen algunas organizaciones que disfrutaban de un amplio reconocimiento social sin que importe la constitución legal de las ong.

En varios casos de las ong consideradas en este estudio, como el Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", el Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A. C. o la Casa de la Mujer-Factor X, A. C. desde meses e inclusive años antes, las ong ya realizaban

¹⁴ Marielaire Acosta Urquidí, "Democracia, gobernabilidad y derechos humanos", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Foro Nacional sobre Derechos Humanos*, México, CNDH, 1998, pág. 48.

¹⁵ En México, cuando estas organizaciones buscan *legalizar* su actuación recurren a la forma de *asociación civil*. Al hacerlo quedan expuestas al control estatal pero sólo con un reconocimiento legal pueden recibir financiamientos internacionales y nacionales.

¹⁶ Marisa Revilla Blanco, "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", en M. Revilla Blanco (comp.), *Las ong y la política. Detalles de una relación*, España, Ed. Istmo, 2002, pág. 34.



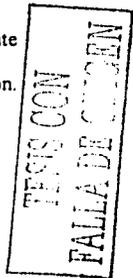
diversas actividades. En los cuadros 5.2, 5.3 y 5.4 se expone el año en que cada organización fue creada.

En general, la creación de las ong de derechos humanos estuvo precedida por el trabajo de un conjunto de personas que advirtieron la necesidad de crear una organización que se dedicara a la protección, defensa, promoción, educación y capacitación en derechos humanos. La percepción de esa necesidad estuvo marcada, según cada experiencia, por el contexto local en el cual ocurrían las violaciones de los derechos humanos. La preocupación compartida por los derechos humanos comenzó a propagarse en la década de los ochenta. La Academia Mexicana de Derechos Humanos,

"se creó en 1984 y fue una inquietud de diferentes personas y diferentes grupos de la sociedad. En este caso converge la idea de derechos humanos de académicos, intelectuales, artistas, líderes de oposición pero del partido oficial (PRI). Hubo una coincidencia de crear una organización de este tipo. Hasta ese año todavía no había organizaciones que se llamaran de derechos humanos, aunque algunas trabajaban en esa área, pero ninguna se llamaba así."¹⁷

En algunos casos, la conmemoración de algún suceso histórico está directamente enlazada con la situación de los derechos humanos de un grupo vulnerable de la población. Por ejemplo, el Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto" tuvo su procedencia:

"en diferentes encuentros de pueblos que organizó y realizó el Centro Diocesano de Pastoral Indígena de Oaxaca, y la iglesia católica. El Centro Diocesano de Pastoral Indígena en 1987 reunió a varias personas y agrupaciones que trabajábamos dentro de la iglesia católica, con la finalidad de preparar lo que se llamaba la celebración de los 500 años de la llegada de los hombres blancos a nuestras tierras y con ello, la llegada de la fe católica."¹⁸



¹⁷ Yolanda Argüello, integrante de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C.; entrevista hecha el 11 de marzo de 1996 en el Distrito Federal.

¹⁸ Beatriz Salinas Avilés, presidenta del Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A. C.; entrevista realizada en la ciudad de Oaxaca el 7 de julio del 2000.

Cuadro 5.2

Año de fundación de ong o red ong de derechos humanos

Nombre de la ong	Año de fundación
Colectivo de Educación para la Paz, A. C. (CEPAZ) (Chis.)	---
Academia Mexicana de Derechos Humanos (D. F.)	1984
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A. C. (D. F.)	1984
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C. (D. F.)	1985
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C. (D. F.)	1986
Centro Binacional de Derechos Humanos, A. C. (B. C.)	1987
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (D. F.)	1989
Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C. (Chis.)	1989
Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (Mor.)	1989
Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C. (D. F.)	1991
Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", A. C. (D. F.)	1991
Centro de Derechos Indígenas, A. C. (CEDIAC) (Chis.)	1992
Alianza Cívica "Observación '94", A. C. (D. F.)	1994
Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada, OP", A. C. (Chis.)	1994
Centro de Derechos Humanos "Don Sergio", (Mor.)	1995
Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A. C. (Oax.)	1996
Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A. C. (Oax.)	1996

Cuadro 5.3

Año de fundación de ong especializadas en temas vinculados a los derechos humanos

Nombre de la ong	Año de fundación
Equipo Pueblo, A. C. (D. F.)	1977
Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A. C. (D. F.)	1979
Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A. C. (D. F.)	1988
Casa de la Mujer-Factor X, A. C. (B. C.)	1989
El lugar de la Tía Juana, A. C. (B. C.)	1991

Cuadro 5.4

Año de fundación de las organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos

Nombre de la organización	Año de fundación
Casa del Migrante "Centro Scalabrini", A. C. (B. C.)	1987
Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, (B. C.)	1991
Casa de la Madre Assunta, A. C. (B. C.)	1994
Centro de Apoyo al Migrante, A. C. (B. C.)	1997

Otras organizaciones nacieron a la luz de algún conflicto político que puso en riesgo el

TEXTO CON
 FALLA DE CENSURAS

respeto de los derechos humanos de la población. En esta vertiente se ubica el Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada, OP":

"en 1994 se creó el centro, la razón fue el aumento de retenes militares en ese año. Fue por iniciativa de la Misión de Ocosingo, por la misma situación del conflicto zapatista. En 94 ya había casos de víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Estas denuncias llegaban a la Parroquia y la gente de la Misión trató de ver de qué manera se podían atender. A iniciativa de la Misión de Ocosingo y Altamirano, se pensó en la posibilidad de formar un Comité de Derechos Humanos que pudiera darle camino a estas denuncias."¹⁹

En México, como en otros países, una parte importante de las ong de derechos humanos tuvo sus orígenes estrechamente ligados a la iglesia católica. Varias de estas ong tienen un papel decisivo en la actualidad. Es el caso del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez":

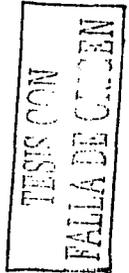
"El 25 de octubre de 1988 el centro empezó a trabajar oficialmente. Somos el centro oficial de la Compañía de Jesús, aunque tenemos autonomía respecto de ella. Desde 1986, algunos jesuitas que se reunían para comentar la situación del país, empezaron a notar un incremento muy fuerte de la violencia y de la represión hacia las organizaciones sociales que en ese momento existían. Además, hay que recordar que veníamos del terremoto del '85, a partir del cual creció la organización ciudadana. Ante este panorama se vio la necesidad de crear un centro de derechos humanos que pudiera monitorear y hacer un análisis de lo que estaba sucediendo, así como dar seguimiento a la represión."²⁰

Hay algunas organizaciones que no son propiamente ong y que tienen un vínculo estrecho con algún partido político. El mejor ejemplo es el Centro de Apoyo al Migrante:

"el Centro de Apoyo al Migrante tiene 3 años de vida, pero fue resultado de la iniciativa de Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Él fue quien tuvo la idea de formar centros como éste. Hablo de centros porque fueron

¹⁹ Sara Duque Sosa, integrante del Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada", A. C.; entrevista realizada en Ocosingo, Chiapas el 21 de junio del 2000.

²⁰ V. Brenes, miembro del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A. C.; entrevista hecha el 20 de marzo de 1996 en el Distrito Federal.



4 los que al inicio se crearon en Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez y Reynosa; últimamente se acaba de abrir uno en Puebla. Así que ya tenemos 5 centros de apoyo."²¹

En otros casos, la fundación responde a la búsqueda de un recurso que permita proteger el trabajo desempeñado así como ofrecer cierta seguridad a los integrantes de la organización, como ocurrió con el Centro Binacional de Derechos Humanos:

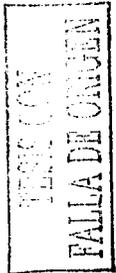
"el antecedente tiene que ver con que yo, como antropólogo, me vinculé mucho con la defensa de los indígenas, me vi involucrado haciendo manifestaciones y mítines públicos, y no sólo defendí migrantes indígenas. Viajé al Valle de San Quintín y descubrí lo que pocos bajacalifornianos conocían: una población enorme de migrantes jornaleros agrícolas en condiciones terribles de explotación...Entonces vimos que estábamos en riesgo por las acciones del Estado. Y me di cuenta que lo que estaba haciendo era un trabajo de derechos humanos, cuando poco se hablaba de estos a principios de los ochenta. Como una forma de protegerme y proteger el trabajo que hacía, decidí abrir una oficina de derechos humanos en 1987. Fue quizá la primera en todo el norte del país. En ese año había 2 ó 3 en la ciudad de México, pero en el norte no había ningún grupo que tuviera como título en su organización *derechos humanos*, había muchas organizaciones de colonos y demás pero ninguna que utilizara el concepto de derechos humanos."²²

Asimismo, hubo organizaciones que emergieron de un desprendimiento o división de una ong de derechos humanos. Dos casos ilustran esta tendencia. El primero es la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Al respecto, Mariclaire Acosta recuerda:

"los fundadores veníamos de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, donde habíamos participado muy activamente, y sentíamos que era necesario crear una organización que tuviera un compromiso más explícito con la defensa de casos de derechos humanos, que se involucraran más con la problemática concreta de las violaciones y de las víctimas de derechos humanos. Fue esa la finalidad con la que

²¹ Eduardo Jacobo, miembro del Centro de Apoyo al Migrante, entrevista hecha en la ciudad de Tijuana, Baja California el 14 de junio del 2000.

²² Victor Clark Alfaro, presidente del Centro Binacional de Derechos Humanos, A. C.; entrevista elaborada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.



fúimos creados."²³

El segundo es el Colectivo de Educación para la Paz:

"formábamos parte de la CONPAZ. En el seno de CONPAZ participaban ong, algunas con 10 o 12 años de trabajo, pero también participábamos personas que no formábamos parte de ninguna ONG. Por la dinámica interna de la CONPAZ se vió la conveniencia de que esos que andábamos por ahí, nos conformáramos en un grupo y formamos el colectivo unión de voluntades, el trabajo realizado era justo dentro del área de derechos humanos, la parte especializada en la educación para la paz y los derechos humanos. Al desintegrarse CONPAZ, vimos la necesidad de continuar con nuestro trabajo de educación para la paz, que ningún otro grupo de la CONPAZ hacía."²⁴

En cuanto a las organizaciones que tienen un trabajo cuyo objetivo primordial no es la promoción o capacitación en derechos humanos, la fundación de las dos casas de atención a los migrantes, el Centro Scalabrini y la Casa de la Madre Assunta localizadas en Tijuana, está vinculada con la inquietud de grupos de misioneros y monjas. Así,

"la Casa del Migrante inició sus labores en abril de 1987, por inquietud de los misioneros de San Carlos, mejor conocidos como Scalabrinianos. Es una organización misionera, católica que inició en Italia en 1887. Prácticamente a 100 años fue que empezó a funcionar esta casa como un albergue."²⁵

Las causas que motivaron la creación de cada ong y organización varían y muchas de ellas, si no es que todas, tienen que ver con la situación que guardan los derechos humanos en sus respectivas entidades; sobre todo, los derechos de los grupos poblacionales más vulnerables que ya se han perfilado.

La formación de las ong de derechos humanos también depende en gran medida de las estructuras y actividades del Estado. En otras palabras, y siguiendo las ideas de Theda

²³ M. Acosta Urquidi, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.; entrevista realizada el 14 de febrero de 1996 en el Distrito Federal.

²⁴ Alma y Fernando, miembros del Colectivo de Educación para la Paz (CEPAZ), entrevista realizada el 20 de junio del 2000 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

²⁵ Gilberto Martínez, integrante de la Casa del Migrante en Tijuana "Centro Scalabrini", entrevista hecha el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.

TESIS CON
FALLA DE CALLEN

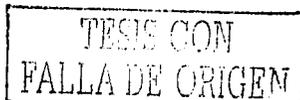
Skocpol, la articulación de las demandas planteadas por estas organizaciones adquiere matices, modalidades y prácticas que responden a ciertas características del Estado; en concreto, a las estructuras existentes dedicadas a la canalización de las demandas, las actividades desempeñadas en derechos humanos y la manera en que el Estado ha abordado esta temática.²⁶ Por ello, se observa en algunos casos que las ong representan una opción legal y segura para que un conjunto de personas desempeñen acciones relativas a la defensa de los derechos humanos. Para que esto ocurriese debió ser necesario que los fundadores de estas organizaciones tuviesen algún antecedente de otras experiencias nacionales, estatales y locales sobre la relación entre el Estado y las ong. No existe una expresión política automática de las demandas de los grupos organizados de la sociedad. En el caso de las ong de derechos humanos, el proceso de formación y articulación de las demandas que le han planteado al Estado mexicano no se realizó únicamente dentro del espacio de la sociedad. Es decir, ese proceso responde, indudablemente, a los puntos de encuentro o desencuentro gestados entre estos actores que tenían algún interés en los derechos humanos.²⁷

5.4 Ventajas y desventajas de las ong

El estudio de las ong implica el examen de los factores que han propiciado e impedido su crecimiento vertiginoso en el mundo y, en especial en México, durante las últimas décadas. Este apartado está dirigido justamente a la exposición de los principales elementos, planteados

²⁶ Theda Skocpol, "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", en Peter Evans, Dietrich Resmeyer y Theda Skocpol (comps.), Bringing the state back in, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, x, pp. 3 - 37.

²⁷ En el siguiente capítulo se retoman unos planteamientos de Joe Foweraker y Todd Landman que confirman la tesis de Skocpol. Ellos advierten que las iniciativas y comportamientos gubernamentales estimulan la articulación de movimientos laborales que defienden los derechos de los trabajadores. Joe Foweraker y Todd Landman, Citizenship rights and social movements. A comparative and statistical analysis, Oxford, Oxford University Press, 1997, xxvii, 296 p.



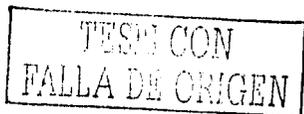
como ventajas y desventajas, que inciden en el auge de las ong. La utilización de los términos "ventajas" y "desventajas" puede parecer, a primera vista, una aproximación reduccionista, en tanto que un elemento puede ser en cierto momento una oportunidad y en otro un obstáculo. Por ejemplo, un Estado autoritario puede representar una razón valiosa para crear ong de derechos humanos y, a la vez, puede constituir un obstáculo para el despliegue de dichas organizaciones. No obstante, la presentación de las ventajas y desventajas de las ong, se hará tomando en cuenta la opinión de los propios integrantes de dichas organizaciones. Básicamente, se trata de aquellos aspectos identificados por las ong que han tenido un papel positivo o negativo en su desarrollo. Empezaré por las ventajas.

En general, las ong, entendidas como una particular forma de organización social, se popularizaron cuando se percibió que ellas tenían determinadas características que hacían más factible la consecución de los objetivos o fines deseados. En cuanto a su popularización, podría argumentarse que aunque en los países desarrollados la figura de ong era ampliamente conocida;²⁸ en este país estas organizaciones fueron vistas, a partir de la década de los 80, como un espacio que facilitaba la influencia en las decisiones y acciones sobre los problemas relativos a la violación de los derechos humanos al igual que la construcción de un estado de derecho.

Las ventajas pueden ser observadas al comparar a las ong con otras modalidades de participación política.²⁹ Para empezar, la ventaja con los partidos políticos es más que obvia: las ong no buscan acceder al poder político. Esto, como se verá en el desarrollo de este

²⁸ Anne Gordon Drabek, "Development alternatives: The challenge for NGOs ---An overview of the issues", en World Development, Gran Bretaña, 1987, vol. 15, pp. IX - XV. Leilah Landim, "Non-governmental organizations in Latin America", en World Development, núm. 15, suplemento especial, 1987, pp. 29 - 38.

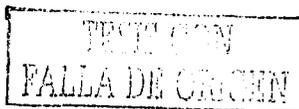
²⁹ Ursula del C. Zurita Rivera, Participación política y políticas públicas: un estudio de las ong's de derechos humanos en México, Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México 1996, 179 p.



capítulo, no niega que existan vínculos entre las ong de derechos humanos y los partidos políticos que impliquen una amenaza a la autonomía e independencia de aquellas. En el caso de los movimientos sociales, es interesante constatar que las ong pueden ser la continuación de esas luchas; incluso, pueden ser una versión institucionalizada del movimiento social. De hecho, algunas de las ong presentadas en este trabajo (el Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto" y de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos) son el resultado de un movimiento social. Las ong son organizaciones flexibles, en las que un grupo de personas especializadas en el tema realizan actividades profesionales, cuyo éxito beneficia a la sociedad en su conjunto y no a algún tipo especial de población. En esta vertiente organizativa, la posibilidad de alcanzar las metas se vio bastante cercana.

Adicionalmente, existía un ambiente internacional favorable al desarrollo de las ong nacionales de derechos humanos. En los ochenta, las ong de los países desarrollados estuvieron dispuestas a apoyar el trabajo de las ong de los países pobres con algo más que orientación y asesoría. Este comportamiento permitió el aumento vertiginoso de las ong de países como el nuestro. El acceso al financiamiento exterior creció aún más cuando se generalizó la desconfianza de la sociedad hacia el Estado y sus instituciones. Las organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados optaron por financiar proyectos y programas creativos que fueron desempeñados por ong locales de manera alternativa a los que el Estado ejecutaba. A pesar de las críticas que suscita la obtención de fondos internacionales, este rasgo significa una diferencia enorme entre las ong y otras modalidades de participación política como los movimientos sociales, los sindicatos y los partidos políticos. De hecho en el caso de los partidos políticos, existe una prohibición explícita en torno a la solicitud y utilización de recursos económicos extranjeros.

Otra diferencia relevante es la mayor visibilidad que tienen las ong en los ámbitos

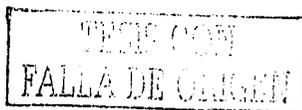


políticos nacional e internacional; por lo cual sus integrantes se encuentran menos expuestos a la violencia y represión que los miembros de los movimientos sociales, los sindicatos y otras organizaciones sociales y políticas. Esto no implica que no experimenten hostigamiento, amenazas, detenciones y hasta asesinatos, pero la diferencia estriba en que la comunidad global los protege y demanda la investigación y sanción de aquellos quienes resulten responsables del acoso y violación.³⁰ En un primer momento, esto no representa ningún alivio, pero a diferencia de los integrantes de otras organizaciones y movimientos que sufren la violación a sus derechos en el anonimato, los miembros de las ong movilizan, con mayor eficacia y eficiencia, la opinión internacional y nacional. La exposición a la represión es todavía menor por el tipo de demandas que plantean estas organizaciones. Los derechos humanos se han convertido en un recurso muy eficaz, el cual es empleado como una parte central de las estrategias políticas de las ong. Hoy, plantear una demanda sustentada en el discurso de los derechos humanos otorga una legitimidad incuestionable a aquella ong o movimiento que la exprese.³¹

El desarrollo de las ong en lugares donde su trayectoria era incipiente, también tuvo causas nacionales. En México se presentaron diversos factores como la reducción del Estado, las crisis económicas, la apertura política, la inserción a la economía global, la incorporación a grandes tratados de comercio, la activación de la ciudadanía, el desarrollo de las ong en el mundo, entre otros, que posibilitaron el despliegue de las ong en cuestión de sólo algunos años.

³⁰ El asesinato de la activista de derechos humanos Digna Ochoa y Plácido, integrante del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", el 19 de octubre del 2001 en la ciudad de México, contraviene la idea de que existe respeto al trabajo de organizaciones como ésta. Al respecto habría que decir que aún no se ha comprobado que la muerte haya sido por el trabajo en derechos humanos que desempeñaba Digna Ochoa.

³¹ Javier De Lucas, El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, España, Ed. Temas de Hoy, 1994, pág. 19.

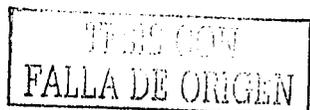


Respecto a las desventajas de las ong, sus integrantes identifican diversos aspectos que han obstaculizado su desarrollo. En primer lugar, y el caso de las ong de derechos humanos mexicanas, se encuentra la inexistencia de un marco legal que reglamente sus acciones. La carencia de un marco que les otorgue una personalidad jurídica les dificulta el acceso público y transparente a fondos gubernamentales e internacionales a la vez que fomenta en las ong la falta de responsabilidad debido que no existen las bases legales para que ellas rindan cuenta de sus actos.³² En efecto, las organizaciones han disfrutado de esos recursos pero han tenido que enfrentar de manera constante la desconfianza y los cuestionamientos sobre sus vínculos con quienes les dan dinero, lo que ha afectado seriamente su carácter independiente y autónomo. Lo cierto es que si las ong tienen que rendir cuentas a alguien, es a las agencias que financian sus actividades.³³

Un elemento que obstaculiza el desarrollo de las ong es que no cuentan con un tipo definido de población a la que atienden, como sí por ejemplo ocurre con los sindicatos. En función de la población que tratan, las ong de derechos humanos definen las acciones que desempeñan. No obstante, en términos concretos se observa que generalmente tienen que estar ajustando sus actividades con el número de personas que pueden atender a pesar de que sean muchas más las personas que han experimentado una violación a sus derechos humanos. De aquí el nacimiento de ong especializadas en determinadas áreas de los derechos humanos. Algunas optan por la asesoría legal, denuncia y seguimiento de las violaciones cometidas; otras prefieren abocarse a las tareas de educación y capacitación en derechos humanos;

³² Mauricio Merino considera que algunas ong han optado por desafiar y competir con los partidos políticos sin que estén constituidas como tales y sin exponerse a la voluntad ciudadana a través del voto; de este modo no hay una manera legal de exigirles cuentas de sus actos, aunque ellas sí se las exigen a los partidos políticos, a los gobiernos y, en general, al Estado. Mauricio Merino, "La (ausencia de) responsabilidad política", en *La jornada*, 20 de junio de 1996, pág. 6.

³³ "Mientras el Estado es responsable frente a los ciudadanos, las ONG son responsables ante sus financiadores." Maite Serrano Oñate, Maite, "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en M. Revilla Blanco (comp.), *op. cit.*, pág. 72.



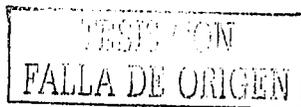
algunas desarrollan estudios sobre la condición que guardan los derechos en nuestro país; unas se especializan en la denuncia de violaciones sistemáticas a los derechos en instancias internacionales. La selección de áreas prioritarias conduce a la especialización del trabajo desempeñado por las ong de derechos humanos, orillándolas a perder los lazos comunitarios y la democracia interna que en un tiempo las legitimaron.³⁴

Un aspecto que también es percibido como una desventaja es la falta de autonomía, independencia y representatividad de las ong. Los vínculos con el Estado, la iglesia, los partidos políticos y ong internacionales son el blanco de ataque. Las críticas van más allá cuando "se indica que muchas de las ong se parapetan bajo el escudo moralista de algún supuesto interés público de carácter neutral para defender intereses muy particulares, incluso al grado de ser (veladamente) instituciones de lucro."³⁵

Por otra parte, es innegable que las ong mexicanas si bien no han sido el resultado de la crisis de representación de las instituciones políticas tradicionales (partidos políticos y Estado), sí pueden causar una crisis de este tipo, puesto que el desarrollo de las ong parece estar sustentado en el reconocimiento de la incapacidad del Estado, ya sea por cuestiones presupuestarias o de gestión, para satisfacer las necesidades sociales. En algunos contextos nacionales, la sobrevaloración de las ong contribuye al debilitamiento de los actores e instituciones políticas tradicionales que se caracterizan por basarse en una representatividad de intereses sociales explícitamente definida. En cambio, las ong no están construidas sobre

³⁴ Este fenómeno no es exclusivo de las ong mexicanas. "Las exigencias de las entidades de financiación imponen ritmos y condiciones técnico-administrativas cuyo cumplimiento exige la máxima eficiencia. Ello conlleva la dedicación de recursos humanos profesionalizados que finalmente son quienes, lógicamente, manejan la información de la organización y terminan tomando las decisiones. De forma que el crecimiento y la profesionalización, además de distanciar la organización de la población a la que supuestamente sirve, suelen ir acompañados de deterioro de la democracia interna de las ONG." *Ibid.*, pág. 91.

³⁵ J. L. Méndez, *op. cit.*, pág. 23.



ningún criterio de representatividad política.³⁶ Aunque esta crítica se dirige a la esencia de las ong, en el caso de las que se ocupan de la defensa de los derechos humanos el riesgo es menor porque para ellas es indispensable la participación y responsabilidad del Estado en la materia.

Otro elemento advertido como desventaja, incluso para los propios miembros de las ong, es su tendencia a una mayor ineficiencia administrativa. Las ong explican que la disposición limitada de recursos materiales y humanos con que cuentan provoca esa ineficiencia. Esta desventaja ha sido más evidente cuando las ong buscan participar en la elaboración de políticas públicas en tanto que "la gestación de una política representa la oportunidad de un espacio político de interacción entre la sociedad y el gobierno"³⁷ y los resultados no son los esperados. Las exigencias que deben cumplir las ong que buscan intervenir en las políticas públicas tienen que ver con la disponibilidad de recursos, infraestructura, conocimiento y experiencia. Cuando las organizaciones colaboran en la ejecución de las políticas, alcanzan un alto grado de especialización que los aleja de sus objetivos comunitarios y originales, acercándolas a la figura de agencias de consultoría y asesoría.

En general, las ong enfrentan constantemente diversos retos que en cierto momento pueden favorecer su desarrollo y, en otros, obstaculizarlo. Aunque el recuento de esos retos no ha sido exhaustivo, lo que se quiso mostrar fue la diversidad de aspectos que inciden en el auge de estas organizaciones.

³⁶ "En nombre de quién hablan las ONG, es una pregunta clave que en demasiadas ocasiones no tiene respuesta. ¿En nombre de sus asociados, de las poblaciones con las que trabaja, de la "sociedad civil"? Lo cierto es que las ONG basan su actuación no en la representación en un sentido clásico, sino en la legitimidad que les da su trabajo y experiencia." M. Serrano Oñate, op. cit., pág. 85.

³⁷ P. Moreno S., "Organismos civiles y elaboración de política públicas", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pág. 69.



5.5 Actividades principales

Las actividades y objetivos de las ong de derechos humanos buscan la instauración del estado de derecho en México. Estas organizaciones pretenden transformar los valores, las percepciones, el conocimiento e información que la sociedad posee sobre los derechos humanos y sus posibles violaciones; también quieren transformar los contenidos de los marcos legales que impiden, obstaculizan o niegan la posibilidad de ejercer los derechos que se poseen. En los párrafos siguientes se abordarán las tareas destinadas a la construcción de una cultura de los derechos humanos y las tareas dirigidas a la transformación de los marcos legales, sobre todo, de aquellos relacionados con los derechos humanos.

a) Tareas destinadas a la construcción de una cultura de los derechos humanos

La creación de una cultura de derechos humanos representa un objetivo desmesurado para cualquier actor que se lo proponga. Las ong de derechos humanos desean colaborar, junto con otros actores, en dicha creación. Dentro de las principales acciones en torno a la construcción de una cultura de los derechos humanos sobresalen aquellas vinculadas con la concientización de los derechos humanos (particularmente los derechos civiles y políticos), la formación y capacitación de promotores de derechos humanos y la difusión de la situación real de tales derechos. Estas tres actividades han sido elegidas porque cada una corresponde a momentos clave en el proceso de constitución de las ong de derechos humanos en México.

La concientización acerca de los derechos humanos representó una de las principales metas de las ong de derechos humanos cuando comenzaron a participar en tareas relacionadas con la observación electoral. Miguel Concha Malo, presidente honorario del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, OP", expresaba a mitad de los años noventa



que:

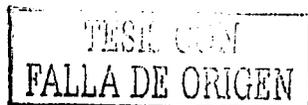
"la primera acción debe ser la concientización de la población para la participación democrática, mediante una educación popular teórica y práctica en sus derechos políticos. De la misma forma se vuelve prioritario coadyuvar a la formación de un espíritu crítico entre la ciudadanía, que desarrolle en ésta la capacidad de exigencia a los partidos políticos para que sus candidatos sean seleccionados en el marco de una verdadera acción democrática, amplia y abierta, y no designados desde la cúpula del poder."³⁸

Diversas ong de derechos humanos desarrollaron a través de Alianza Cívica / Observación 94 proyectos que alentaban a los ciudadanos a participar en los procesos electorales. A partir de una percepción amplia del proceso electoral, se instaba a que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil intervinieran en la organización, preparación y realización de los comicios así como en las etapas posteriores a éstos, es decir, vigilando y apoyando las acciones de los funcionarios electos.

Las tareas relativas a la concientización acerca de los derechos políticos realizadas a la luz de la observación electoral se enfrentaron con diversos obstáculos políticos y jurídicos. Entre los primeros, Concha Malo identificaba el fraude electoral, el presidencialismo y el poco interés hacia los partidos políticos expresado por importantes sectores de la sociedad mexicana. Por otra parte, consideraba que el principal obstáculo jurídico tenía que ver con la carencia de una instancia ante la cual se denunciaran las violaciones a los derechos políticos.³⁹ Entre los principales logros de las ong en los procesos de observación electoral, Sergio Aguayo Quezada resalta la capacidad que tuvieron para organizar eventos con recursos

³⁸ Miguel Concha Malo, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa", en M. Concha Malo (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1994, págs. 34 y 35.

³⁹ Ibid., págs. 32 y 33. Como se mencionó en el capítulo anterior, entre las principales medidas de la reforma electoral de mediados de los años noventa se encuentra la creación del Tribunal Federal Electoral, instancia ante la cual es posible presentar una denuncia por violaciones a los derechos políticos, especialmente aquellas relacionadas con el ejercicio del voto.

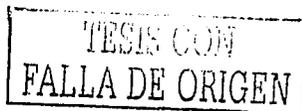


extraordinariamente escasos y con muy poca experiencia, el alto grado de coordinación alcanzado entre las diversas organizaciones participantes y el desarrollo de las elecciones más apegado a la ley. Por último, menciona "la atención que le dedicaron los medios de comunicación que ayudó a difundir entre la población la idea de que los derechos políticos forman parte de los derechos humanos; y de que es posible que las ong se involucren en asuntos electorales (es decir, políticos), sin que esto necesariamente signifique una actitud partidaria a favor de alguno de los contendientes."⁴⁰

En cuanto al segundo tipo de acciones, destacan la formación y capacitación de promotores de derechos humanos. Este tipo de actividades parte de una noción amplia de los derechos humanos, porque no se concentra en ninguno de ellos como sucede en el primer tipo de tareas. Basada en las necesidades y características de las comunidades, esta función es realizada con gran ahínco por ong como el Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", "Fray Pedro de la Nada, OP" y el Centro de Derechos Indígenas. El conocimiento de los procesos de organización y decisión de las comunidades proporcionado por las Misiones de Ocosingo, San Cristóbal de las Casas y Bachajón ha facilitado el trabajo de estas organizaciones en entidades como Chiapas.

La formación y capacitación de promotores de derechos humanos tiene varios objetivos. Dentro de éstos, los más relevantes son: 1) sensibilizar a los miembros de las comunidades en torno a los derechos humanos y la importancia que ellos poseen para tener una vida digna y segura; 2) informar y capacitar a las comunidades de manera que la presencia de los miembros de la ong no sea imprescindible; 3) responder algunos problemas que enfrentan las comunidades relacionados con los derechos humanos; y 4) extender la educación

⁴⁰ S. Aguayo Quezada, "La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones", en *ibid*, pág. 115.



a las nuevas generaciones.

El tercer tipo de actividades está relacionado con la elaboración y difusión de informes sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país. Se trata de las acciones que exhiben cómo las ong se vinculan con los organismos públicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos. Una de las modalidades que emprenden las ong consiste en el seguimiento y análisis de los informes de las tareas desempeñadas por la CNDH. Así, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" publicó en 1998 un documento titulado *La CNDH: impunidad y tortura*.⁴¹ En este informe, la Red realiza un análisis bastante crítico del deficiente cumplimiento de la CNDH en materia de tortura e impunidad, ya que se ha visto que "generalmente el gobierno mexicano basa sus informes en la situación de derechos humanos en las cifras de la Comisión. La inconsistencia de estas cifras aunada a su ulterior manipulación oficial abre un gran margen para el escepticismo."⁴² La relación entre las ong y los organismos públicos de derechos humanos es tensa debido a que persiste la desconfianza y crítica que unos expresan sobre el trabajo de los otros.

Ahora bien, los organismos públicos difunden los informes de la situación nacional de los derechos humanos a través de mecanismos y normas formalmente establecidas. En cambio, la mayoría de las ong carece de un marco legal que las obligue a presentar los estudios que ellas realizan. Los recursos materiales y económicos escasos también dificultan la publicación y presentación de informes y análisis en los medios de comunicación y la sociedad mexicana. Generalmente, las ong consiguen atraer a la opinión pública, cuando se comete un hecho

⁴¹ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", *La CNDH: impunidad y tortura*, México, Informe de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, 1998, 30 p.

⁴² *Ibid.*, pág. 27.



violento a los derechos humanos en el país o bien cuando se realizan ciertos eventos institucionales como los informes presidenciales, la presentación de los reportes de la CNDH y de los informes de ong y gobiernos extranjeros o las visitas de representantes de organismos internacionales de derechos humanos. Sólo aquellas ong que llevan análisis y denuncias a diversos organismos internacionales de derechos humanos se ajustan a determinados requisitos institucionalizados para realizar estas actividades. Las diferentes modalidades que adquiere la difusión de informes en torno a la condición de los derechos humanos en los ámbitos local, nacional e internacional implica la participación de numerosos actores cuyas cualidades (sean facultades legalmente reconocidas o no) inciden en los resultados alcanzados.

b) Tareas dirigidas a la transformación de los marcos legales vinculados a los derechos humanos

Una de las labores más sobresalientes desempeñadas por las ong tiene que ver con la penalización de la violencia doméstica y la defensa de los derechos reproductivos. Las ong como Casa de la Mujer-Factor X o El Lugar de la Tía Juana de Baja California trabajan en propuestas de modificación de los códigos penales y civiles correspondientes; pero esto no imposibilita que otras organizaciones abocadas principalmente a los derechos humanos, como la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos o el Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto" de Oaxaca, apoyen iniciativas de esta naturaleza. Al respecto, la experiencia de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos ilustra esta actividad:

"hemos desarrollado iniciativas en contra de la violencia y el abuso sexual a menores, que se cometen en las escuelas. Hemos desarrollado campañas específicas, presentando propuestas y planteamientos diversos. Por ejemplo, las propuestas de modificación de políticas públicas sobre alimentación infantil, contra el maltrato a

mujeres, contra la violencia intra-familiar, para la prevención y sanción de la tortura, etc."⁴³

Estas tareas requieren algo más que buena voluntad. Si las propias organizaciones elaboran las propuestas de políticas públicas o iniciativas de ley (y no sólo las apoyan o promueven); se espera que sus miembros tengan un conocimiento especializado del tema a tratar así como que posean gran experiencia acerca de la forma en que se debe proceder jurídica y políticamente para alcanzar estas metas. Esta experiencia se adquiere con el transcurso del tiempo y con la puesta en marcha de procesos organizativos internos. El proceso de *fortalecimiento institucional* implica el mejoramiento de las actividades y programas realizadas para la consecución eficiente, eficaz y con calidad de los fines planteados. La profesionalización del trabajo emerge como la principal directriz de este proceso.

5.6 Actividades de la ong y población que atienden: un estrecho vínculo

En general, la labor que desempeñan estas organizaciones se encuentra estrechamente entrelazada con el tipo de población que atienden; esto se liga, a su vez, con las razones o motivos que dieron lugar a su creación. Por ahora se presentan los casos de aquellas ong que trabajan con población indígena y aquellas que lo hacen con migrantes.

Las ong que tienen fuertes vínculos con la iglesia católica son los Centros de Derechos Humanos "Don Sergio", "Fray Bartolomé de las Casas", "Fray Pedro de la Nada, OP", el de Derechos Indígenas (CEDIAC) y "Flor y Canto", y desde hace tiempo están en contacto con las comunidades indígenas de Morelos, Chiapas y Oaxaca, respectivamente. Las tareas

⁴³ Jesús Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. Entrevista elaborada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

adquieren características propias al estar dirigidas a minorías étnicas; por ejemplo:

“el planteamiento de la necesidad de trabajar en la formación de los derechos humanos es hoy muy demandado por las comunidades ante tantos atropellos. En ese sentido, las comunidades nos han pedido un acompañamiento y la generación de un proceso de formación al interior de ellas. La generación de una cultura de los derechos humanos también implica informar y dar a conocer cuáles son los derechos y obligaciones de cualquier ciudadano. Este trabajo conlleva que nosotros seamos una voz de muchas denuncias y atropellos que se cometen en contra de las comunidades y que, por lo tanto, se elaboren boletines de prensa, documentos que permitan difundir lo que pasa.”⁴⁴

De acuerdo con esta información, las ong adoptan un papel de intermediarios entre las comunidades indígenas y el resto del mundo (autoridades locales, gobierno federal, ong nacionales y extranjeras de derechos humanos, organismos internacionales, entre otros.) Esta función está justificada, en primer lugar, por la solicitud que hacen las propias comunidades para que dichas organizaciones intervengan; y, en segundo, por la situación de desigualdad, discriminación y marginalidad en que viven los indígenas. Se entiende, entonces, por qué estas ong han sido constituidas por la *inspiración religiosa* de sacerdotes, religiosas, laicos, catequistas, entre otros; una vez que advirtieron la frágil condición de los derechos humanos de los indígenas y que construyeron una forma de contribuir a la defensa, protección y difusión de éstos.

No es casual que las regiones y zonas de la entidad donde las ong chiapanecas se despliegan correspondan al mapa trazado por las misiones de Ocosingo, Altamirano, San Cristóbal de las Casas y Bachajón. Paradójicamente, se trata de las misiones religiosas que llegaron durante el período colonial con la tarea de evangelizar a las poblaciones nativas, y que hace unos años fueron la semilla de las ong defensoras de los derechos de los indígenas.

⁴⁴ Marina Patricia Jiménez, directora del Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, A. C. Entrevista realizada el día 23 de junio del 2000 en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Es interesante constatar que algunas organizaciones que trabajan con población migrante también tienen su origen en la religión. Las Casas del Migrante "Centro Scalabrini" y de la Madre Assunta en Tijuana tienen un indisoluble lazo con la iglesia católica y un carácter asistencialista que se refleja en las actividades que desempeñan:

"el carisma de las religiosas es el apoyo a la mujer migrante. Como institución no sólo puede darse asistencia social (alimentación, ropa, hospedaje), también hay asistencia médica y pediátrica. Hay un programa materno-infantil, pues algunas mujeres que llegan embarazadas se quedan aquí hasta que tienen al bebé. Contamos con otro programa de educación laboral, principalmente se enseña corte y confección. Existe uno de pláticas y orientación social y psicológica, sobre derechos y afirmación de la fe. Además, existe uno para niños llamado "Aprender jugando". También les hablamos sobre sus derechos humanos. Muchas veces quieren cruzar la línea fronteriza y entonces les informamos de los derechos que tienen como migrantes, de que nadie puede dañarlas, golpearlas y de que ellas tienen todo el derecho de permanecer calladas hasta que llegue la protección consular; así como de lo que pueden o no hacer en caso de que las deporten. Les hablamos sobre los *coyotes* o *polleros* y de que nadie debe engañarlas, robarlas o violarlas; y en caso de que sucediera, de que tienen derecho a reportarlo."⁴⁵

En efecto, casas como ésta despliegan varios tipos de apoyo para las mujeres migrantes. La diversidad de programas (que van desde la atención médica, los talleres de corte y confección hasta la orientación en torno a los derechos humanos) está fuertemente determinada por las necesidades de la población. La población migrante atendida tiene características bien definidas: se trata de personas pobres, generalmente provenientes de áreas rurales, frecuentemente indígenas y con niveles de escolaridad escasos o nulos. Pero lo más grave es que:

"hay muchas instituciones que se dedican a atender enfermos, discapacitados, etcétera. Pero el migrante abarca todo eso: todos los problemas comienzan desde el momento en

⁴⁵ María Galván, trabajadora social de la Casa de la Madre Assunta, A. C. Entrevista hecha el 15 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.

que sale de su lugar de origen porque es un excluido social, porque gana poquísimos y no tiene nada ni manera de ir a la escuela. Esto los hace migrar. Para hacerlo, hay que pedir dinero prestado o vender lo poco que tienen. Llegan a la frontera con muchos problemas, encuentran personas que los engañan y los roban. Cuando quieren cruzar ya no sólo son pobres, desalojados, sin propiedades, sino también criminales porque al querer cruzar la frontera les toman huellas, fotos y todo aparece en la computadora. Los ponen como basura, muertos de hambre, los hostigan completamente. Las mujeres son fácilmente hostigadas, las meten en cuartos fríos, no les dan nada para cubrirse, las dejan salir a altas horas de la madrugada; y si no conocen la ciudad, fácilmente se pierden.⁴⁶

Los problemas que rodean a los migrantes y la situación inestable en la que se hallan han ocasionado la creación de estas instituciones asistencialistas. No obstante, en los últimos años se ha puesto especial interés en los derechos humanos de los migrantes, lo cual ha llevado a las organizaciones a modificar su quehacer. La re-elaboración de las demandas de los migrantes les ha posibilitado alcanzar mayores resultados positivos, más aún cuando se pretende sensibilizar y atraer la atención del resto de la comunidad local, nacional e internacional.⁴⁷ El problema ahora ya no es satisfacer algunas necesidades materiales de los migrantes mientras se encuentran de paso en una ciudad como Tijuana, sino protegerlos de las constantes violaciones y abusos a sus derechos humanos durante su breve estadía. Por tal motivo han decidido elaborar acciones creativas, ya que:

"se busca que la gente tome conciencia de las personas que han muerto intentando cruzar la línea, queremos que sea algo visible y qué mejor que poner en la barda que divide a los dos países, todos sus nombres y datos. Esto lo hemos hecho desde que inició el operativo *Guardian* en 1994 hasta 1999."⁴⁸

Las acciones emprendidas tienen que ser creativas e innovadoras ya que el propósito es

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ Margareth E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders. Advocacy Networks International Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998, xii, 228 p.

⁴⁸ G. Martínez, integrante de la Casa del Migrante en Tijuana "Centro Scalabrini", A. C. Entrevista hecha el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California Norte.

atraer la atención de la opinión pública, los gobernantes y la sociedad en su conjunto hacia un problema, que no ocurre exclusivamente en las grandes ciudades ni es protagonizado por grupos económicamente favorecidos. La consecución de ese objetivo permitirá posteriormente la incorporación del problema en la agenda de políticas públicas; la formulación de propuestas de políticas públicas para solucionar el problema; la sensibilización de grupos ajenos al problema; la unión articulada de fuerzas sociales organizadas; el interés y seguimiento de diversas organizaciones (locales, nacionales e internacionales) abocadas al mismo tema; y, lo que es más importante, el respeto de los derechos de la población migrante. Asimismo, las ong participantes en el proceso de re-elaboración de la demanda también se ven favorecidas pues al conseguir éxito en su trabajo obtienen mayor prestigio y credibilidad en su entorno local e internacional, así como mayores posibilidades de acceso a financiamiento.

Sin duda, capturar la atención de las personas que se encuentran en lugares cercanos y hasta en otros remotos sería una tarea imposible si no se existiera el fenómeno de la *sociedad red*. En palabras de Manuel Castells,

“La revolución de las tecnologías de la información y la reconstrucción del capitalismo han inducido una nueva forma de sociedad, la sociedad red, que se caracteriza por: la globalización de las actividades económicas decisivas desde el punto de vista estratégico, por su forma de organización en redes, por la flexibilidad e inestabilidad del trabajo y su individualización, por una cultura de la virtualidad real construida mediante un sistema de medios de comunicación omnipresentes, interconectados y diversificados, y por la transformación de los cimientos materiales de la vida, el espacio y el tiempo, mediante la constitución de un espacio de flujos del tiempo atemporal, como expresiones de las actividades dominantes y de las élites gobernantes. Esta nueva forma de organización, en su globalidad penetrante, se difunde por todo el mundo.”⁴⁹

Por ello, es imprescindible ahondar en las actividades que las ong desempeñan en el

⁴⁹ Manuel Castells, La nueva era de la información. Economía, Sociedad y Cultura, Vol. 2: El poder de la identidad, España, Alianza Editorial, 1998, pág. 23.



marco de la *sociedad red*. Básicamente, tienen que ver con las relaciones que establecen con otras organizaciones locales, nacionales e internacionales. Este punto es el que se estudia en el siguiente apartado.

5.7 La participación en redes

El universo de las ong remite a un mundo de redes, de intercambio de experiencias y de luchas compartidas. La participación en una red es, hoy por hoy, un elemento decisivo en la trayectoria de toda organización, especialmente de las ong. Por ello, es lógico que los estudios sobre la actuación de las ong en redes ocupen un lugar central en la literatura contemporánea de estas organizaciones.

De acuerdo con Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, el ámbito de las relaciones internacionales ha registrado cambios relevantes.⁵⁰ Dentro de éstos resaltan la globalización, la generación de un nuevo orden mundial y la intervención de actores no estatales. Las principales transformaciones de los ámbitos nacionales consisten en la erosión del monopolio estatal en la esfera pública y la participación de actores no estatales ---como las ong y los movimientos sociales--- en la política. Aunado a estos cambios, está la emergencia de los problemas globales, como los derechos humanos, cuya solución requiere de la colaboración de numerosos actores.

Un factor que ha propiciado, indiscutiblemente, la propagación del trabajo en redes es la utilización de la tecnología de las comunicaciones. Las ong de derechos humanos han ampliado, cuantitativa y cualitativamente, su trabajo al emplear el internet. No hay duda de que "el internet se ha convertido en una herramienta para la promoción y la protección de los

⁵⁰ M. E. Keck y K. Sikkink, *op. cit.*

derechos humanos, y está siendo utilizado para obtener, comunicar y diseminar la información. La naturaleza de los abusos a los derechos humanos frecuentemente necesita de la acción rápida para responder a esas violaciones, y el internet se erige como la mejor herramienta para que la información sea proporcionada y diseminada de forma rápida, barata y segura.”⁵¹ Pero la relación entre los derechos humanos y el internet no es totalmente positiva, ya que esta herramienta también es utilizada para propagar pornografía infantil, racismo y discriminación a escala mundial. Este lado negativo del internet es confirmado por otra concepción donde éste es descrito como un entorno anárquico, no regulado y accesible para todos y para todo. Con todo, la utilización del internet ya sea para promocionar o proteger los derechos humanos y realizar actividades profesionales, como lo hace Human Rights Watch, o bien para pelear directamente contra el abuso, como lo hace la mayoría de las ong locales, ha puesto de relieve que los Estados no pueden ser los únicos actores abocados a la defensa y garantía de los derechos humanos.⁵²

En las redes se despliega la circulación de ideas, valores, normas, discursos, objetivos y prácticas comunes, pero ¿qué hay en la posibilidad de ingresar a una? La participación en redes tiene un componente altamente flexible que permite la articulación de esfuerzos comunes que favorecen alcanzar las metas. Sin embargo, pertenecer a una red, requiere un proceso más largo que significa la adopción de ciertas reglas. Así,

“los requisitos para participar en ellas son menos explícitos. Son implícitos porque suponen que la gente esté unida a causas; cuando la red es muy formal, los requisitos también lo son. Por ejemplo, podemos tener contacto con Amnistía Internacional sin

⁵¹ Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins, “Introduction”, en E. F. Halpin, S. Hick y E. Hoskins (comps.), *Human rights and the internet*, Nueva York, St. Martin’s Press, 2000, xviii, pág. 7.

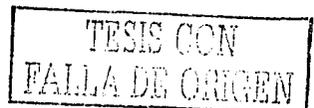
⁵² Las nuevas tecnologías de la información impactan tanto la naturaleza del Estado como de la sociedad puesto que: a) estimulan el crecimiento en el número de los grupos sociales, formales e informales; b) alientan el desarrollo de amplias coaliciones y redes; c) permiten que grandes cantidades de información circulen a través de las redes así como fomentan la producción de conocimiento; y, d) constriñen la influencia de las agencias gubernamentales a partir de la reducción de los monopolios de conocimiento especializado. *Ibid.*, pág. 11.

ser miembros de ella. Algunas redes son más abiertas, otras más estrechas. La relación a veces es más coyuntural: en las redes hay estatutos, requisitos, normas flexibles, pero las hay. Pero también existen factores que unen o desunen a la gente en una coyuntura específica.⁵³

Por otro lado, al hacer de las demandas locales y nacionales, aspectos constitutivos de la articulación de las redes, las historias locales emergen en el ámbito internacional, escapando del control de quienes las hacen. La búsqueda de solidaridad con otras ong, redes de ong, organizaciones y organismos nacionales e internacionales que tienen objetivos similares para presionar a los gobiernos locales pone en marcha el efecto boomerang. El resultado de esta estrategia no siempre es exitoso, pues como bien los saben los integrantes de las ong, depende de la forma en que se organice una campaña determinada, de la coyuntura política y de la relevancia que adquiera el tema en la opinión pública, pero también influye el tipo de personas y organizaciones involucradas. Al ser casi imposible que las ong tengan un control absoluto de lo que se pone en juego, es común que sus actividades tengan resultados inesperados. El riesgo está en que los resultados sean, justamente, aquellos que trataban de evitar.

Un ejemplo es lo que ocurrió en los años noventa después de la difusión en el ámbito internacional de la condición que guardan los derechos humanos en México y en determinadas entidades. Cuando esta divulgación adquirió el sentido de denuncia, afectó los procesos relativos a la firma de dos importantes acuerdos comerciales: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea. Para algunos políticos, especialistas en el tema, comunicadores y ciertos sectores de la sociedad, la intromisión de esas organizaciones no sólo entorpeció las negociaciones previas, sino que incluso llegó a poner en riesgo la firma de tales acuerdos que, supuestamente, beneficiarían al país. Desde

⁵³ J. Martínez miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. Entrevista elaborada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.



otra perspectiva, esas organizaciones tienen la función de dar a conocer la situación real de los derechos, sin importar si contradicen o no la que propagan los gobiernos en el resto del mundo. Así,

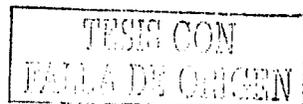
"el gobierno mexicano se ha caracterizado por tener un trabajo diplomático impresionante en todo el mundo. Es desinformación en muchos casos y a mí me ha tocado constatarla repetidamente en muchos lugares. Creo que, sin embargo, mientras los Estados se preocupen de tener o cuidar una imagen y no resolver los problemas de fondo, por supuesto que ellos tendrán que seguir justificando o buscando argumentos para que las voces disidentes sean apagadas; ya sea con expulsiones arbitrarias, en donde se violan los derechos humanos de otras personas, o buscando deslegitimar el trabajo de las ong, acusándonos de ser defensores de delincuentes."⁵⁴

En efecto, algunos de los resultados que genera la actuación de las ong son polémicos, ya que frecuentemente lo que está en disputa son dos visiones e interpretaciones diferentes sobre una misma realidad, pero lo que subyace es un uso parcial de la soberanía por parte de un actor. En otras palabras, el discurso basado en la soberanía es empleado por los gobernantes como un escudo para enfrentar las críticas externas acerca de la situación de los derechos humanos; en cambio, se olvidan de esa retórica cuando buscan entablar alguna relación comercial con otros gobiernos o agencias extranjeras. Si hoy la soberanía, en sus dimensiones interna y externa, es objeto de profundos retos,⁵⁵ esto no justifica que el gobierno actúe en materia de derechos humanos según sus intereses más inmediatos, afectando a los sectores sociales más vulnerables.⁵⁶ Durante los noventa, la actuación parcial de los gobiernos mexicanos se observó cuando por un lado se expulsaron a observadores internacionales de

⁵⁴ M. P. Jiménez, directora del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C. Entrevista realizada el día 23 de junio del 2000 en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

⁵⁵ Saskia Sassen, *Globalization and its discontents*, Nueva York, The New Press, 1998, xxxvi, 228 p.; S. Sassen, *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, xvi, 148 p. Joseph A. Camilleri y Jim Falk, *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*, EUA, Edward Elgar, 1992, viii, 312 p.

⁵⁶ Luis González Souza, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI Editores, 1993, 320 p. Y del mismo autor, léase *Soberanía herida: México-Estados Unidos en la hora de la globalización*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 167 p.



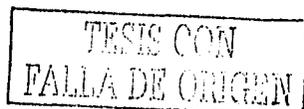
Chiapas, argumentando que querían incidir y participar en asuntos que les corresponden exclusivamente a los mexicanos; y, por el otro, se aceptaba la influencia del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional en la definición de la política económica nacional, apelando a la existencia de un mundo globalizado, del cual el país no podía mantenerse ajeno.

En el caso de México hay que hacer los siguientes comentarios. El país pertenece a una comunidad de naciones, donde existe un fuerte interés en torno a los derechos humanos y América Latina es la región que concentra el mayor número de organizaciones del tercer mundo abocadas a la defensa de los derechos humanos.⁵⁷ Así, resulta imposible que México se sustraiga del contexto global favorable a los derechos humanos en el cuál ha participado adoptando la legislación internacional existente en la materia. Es entendible, entonces, por qué las ong nacionales de derechos humanos apelan a instancias internacionales para recordarle al gobierno cuáles son las obligaciones y derechos que ha contraído previamente. Por lo pronto, estas organizaciones continúan realizando numerosas tareas que alientan la construcción y vigencia del estado de derecho así como persisten en llamar la atención de numerosos actores nacionales e internacionales vinculados a la defensa de los derechos humanos hacia las violaciones que se cometen aquí.

5.8 Financiamiento

Uno de los temas que más interesa con respecto a las ong es la cuestión del financiamiento. La realización de un vasto abanico de actividades (la contratación de personal especializado en la materia, la dirección de campañas locales, nacionales e internacionales, la profesionalización de su personal, la disposición de un establecimiento, a veces con oficinas distribuidas en un

⁵⁷ M. E. Keck y K. Sikkink, op. cit.



territorio nacional, el diseño, elaboración y distribución de material, la participación y organización de cursos, talleres y encuentros, los viajes de los miembros de la organización, entre otras) requiere indispensablemente de recursos económicos suficientes.

Para empezar, es importante señalar que el financiamiento no alude a un proceso único, con la intervención de pocos actores y mediante formas limitadas. Valga la experiencia de las ong mexicanas con Europa en esta materia: el financiamiento europeo fue en una época la fuente primordial de acceso a recursos para las ong mexicanas y, en general, para la mayoría de las latinoamericanas. Sin embargo, con la caída del socialismo, mucho de ese financiamiento se desvió hacia las ong de Europa Oriental. Aún así, Christian Freres sostiene que dentro del mundo en desarrollo, América Latina sobresale como un destino importante de las actividades de las ong de la Unión Europea.⁵⁸ De los países europeos destaca España (tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil) como el país que financia el mayor número de ong latinoamericanas, aunque no es el principal donante para esa región geográfica. Freres enlista ciertas características de la cooperación civil europea hacia América Latina:

1. La cooperación es muy diversa debido a la variedad y el pluralismo de las organizaciones involucradas.
2. La práctica de la cooperación se realiza de diferentes formas: la mayoría se reduce a la gestión de los tradicionales proyectos de desarrollo, directamente o a través de una contraparte latinoamericana. De hecho, ésta es la actividad típica de las ong de desarrollo. Otras, por el contrario, están diversificando sus actividades pues atienden con mayor interés el reforzamiento de las relaciones con las contrapartes locales mediante la creación de redes.
3. Las sociedades civiles europeas son muy distintas entre sí. No se puede hablar de una sociedad civil europea unificada.
4. La pluralidad de organizaciones y formas de hacer el trabajo es un factor

⁵⁸ Christian Freres (coord.), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*. Madrid, Ed. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, 1998, 485 p.

positivo en sí mismo. No obstante, también puede crear confusión y frustración para los gobiernos y sociedades latinoamericanas que buscan interlocutores civiles europeos y que requieren ordenar y coordinar de un modo mejor las distintas tareas vinculadas con la cooperación internacional.

5. A la par de la existencia de las formas y relaciones tradicionales de financiamiento, algunas organizaciones están buscando nuevas modalidades de cooperación que erradiquen los viejos vicios que ocurren entre los benefactores del Norte y los beneficiados del Sur.³⁹ En ese intento por establecer mecanismos de comunicación y relación más horizontales, sobresalen formas como el *partnernariado*, el co-desarrollo, entre otros.
6. La cooperación civil europea en conjunto mantiene su interés y compromiso con los pobres de América Latina; y, aunque son pocas las organizaciones civiles de la Unión Europea que centran principal o exclusivamente sus actividades en esta región, la mayoría destina una parte considerable de sus recursos a ella.
7. En las décadas de los años 70 y 80, dos temas fueron decisivos para la cooperación civil europea: la democracia y los derechos humanos. En las dos décadas siguientes el tema que recibió mayor financiamiento fue el coste social del ajuste estructural, especialmente la pobreza.
8. En la Unión Europea, las organizaciones de sus sociedades civiles han entablado un acercamiento con los gobiernos latinoamericanos, lo cual ha generado críticas en torno a la independencia del sector. No obstante, en estos años la labor de las organizaciones de la sociedad civil europea está, en general, mucho menos politizada que antes. Esto ha sido resultado de los cambios vividos en la Unión Europea y en América Latina.

A partir de los principales rasgos enumerados de la cooperación entre las

³⁹ Dentro de estos vicios sobresalen la identificación de problemas y la imposición de métodos de trabajo. Estos vicios pueden causar situaciones más tensas entre los donantes, los integrantes de las ong y las poblaciones beneficiarias. "El espacio entre quien define una situación de carencia y quien la vive puede generar la desconexión entre esos implicados. Esa desconexión se deriva no sólo de la distancia geográfica que separa a los implicados en organizaciones de cooperación internacional, sino, de la distancia cultural y estructural. Cuando se elude la distancia cultural y estructural existente, se puede llegar a que los beneficiarios o destinatarios asuman como propia una definición de un problema y de unas acciones que les son ajenas, puesto que no han participado en esa definición." M. Revilla Blanco, en M. Revilla Blanco (comp.), *op. cit.*, págs. 40 y 41.

organizaciones de las sociedades civiles de la Unión Europea y las ong latinoamericanas, se concluye lo siguiente. En primer lugar, el financiamiento adquiere una gama variada de modalidades; y, en segundo, los intereses de las agencias extranjeras ni son ocultos ni pretenden desestabilizar a un país. En el caso de las ong estudiadas resalta una opinión común sobre este tema, que la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. la sintetiza así:

"el financiamiento hacia las ong proveniente de sus pares internacionales debe establecerse de modo tal que la información en torno al acceso y utilización sea transparente y pública; evitando así la manipulación y el juego de intereses ocultos."⁶⁰

Victor Clark Alfaro, presidente del Centro Binacional de Derechos Humanos, A. C.,

señala que:

"Como todo mundo, nosotros buscamos recursos con fundaciones europeas y norteamericanas. A partir de los 90 empezamos a buscar recursos en el gobierno federal. Tenemos un convenio con el Instituto Nacional Indigenista (INI) durante años, pero lo cancelamos en 1999 porque el delegado del INI en Baja California estaba vinculado con el narcotráfico. El convenio fue de 92 a 99. Tuvimos otro con SEDESOL de 95 a 98 para atender a los migrantes y los que residían en Tijuana en colonias populares. Los otros recursos con fundaciones europeas, en los 80 y todavía a principios de los 90 eran muy fáciles de conseguir. Pero conforme las ong fueron creciendo y hubo una explosión de organizaciones, de las cuales sospecho que muchas eran membrete, ahora es difícil conseguir dinero; sobre todo a raíz del Tratado de Libre Comercio (TLC) porque las fundaciones europeas nos dijeron que como éramos del primer mundo, le pidiéramos a Estados Unidos. Así, se volvió muy complicado y como en este país no hay la cultura de donación de dinero, a nosotros no nos dan nada porque somos muy críticos del Estado; aunque sigue fluyendo dinero pero con muchas dificultades. El pastel es el mismo pero ahora hay más quienes quieren comerlo. A veces el gobierno apoya, pero cuando ves la cantidad minúscula que otorga te das cuenta que su apoyo es discutible. El gobierno da a veces una

⁶⁰ J. Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. Entrevista elaborada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.



miseria.⁶¹

Esta experiencia es reveladora porque manifiesta los problemas comunes a los que se enfrenta una ong cuando desea acceder a financiamientos a la luz de los recientes cambios políticos nacionales e internacionales más relevantes. En primer lugar, este testimonio manifiesta la inevitable necesidad de buscar recursos para desempeñar sus labores. Este hecho se acentúa aún más, cuando esta necesidad corre de manera paralela a un incremento cuantitativo de estas organizaciones mexicanas. En segundo lugar, esos recursos pueden provenir del extranjero o del país. En el primer caso, las dos fuentes son Estados Unidos o Europa, y aunque los intereses de ambos son diversos, generalmente provocan en ciertos ámbitos, como los gubernamentales, desconfianza y críticas en cuanto a las supuestas intenciones veladas de los donantes. Si los recursos provienen de instancias gubernamentales nacionales (locales o federales), esto disipa la aparente amenaza a la soberanía nacional, pero incrementa la desconfianza de la autonomía e independencia de las ong respecto al Estado. En tercer lugar, la solicitud de financiamiento en el ámbito internacional está condicionada por los cambios mundiales más recientes. Ante este panorama, el papel de las ong también ha tenido que redefinirse. En cuarto lugar, el financiamiento suscita sospechas acerca de la existencia de las organizaciones que lo piden; pues muchas de ellas puedan ser membretes de partidos políticos, de grupos dedicados al narcotráfico y lavado de dinero, o de empresas privadas. En general, se ha visto que el financiamiento puede dejar de ser el tema espinoso si la información que lo rodea se hace pública y transparente.

⁶¹ V. Clark Alfaro, presidente del Centro Binacional de Derechos Humanos, A. C. Entrevista realizada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California Norte.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.9 Las ong mexicanas de derechos humanos y otros actores

Ciertamente no existe un patrón en las relaciones que las ong de derechos humanos establecen con el Estado y otros actores (nacionales y no nacionales). Por ello, y sobre todo con el ánimo de contextualizar el trabajo de estas organizaciones, se pensó pertinente incluir algunos rasgos de vínculos que entablan con algunos actores.

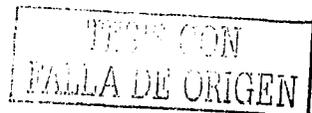
a) Relación entre las ong mexicanas de derechos humanos

El establecimiento de estos vínculos ilustra el proceso por el que han atravesado las ong de derechos humanos en México. En la década de los ochenta, las primeras ong de derechos humanos tuvieron como antecedente otras organizaciones que surgieron años atrás con la participación de familiares, simpatizantes y amigos de presos y desaparecidos políticos.⁶² Como se ha dicho anteriormente, a pesar de que la violación de los derechos humanos ha sido una práctica recurrente en el país, las ong abocadas a la defensa de tales derechos representan un fenómeno reciente.⁶³

Otro rasgo sobresaliente es que la mayoría de las ong de derechos humanos se localiza en el Distrito Federal. Este aspecto, ampliamente documentado, ha contribuido a centrar la atención en esas organizaciones, en demérito de aquellas establecidas en otras entidades y

⁶² En una investigación previa se ha expuesto cómo, EUREKA y otras organizaciones, emprendieron las primeras acciones en México dirigidas a la denuncia de violaciones de derechos humanos y castigo de los responsables de las mismas. Cfr. U. del C. Zurita Rivera, op. cit.

⁶³ Academia Mexicana de Derechos Humanos, Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: Entre la democracia participativa y la electoral, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 60 p., Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Organismos no gubernamentales. Definición, presencias y perspectivas, México, FAM, 1995, 83 p. y José Luis Méndez (coord.), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, Ed. Miguel Angel Porrúa-International Society for Third Sector Research-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., 1998, 495 p.



regiones del país.⁶⁴ El problema es que no sólo se desestima la actuación de las ong mexicanas locales y estatales que no disponen del mismo reconocimiento, sino que se arriba a conclusiones equivocadas.⁶⁵ Esto sucede cuando los investigadores consideran que las problemáticas acerca de los derechos humanos, la actuación de las ong, los tipos de relaciones que las ong establecen con otros actores políticos, así como las cualidades y deficiencias de las ong son similares o idénticas entre sí.⁶⁶ En otras palabras, las experiencias de ong que poseen recursos limitados,⁶⁷ tienen una escasa o nula participación en foros nacionales e internacionales de derechos humanos, y establecen esporádicas o débiles relaciones con agentes del Estado, de gobiernos locales y otros actores políticos, se comparan con las de

⁶⁴ Las ong de derechos humanos y aquellas vinculadas a la democracia ocupan el segundo lugar de la lista de ong (234) de acuerdo al tipo de actividad desempeñada, después de aquellas interesadas en la promoción social (241). Pero si se observa la distribución de las ong en la geografía nacional, de 4,162 ong registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1999, la mayoría de estas organizaciones existentes en todo el país estaba en el Distrito Federal (1,352); muy lejos se hallan los siguientes lugares: Jalisco con 322 y Nuevo León con 268 organizaciones. De acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía, entre 1995 y 1996 se tenían registradas 1,182 ong en el Distrito Federal; en segundo lugar aparece Jalisco con 229 y en tercero Guanajuato con 97. Los datos se incrementan notablemente para el año 2000, y aunque el Distrito Federal conserva el primer lugar con 1,930 organizaciones, Nuevo León ocupa el segundo con 538 y Jalisco con 491. Cfr. S. Aguayo Quezada (comp.), El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro, México, Ed. Grijalbo, 2000, pág. 310 y 311. (Los primeros datos fueron elaborados por los autores de acuerdo a la información publicada en el Diario Oficial, 1999). Gabriela Pérez-Yarahuán y David García-Junco opinan que "es difícil precisar el número exacto de ong por que no hay definición estricta de ong en México. No existe un solo criterio para distinguir a las ong de otro tipo de organización; no existe precisión en su situación fiscal, deducciones, contribuciones, subsidios gubernamentales o reparto de utilidades." Gabriela Pérez-Yarahuán y David García-Junco, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en J. L. Méndez (coord.), op. cit., pág. 458.

⁶⁵ Jonathan Fox ha comentado esta percepción errónea, bastante frecuente en la literatura interesada en la emergencia de nuevas formas de participación social en México. Al abordar la aportación que ellas hacen a la configuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, Fox cuestiona la construcción de los análisis centrados en el Distrito Federal, que menosprecian o ignoran aquellos otros fenómenos que ocurren en contextos regionales, estatales y locales y que también participan en la formación de tales relaciones. Véase: J. Fox, "State-society relations in Mexico: Historical legacies and contemporary trends", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 2, 2000, pp. 183 - 203.

⁶⁶ En los dos capítulos previos se ha abordado el carácter heterogéneo que distingue a los derechos humanos en México. En efecto, los derechos humanos son violados más en ciertas regiones y estados, y más a determinados grupos de la población que a otros.

⁶⁷ Respecto a este punto, Peter Uvin asevera que "como los Estados, las organizaciones internacionales y las corporaciones privadas, las ong difieren profundamente en cuanto a los recursos que disponen." P. Uvin, "From local organizations to global governance: the role of ngos in international relation", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Londres & Nueva York, MacMillan-St. Martin's Press, 2000, x, pág. 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

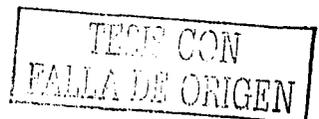
aquellas que sí poseen un alto grado de profesionalismo, así como experiencias, contactos y colaboraciones con una amplia gama de actores políticos nacionales e internacionales.⁶⁸

La diversidad de relaciones que establecen las ong ha favorecido la creación de un tejido social (en sus orígenes pudo ser local y nacional, pero es un hecho que hoy alcanza dimensiones globales), basado en la solidaridad, la preocupación compartida por diversas problemáticas,⁶⁹ la lucha por objetivos comunes, el intercambio de conocimientos y el fomento de valores e identidades similares. Sin embargo, a lo largo del desarrollo dinámico de las ong, también ha existido una relación de competencia por financiamiento, por la denuncia y seguimiento de casos graves de violación de derechos humanos y por el manejo exclusivo de la información. Esta competencia, aunque ha alentado la profesionalización de estas organizaciones, en ocasiones ha provocado conflictos entre las ong debido a que se gesta una rivalidad entre organizaciones que definitivamente no siempre se encuentran en igualdad de condiciones. La desigualdad que priva en el universo de las ong (ya sea dentro de una entidad, un país, una región o el mundo) reproduce de algún modo la lógica de desigualdad entre los países ricos y los países pobres, entre las regiones poderosas y las débiles.

Previamente se dijo que, frecuentemente, la forma de trabajo de las ong consiste en que las ong locales transmiten información y evidencias (fotografías, grabaciones, entre otras) sobre abusos a los derechos humanos a organizaciones nacionales e internacionales. Conforme se ha desarrollado el trabajo en redes, la colaboración ha estado delimitada por un conjunto de

⁶⁸ Algunos miembros de ong de derechos humanos sostienen que ellos mismos han decidido organizar sus actividades de una forma especial; por ello diferentes ong no pueden evaluarse con los mismos criterios. Por ejemplo, Oscar Rodríguez comenta que ellos han tenido "mucho trabajo hacia dentro de las comunidades. La participación del centro está en los mínimos de tener una presencia internacional puesto que ese no ha sido una de nuestras prioridades." Oscar Rodríguez, miembro del Centro de Derechos Indígenas, A. C. (CEDIAC); entrevista realizada el 22 de junio del 2000 en Chilón, Chiapas.

⁶⁹ Es conocido que los miembros de las ong comparten ciertas preocupaciones. De este modo, las ong de derechos humanos, por ejemplo, también apoyan otras causas como la lucha por la preservación del medio ambiente o bien por objetivos más específicos como los derechos de las mujeres, los niños, los migrantes, entre otros.



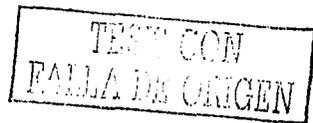
reglas y acuerdos, no siempre explícitos, que permiten esa transmisión. No obstante, no sorprende que broten conflictos cuando no están definidas las identidades y responsabilidades de las organizaciones.⁷⁰ Y así como no existe una relación armónica y siempre perfecta con el Estado, tampoco la hay entre las ong de derechos humanos. Un testimonio que revela esta situación es el siguiente:

"En 1994 hubo organizaciones de la red 'Todos los derechos para todos', junto con otros organismos internacionales que prácticamente hicieron un uso de la información que nosotros teníamos del caso, algunas organizaciones lo hicieron a nombre nuestro sin consultarnos, otras apropiándose de casos que ellas no llevaban. Creo que no se puede aprovechar el trabajo de las organizaciones para que otros se pongan palomitas de los triunfos que no les corresponden. Lo que menos queremos es que se abuse de la información que nosotros manejamos y de la legitimidad que nos hemos ganado con el trabajo que hemos estado realizando cotidianamente."⁷¹

En este sentido, el principal reto que enfrentan las ong de derechos humanos es que la colaboración conjunta entre diversas organizaciones, localizadas en diferentes entidades y regiones del país se despliegue dentro de los marcos de respeto absoluto a sus mutuas diferencias. Sólo de esta forma es posible evitar o disminuir la propagación de relaciones clientelares y no democráticas entre las ong del Distrito Federal (equivocadamente consideradas las únicas ong nacionales) y aquellas que se encuentran en otros puntos geográficos.

⁷⁰ La identidad es un factor relevante para las ong, lo cual hace aún más apremiante la necesidad de que exista una legislación específica en torno a ellas. Las razones expuestas son varias: para empezar, las ong "deben ser reconocidas por ley porque existen, porque interactúan con individuos e instituciones legalmente reconocidas... Otro motivo para la creación de un marco legal es el desempeño de sus actividades diarias. Reglas más claras puede ayudarlas a reducir los costos de transacción... La regulación de ciertos estándares de calidad de los productos y servicios puede ser una razón más para legislarlas... Además, el reto no es únicamente un adecuado marco legal para las operaciones internas de las ong, sino la creación de un correcto ambiente de competencia." G. Pérez-Yarahuán y D. García-Juncos, *op. cit.*, págs. 476 y ss.

⁷¹ M. P. Jiménez, directora del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C., entrevista realizada el 23 de junio del 2000 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.



b) Relación entre las ong locales de derechos humanos y otras ong internacionales

Existe una tendencia global que, según Peter Uvin, está muy identificada, a saber: el indiscutible aumento en la densidad de interacciones directas entre ong locales e internacionales.⁷² Para este autor, este dato no tiene nada de extraordinario, pues desde una simple percepción estadística era esperable que algo así ocurriría: si en los últimos años han aparecido más ong y organizaciones internacionales, es lógico que las interacciones entre ellas aumenten. Desde otra lectura de este fenómeno, la relevancia de algunos tópicos (como los derechos humanos, el medio ambiente o la democracia) ha ocasionado que se multipliquen estas organizaciones. El crecimiento vertiginoso de las ong abocadas a la defensa de los derechos humanos en América Latina se halla íntimamente vinculado con la historia política latinoamericana.

Uno de los rasgos distintivos del desarrollo de las ong es el trabajo en redes que despliegan por todos los rincones del planeta. La tecnología de las comunicaciones ha favorecido, paradójicamente, tanto el intercambio de información y experiencias de estas organizaciones, como la reproducción de la desigualdad existente dentro de lo que algunos denominan *sociedad civil global*. Las nuevas tecnologías de la comunicación pueden representar una barrera para los países en desarrollo que va más allá de los recursos para la adquisición de los equipos y programas de computación.⁷³ Existen otros aspectos, como el idioma, las habilidades y la disposición de los activistas para emplearlas, que afectan

⁷² P. Uvin, *op. cit.*, pág. 19.

⁷³ Aunque es cierto que este es el principal motivo que origina y acentúa la desigualdad; por ejemplo, "África tiene alrededor de un usuario de internet por cada 5,000 personas mientras que el promedio mundial es de un usuario por cada 38 personas." Wayne Sharpe, "Rebel internet: Human Rights and the new technology", en E. F. Halpin, S. Hick y E. Hoskins (comps.), *op. cit.*, pág. 45.

negativamente el uso de tales herramientas.⁷⁴ Por un lado, encontramos a ong ocupadas en la elaboración de informes que envían a gobiernos, agencias financieras, comisiones y subcomisiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o bien, a otras ong internacionales. Por el otro lado, existen ong que no disponen de los recursos necesarios para ingresar a ese mundo globalizado, ni cuentan con oficinas en las principales capitales del mundo y tampoco con un personal numeroso distribuido en diversos países. A partir de ello, las ong podrían ser agrupadas en dos conjuntos: uno muy reducido de organizaciones que pueden ser etiquetadas como internacionales, y otro bastante amplio de organizaciones nacionales y locales.

El primer conjunto de ong internacionales, en su mayoría estadounidenses y europeas, colabora estrechamente con los organismos internacionales, los gobiernos de los países más desarrollados, las instituciones financieras mundiales y como las agencias y comisiones de la ONU. Estas ong internacionales tienen varias ventajas. Para empezar, estas organizaciones establecen contactos y proyectos conjuntos con organizaciones internacionales de manera más

⁷⁴ De acuerdo con un estudio sobre el empleo de las nuevas tecnologías de comunicación e información por computadora por un conjunto de 47 organizaciones civiles mexicanas suscritas a LaNeta (organización civil creada en 1991 con el propósito de ofrecer servicios electrónicos a otras ong) se encontró que "los beneficios o ventajas de utilizar el correo electrónico, la Internet y en general las nuevas tecnologías de comunicación e información por computadora (NTCIC) son: mayor acceso a información (44.6%), agilización del trabajo (42.5%), sustitución de medios tradicionales de comunicación (fax y teléfono) por otros más baratos (34%), aumento en la eficiencia (32%), mayor comunicación externa (25.5%), mayor difusión de su trabajo y mayor conexión con otras organizaciones civiles (17%). Sin embargo, la mayor parte de las organizaciones subutiliza los recursos electrónicos disponibles. Contrariamente a las visiones más optimistas de los tecnófilos, en el caso mexicano, las NTCIC han contribuido mínimamente a la creación de una nueva esfera pública, de una arena conversacional o de un espacio asociacional. Para la mayoría de las organizaciones civiles entrevistadas, el ciberespacio es todavía ajeno. Aunque la interacción en el ciberespacio es todavía incipiente, el impacto de las NTCIC en la sociedad civil organizada no ha sido nulo, pues ha contribuido al fortalecimiento de la sociedad civil organizada mediante una mayor vinculación entre organizaciones y de la creación de redes de interés y de acción colectiva, particularmente a nivel nacional." Ligia Tavera Fenollosa, "Nuevas tecnologías y organizaciones civiles: el caso de LaNeta", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, núm. 18, junio de 2001, págs. 67, 71 y 72. (Vale la pena mencionar que dentro del conjunto de organizaciones civiles entrevistadas están varias que están incluidas en este estudio como Alianza Cívica, A. C.; el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.; la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C.; el Movimiento Ciudadano por la Democracia, A. C.; y la Red "Todos los derechos para todos", A. C.)

rápida que incluso sus propios gobiernos. Su trabajo no presenta ningún riesgo para sus integrantes en tanto que no existe ningún poder que los amenace ni su participación está relacionada con la situación política de sus países de origen.⁷⁵ Adicionalmente, estas ong internacionales disponen de importantes recursos financieros e intelectuales y de una gran fuerza que se materializa en su influencia en las políticas de las organizaciones internacionales y también, como una consecuencia del efecto boomerang, en los gobiernos de numerosos países del mundo.⁷⁶

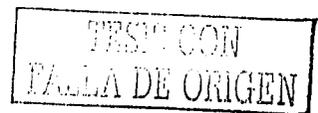
Peter Uvin piensa que la forma mediante la cual las ong afectan las políticas y los proyectos de las organizaciones internacionales no implica, necesariamente, su participación en asambleas generales de la ONU o en otro tipo de eventos de tal magnitud.⁷⁷ En general, la presión es ejercida a través de la solicitud y obtención de recursos, de la definición y ejecución de proyectos específicos y de la presentación de modificaciones a los planteamientos y contenidos originales.

Otro aspecto que expone Uvin tiene que ver con la función que las organizaciones internacionales han desempeñado en la evolución de las ong, que ha sido particularmente notable en los últimos 20 años. Para buena parte de las ong, la atención que le otorgan a las conferencias mundiales les da mayor visibilidad y fortalece su estatus moral, lo cual implica mayor credibilidad y protección hacia su trabajo (local, regional o nacional). Asimismo, esos grandes eventos internacionales actúan como puntos focales para el trabajo en redes de las ong

⁷⁵ Para mayor información, consúltese: Sylvia Alexander, Generación de recursos locales. Historias y métodos para mantener organizaciones pro derechos humanos dentro del país. The Fund for Peace. Serie de Manuales Sobre Derechos Humanos: Secuela Número 1, marzo 1996, 76 p.; y C. Freres (coord.), op. cit.

⁷⁶ M. E. Keck y K. Sikkink, op. cit.; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y K. Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 318 p.; y, Thomas Risse-Kappen (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 323 p.

⁷⁷ P. Uvin, op. cit., págs. 20 y ss.

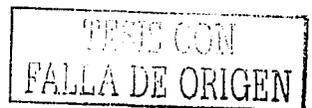


y la creación de identidades, dando lugar a la aparición de las ong como actores domésticos e internacionales importantes. En otros términos, "las conferencias globales representan la oportunidad de abrir un debate en profundidad sobre los problemas fundamentales que se perciben en la realidad social internacional y que atenazan el desarrollo humano...Otro recurso utilizado es su capacidad para gestionar el entorno mediático de la conferencia a través de conferencias paralelas o foros de ONG orquestados alrededor de las negociaciones."⁷⁸ Por último, la habilidad de las ong para justificar sus acciones haciendo referencia de las declaraciones internacionales de derechos humanos, es otro factor decisivo. Documentos de tal envergadura otorgan las herramientas que facilitan la presión sobre los gobiernos y legitiman el desempeño de las ong.

El segundo grupo está integrado por la mayoría de las ong en todo el mundo. Se trata de aquellas organizaciones cuyos objetivos están orientados hacia la comunidad, el barrio o la localidad donde laboran. Aunque esta orientación no impide que en ciertos momentos colaboren con organizaciones internacionales, por ejemplo en las *acciones urgentes*, su trabajo radica primordialmente en la atención de demandas sociales específicas y en la formación de promotores comunitarios, la educación y sensibilización en torno a ciertos problemas que la comunidad enfrenta de manera cotidiana.

Este grupo tiene diferencias notorias con aquellas ong que buscan instalarse en el ámbito de la *sociedad civil global*. Los retos (o requisitos) relativos a la profesionalización, la participación de especialistas, la obtención y disponibilidad de cantidades significativas de recursos económicos y materiales adquieren otros sentidos. Básicamente, son ong que cuentan con la participación de un grupo reducido de personas, que desempeñan sus actividades en

⁷⁸ Carlos Teijo García, "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en M. Revilla Blanco (comp.), *op. cit.*, págs. 212 y 213.

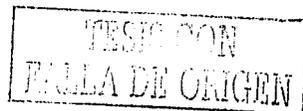


instalaciones rústicas, localizadas en áreas pobres y aisladas. Además, disponen de escasos recursos materiales, lo que dificulta y pone en riesgo la existencia de la organización. Por ello, su trayectoria es más inestable e incierta debido a que cuentan con financiamientos limitados y a que buena parte del trabajo es realizado de manera voluntaria.

Los vínculos que establecen con otras organizaciones y, en general con otros actores, son frágiles. Una de las principales consecuencias que esto trae consigo para las organizaciones es que se enfrentan a la acción violenta de los poderes locales que amenazan. La represión hacia los integrantes de estas ong es más fuerte debido a que (casi) no gozan de ninguna protección de los medios de comunicación, la opinión pública u otros actores.

En el caso de las ong mexicanas de derechos humanos estudiadas aquí, sólo una minoría entabla relaciones formales con ong internacionales.⁷⁹ Estas organizaciones pueden enfrentar algunos problemas por ejemplo, la acusación de que promueven la intromisión de intereses extranjeros en asuntos nacionales o la dependencia del financiamiento externo. A la vez, también deben cumplir con un conjunto de exigencias (como un alto grado de profesionalismo materializado en la realización de un trabajo eficaz y eficiente) para tener fuertes lazos con sus pares internacionales. Es decir, el hecho de que una ong puede establecer estrechos vínculos con las ong internacionales depende de diferentes factores. Entre estos factores se encuentran la posesión de un conjunto de habilidades, intercambio de conocimientos, experiencias y valores y, sobre todo, de deseos de establecer esos vínculos, ya que, como se ha dicho anteriormente, existen algunas ong que prefieren volcar su trabajo hacia las comunidades.

⁷⁹ Aquí se descartan aquellas acciones denominadas *urgentes* debido a que son acciones de protesta hacia violaciones de derechos humanos consideradas graves. Se trata en general del envío de correos electrónicos a instancias internacionales y estatales de otros países, pero no implica ninguna adscripción formal o institucional con las ong internacionales.



Este escenario implica un proceso de aprendizaje y maduración al interior de las propias ong; de modo tal que sepan con quién se relacionan y con quién no, a quién solicitan financiamiento y a quién no. En pocas palabras, estas ong han adquirido el conocimiento para participar en un juego donde algunas reglas son explícitas y otras no. Por ejemplo, existen grandes organizaciones internacionales vinculadas a intereses políticos claros:

“algunas ong estadounidenses están ligadas al partido republicano y dan dinero a ong mexicanas que luchan por la democracia en nuestro país. De repente se organizan campañas orquestadas por la secretaría de Gobernación contra las ong que reciben financiamiento de aquellas, acusándolas de ser unas *vendepatrias*. Si uno se calla, porque recibe dinero y no se hacen críticas a esas fundaciones, a Estados Unidos, o las políticas que ellos impulsan, entonces uno queda entrampado. La solución sería que las ong que reciben financiamiento sean transparentes en el uso que le dan y en los requisitos que se cumplieron para recibirlo.”⁸⁰

La solicitud de financiamiento o los proyectos desarrollados conjuntamente han llevado a que algunas ong mexicanas sean objeto en determinadas ocasiones de fuertes campañas de desprestigio, como ocurrió durante el conflicto chiapaneco. Acusadas de ser los *vehículos de intereses extranjeros*, las ong han afirmado constantemente que la defensa de los derechos humanos es un objetivo legítimo que no admite fronteras de ningún tipo, menos aún cuando el propio Estado mexicano se ha comprometido con dicha tarea. Por lo tanto, la elaboración y propagación de un discurso a favor de los derechos humanos, respaldado por los instrumentos internacionales que apoyan su defensa, ha sido la principal arma con la cual las ong han respondido a esas campañas de desprestigio. Este aspecto ha sido ampliamente discutido cuando se ha solicitado la intervención de ong internacionales para incrementar la presión sobre el Estado y los gobiernos locales. Los representantes del Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco” opinan que

⁸⁰ J. Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. Realizada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

"hasta ahora el gobierno del Estado (Oaxaca) y el gobierno federal necesitan tener una presión del exterior porque si no, no actúan. Ellos mismos han firmado una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos que muchas veces nosotros no conocemos; y, sin embargo, no ha existido una determinación de cumplirlos. Cuando la presión es nuestra, ellos se sienten presionados; pero se sienten más si perciben un impulso del exterior; quizás porque están muy preocupados en su imagen en el exterior y tratan de evitar su desprestigio internacional."⁸¹

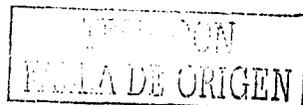
En cuanto al intercambio de información entre ong mexicanas e internacionales, se ha establecido una modalidad a partir de la cual se ofrecen testimonios de violaciones de derechos humanos ocurridas en diversas partes del país. Cuando esas violaciones constituyen *hechos representativos* de la situación que guardan tales derechos en México, se incorporan en los informes que algunas ong internacionales, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch America, elaboran una vez que miembros de ellas los constatan a través de las visitas que hacen.⁸² De modo tal que existe un intercambio de información, basado en el registro de violaciones graves de derechos humanos, que inicia en una ong local y pasa a otra nacional y termina en un reporte de una organización internacional de derechos humanos interesada en la situación mexicana.

c) Relación de las ong de derechos humanos con otros Estados

Otra vía de actuación explotada por las ong de derechos humanos es la relación que ellas, de manera individual o colectiva, despliegan para presionar a los gobiernos de otros países. Las políticas de derechos humanos o sobre el medio ambiente constituyen algunas de las arenas en las que cientos, si no es que miles, de ong quieren intervenir. De acuerdo con Peter Uvin, el

⁸¹ Verónica Vázquez de la Rosa, integrante del Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", entrevista elaborada el 7 de julio en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca

⁸² Es importante señalar que Amnistía Internacional publica un informe general cada año además de informes sobre un número muy amplio de países y temas particulares. Human Rights Watch realiza un informe anual así como otros parciales. S. Aguayo Quezada (comp.), op. cit., págs. 308 y 309.



gobierno estadounidense constituye la referencia obligada para una parte considerable de las ong no sólo de la región o del continente americano, sino del mundo entero.⁸³ Sin duda, esto tiene que ver con los resultados internacionales de las políticas de los países más ricos y poderosos en el planeta. No es casual, por tanto, que el desarrollo de coaliciones globales o de la región del Norte sobre cuestiones específicas incida en sus contrapartes del Sur, y que por medio de colaboraciones conjuntas promuevan el cambio en determinadas políticas.

El papel protagónico del gobierno estadounidense en tal proceso es innegable. En primer lugar, ese país continúa siendo la nación más poderosa, con un rol privilegiado indiscutible. Asimismo, Estados Unidos es particularmente sensible y vulnerable a las acciones y presiones de las ong. La cultura política en Estados Unidos se distingue, entre otras cosas, por el ejercicio constante del cabildeo en todos las instituciones políticas y niveles de gobierno. Finalmente, las ong estadounidenses abocadas al desarrollo son las más consolidadas del mundo; además, son especialmente hábiles en el trabajo de defensa y cabildeo. Según Uvin, la cuestión más importante que se desprende es que los gobiernos del Tercer Mundo son más sensibles a la presión que ejercen en ellos las ong de los países ricos, que a la que ejercen las organizaciones de su propia sociedad civil. El impacto que ocasiona la *sociedad civil global* en diferentes ámbitos nacionales refleja los desequilibrios en el poder y los recursos que benefician a los actores de los países ricos.

Al respecto Uvin agrega dos comentarios. El primero tiene que ver con el hecho de que un número limitado de ong cercanas al gobierno estadounidense han adquirido poder de una manera desproporcionada para influir en los resultados internacionales en el nombre de la humanidad y de los pobres del mundo. Los privilegios de la riqueza y el poder han estado presentes siempre en la definición de lo que es la pobreza y la forma o formas en que puede

⁸³ *Ibidem*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aliviarse. Y puede ser que existan algunas ong sinceramente preocupadas por la pobreza y los oprimidos, pero todas sus acciones están configuradas por sus valores, motivaciones, percepciones e ideologías. De aquí que surjan desacuerdos entre esas organizaciones y sus contrapartes del Sur. El segundo comentario está relacionado con los efectos que generan las políticas internacionales estadounidenses, ya que ellas constituyen un filtro del impacto mundial de las ong. Esto ocurre porque para que las ong triunfen, es necesario que maten sus posiciones de acuerdo a lo que es aceptable o no en el establecimiento de dichas políticas, y porque son esas políticas las verdaderamente decisivas.

Los autores que han estudiado el efecto boomerang (Thomas Risse, Margareth E. Keck y Kathryn Sikkink) no lo ven como un fenómeno negativo. No obstante, no puede negarse que Uvin tiene razón cuando critica la contribución por parte de las ong internacionales a la reproducción de las desigualdades de poder y recursos que subsisten en el mundo. En primer lugar, la presión ejercida por la comunidad internacional opera de una forma que no siempre es imparcial y carente de toda ideología. En segundo lugar, aunque esa presión puede tener consecuencias positivas (la caída de un régimen político violatorio de los derechos humanos), el problema radica en que no exista otra vía más que la presión internacional promovida por ong internacionales para influir en los gobiernos locales; el riesgo obvio es que las expresiones políticas opositoras nacionales sean ignoradas sistemáticamente por sus propios gobiernos.

En el caso mexicano, primero es pertinente mencionar que desde el año de 1976 el Departamento de Estado elabora un informe anual al Congreso sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país.⁸⁴ Estos informes generalmente suscitan polémica porque son considerados como una intromisión descarada del gobierno estadounidense en asuntos nacionales. El rechazo de numerosos actores mexicanos hacia esta práctica estadounidense

⁸⁴ S. Aguayo Quezada, El panteón de los mitos, México, Ed. Grijalbo / El Colegio de México, 1998, pág. 280.



puede expresar, según cada coyuntura, la desaprobación de la ingerencia de actores internacionales en problemáticas nacionales, la minimización de la violación de los derechos humanos, o bien, el desinterés en este asunto. Con todo, la publicación de esos reportes anuales no pasa desapercibida en el país, aun cuando sea utilizada como pretexto para lanzar encendidos discursos nacionalistas en contra tanto del intervencionismo norteamericano como de la participación de los actores no estatales defensores de los derechos humanos.

5.10 Conclusiones

En este capítulo se puntualizaron los temas más relevantes vinculados a la experiencia y trayectoria de las ong nacionales de derechos humanos estudiadas. Además, se profundizó en el contexto político del cual surgieron estas organizaciones así como en aquellos elementos que no sólo propiciaron su despliegue sino que, de hecho, lo fomentaron. Ciertamente, el crecimiento de las ong ha sido vertiginoso en los últimos años, sobre todo en los noventa, lo que puede verse en el simple dato de que el término ong representa una palabra conocida y, en el caso de las organizaciones de derechos humanos, constituye una referencia cercana para una parte considerable de la sociedad mexicana. A tal grado se ha divulgado la labor de las ong de derechos humanos, que la sociedad distingue estos grupos de las comisiones nacionales y estatales gubernamentales de derechos humanos. Sin duda, los derechos humanos se conciben como un asunto que incumbe e interesa a todos los que viven en el territorio nacional.

Más allá de esto, debe insistirse en la conexión entre el estado de derecho y la democracia. La pregunta es: ¿puede en México ocurrir un proceso de transformación democrática, sin que exista el verdadero respeto a los derechos humanos? Como se ha dicho, no hay manera de instaurar la democracia, y menos de consolidarla, con un estado de derecho

ausente. Ahora bien, lograr este difícil objetivo no es tarea exclusiva de las ong de derechos humanos; de hecho, aun queriéndolo, no podrían hacerlo ellas solas. Por lo tanto, el Estado, los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación, entre otros actores, también han participado, y es necesario que continúen haciéndolo, en la construcción del estado de derecho y en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Con todo, en el país ha comenzado un proceso de transformación democrática. Los resultados de la competencia electoral federal del 2 de julio de 2000 provocaron que por primera vez haya un presidente postulado por un partido político distinto al PRI. Pero, ¿este inusual acontecimiento basta para afirmar que México es un país democrático? La respuesta de las ong de derechos humanos sería negativa cuando contemplan un panorama en donde todavía no se ha logrado el respeto de los derechos humanos. En efecto, la democracia no se construye exclusivamente mediante procesos electorales.

Por otro lado, las actividades de las ong de derechos humanos no se restringen al espacio nacional. La participación en ámbitos internacionales interesados en la defensa y promoción de tales derechos es una cualidad que las distingue hoy más que nunca. La globalización y la sociedad red han fomentado la incorporación de actores nacionales e internacionales (estatales y no estatales) en el mundo de los derechos humanos. Por este motivo, las ong recurren a instancias internacionales para denunciar el incumplimiento del Estado mexicano de los tratados, acuerdos y pactos que ha suscrito y de las convenciones a las que se ha sumado en materia de defensa de los derechos humanos.

Por el momento, las ong nacionales de derechos humanos se han propuesto la tarea de incidir en la construcción del estado de derecho. Según se ha visto, los obstáculos para alcanzar tal meta son muchos y difíciles de superar. En primer lugar, se deberían contrarrestar aquellos factores que incrementan la vulnerabilidad de los grupos de la población. Sin

embargo, la cuestión es cómo disminuir la pobreza, la discriminación y la marginación para que los grupos de la población que viven en condiciones de vulnerabilidad, puedan ejercer de manera real sus derechos. En segundo lugar, los gobernantes federales, estatales y municipales tendrían que respetar la ley y actuar conforme a los compromisos internacionales que en materia de derechos humanos han contraído, suscrito y apoyado. En tercer lugar, la amplia gama de actores nacionales e internacionales que se abocan a la solución de un problema global, en este caso los derechos humanos, tendría que encontrar las formas y mecanismos que permitiesen tal fin. Pero deberá ser tal su intervención, que la soberanía de los Estados sea respetada, sin menospreciar los derechos de la población. En cuarto lugar, deberá insistirse en la construcción de una cultura de los derechos humanos, pues el respeto de éstos es la única garantía para que hombres y mujeres posean una vida digna.

Ahora bien, un aspecto central que aún falta por analizar es el relativo a la diversidad de relaciones que el Estado ha establecido con las ong. Como se recordará, la hipótesis central de esta investigación es que la transformación democrática implica la democratización de las formas y mecanismos a través de los cuales se vinculan el Estado y la sociedad. De este modo, es necesario saber de qué manera (o maneras) las ong de derechos humanos y el Estado mexicano se relacionaron en los años noventa para conocer si la democratización que comenzó a despuntar en esos años se materializó en formas novedosas de interacción política entre ambos. Justamente, el siguiente capítulo está dirigido al estudio y reflexión de este tema.

Capítulo 6

Las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano en el marco de transformación democrática en los 1990's

En los capítulos anteriores se expusieron algunos rasgos del contexto nacional e internacional, especialmente aquellos relativos a la situación nacional de los derechos humanos y algunas de sus variantes locales más significativas. La recuperación del discurso de tales derechos tanto en su dimensión internacional como nacional permitió, a su vez, conocer la multiplicidad de actores locales y transnacionales que realizan numerosas actividades vinculadas con la defensa de los derechos humanos en el mundo. Estos fenómenos aluden a procesos políticos de gran trascendencia en las sociedades contemporáneas, puesto que en ellos se expresan los alcances de la globalización, las transformaciones del Estado moderno al igual que la adjudicación de nuevos sentidos y significados a las ideas de democracia, sociedad civil y ciudadanía. Por estas razones, fue necesario incluir los planteamientos teóricos presentes en el debate contemporáneo en la ciencia política, la sociología y otras disciplinas afines, que buscan comprenderlos y explicarlos.

Ahora bien, el presupuesto principal de esta investigación es que todo proceso de democratización requiere de la democratización de las formas y mecanismos mediante los cuales interactúan el Estado y la sociedad. La selección de las ong de derechos humanos, en

279

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

este sentido, es muy pertinente ya que a partir de su análisis es posible conocer de qué manera estas organizaciones han contribuido a la conformación de este proceso político. En efecto, el análisis de este proceso, encuentra en la actuación de las ong de derechos humanos una de las mejores expresiones para indagar qué tanto se puede hablar de la democratización del régimen. Como se ha señalado en los capítulos precedentes, el autoritarismo se distingue porque el Estado (en sus distintos niveles, estructuras e instituciones) actúa sin apearse a la ley; por lo tanto, la inexistencia de un estado de derecho abre las puertas al abuso constante e impune de los derechos humanos de sus ciudadanos. La existencia de verdaderas ong y, en particular, su interacción con el Estado y sus instituciones, los partidos políticos, los medios de comunicación y la sociedad dan cuenta de cierto avance democrático, por lo menos formalmente. No obstante, en el caso mexicano es especialmente importante no quedarse en el plano formal o en el de las apariencias ya que, como se ha visto antes, durante décadas México parecía ser uno de los países más interesados en la defensa de los derechos humanos cuando, en contraste, los gobiernos ni siquiera reconocían públicamente las violaciones a los derechos humanos que se cometían en el territorio nacional. Por ello, es muy pertinente explorar cuáles fueron las relaciones entre el Estado y las ong teniendo como marco un período en el que la democracia avanzó significativamente (sobre todo en la competencia entre partidos), para saber si este proceso fue más allá del ámbito electoral y si la participación organizada de los ciudadanos se convirtió también en un rasgo de este cambio político.

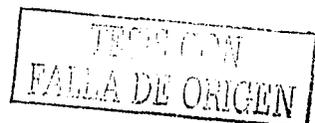
Una aportación central de este capítulo, y de la investigación en su conjunto, es la elaboración de una tipología original cuyo propósito es ilustrar las relaciones que mantuvieron el Estado y las ong de derechos humanos durante la última década del siglo XX. Como se verá adelante, los factores que intervienen en la configuración de múltiples relaciones son diversos y, por tanto, no dependen sólo de que en un momento dado, el Estado o las propias ong se

hayan propuesto tener una relación democrática. Este tipo de relación es, en efecto, una meta de las ong y, en ese sentido, podría ser una de las principales aportaciones de las ong a la democratización de las formas en que el Estado y la sociedad mexicana interactúan. Sin embargo, esta no fue su única contribución: no puede menospreciarse que estas organizaciones consiguieron colocar el tema de los derechos humanos en la agenda política nacional, y al hacerlo, convirtieron el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho en ingredientes esenciales de la transformación democrática.

Así, este capítulo final está dedicado tanto a la exposición de las distintas relaciones de las ong de derechos humanos con el Estado en los años noventa como a la exploración de los elementos más significativos que influyeron en la conformación de tales relaciones. Para ello, fue necesario incluir un breve bosquejo de lo que significaron estas relaciones en el marco de democratización de México y, en especial, en las luchas ciudadanas en torno a la defensa de los derechos, el nacimiento y propagación de las ong y las reacciones del Estado mexicano. La relevancia de las ong en el contexto nacional expresa la modificación de los contenidos de la política, la participación ciudadana y la dimensión cultural que impregna a la política. Una discusión que no podía estar ausente es aquella acerca del éxito de las acciones de las ong. Si bien el término éxito puede ser relativo (en cuanto a qué, quién y cómo se evalúa una actividad o un proyecto determinado), es importante que el debate trascienda la inmediatez que le es inherente y que arribe a un estudio profundo y objetivo de las ong en el contexto nacional.

6.1 Las relaciones entre el Estado y las ong de derechos humanos a la luz del proceso de democratización en México

Una de las líneas de investigación sobre la actuación de las ong de derechos humanos en el marco del proceso de democratización busca saber si la participación de las ong es la que ha



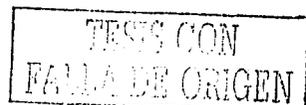
dado lugar a la configuración de relaciones (más) democráticas; o, si por el contrario, han sido otros actores políticos ---incluso el Estado, por medio de iniciativas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)¹-, quienes han contribuido decisivamente al establecimiento de tales relaciones. Este análisis requiere considerar la complejidad del proceso que implica la participación de organizaciones de la sociedad civil en la transformación de las relaciones del Estado con la sociedad, al igual que la diversidad de contextos en que estas relaciones ocurren; pues, de lo contrario, fácilmente se arribaría a conclusiones erróneas. En pocas palabras, la cuestión a indagar es si las ong nacionales de derechos humanos son agentes de cambio, junto con otras organizaciones, o bien, si ellas son sólo beneficiarias de los cambios políticos gestados en el régimen político.

Al respecto, son ilustrativas las conclusiones a las que arriban Joe Foweraker y Todd Landman en un reciente estudio sobre la lucha por los derechos ciudadanos en México.² Estos autores encontraron que los movimientos sociales, que nacen a raíz de demandas materiales, y aquellas protestas, movilizaciones y movimientos sociales, que exigen el reconocimiento y respeto de los derechos civiles, se retroalimentan y constituyen mutuamente. Observando los casos de Brasil, Chile, España y México, Foweraker y Landman comparan sistemáticamente, por un lado, la diferencia entre los derechos formalmente establecidas y los derechos que se ejercen en realidad; y, por el otro, la actividad de los movimientos sociales, especialmente de los trabajadores.³ Basados en este análisis concluyen que "el discurso de los derechos

¹ La articulación de la relación entre el Estado y la sociedad mexicana fue uno de los principales objetivos del PRONASOL.

² Joe Foweraker y Todd Landman, "Individual rights and social movements: a comparative and statistical inquiry", en B. J. Pol. S., núm. 29, 1999, pp. 292 - 322. La versión completa de esta investigación es: J. Foweraker y T. Landman Citizenship rights and social movements. A comparative and statistical analysis, Oxford, Oxford University Press, 1997, xxvii, 296 p.

³ Esta razón, explican los autores, se debe a que los movimientos de trabajadores son los únicos movimientos sociales que realizan huelgas, las cuales pueden ser cuantificables y comparables en diferentes contextos y momentos.



individuales y el de los movimientos sociales no sólo coexisten en el ámbito público, sino también cada uno incide en el desarrollo y la trayectoria política del otro."⁴ En el caso particular de México, observaron que las iniciativas gubernamentales y el comportamiento del régimen estimulan a los movimientos laborales y a otros, a que actúen de forma conjunta con el propósito de hacer valer sus derechos. Pero lo más importante es que los integrantes de dichos movimientos, al percibir la gran brecha entre el reconocimiento formal de los derechos individuales y su ejercicio real, tratan de disminuir esa distancia.

Tomando en cuenta estos hallazgos, resulta inapropiado plantearse la pregunta de quién influye en quién (el Estado o la sociedad civil), cuando se ha visto que la relación es profundamente más compleja y multidireccional. La dificultad, en efecto, aumenta cuando se consideran diversos factores, tanto nacionales como globales, que hacen de la configuración de la relación del Estado con la sociedad un fenómeno particular. En la experiencia de las ong nacionales de derechos humanos, la relación que establecen con el Estado se ve afectada, en primera instancia, por la disposición que ambos actores tienen de establecer una relación;⁵ pero también, por otros elementos como la naturaleza desigual en cuanto al ritmo y alcance de la construcción democrática, la presión internacional dirigida al respeto de los derechos humanos en México,⁶ el lugar que ocupan los derechos humanos en las agendas nacional e

⁴ J. Foweraker y T. Landman, "Individual rights...", en *op. cit.*, págs. 313 y 314.

⁵ Una opinión común entre los miembros de las ong de derechos humanos es que al principio, el Estado las veía como una amenaza porque ellas publicaban informes con datos precisos sobre la violación de los derechos humanos en México. Victor Clark Alfaro comenta respecto a esto que "las cosas han cambiado. Nuestra relación actual es una relación "cordial". En los ochenta y principios de los noventa era una relación de confrontación, hoy no. Esto cambió porque el Estado ha entendido el rol de oficinas como ésta. Ha sido un proceso largo de educación: al principio no sabían qué sentido tenía una oficina como ésta. Nosotros también hemos tenido que aprender, por lo pronto, a conocer la estructura gubernamental y saber como movernos en esa maraña". Victor Clark Alfaro presidente de la Comisión Binacional de Derechos Humanos, A. C.; entrevista realizada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.

⁶ Como se mencionó en el tercer capítulo, es imprescindible mencionar que hasta hace pocos años organizaciones internacionales de la talla de Amnistía Internacional y Human Rights Watch, no se interesaban por la situación de los derechos humanos en México.

internacional, la atención de la opinión pública nacional hacia esta cuestión, etcétera. Asimismo, la actuación de las ong no sería efectiva si no hubiesen atravesado por un proceso de transición de la protesta a la propuesta,⁷ el cual les permitió establecer fuertes contactos con numerosos actores y participar con organizaciones internacionales abocadas a la defensa de los derechos humanos, a través de la modalidad de la red.

Uno de los cambios más relevantes en torno a los derechos humanos fue el creciente interés de la sociedad mexicana por la defensa de los mismos. Los derechos humanos se convirtieron en temas de campañas públicas, talleres, eventos y foros de discusión; fueron creadas comisiones sobre esta materia en la Cámaras de Diputados,⁸ en el Senado⁹ y en los partidos políticos;¹⁰ en varias dependencias gubernamentales se conformaron direcciones o áreas dedicadas a la protección de los derechos humanos;¹¹ también aparecieron secciones de periódicos dedicados a los derechos humanos. En fin, como ha dicho Mariclaire Acosta, en

⁷ Esta idea fue expuesta por Elio Villaseñor, en una entrevista realizada en febrero de 1996 en la ciudad de México, todavía como presidente de Equipo Pueblo. Villaseñor comentó que en los años ochenta, cuando las ong buscaban solucionar problemas en materia de servicios públicos y de educación, comenzó a generarse una lógica donde "en vez de presentar sólo los problemas, estos se exponían pero acompañados de soluciones."

⁸ "La Cámara de Diputados aprobó el 18 de mayo de 1993 la creación de una Comisión de Derechos Humanos en la capital de la República. En el dictamen sobre la iniciativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se especifica que esta Comisión tendrá como funciones principales la orientación ciudadana; la verificación de la eficiencia, diligencia y honestidad en los servicios de defensoría de oficio que presta el Estado; y la recepción de quejas sobre irregularidades y violaciones a los derechos humanos." LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, *La voluntad de nuestro pueblo. Memoria de la LV Legislatura*, México, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1994, pág. 180.

⁹ "La Comisión de Derechos Humanos es una instancia que por los asuntos o área de su competencia realiza acciones para el desarrollo y estímulo de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos los mexicanos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o de cualquier otra índole. La Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República se crea originalmente como Comisión Especial de Derechos Humanos en la LIII Legislatura y, en noviembre de 1994, por acuerdo de los Senadores de la LVI Legislatura, se le otorga el rango de Comisión permanente." <http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/cddl/ie/bienvenida.htm>

¹⁰ Por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática tiene las secretarías de derechos humanos y asuntos indígenas, de derechos de la tercera generación y de equidad. (www.prd.org.mx)

¹¹ La Procuraduría General de la República tiene una Dirección General de Protección a los Derechos Humanos; la Secretaría de Relaciones Exteriores posee una Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia. La Secretaría de Gobernación cuenta con varios órganos desconcentrados vinculados, de algún modo, con la protección de los derechos de poblaciones específicas como el Instituto Nacional de Migración, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer. La Secretaría de Salud incluye una Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

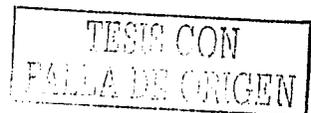
estos años hemos testificado la transformación, aún en curso, de los derechos humanos entendidos como un asunto diplomático a un asunto que compete a la sociedad en su conjunto.¹² Este enorme cambio llevó a que el desconocimiento inicial de la población sobre los derechos humanos,¹³ se convirtiera en una preocupación ahora compartida por todos.¹⁴

En el terreno público ha sido ampliamente analizado el hecho de que los derechos humanos han llegado a ser, de manera muy eficaz y eficiente, un eje articulador de las luchas políticas de distintos grupos sociales. Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink han estudiado este fenómeno global y han concluido que la utilización del discurso de los derechos humanos representa hoy un recurso estratégico para luchas de sectores pobres y marginales que de otra forma pasarían desapercibidas, o bien, no alcanzarían la atención nacional e internacional

¹² Mariclaire Acosta Urquidí hizo este señalamiento en su participación en la conferencia "Transición democrática y protección de los derechos humanos" organizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, celebrada el 1º de febrero del 2001 en la ciudad de México. Acosta Urquidí ha sido una de las principales activistas de derechos humanos en nuestro país. Se desempeñó como presidenta y miembro fundador de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y como directora ejecutiva de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. En el 2000 el presidente Vicente Fox, intentó nombrarla como la primera Embajadora Especial de los Derechos Humanos y la Democracia; al siguiente año fue designada como subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia. Consultarse: <http://www.segob.mx/comunicados/dgcs/2001/sep/b-179.htm>

¹³ Al respecto es ilustrativo el testimonio de Clark Alfaro acerca del origen de la Comisión Binacional de Derechos Humanos. En sus palabras cuenta que "cuando decidí abrir la oficina de derechos humanos, la gente nos preguntaba qué hacíamos, qué era eso de derechos humanos, lo confundían con recursos humanos. Era muy curioso, porque la gente no estaba informada." V. Clark Alfaro presidente de la Comisión Binacional de Derechos Humanos, A. C., entrevista realizada el 14 de junio del 2000.

¹⁴ Sin duda, este cambio se encuentra todavía en curso ya que implica no sólo la adquisición de nuevos conocimientos: se trata de la transformación de las formas de ver y vivir la vida; por lo tanto, es un proceso más lento. En este sentido, la experiencia de las ong chiapanecas, en concreto la manera en que transmiten la información sobre los derechos humanos, es muy ilustrativa: "La transmisión de conocimientos ha ido cambiando porque también nosotros vamos caminando junto con ellos y vamos construyendo nuevas técnicas. En un inicio el trabajo era sólo informativo: los promotores pedían a las autoridades un espacio en las asambleas comunitarias para hablar sobre los derechos humanos. Con el paso del tiempo vimos que no era suficiente que, independientemente de que en las comunidades existe una cultura oral, de lo que se trataba era de llegar más allá, sobre todo con las mujeres y los niños que solo escuchaban la información. Entonces decidimos buscar otras formas y fue cuando pensamos implementar el teatro guiñol. Ahora estamos en un proceso de inventar historias o cuentos con contenidos de derechos humanos. Hemos visto que hay mayor incidencia en las comunidades, más impacto, participación e interés de las mujeres, los niños y de los varones. Usar el teatro ha resultado muy llamativo y la gente ha mostrado mucho interés." Alma y Fernando, miembros del Colectivo de Educación para la Paz, A. C. Entrevista realizada el 20 de junio del 2000, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.



buscadas.¹⁵

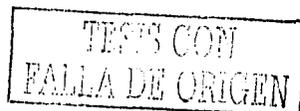
Pero, además de denunciar la persistencia de prácticas contrarias a la defensa y respeto de los derechos humanos, las ong de derechos humanos también buscan la existencia de un estado de derecho. Al respecto tanto los especialistas en el tema como los representantes y miembros de estas ong han señalado una y otra vez que el estado de derecho es vital para la defensa de estos derechos y para la democracia de cualquier nación. De este modo, estas organizaciones plantean demandas al Estado que no se circunscriben al beneficio o interés de quienes las integran; en otras palabras, sus demandas conciernen a todos los que habitamos este país, sin distinción de ningún tipo.

Adicionalmente, se tiene claro que los cambios políticos, jurídicos y culturales reclamados por las ong de derechos humanos (en materia legal, normativa o referentes a prácticas políticas y valores culturales) no ocurren de manera rápida ni absoluta. Con todo y que las ong de derechos humanos aspiran a la instalación de un régimen democrático, a la existencia de una sociedad democrática y a un estado de derecho real, es inevitable considerar que el proceso que implica la consecución de estos propósitos es discontinuo y contradictorio, más aún cuando la democratización está en curso. Esto conduce a pensar que en el plano de la realidad, es imposible hablar de una relación totalmente democrática o antidemocrática.

Vinculado con la idea anterior, es preciso recordar brevemente algunos de los planteamientos de Theda Skocpol sobre la noción de autonomía del Estado, para entender que la posibilidad de que las demandas sociales sean satisfechas requiere más que interés y la voluntad de la autoridad a quien se apele.¹⁶ Esta autora establece que todo Estado se encuentra limitado en

¹⁵ Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998, xii, 228 p.

¹⁶ Theda Skocpol, "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", en Peter Evans, Dietrich Reschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University



cuanto a la disponibilidad de recursos materiales, financieros y humanos. Además, el Estado no es un actor unitario, ya que incluye autoridades nacionales, estatales y locales responsables de las tareas de gobierno, legislación y aplicación de la ley. Por lo tanto una decisión nunca depende exclusivamente de una autoridad, sea ésta federal, estatal o local. Así, la capacidad del Estado para elaborar e implementar políticas que den respuesta a esas demandas sociales representa una cualidad relativa y temporal. Este factor incide, a su vez, en que la solución de las demandas de las ong de derechos humanos adquiera modalidades y contenidos distintos, según el contexto del cual emerjan. En el caso de México, las soluciones responden a distintas problemáticas en materia de derechos humanos, algunas de las cuales son características de una entidad o de una región.

En el capítulo anterior se vio que la formación y articulación de las demandas políticas de las ong de derechos humanos remiten a procesos que no se desarrollan solamente dentro de los márgenes de la sociedad y, en particular, de las ong de derechos humanos. La expresión política de las demandas expuestas por las ong no es, por tanto, ni una respuesta mecánica de esos grupos ni un proceso desarrollado exclusivamente en los espacios de la sociedad. Como se analizará más adelante, los puntos de encuentro entre el Estado y la sociedad, en este caso las ong de derechos humanos, permite la creación de demandas y alternativas en materia de derechos humanos. En determinadas ocasiones las propuestas son elaboradas por el Estado, en otras es la sociedad quién las hace, pero también existen algunas que surgen a la luz de los espacios que comparten ambos actores.

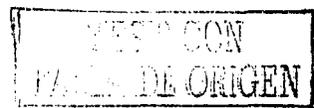
Finalmente, la exposición de estos comentarios tuvo la intención de esbozar algunos elementos del análisis sobre las relaciones del las ong de derechos humanos con el Estado que será realizado con mayor profundidad en este capítulo. Por lo pronto, hay que concluir este

apartado conservando dos ideas básicas: la primera es que dentro de los principales rasgos de esas relaciones resalta el carácter cambiante y dinámico de las mismas, puesto que se desenvuelven en el marco de un profundo proceso de transformación política.¹⁷ La segunda es que no se trata de una sino de varias relaciones, algunas de ellas posiblemente opuestas entre sí, que ocurren de manera simultánea y que no conservan ningún orden progresivo. Un comentario metodológico importante que debe hacerse es que uno de los aspectos más interesantes de esta relación, es que corresponde a un fenómeno muy complejo (quizás sea analíticamente muy claro, pero en la realidad todos sus rasgos se traslapan), donde no todo es cambio y donde tampoco se trata sólo de la creación y ejecución de diseños institucionales que favorezcan la comunicación y solución de las demandas que la sociedad le plantea al Estado.

6.2 La democratización y el cambio en la política

La idea de democratización rescata los avances que en materia de democracia formal se han registrado en los últimos años en México. Asimismo, recupera aquellos cambios que se han generado paulatina y simultáneamente en el ámbito de la cultura política. Es cierto que los primeros adelantos son más visibles que los segundos. De hecho, la posibilidad de observarlos y cuantificarlos en el progreso electoral de los partidos distintos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por ejemplo, facilita señalar las pequeñas y continuas victorias que

¹⁷ El carácter cambiante de las relaciones entre el Estado y las ong no es una característica exclusiva de esta vinculación. Roderic A. Camp, por ejemplo, al estudiar las relaciones entre el Estado y el sector privado en México encuentra que éstas nunca han sido estáticas. Al profundizar en su investigación sobre los empresarios y la política, halló la presencia de un proceso político complejo: "A medida que una sociedad capitalista se desarrolla, crea instituciones para la canalización de las demandas de diversos grupos hacia el Estado. Las estructuras institucionales de México, tales como las organizaciones de grupos de intereses, heredaron ciertas características de la cultura más amplia. Las estructuras institucionales se superponen a fuertes modelos culturales que no desaparecen jamás y el comportamiento organizado obedece más a los modelos tradicionales que a las construcciones institucionales modernas, superficiales." R. A. Camp, Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pág. 26.



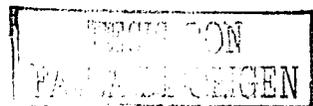
apuntan a la instauración de la democracia en el país. Pero cuando se trata de analizar el impacto que un conjunto de ong nacionales de derechos humanos ha tenido en la construcción de la democracia, la medición es compleja. Si bien hay actividades realizadas por estas organizaciones que sí pueden ser medidas (seminarios, talleres, proyectos, quejas presentadas o casos resueltos), existe otro tipo de participación, como su colaboración en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que no puede medirse y tampoco responde exclusivamente a la acción de un sólo actor.¹⁸

La literatura abocada al estudio de la democratización y de los nuevos modos de participación política ha destacado que el significado y la práctica de la política han cambiado. Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar comparten el interés por investigar las dimensiones culturales de la política, analizando qué tanto el significado político de los movimientos sociales ha retrocedido con el avance (o retorno) de la democracia formal y electoral en gran parte de América Latina.¹⁹ Estos autores encontraron que las dimensiones políticas de la cultura se materializan en las luchas culturales que los movimientos sociales establecen sobre las representaciones y los significados y llegan a vincularse con las demandas que apuntan hacia el campo de los derechos. En este tipo de participación política se observa con gran nitidez cómo la cultura y la política se compenetran.

Perspectivas analíticas como ésta cuestionan el éxito de las democracias latinoamericanas contemporáneas. Los datos sobre pobreza, marginación, desempleo, discriminación y exclusión indican que el diseño y desempeño de las democracias latinoamericanas están lejos de ser satisfactorios. Por ello, aquí los movimientos sociales pueden desempeñar un papel

¹⁸ Hemos visto ya como Foweraker y Landman construyen indicadores numéricos para medir en cuatro países la brecha existente entre los derechos formalmente establecidos y aquellos que son ejercidos en la realidad. Véase J. Foweraker y T. Landman, op. cit.

¹⁹ Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), Cultures of politics. Politics of cultures. Revisioning latin american social movements, Westview Press, 1998, xiii, 459 p.

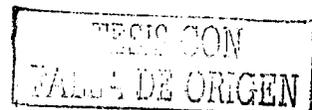


determinante en la lucha política sobre el proyecto alternativo para la democracia. No sorprende, en efecto, la insistencia constante sobre el papel de los movimientos sociales en la redefinición no sólo del sistema político sino también de las prácticas culturales, sociales y económicas que podrían engendrar un ordenamiento democrático para la sociedad en su conjunto.

Los autores retoman a Glenn Jordan y Chris Weedon, quienes anunciaron que la cultura no es una esfera sino una dimensión de las instituciones económicas, políticas y culturales. La cultura es, además, un conjunto de prácticas materiales que constituye significados, valores y subjetividades. Jordan y Weedon sostienen que la definición de política cultural (*cultural politics*) fundamentalmente determina los significados de las prácticas sociales y, más aún, de aquellos individuos y grupos que tienen el poder para definir esos significados. El concepto de política cultural está relacionado con la identidad y la subjetividad, ya que la cultura aporta los fundamentos para la constitución de la idea del *nosotros*.

Ahora bien, es cierto que las ong de derechos humanos no son movimientos sociales; sin embargo, estas organizaciones tienen una dimensión que se sitúa entre la cultura y la política. Por ello, aquí se incorporan los planteamientos de Álvarez, Dagnino y Escobar expuestos líneas arriba. La decisión de incorporarlos está fundamentada en un propósito central de las ong de derechos humanos que, por momentos, ha sido minimizada tal vez por lo lejano que se ve su consecución: la creación de una cultura de los derechos humanos.

En el apartado previo se hizo mención de esta aportación de las ong de derechos humanos a la transformación democrática de México. La cultura de los derechos humanos hace referencia a la defensa de esos derechos y a la urgencia de un estado de derecho real. Por un lado, diversos estudios teóricos y empíricos han mostrado que el autoritarismo no es una



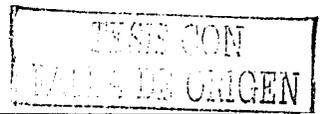
práctica exclusiva del Estado, del gobierno o de los gobiernos priistas.²⁰ El autoritarismo ha sido y es, todavía, un rasgo de la cultura política mexicana. Por ello, no es casual que el autoritarismo encuentre albergue y se reproduzca incesantemente dentro de la sociedad, los partidos políticos de oposición o los nuevos gobiernos no priistas.

La democratización es un proceso político que implica la resignificación y desestatización de la política, la incorporación de nuevos y diversos actores políticos, la transparencia y rendición de cuentas, la responsabilidad de numerosos actores, la creación y revitalización de la sociedad civil, la construcción de nuevos contenidos de la ciudadanía y de la participación política. Sin duda, varios de estos elementos son impulsados por otros fenómenos más abarcadores, como la globalización, pero no hay duda de que interfieren en los procesos de democratización locales.

El impacto de los movimientos sociales en la democratización de México, es abordado por Neil Harvey tomando como ejemplo a la rebelión zapatista. En *The Chiapas rebellion. The struggle for land and democracy*, Harvey profundiza en la implicación política que tuvo el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el significado y ámbito de la democracia y la ciudadanía.²¹ Según él, una de las principales aportaciones del zapatismo es la percepción de que la democracia es central en la articulación de las luchas populares en contra de numerosas

²⁰ Las propias ong de derechos humanos han presenciado cómo la conducta de los gobiernos estatales panistas ha sido la misma que las de los priistas. Clark Alfaro comenta "a finales de 1989, cuando el PAN llegó al gobierno del Estado, en los primeros meses tuvimos una relación cordial y sin conflictos. Nosotros (los de la CBDH) seguimos haciendo nuestro trabajo en la misma línea, aunque el gobierno pensó que íbamos a cambiar de actitud. En 1991, escuchamos rumores de que la policía del estado continuaba torturando a menores y, aunque me queda muy claro de que esto no era un proyecto panista, la tortura era un hecho. Documentamos bien los hechos, con fotos, grabaciones, etcétera. Esto le cayó al gobierno como una bomba, porque no lo esperaban. Su reacción fue como la de los priistas: de entrada, negar los hechos y desacreditar nuestros informes, aun cuando había 50 menores ilegalmente internados en la penitenciaría para adultos del estado." Víctor Clark Alfaro presidente de la Comisión Binacional de Derechos Humanos, A. C.; entrevista realizada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.

²¹ Neil Harvey, *The Chiapas rebellion. The struggle for land and democracy*, Durham y Londres, Duke University Press, 1998, 292 p.



formas de opresión. De este modo, sus demandas van mas allá del ámbito económico, llegando a constituir la expansión de prácticas culturales, sociales, económicas y políticas democráticas en todas las esferas de la vida mexicana.²²

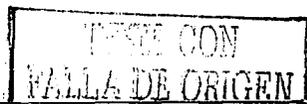
Es posible establecer un paralelismo entre algunas ong de derechos humanos y el zapatismo. Se puede decir que la fuerza de las ong no radica en la capacidad real que tengan para crear nuevos marcos jurídicos que erradiquen cualquier posibilidad de violación de los derechos humanos o que resuelvan satisfactoriamente todo acto en contra de estos derechos. De igual forma, el potencial del zapatismo no se encuentra en su capacidad militar o política. En ambos casos, su indiscutible fuerza radica en que su sola presencia afecta las comprensiones culturales y políticas sobre democracia y ciudadanía.

A fines del siglo XX en México han surgido diversos actores que pugnan por la redefinición de la ciudadanía y la democracia. Muchos de ellos inicialmente establecieron metas concretas e inmediatas, con un alcance que no pretendía rebasar los márgenes locales; pero conforme su actuación se desplegó, concluyeron que esas demandas, al principio consideradas particulares, no serían satisfechas si no existiesen nuevas concepciones y prácticas ciudadanas.

Peter Uvin también llega a esta misma conclusión pero por un camino diferente.²³ Para él, la trascendencia del fenómeno político de las ong no se remite a si ellas son o no un actor transnacional que interviene, como nunca antes, en las políticas públicas. El cambio real que las ong significan en las sociedades contemporáneas está en la amplitud de los intereses sociales que ellas representan, algunos de los cuales se orientan hacia la democratización

²² *Ibid.*, págs. 199 y ss.

²³ Peter Uvin, "From local organizations to global governance: the role of ngos in international relation", en Kendall Stiles (comp.), *Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives*, Nueva York, St Martin's Press, 2000, x, pág. 18.



nacional e internacional. Si en algo hay consenso es que es urgente, hoy por hoy, analizar procesos políticos como éstos en donde, según Álvarez, Dagnino y Escobar, se establece un diálogo entre la política y la cultura.²⁴ De otra manera, las investigaciones abocadas a su estudio pueden ser limitadas y, hasta cierto punto, equivocadas.

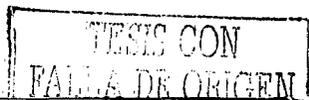
En el siguiente apartado se analizarán detenidamente algunas perspectivas teóricas centradas en el Estado y en las relaciones que mantiene con la sociedad. La razón de esto es obvia: antes de examinar los distintos tipos de relaciones que el Estado mexicano mantiene con las ong nacionales de derechos humanos, es indispensable discutir ciertos presupuestos que permiten entender y explicar esas relaciones.

6.3 Precisiones analíticas sobre la construcción de la tipología

Este estudio aborda las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano en los noventa. Se consideran ambos actores de manera agrupada aun cuando no se trata, en términos reales, de actores unitarios y compactos. Así, por un lado se encuentran aquellas ong cuya presencia nacional y participación política son incuestionables, razón por la cual han sido seleccionadas. Y, por el lado del Estado, éste se visualiza como el conjunto de representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que lo integran. Esta perspectiva no niega la existencia de desacuerdos y diferencias entre los distintos representantes del Estado y de las ong, diferencias que serán recuperadas oportunamente cuando se consideren relevantes o significativas.

Pero del Estado, hay que decir todavía más. Uno de los puntos de partida de este estudio es la distinción entre Estado y gobierno. Ambos conceptos son utilizados con laxitud y

²⁴ S. E. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (comps.), op. cit.



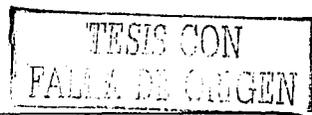
generalmente son considerados sinónimos; sin embargo, esta apreciación es incorrecta. En palabras de Roderic A. Camp, "el Estado es el concepto más amplio de los dos, comprende un conjunto permanente de instituciones, que incluyen al gobierno, el sistema de partidos y la burocracia."²⁵

Ahora bien, el establecimiento de una relación entre dos o más actores políticos tiene como supuesto los deseos de por lo menos un actor por alcanzar cierto nivel de interacción. Tales deseos están impregnados por valores, percepciones y actitudes sobre el otro, así como sobre la utilidad del establecimiento de una relación. Este hecho implica la consideración de una *no relación*: aunque parezca un juego de palabras, esta categoría revela los obstáculos que en cierto momento impiden la relación; también exhibe, de manera contundente, la apreciación que un actor tiene del otro, y viceversa.

Adicionalmente, es indispensable recuperar el marco institucional que favorece o dificulta dicha relación en un momento dado. Al hablar del marco institucional se piensa en los instrumentos jurídicos que reconocen a estas organizaciones y definen los espacios institucionales en los que estas organizaciones pueden participar en la definición de las políticas públicas. En general, la existencia de leyes y programas de participación de la sociedad civil expone la forma en que los gobiernos federales y locales conciben dicha participación.

Si bien el propósito de este capítulo es describir cómo han sido las relaciones que aquí interesan y, en la medida de lo posible, explicar por qué han sido así, vale la pena mencionar que diversos autores al abordar este tema incluyen propuestas sobre cómo deberían o podrían ser tales relaciones tomando en cuenta diferentes elementos. Entre éstos destaca el hecho de

²⁵ R. A. Camp, "The presidency, the party, and the state", en George W. Grayson (comp.), Prospects for democracy in Mexico, EUA y Reino Unido, Transaction Publishers, 1990, pág. 3.

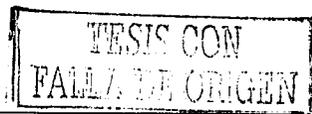


que la actuación de las ong podría contribuir al desempeño de un gobierno democrático, la utilidad que las ong podrían tener en el proceso de las políticas públicas o bien la capacidad de las ong para fomentar la existencia de una sociedad civil democrática. No obstante, el problema no es cómo justificar el establecimiento de una relación democrática, participativa, creativa e incluyente entre el Estado (o gobierno) y las ong de derechos humanos. La cuestión de fondo es por qué no se ha dado tal relación, inclusive cuando existe cierto consenso sobre cómo debería ser.

Esta perspectiva analítica rechaza el desarrollo progresivamente uniforme que avanzaría desde una *no relación*, pasando a una relación autoritaria, para concluir en una relación democrática. Lo interesante es que puede haber relaciones simultáneas cuyas características sean contrapuestas; o bien, que dentro de los dos grupos de actores existan diferentes reacciones y actitudes de unos hacia otros. Por ello se optó por una tipología y no por un análisis por etapas cronológicas ya que la información disponible muestra que no ha existido un proceso evolutivo gradual en las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano. Cuando estas relaciones han cambiado, no lo han hecho de un día para otro.

Por último, si el contexto político está enmarcado por una construcción democrática, que obedece a un fenómeno contradictorio y fragmentado, las relaciones entre ambos actores también se ajustan a esa lógica. Por ello, los diversos tipos de relaciones que se exponen adelante están siempre permeados por el conflicto, aunque éste aumenta o disminuye de acuerdo a qué tanto los proyectos e intereses de ambos actores convergen.²⁶

²⁶ Esta apreciación fue recuperada de: Evelina Dagnino, "Sociedad civil, espacios públicos y democratización en Brasil" Ponencia presentada en el 1er Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Universidad de Salamanca, 9-11 de julio de 2002.



6.4 La tipología

La tipología incluye seis relaciones: la autoritaria, de suplantación o sustitución de papeles, la democrática, la sociedad vista como un conjunto de consumidores y la clientelar. Asimismo se considera la *no relación* que destaca los obstáculos para el establecimiento de una relación entre dichos actores. En algunos tipos se exalta el carácter predominante que las riges: el autoritarismo, la democracia o el clientelismo. En otro (de suplantación o sustitución de papeles) se resalta el papel que adquieren las ong como los responsables (o, por lo menos, con la aspiración de serlo) de la realización de ciertas actividades que le corresponden al Estado. En otro (la sociedad como un conjunto de consumidores) se subraya el interés del Estado por crear una relación directa con los individuos, percibiéndolos como consumidores y, por tanto, despojándolos de su condición de ciudadanos; lo cual implica, entre otras cosas la desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil. En resumen, lo que distingue una relación de otra es la manera en que tanto el Estado como las propias ong de derechos humanos conciben a las organizaciones de la sociedad civil y al potencial papel que ellas podrían desempeñar en el ámbito político (ver cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
Tipología de las formas de relación entre el Estado mexicano y las ong de derechos humanos
durante los noventa

Tipos de relaciones	Características principales
1. No relación	<ul style="list-style-type: none"> • La reticencia acerca del establecimiento de una relación provino tanto del Estado como de las propias ong de derechos humanos. • Los motivos que sustentaron esta decisión en el caso de las ong fueron la desconfianza, el temor a la cooptación, la indiferencia, el sectarismo, la represión, la inexperiencia en las formas de trabajo del Estado, entre otros y, por parte del Estado, la desconfianza, el desinterés, el desconocimiento sobre las formas de trabajo de las ong, entre otros. • La realización de tareas de manera unilateral mostró la ineficacia e ineficiencia de las acciones y, en consecuencia, evidenció la necesidad de realizar algunas conjuntamente. • La principal ventaja de esta <i>relación</i> fue que permitió la articulación de las ong generando, a su vez, la construcción de la identidad y la unión de esfuerzos por parte de estas organizaciones.
2. Autoritaria	<ul style="list-style-type: none"> • La relación es denominada autoritaria porque el Estado no permitía que en el proceso de toma de decisiones políticas participaran las ong. • El espacio político para la participación ciudadana independiente y autónoma era casi inexistente. • El Estado no reconocía la violación a los derechos humanos cometidas en el país. • El ciudadano existía como destinatario de las acciones de la administración, pero nunca un actor. Por lo tanto, la oportunidad para la expresión de las ideas y la participación política de la ciudadanía era (casi) nula.
3. Suplantación o sustitución de papeles	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de la imposibilidad de que las ong sustituyan o suplanten al Estado, este tipo de relación se manejó discursivamente para desacreditar el ejercicio de las ong (planteándolas como una amenaza al Estado) o bien para responsabilizarlas de ciertas tareas sociales que en principio le corresponden al Estado, pero que él no quería o no podía desempeñarlas. • Las ong utilizaron este discurso para acentuar la irresponsabilidad del Estado con respecto a sus obligaciones sociales. • Este tipo de relación es un reflejo de la crisis del Estado benefactor.

TRABAJO CON
 PALABRA DE ORIGEN

Tipos de relaciones	Características principales
4. Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • La relación es democrática porque no sólo existe un espacio para la participación ciudadana sino, inclusive, puede ser fomentada por el propio Estado. • Los ciudadanos de manera organizada pueden intervenir en las decisiones y políticas públicas. Esta participación puede ser más notoria en ciertas etapas como la deliberación y la vigilancia de las acciones implementadas. • En esta relación el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, la iniciativa popular, la asamblea popular tienen sentido. • En la rendición de cuentas, tanto del Estado como de las ong, se hacen públicas las actividades, los presupuestos utilizados, los resultados y los objetivos de los diferentes proyectos ejecutados.
5. La sociedad es vista como un conjunto de consumidores	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado busca establecer una relación directa con los individuos pero concibiéndolos como consumidores y despojándolos de su carácter de ciudadanos. • El desvanecimiento del carácter de ciudadano le resta sentido a la participación ciudadana en los procesos relativos a las políticas públicas. • La política aparece como un espacio en donde los únicos que deben participar son aquellos que tienen una formación y conocimiento especializados. • En esta relación, la lógica del mercado ha invadido el espacio político.
6. Clientelar	<ul style="list-style-type: none"> • La relación es clientelar porque la interacción entre el Estado y las ong se basa en la búsqueda de intereses diferentes que son satisfechos en el intercambio en que ellos participan. • La relación es asimétrica en poder, recursos, estructuras, impacto; por lo tanto, el intercambio (de apoyo, financiamiento, influencia, etcétera) se ajusta y reproduce esta relación desigual. • La relación clientelar también puede existir entre las ong y la población a la que atienden e, inclusive, entre las propias ong. • El clientelismo afecta la independencia y la autonomía de las ong, además retrasa la instauración del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

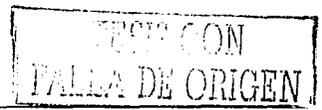
a) La no relación: obstáculos para el establecimiento de una relación entre el Estado y las ong de derechos humanos

La reticencia hacia el establecimiento de una relación entre el Estado y las ong de derechos humanos ha sido una conducta común, sobre todo en los primeros años de existencia de estas últimas. Cargadas de desconfianza, algunas ong prefirieron mantenerse al margen del Estado y los gobiernos debido a que tenían perder su autonomía e independencia. En el caso mexicano, el rechazo a las relaciones provino de ambas partes. Es ilustrativo un comentario realizado por miembros de una de las ong más reconocidas, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que se refiere al gobierno, puede ser extendido al Estado: "Las ong desconfiaban de los funcionarios, acostumbrados a querer controlar, mediatizar y si era posible, destruir, todo lo independiente. El gobierno, por su parte, veía las actividades de las ong con indiferencia o desconfianza y resentía de su intromisión en la cosa pública descalificándolas con el argumento de que eran instrumentos del extranjero o de los partidos de oposición."²⁷

Este rechazo respondió a la existencia de un régimen político que durante mucho tiempo no respetó ni protegió los derechos humanos y, menos aún, atendió las demandas de esos grupos de la sociedad civil. En la literatura en torno a las ong de derechos humanos y su papel en contextos políticos autoritarios (como el chileno y el argentino en los setenta y ochenta), se destaca de manera frecuente que cuando estas organizaciones recién emergieron, tendieron a convertirse en catalizadores de las movilizaciones y luchas políticas populares.²⁸ Su constante crítica y la divulgación de la responsabilidad del Estado en las violaciones de los

²⁷ Academia Mexicana de Derechos Humanos, Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: Entre la democracia participativa y la electoral, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, pág. 46.

²⁸ Manuel A. Garretón M., "Human Rights in Processes of Democratisation", en Journal of Latin American Studies, núm. 26, pp. 221 - 234.



derechos humanos dificultaron la relación con el Estado.

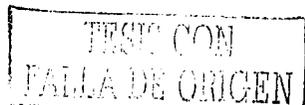
En el caso mexicano, el régimen autoritario tuvo gran éxito al mezclar de manera sorprendente la violencia con la cooptación, el trato preferencial hacia ciertos sectores sociales y la mano dura hacia otros.²⁹ Esta cualidad es descrita por Roderic A. Camp de la siguiente forma: "En conjunto, el gobierno ha manejado bien a los grupos rivales enfrentando a unos contra otros cuando lo consideró necesario o creando competencia dentro de un grupo para reducir la fuerza de un líder o de una organización recalcitrante. Las actitudes de cada administración hacia diversos grupos y líderes individuales han ido variando."³⁰ Por lo tanto, no sorprende que muchas de las ong desconfiaran de cualquier intento de acercamiento y relación con el Estado.

Sin embargo, el rechazo de las ong de derechos humanos al establecimiento de vínculos con el Estado tuvo una ventaja. Autores como Juan J. Linz y Alfred Stepan sostienen que "una concepción de la sociedad civil en oposición al Estado también fue políticamente útil, en tanto que la oposición intentó aislar al régimen no democrático y su Estado, creando un 'nosotros' versus un 'ustedes'. En muchos países, la sociedad civil fue considerada la celebración de la resistencia y transición democráticas."³¹ Ese rechazo fomentó la constitución de la identidad de las ong, la cuál se convirtió posteriormente en un recurso político y

²⁹ La bibliografía sobre este rasgo del sistema político mexicano es amplia. Consúltense, por ejemplo, Daniel Cosío Villegas, El sistema político mexicano, décima edición, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1976, 116 p.; Jorge Carpizo, El presidencialismo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1978, 240 p.; Pablo González Casanova, La democracia en México, décima séptima edición, México, Ed. Era, 1986, 333 p.; Héctor Aguilar Camín, Después del milagro, tercera edición, México, Ed. Cal y Arena, 1989, 296 p.

³⁰ R. A. Camp, La política en México. El declive del autoritarismo, cuarta edición, México, Edit. Siglo XXI, 2000, pág. 203. Existen otras referencias, como: Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (comps.), Mexico's alternative political futures, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1989, 472 p.; W. A. Cornelius, Todd A. Eisenstad y Jane Hindle (comps.), Subnational politics and democratization in Mexico, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 341 p.

³¹ Juan J. Linz y Alfred Stepan Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, xx, pág. 9.



estratégico empleado por ellas en su lucha.

Otros miembros de ong preferirían sostener que más que un rechazo a una relación Estado-ong, debe hablarse de la inexistencia de las condiciones (generalmente legales), para que esta relación fuese posible.³² La iniciativa fiscal impulsada por el gobierno federal en 1989 equiparaba a las ong con empresas privadas; por ello fue considerada como una medida en extremo arbitraria y fuera de cualquier intento serio por establecer una relación entre ong y Estado.³³ Una consecuencia positiva de esta iniciativa, no obstante, fue la articulación de alrededor de 120 ong en una red (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) que se opuso a tal medida y que finalmente consiguió que no se llevara a cabo esa iniciativa.³⁴ Hasta 1993 las organizaciones registradas como instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles abocadas a ciertas actividades pudieron recuperar sus privilegios una vez que cumplieron determinados requisitos.³⁵

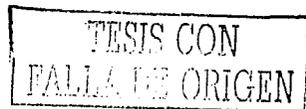
Al llevar al extremo la decisión de no tener vínculos con representantes del Estado, las

³² Gabriela Pérez-Yarahuán y David García-Junco, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en José Luis Méndez (coord.), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, Ed. Miguel Angel Porrúa-International Society for Third Sector Research-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., 1998, pp. 451 - 488.

³³ La iniciativa de Ley de Ingresos de 1989 introdujo tres cambios importantes: a) un impuesto del 2% sobre activos fijos; b) la eliminación del tratamiento especial para los contribuyentes menores y de la base especial del impuesto; y, c) un aumento de los castigos para la evasión fiscal y un mejor cumplimiento de la ley fiscal. Ibid., pág. 461. Esta iniciativa fiscal demuestra el planteamiento de Stephen D. Krasner cuando señala que el Estado tiene pocas posibilidades de controlar el auge de las ong en territorio nacional. Sin embargo, uno de los instrumentos más fuertes que conserva es la aplicación de la ley, sobre todo en materia fiscal. Léase: S. D. Krasner, "Power politics, institutions, and transnational relations", en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y K. Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 257 - 278.

³⁴ Ursula del C. Zurita Rivera, Participación política y políticas públicas: un estudio de las ong's de derechos humanos en México. Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México 1996, 179 p.

³⁵ Es preciso mencionar que las ong constituidas en la red Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, CEMEFI, Foro de Apoyo Mutuo y la Fundación Miguel Alemán presentaron una iniciativa de ley llamada Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social. Esta propuesta reconoce la importancia de que las actividades fiscales, presupuestarias así como aquellas vinculadas con el Estado y la rendición de cuentas sean reguladas por la ley. Para mayor información, consúltese: G. Pérez-Yarahuán y D. García-Junco, op. cit., págs. 463 y ss. También Ana M. Salazar, "Nuestra propuesta de Ley para las ong's.", en Rostros y voces de la sociedad civil, núm. 2, enero - febrero 1996, pp. 4 - 9.



ong reproducen el *sectarismo* que ha perjudicado a la izquierda mexicana.³⁶ En este caso, el aislamiento las incapacita para actuar de manera eficaz y eficiente. Como se ha visto, el principal antídoto a este aislamiento es la participación en redes, ya que éstas "permiten mantener la autonomía e independencia, ayudan a evitar la fragmentación múltiple y auxilian en la creación de un tejido social más estructurado."³⁷

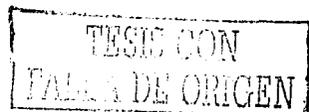
Durante la década de los noventa se dieron los cambios más significativos en las relaciones del Estado mexicano con las ong de derechos humanos. Los integrantes del Foro de Apoyo Mutuo y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos coinciden en señalar que a partir de esos años empezaron a percibirse algunas modificaciones importantes en esa relación que apuntaban al "inicio de reconocimiento mutuo: el gobierno sabía que no podía prescindir de ellas por la influencia que tenían y las ong estaban conscientes de que era más difícil y complicado llevar a cabo sus actividades con el bloqueo o la falta de cooperación de las autoridades."³⁸

Cuando los dos actores perciben la necesidad de establecer una relación, adquiere sentido la observación realizada por Theda Skocpol. Por una parte, el Estado requiere del apoyo de esas organizaciones para implementar las políticas en materia de derechos humanos así como para reforzar su imagen internacional. La experiencia mexicana muestra que cuando el Estado emprende de manera unilateral algunas acciones, como la creación de la Comisión

³⁶ Uno de los principales especialistas en la izquierda mexicana contemporánea, Barry Carr analiza cómo el sectarismo ha impactado en su constitución como una fuerza política. Véase: B. Carr, "The left and its potential role in political change", en W. A. Cornelius, J. Gentleman y P. H. Smith (comps.), *op. cit.*, pp. 367 - 387.

³⁷ Jesús Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos A. C.; entrevista realizada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Algunas cualidades de las redes son que "en éstas no existe un centro u organización abocado a la toma de decisiones, la cooperación no es jerárquica, es informal, frecuentemente temporal y sobre una cuestión o tema específico." P. Uvin, *op. cit.*, pág. 12. La creación de redes responde generalmente a problemáticas concretas. Algunas de las redes mexicanas más importantes en los noventa fueron: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" y Alianza Cívica.

³⁸ Academia Mexicana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pág. 47. Foro de Apoyo Mutuo (FAM), *Organismos no gubernamentales. Definición, presencias y perspectivas*, México, UNICEF-FAM, 1995, 83 p.

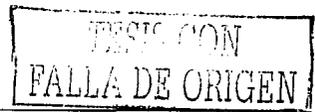


Nacional de Derechos Humanos (CNDH), sus resultados no son los mejores. El surgimiento de este organismo generó rápidamente la crítica por parte de las ong. Para empezar, estas organizaciones sintieron amenazado y cuestionado su trabajo debido a que el Estado se apoderaba (o les arrebató) una lucha que ellas habían comenzado; también consideraron que el interés del presidente en turno, Salinas de Gortari, quien fue el principal promotor de la CNDH, no era la defensa y promoción de los derechos humanos sino el fortalecimiento de la imagen de su gobierno en el extranjero. Los años pasaron y se vio que, a pesar de las limitaciones de la comisión nacional y sus pares estatales, han sido mayores sus efectos positivos que los negativos. Entre los efectos positivos Sergio Aguayo menciona que la CNDH "incrementó los obstáculos al uso de la coerción y esto abrió espacios para la creación de movimientos sociales independientes del régimen, (también) dio aliento a la internacionalización de la política"³⁹ lo cual ocasionó que la actividad realizada por grupos locales e independientes de derechos humanos fuese legitimada en el exterior. Asimismo, la creación de la CNDH causó la reestructuración de la agenda de las ong de derechos humanos, quienes agregaron la defensa de los derechos políticos y a la información, derechos que fueron clave para su participación en el movimiento cívico que demandó en los noventa la celebración de elecciones limpias.⁴⁰

Por el lado de las ong, la literatura especializada ha documentado el éxito reducido que

³⁹ Sergio Aguayo Quezada, El panteón de los mitos, México, Ed. Grijalbo / El Colegio de México, 1998, pág. 286.

⁴⁰ Ricardo Pozas Horcasitas piensa que "la observación electoral como una modalidad de la militancia ciudadana es un fenómeno reciente suscitado ante el proceso de la globalización y la apertura mundial. En México, su más nítida manifestación se dio durante las elecciones de agosto de 1994 y su papel fundamental fue haber contribuido a dar confianza al proceso electoral. Las elecciones de agosto de 1994 reiteraron la capacidad de movilización y organización de las agrupaciones intermedias con el propósito de vigilar la legalidad del proceso comicial y (por primera vez en nuestra historia) plantearse el problema de las condiciones de equidad de la competencia entre partidos, Estado e instituciones privadas." R. Pozas Horcasitas, "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril - junio 1997, págs. 39 y 40.



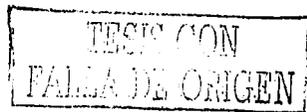
tienen algunos de sus proyectos cuando no disponen de los recursos financieros, materiales o humanos indispensables para desarrollarlos. Bishwapriya Sanyal ha analizado con profundidad las consecuencias negativas que produce la defensa excesiva de la autonomía e independencia de las ong en el logro de las metas definidas.⁴¹ A partir de la idea de que con el Estado no se debe ni se puede plantear ninguna relación (por ejemplo, la colaboración en proyectos conjuntos, la solicitud de financiamiento o la dotación de apoyo material), las ong mexicanas han visto limitada la posibilidad de ampliar su margen de acción; pues es frecuente que cuando desarrollan proyectos creativos y alternativos en derechos humanos, al final su alcance se reduce a grupos sociales muy pequeños, sin que se logre un verdadero impacto en la sociedad.

Un rasgo particular de la relación del Estado con las ong de derechos humanos mexicanas es que básicamente se ha buscado un acercamiento entre el presidente en turno y estas organizaciones.⁴² Esta decisión responde al enorme poder que, hasta hace unos años, concentraba el ejecutivo en demérito de los poderes legislativo y judicial de la federación. Los expertos sobre la manera en que las decisiones políticas son tomadas en México señalan que esta apreciación y elección de las ong se encuentran efectivamente basadas en la realidad. Con todo y que el presidente no es omnipotente, la lógica que predomina en la estructura de la toma de decisiones es descrita por Susan K. Purcell así:

“Una vez que el presidente de México y sus asesores se ponen de acuerdo sobre la prudencia de tomar la decisión, el presidente se asocia públicamente con ella por medio de un anuncio formal o de una propuesta legislativa respaldada por el

⁴¹ Bishwapriya Sanyal, “Ngo’s self-defeating quest for autonomy”, en The Annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 554, noviembre 1997, pp. 21 -32.

⁴² Esta opción no ha sido elegida únicamente por las ong mexicanas de derechos humanos. Las ong internacionales así como otros organismos internacionales de derechos humanos apelan frecuentemente a la *voluntad política* del presidente en turno para atender la situación de tales derechos en diversos contextos nacionales.



ejecutivo, o ambas cosas. Todas las decisiones importantes son iniciadas por el presidente, y el presidente exige y recibe todo el crédito por la decisión, aunque la idea no haya sido suya originalmente. Debido a la naturaleza patrimonial de los ordenamientos del equipo, todos los individuos que participaban en el proceso de toma de decisiones supuestamente lo hacen por voluntad del presidente y como subordinados suyos. A cambio del poder delegado que reciben, ellos atribuyen todo el mérito de sus realizaciones a su líder patrimonial, el presidente."⁴³

Por ello no es casual que las ong deseen establecer una relación directa con el presidente y no con los miembros del gabinete o con los integrantes de los otros poderes, debido a que al conseguirla obtienen mayores probabilidades de influir en las decisiones. Sin embargo, es importante tener en cuenta que "la existencia de encuentros o conversaciones no presupone la existencia de un diálogo y mucho menos de una negociación."⁴⁴ En general, las estrategias de negociación empleadas por las ong buscan evitar la cooptación y la manipulación, mezclando la confrontación y la negociación.⁴⁵

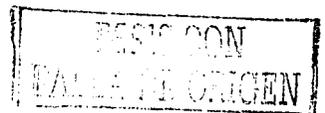
Ahora bien, al profundizar en el poder que concentraba el presidente Salinas, se reconoce que aunque éste era mayor que el del presidente estadounidense (en 1994, por ejemplo, más del 90% de la legislación provenía del ejecutivo mexicano), el presidente no podía tomar una decisión de forma arbitraria y solitaria. Adicionalmente, en el proceso de decisión, el presidente "toma la iniciativa en relación con los afectados, más bien que lo contrario. En otras palabras, el papel de los grupos de interés es más reactivo que proactivo."⁴⁶ Esto ocurría, en buena medida, porque el Estado mexicano a lo largo del siglo XX ha hecho su propia política, sin responder a las demandas o presiones de algún grupo específico, siguiendo

⁴³ Susan K. Purcell, The Mexican profit-sharing decision (Citado en R. A. Camp, La política en México..., pág. 210.)

⁴⁴ Maite Serrano Oñate, "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ong y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, pág. 81.

⁴⁵ Serrano Oñate puntualiza que una dificultad para las ONG estriba en que frecuentemente confunden "la negociación con la ausencia de conflicto, cuando más bien es al contrario, la negociación lleva implícita la idea de diferencia y, por ende, la posibilidad y la necesidad de conflicto." Ibid, pág. 82.

⁴⁶ R. A. Camp, La política en México..., pág. 219.



su propio interés o interpretando los intereses y necesidades de la sociedad mexicana. Desde esta perspectiva, si bien la posibilidad de incidir en la política por parte de otros actores ha sido limitada, esta tendencia admite importantes diferencias de acuerdo al actor o sector social en cuestión.

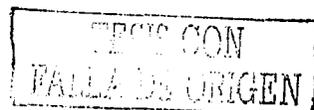
Con todo, la estructura de la toma de decisiones y el presidencialismo registrarán importantes transformaciones en los siguientes años conforme se democratice el sistema político mexicano. El pluralismo, la rendición de cuentas, la transparencia de los procesos políticos, los gobiernos de partidos no priistas, la presencia mayoritaria de diputados y senadores de partidos distintos del PRI, entre otros aspectos, tendrán un papel significativo en el establecimiento de nuevas reglas del proceso de toma de decisiones. Por lo pronto, algunos cambios han comenzado ya a perfilarse. Por ejemplo, a raíz de que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, los partidos no priistas (básicamente el Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática) han alterado radicalmente algunas propuestas del ejecutivo, a la vez que han impulsado proyectos y propuestas generadas por la propia Cámara. No obstante, los datos no pueden ser del todo optimistas debido a que existen ciertas razones estructurales (como la imposibilidad de que senadores y diputados sean reelegidos consecutivamente, la ausencia de una carrera profesional en las Cámaras, etcétera), que impiden fortalecer el poder legislativo y alcanzar, así, un real equilibrio entre éste y el ejecutivo. Además, el ambiente en las Cámaras aún experimenta la euforia de la competencia electoral, lo cual ocasiona que las propuestas que llegan ahí no tengan el éxito esperado porque son apoyadas exclusivamente por el partido que las formula o respalda. Por ello, las ONG de derechos humanos necesariamente han tenido que realizar un proceso de sensibilización entre los distintos partidos, los círculos de intelectuales, los medios de comunicación y otras instancias, para evitar que se *politicen* sus propuestas. De manera que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todos los actores políticos relevantes asuman que la defensa de los derechos humanos no es una tarea de un partido, sino de la sociedad en su conjunto.

La historia política de México sustenta la idea de que la incidencia en el proceso de toma de decisiones tiene mayores posibilidades de ser exitosa si se opta por los canales internos informales, como la cercanía personal o los encuentros cara a cara con los principales miembros del gabinete o con el mismo presidente. En el caso de las ong de derechos humanos, han sido investigadas las situaciones donde ellas han estado al margen de la toma de decisiones importantes en asuntos de derechos humanos. En ciertas coyunturas (las negociaciones previas a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte o durante la irrupción zapatista, por ejemplo), el gobierno mexicano ha mostrado mayor sensibilidad e interés hacia las demandas de las ong internacionales de derechos humanos. A pesar de que este trato desigual ha sido objeto de numerosas críticas ---percibido como una muestra de la atención desmedida a las presiones extranjeras o bien de la cerrazón por parte del Estado mexicano, particularmente del ejecutivo, hacia las posturas y demandas de actores locales---, no puede negarse que esto representa una consecuencia del efecto boomerang. Si bien este recurso fue positivo en su momento, conforme transcurre el tiempo y la democratización avanza, el desafío será que los representantes de las ong nacionales tengan las mismas oportunidades que los de las extranjeras para emitir sus demandas ante el gobierno en turno.

La trayectoria de las ong mexicanas de derechos humanos revela que en momentos de mayor endurecimiento del régimen o ante violaciones agudas de los derechos, la relación entre el Estado y ellas se vuelve tensa y se recurre al efecto boomerang. Es entonces cuando se registra un incremento considerable de las actividades de estas organizaciones; a la vez, los medios de comunicación, los partidos políticos y otros actores, como los representantes de la

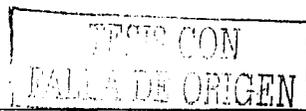


iglesia católica, los intelectuales y la sociedad en general, le dedican especial atención al tema de los derechos humanos. Últimamente se ha visto que, en general, la reacción de las autoridades ya no es la negación, el menosprecio o la circunscripción local de los eventos ocurridos. Por el contrario, las autoridades reconocen la gravedad de los hechos, señalan el efecto negativo que ellos tienen para la salud de la democracia y, por lo menos discursivamente, apelan a la investigación y aplicación de la ley a los responsables.⁴⁷ Sin duda, este es un paso importante pero insuficiente, en la defensa de los derechos humanos en México, que representa un avance si se recuerda que apenas unos años atrás se negaba cualquier acción violatoria de los mismos.

b) Una relación autoritaria

En décadas anteriores, la mayoría de las ong y los movimientos populares tendía generalmente a evitar cualquier relación con el Estado. Peter Uvin encontró que en los países desarrollados ha existido una activa influencia por parte de las ong en las políticas estatales; mientras que en algunos países del tercer mundo estas organizaciones apenas recientemente han comenzado a participar en la lucha por la democracia, los derechos humanos y los derechos de las mujeres. Fue necesario que pasara un tiempo para que esto se volviera común. Aún así, apenas una minoría de ong sostiene algún vínculo con el Estado. Aquí, habría que introducir un matiz. Por un lado, hubo ong que optaron durante décadas, y algunas continúan haciéndolo, por evitar cualquier tipo de vinculación; por otro lado, existieron otras organizaciones que quisieron entablar una relación con el Estado y fue éste quien optó por actuar de manera arbitraria,

⁴⁷ Ciertamente, la destitución de algunos gobernadores, como Rubén Figueroa Alcocer en Guerrero y Jorge Olea Carrillo en Morelos, durante el sexenio zedillista por su responsabilidad en la violación de los derechos humanos, no basta para decir que hoy el Estado actúa conforme a la ley.



opresiva y limitada.⁴⁸ Esta segunda vertiente la denomino relación autoritaria y es la que interesa analizar en este apartado. Sin embargo, este tipo de relación reconoce que "la ineficiencia, el intervencionismo y el autoritarismo pueden igual estar del lado del Estado, de la sociedad civil o del mercado."⁴⁹

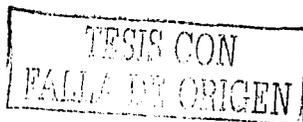
En las sociedades latinoamericanas y, en especial la mexicana, ese fenómeno se encuentra ampliamente arraigado. El autoritarismo ha sido una característica distintiva de la historia política de América Latina. Esta relación alude, en principio, al "tradicional monopolio gubernamental de la deliberación y decisión en asuntos públicos que acostumbró a cerrar o limitar a los ciudadanos las oportunidades para manifestar sus opiniones sobre los asuntos públicos e influir en las decisiones."⁵⁰ Y desde la administración pública, la visión es que "el cumplimiento de las funciones públicas es una tarea exclusiva de las organizaciones del gobierno y el ciudadano es considerado sólo como destinatario-objeto de administración, sin posibilidad de ser un sujeto de las deliberaciones, decisiones y operaciones públicas."⁵¹ Como bien señala Luis F. Aguilar Villanueva, esta postura en torno a la incapacidad del ciudadano en la toma y ejecución de decisiones sobre asuntos públicos se sustentó en una concepción limitada del ciudadano. Esto es, los ciudadanos son percibidos, cuando más como electores, contribuyentes y nacionales, pero en general subyace "la imagen del ciudadano

⁴⁸ Por ejemplo, Mariclaire Acosta decía que la relación de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos con el gobierno "era cambiante: en ocasiones era fluida, en otras predominaban el hostigamiento y la intimidación. Aunque existía cierta interlocución eso no significaba que nos hicieran caso; influye, en gran medida, con quién se establecía el diálogo." M. Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C.; entrevista realizada el 14 de febrero de 1996 en el Distrito Federal.

⁴⁹ Marisa Revilla Blanco, "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", en M. Revilla Blanco (comp.), *op. cit.*, pág. 33.

⁵⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, Hacia una nueva relación gobierno-sociedad civil, pág. 5. Ponencia presentada en el *Foro Nacional: "El papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana"*, celebrado los días 6 y 7 de septiembre del 2001 en la ciudad de México.

⁵¹ Ibidem



como el gobernado y administrado por definición."⁵²

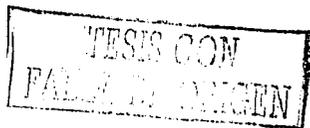
La historia de las ong mexicanas de derechos humanos exhibe los diversos factores que incidieron para que ellas establecieran una relación autoritaria con el Estado. En primer lugar, el régimen autoritario descalificó la intervención de actores independientes y autónomos en las políticas. El predominio estatal en la política redujo el margen de acción de actores tradicionales, más aún de los actores nuevos que tenían otro estilo de hacer política. Es cierto que el Estado mexicano mantenía relaciones con otros actores como los partidos políticos (especialmente con el PRI, aunque también, pero en menor medida, con el PAN) la iglesia, los empresarios y los intelectuales. Sin embargo, el régimen político optó por la represión, o en el mejor de los casos, la indiferencia hacia aquellos grupos sociales autónomos e independientes.⁵³ Algunos de ellos tenían el explícito objetivo de convertirse en una fuerza política opositora del gobierno y del PRI, pero hubo otros, movimientos sociales y organizaciones populares que buscaban participar políticamente sin disputar el poder al Estado. Así, uno de los principales problemas que enfrentaron las ong de derechos humanos en los años noventa es que, según Philip L. Russell, han sido simplemente ignoradas por el Estado.⁵⁴

En segundo lugar, no sólo el Estado se sintió amenazado. Hubo otros actores políticos tradicionales, como los partidos políticos, que también desacreditaron el trabajo realizado por las organizaciones de derechos humanos. A fines de los años ochenta y entrados en los noventa, el PRI y el PAN cuestionaron recurrentemente la autonomía e independencia de las ong. El PAN sintió que las ong de derechos humanos buscaban adueñarse de algunas tareas de

⁵² ibidem

⁵³ Fue célebre la frase de Carlos Salinas de Gortari cuando dijo sobre el PRD: "ni los veo, ni los oigo."

⁵⁴ Durante el sexenio de Salinas de Gortari fue común la descalificación constante a los informes sobre los derechos humanos elaborados por ong; generalmente, se les tachaba de "irracionales, subjetivos, tendenciosos e incompletos." Philip L. Russell, Mexico under Salinas, Texas, Mexico Resource Center, 1994, pág. 155.



crítica cívica y social que el partido había desempeñado anteriormente.⁵⁵ En cambio, aunque optó por desacreditar a estas organizaciones, el PRI tuvo más problemas que el PAN para relacionarse con ellas. Después de todo el PRI, como las autoridades federales y estatales, generaba la desconfianza y el repudio de las ong de derechos humanos.⁵⁶ En el caso del PRD, la relación no fue tan conflictiva debido a que ambos luchaban por objetivos comunes, como la exigencia de claridad y transparencia de los procesos electorales, la implantación de un estado de derecho y la defensa de los derechos humanos. De hecho, está documentada la pertenencia simultánea de destacados miembros de las ong en este partido.⁵⁷ Esta situación es lógica, porque finalmente el PRD fue el resultado de un "proceso que rebasó a los partidos políticos, los acuerdos y desacuerdos de cúpulas y dirigentes, el neocardenismo se fortaleció en las bases sociales de los movimientos, en sectores sociales e individuos sin partido ni organización."⁵⁸ No obstante, cuando el PRD triunfó en elecciones locales, las ong no dejaron de denunciar la violación de derechos humanos cometida durante su gobierno y entonces la relación se volvió tensa.⁵⁹

⁵⁵ Todavía como presidente del PAN, Carlos Castillo Peraza decía "nos exhortan ahora a ser ciudadanos, cuando gracias a que lo hemos sido existe Acción Nacional y se han dado muchos de los cambios en nuestro país. Hablan mal de la política, de los políticos, del Parlamento y de los partidos, anuncian su supuesta crisis y su desbordamiento por una etérea sociedad a la que apellidan *civil*." Citado en U. del C. Zurita Rivera, *op. cit.*, pág. 59. (La cita fue obtenida del Mensaje del presidente del partido a la XL Convención Nacional, 20 de noviembre de 1993.)

⁵⁶ Al respecto, Víctor Brenes hace un comentario sobre la relación del PRI con las ong de derechos humanos: "El PRI ha tratado de vincularse con las ong, el problema es su tradición corporativa. Y mientras el PRI no entienda que trabajar con la sociedad civil o con las ong no quiere decir que éstas sean priístas, no se puede colaborar con este partido." V. Brenes, miembro del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín PRO Juárez", A. C.; entrevista hecha el 20 de marzo de 1996 en el Distrito Federal.

⁵⁷ Al respecto, Mariclaire Acosta decía en 1996 "yo en lo particular soy miembro del PRD, soy miembro del Consejo Nacional del PRD. Hay muchos miembros del PRD en esta organización, pero también tenemos del PAN y del PRI. Nuestro criterio, en realidad, para invitar gente a formar parte de la Comisión es su trayectoria en derechos humanos, más que su filiación partidista." M. Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C.; entrevista realizada el 14 de febrero de 1996 en el Distrito Federal.

⁵⁸ Angélica Cuéllar Vázquez, "La coyuntura electoral", en A. Cuéllar Vázquez (coord.), *Movimientos sociales y neocardenismo*, México, Aguirre y Beltrán Eds., 1998, pág. 22.

⁵⁹ Esta tensión fue más evidente en las relaciones entre el gobierno del Distrito Federal a cargo del PRD y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal así como algunas ong internacionales de derechos humanos.



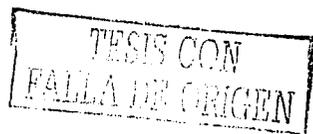
Los problemas entre las ong y los partidos políticos surgen por la indefinición de los ámbitos de competencia así como por la existencia de puntos más concretos que suscitan posturas casi irreconciliables. Las cuestiones de financiamiento, rendición de cuentas, autonomía, apartidismo y representatividad generan debates interminables. Por ejemplo, todavía en la actualidad, el PRI se opone a que las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ong, reciban financiamiento público.⁶⁰

En tercer lugar, las dificultades que al principio experimentaron las ong de derechos humanos limitaron su capacidad para desarticular al autoritarismo. La falta de recursos en las ong, la escasa profesionalización de sus miembros, el desconocimiento de los procedimientos legales y políticos ---tanto nacionales como extranjeros--- para denunciar las violaciones de derechos humanos fueron algunos factores que postergaron la desarticulación de la relación autoritaria. Sin duda, tuvieron que pasar algunos años para que los miembros de las ong conocieran la lógica de acción y de trabajo específico de las organizaciones no gubernamentales, de manera que pudiesen realizar su trabajo en el país y fuera de éste.

En cuarto lugar, las primeras ong en México se enfrentaron a la escasa tradición de cabildeo y a una inexistente cultura de la donación, que hicieron aún más compleja su actuación y más accidentado su desarrollo. En países como los Estados Unidos, donde tienen una cultura de la donación y una tradición del cabildeo profundamente arraigadas, la historia

El conflicto fue, particularmente, evidente a propósito del asesinato del conductor Francisco Stanley ocurrido en junio de 1999. Human Rights Watch, en el reporte sobre México del año 2000, comenta las deficiencias del sistema judicial mexicano, en especial el del Distrito Federal, que no sólo ignoró las recomendaciones de la Comisión local de derechos humanos, sino también inició una campaña de intimidación contra la Comisión. Esta Comisión, por su parte, elaboró un reporte donde acusó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de introducir la política en las investigaciones judiciales.

⁶⁰ Léase el documento completo, con fecha del 30 de agosto del 2001, relativo a la reunión de trabajo con la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Se encuentra disponible en <http://alianzaciudadana.presidencia.gob.mx/index.php?seccion=salaprensa&subseccion=discursos&doc=discursos>



de las ong es más antigua y sólida. Por el contrario, en México todas las ong, y no sólo las de derechos humanos, han tenido que construir la costumbre del cabileo de modo tal que las reuniones, los proyectos en colaboración o los acuerdos establecidos con otros actores no pongan en riesgo su existencia autónoma. Asimismo, en los países desarrollados, es común que las ong reciban financiamiento estatal; mientras que en México esta posibilidad aún provoca escándalo. Algunas ong nacionales de derechos humanos han comentado que al principio desconfiaban de los recursos estatales, pero hubo otras que solicitaron financiamiento de ciertas instituciones públicas. Para éstas, los problemas fueron mayores que los beneficios ya que, por un lado, se trataba de aportaciones mínimas de manera que no implican una diferencia significativa en el desarrollo de sus actividades, y por el otro, la utilización de presupuestos gubernamentales generaba el cuestionamiento y la desconfianza de otros actores. Al final, quienes sí resultaron beneficiados fueron los representantes de tales instituciones y gobiernos puesto que el otorgamiento de financiamiento incrementó su legitimidad en los ámbitos nacional e internacional.

c) Una relación de suplantación o sustitución de papeles

En la década de los 80, y todavía en los primeros años de los noventa, circuló ampliamente la percepción de que el fracaso del Estado benefactor era una de las principales causas del rápido incremento de las ong.⁶¹ La sensación de que el Estado había tenido un desempeño deficiente en la solución de la pobreza, la desigualdad social, la discriminación y la violencia, aunada a las profundas crisis económicas y procesos de endeudamiento, hicieron que algunos actores vieran a las ong como una alternativa confiable para el desempeño de ciertas tareas. A pesar

⁶¹ P. Uvin, *op. cit.*, pág. 16 y ss.



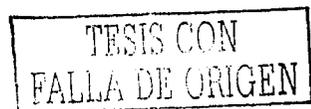
de que estas percepciones se propagaron en países desarrollados, su presencia estuvo aún más marcada en países en desarrollo. En este modelo, "el papel de que se reserva al Tercer Sector y, por ende, a las ONG, es el de ejecutores de las políticas anteriormente públicas, pero progresivamente privatizadas."⁶²

Al respecto, Peter Uvin señala que desde los barrios más pobres hasta las principales capitales de América Latina, Asia y África, agrupaciones de intelectuales y profesionistas (manifestándose a favor de profundas alteraciones en las estructuras de poder, preocupados por las constantes prácticas violatorias de los derechos humanos e interesados en la protección del medio ambiente y la redistribución de bienes), crearon ong abocadas a esas tareas abandonadas o no atendidas por el Estado. Esta perspectiva también fue promovida por algunas agencias financieras y ong internacionales, las cuales prefirieron destinar grandes cantidades de dinero a las ong locales y no a los Estados. Por ello, no es casual la constante insistencia que se hace en foros internacionales y nacionales respecto a la necesidad de reglamentar las acciones emprendidas por las ong, con la idea de hacer transparente el suministro y utilización de tales recursos extranjeros.⁶³ En determinados contextos nacionales, la fragilidad de los Estados y de los gobiernos así como las constantes crisis políticas y económicas e incluso los desastres naturales, explicaron esta decisión.

En el caso estudiado aquí, diversos representantes de las ong han rechazado de manera contundente la idea de suplantación o sustitución de papeles. De hecho, ellos opinan que el supuesto interés en reemplazar al Estado ha sido empleado por otros actores como un recurso de descrédito hacia ellas. Las ong de derechos humanos reconocen que no pueden, por su

⁶² M. Serrano Oñate, *op. cit.*, pág. 68.

⁶³ Es un hecho muy conocido que una parte bastante considerable de la transferencia entre el Norte y el Sur pasa a través de las ong. Tim Broadhead, "Nngo's: In one year, out the other?", en *World Development*, vol. 15, suplemento, pp. 1 - 6.



propia naturaleza, ocupar el papel del Estado. Pero si admiten que pueden desempeñar algunas tareas como la difusión de una cultura de derechos humanos, la investigación de la situación de tales derechos y, en general, la participación en el proceso de las políticas de o relacionadas con ellos. Pero su función más importante es que constituyen un foco que se enciende cuando algún suceso indica que los derechos humanos están seriamente amenazados. Ninguna actividad puede estar bajo la responsabilidad de las ong; menos aún la defensa de los derechos humanos puede quedar en manos de un solo actor. En efecto, "las ong siguen siendo necesarias siempre que sean conscientes de que su actividad sirve simplemente para complementar o paliar, nunca para sustituir, el lugar de la justicia."⁶⁴

Un elemento adicional es que al inicio de la trayectoria de las ong no pudo darse una relación de suplantación y sustitución de papeles porque el Estado mexicano no tuvo ninguna política doméstica explícita de protección y fortalecimiento de los derechos humanos. Aun así, el riesgo está en que cuando las ong se desplazan hacia un espacio que tradicionalmente le corresponde al Estado, provocan la desresponsabilización del Estado en esa área.⁶⁵ Sin embargo, es innegable que el Estado mexicano usó el modelo de suplantación a su conveniencia ya que en algunas ocasiones lo utilizaba para desacreditar a las ong; mientras que otras veces, buscaba deshacerse de su responsabilidad en materia de derechos humanos, argumentando que si las ong querían suplantar al Estado, ellas deberían encargarse de esos asuntos.

En general, en contextos nacionales como el nuestro, esta propuesta ha sido empleada con fines retóricos. En la realidad las ong no han deseado suplantar al Estado mexicano en la defensa de los derechos humanos; por el contrario, han tenido que luchar contra campañas

⁶⁴ M. Serrano Oñate, op. cit., pág. 73.

⁶⁵ Ibid., pág. 93.



como ésa que buscan descalificarlas. Lo cierto es que no puede negarse la relevancia que esta idea ha tenido en la construcción de una relación entre ambos actores.

d) Una relación democrática

Este particular tipo de relación del Estado con las ong ha sido objeto de numerosos análisis. Por ejemplo, David Korten profundiza en el rol político y democratizador de las ong.⁶⁶ Este autor piensa que muchos de los nuevos movimientos sociales y de las ong no pretenden asumir el papel del Estado; por el contrario, lo que reclaman es la democratización, la protección de sus espacios locales y la responsabilidad de sus propias decisiones y destinos. Peter Uvin considera que esta aseveración corresponde a una visión en la cual los nuevos movimientos sociales son vistos como espacios de los cuales emergen nuevas identidades, opuestas a la universalidad de los proyectos de la modernidad. Dentro de sus propias metas de emancipación, no existe ninguna que establezca la pretensión de disputar el poder político; en todo caso, el objetivo de los movimientos sociales es la constitución, fortalecimiento y articulación de diversas identidades colectivas que reactivan, a su vez, la dinámica de la sociedad civil.

Los recientes cambios registrados en los actores sociales (autonomía, independencia, diferenciación, capacidad y relativa autosuficiencia), así como el reconocimiento de que el Estado es un protagonista indispensable han permitido advertir que la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la vida colectiva requieren la participación de actores estatales y no estatales. Este panorama implica, indiscutiblemente, la inclusión de

⁶⁶ David Korten, 1997.

nuevas formas de gobierno.⁶⁷

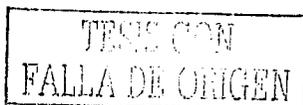
A este tipo de relación aspira, en principio, cualquier ong interesada en abrir los cauces de participación ciudadana, y expresarse en ella requiere, antes que todo, que las ong posean una trayectoria participativa que no sea ni intermitente ni casual.⁶⁸ Es necesario también que sus formas organizativas, discursos y prácticas posean cierto grado de desarrollo y profesionalización que les permitan colaborar en las nuevas acciones de gobierno.

Asimismo, la existencia de una relación democrática entre el Estado y las ong encuentra dos modalidades de manifestación diferentes pero complementarias. La primera tiene que ver directamente con la tarea a la que se ha abocado la mayoría de las ong en contextos políticos como el nuestro: la instauración de la democracia y del estado de derecho. El ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos es el propósito que subyace en esta vía. La participación ciudadana alude a las formas activas de inclusión como la asamblea popular, la audiencia pública y los comités o consejos consultivos de ciudadanos que normalmente se desarrollan en el ámbito local. Además, también incluye otras formas más generales de participación de los ciudadanos como su intervención en la toma de decisiones a través de medios como el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, la iniciativa popular, etcétera.⁶⁹

⁶⁷ Aguilar Villanueva señala que distintas organizaciones internacionales han arribado a las mismas conclusiones. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) coinciden en apoyar la interacción entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil en el acto de gobierno. El PNUD ve en el Estado (instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, los actores que deben participar en el acto de gobernar, para alcanzar el desarrollo humano sustentable. PNUD, Reconceptualising Governance, UNDP, 1997. (Citado en: L. F. Aguilar Villanueva, op. cit., pág. 7)

⁶⁸ En general, la participación ciudadana remite a "aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado." Mario Constantino Toto, "Participación ciudadana", en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser Liwerant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 509.

⁶⁹ Sobre este tema José A. Obieta Chalbaud opina que "no hay unanimidad en la doctrina sobre la distinción y



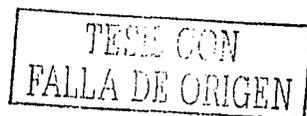
Desde luego, implica que las acciones del Estado y gobiernos se pongan a consideración de la ciudadanía; por ello la disponibilidad de la información y la rendición de cuentas representan factores necesarios. La pertinencia política de este conjunto de aspiraciones es más obvia cuando se recuerda que se originó en regímenes autoritarios.

La segunda modalidad está dirigida a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. A diferencia de la primera, ésta requiere la participación profesional y confiable de dichas organizaciones en las diferentes etapas de las políticas públicas. Aguilar Villanueva distingue cinco momentos, que en la realidad aparecen como un *continuum*: la información, la consulta, la asociación, la delegación y el control.⁷⁰ De esta modalidad de participación se derivan varias implicaciones relevantes. En primer lugar, convierte al terreno de la elaboración de las políticas públicas en una arena política abierta, en la cual la disputa se organiza entre contendientes equivalentes y cuyo resultado define el carácter general de las políticas. En segundo lugar, reconoce que la dimensión de conflicto es inherente a este proceso de elaboración de políticas, como lo es a la democracia, pero el simple hecho de admitirlo y hacerlo público permite que sea tratado legítimamente. En tercer lugar, combate la despolitización de la ciudadanía en este ámbito,

La colaboración conjunta tiene ciertas ventajas para las ong, además de la garantía de la supervivencia material que resulta de la disposición de recursos financieros estatales.

utilización de estos vocablos... Aunque por consulta popular se entiende cualquier procedimiento a través del cual determinados grupos sociales manifiestan libremente y de manera vinculante su propia voluntad por medio del voto. El uso más corriente distingue en las consultas populares entre las elecciones, por un lado, y el plebiscito o referéndum, por otro... El plebiscito y el referéndum se toman generalmente como sinónimos, y se emplean indistintamente tanto en el derecho interno como en el internacional. Se debe reconocer, sin embargo, que existe una práctica relativamente extendida que utiliza preferentemente el vocablo referéndum para expresar la voluntad del cuerpo social en materias constitucionales de particular importancia, y reserva la palabra plebiscito para aquellas que hacen referencia a cambios de territorio y a opciones de nacionalidad." J. A. Obieta Chalbaud, El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos Madrid, Ed. Tecnos, 1985, p. 224.

⁷⁰ En la década de los noventa comenzó a desplegarse, hasta consolidarse en ciertas áreas, la participación de las ong mexicanas de derechos humanos en las políticas públicas. Véase U. del C. Zurita Rivera, op. cit.



Dentro de estas ventajas adicionales están la mayor capacitación y profesionalización, el prestigio que deriva del reconocimiento por parte del Estado hacia su trabajo, la mayor presencia en los medios, etcétera.

En México, la participación de las organizaciones de la sociedad civil tiene un futuro prometedor, si desaparecen algunos obstáculos institucionales que hasta ahora han impedido que esta relación sea un hecho. Dentro de estos obstáculos, Aguilar Villanueva menciona la inexistencia de un marco legal institucional que establezca los espacios y formas viables para que las ong participen en los procedimientos de la administración pública relativos a la decisión y operación de las políticas públicas.

Por último, la existencia de espacios donde convivan las ong de derechos humanos y el Estado cuestiona las concepciones elitistas de la democracia y las visiones tecnocráticas y autoritarias en torno a la naturaleza del proceso de políticas; también colabora a la erosión de la noción estatista de la política. Desde un enfoque más amplio, las ong de derechos humanos contribuyen a la construcción de una relación democrática entre el Estado y la sociedad no por el tipo de organización que ellas son en sí mismas, sino por los valores relativos a la participación ciudadana y a la democracia que promueven.

e) La sociedad vista como un conjunto de consumidores

El neoliberalismo ha introducido un nuevo tipo de relación del Estado con la sociedad civil y ha desarrollado una definición distintiva del dominio político y sus participantes (basados en una concepción minimalista tanto del Estado como de la democracia.) Aguilar Villanueva opina que la corriente gerencial del gobierno concibe al ciudadano como el cliente o usuario de los servicios públicos, cuyas necesidades y expectativas deben ser incorporadas en la

acción del gobierno.⁷¹

En esta perspectiva, la ciudadanía es sinónimo de la integración individual al mercado. La transformación del ciudadano en un consumidor ha sido el objetivo, incluso, de las campañas electorales. En México fue célebre el proceso de selección del candidato presidencial priísta para las elecciones del 2000, en el cual se reconoció públicamente esta idea del ciudadano como consumidor. De hecho, la competencia entre distintos candidatos no parecía una competencia entre proyectos políticos e ideológicos, sino entre campañas publicitarias.⁷² Hoy en día, en sociedades desarrolladas y no desarrolladas se registra esta tendencia en los procesos electorales, donde "el ciudadano es tratado como consumidor, el consumidor atraído como votante; el votante subsidiado, y su voluntad objeto de canje. Todo ello arroja mayor luz sobre un panorama en el que la ideología está ausente y en el que la política ha incrementado su oferta y ha disminuido sus opciones."⁷³

En este sentido, nuestro caso es ilustrativo ya que la sociedad mexicana fue destinataria de uno de los programas políticos más importantes desde la década de los 30, el PRONASOL. Este programa impulsado por Carlos Salinas de Gortari al inicio de su período presidencial (1988 - 1994), rápidamente fue objeto de intensos debates y controversias, ya que buscó establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Con la intención de involucrar a los ciudadanos en la organización y ejecución de distintas acciones para eliminar (o atenuar, dirían otros) la pobreza y la pobreza extrema en la que muchos de ellos se encontraban,

⁷¹ L. F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pág. 6.

⁷² Al estudiar el tránsito de la propaganda a la publicidad en el ámbito de la política, Eulalio Ferrer advierte que se ha ido perdiendo el sentido original de la propaganda (recurso de los partidos para transmitir la ideología a sus seguidores); de modo que se utiliza cada vez más la publicidad que persigue la atención del consumidor-elector. Así, "el mercado político es el mercado electoral y el mercado electoral es el mercado comercial." E. Ferrer Rodríguez, *De la lucha de clases a la lucha de frases (De la propagandas a la publicidad)*, nueva edición, corregida y ampliada. México, Ed. Taurus, 1995, pág. 381.

⁷³ *Ibid.*, pág. 387.



PRONASOL era presentado como un espacio para el ejercicio de la libertad, la autonomía y democracia.⁷⁴ Sin embargo, para otros representaba un mecanismo para recuperar el control político que el PRI había perdido en las elecciones presidenciales de 1988.⁷⁵

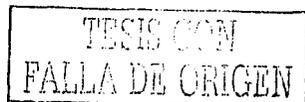
Denise Dresser puntualiza que PRONASOL buscó trascender las diferencias de clase al fomentar la solidaridad social sobre las bases de otras formas de identificación colectiva.⁷⁶ Los obreros y campesinos de las coaliciones corporativas tradicionales se esfumaron y su lugar fue ocupado por los consumidores de los beneficios materiales de este programa, quienes tenían aspiraciones similares. Por lo tanto, los conflictos políticos entre y dentro de los sectores sociales se disiparon. El auge de los movimientos y organizaciones populares iniciado en los años ochenta fue monopolizado por el régimen salinista y enmarcado dentro los objetivos de PRONASOL.

Uno de los aspectos más relevantes fueron las consecuencias que dicho programa trajo para los partidos de oposición (principalmente para el FDN-PRD), las organizaciones populares y los movimientos sociales independientes. Para empezar, numerosos activistas de

⁷⁴ Pronto fue incuestionable el fracaso de este programa respecto a la disminución de los índices de pobreza. En 1984, de acuerdo con las estimaciones de Nora Lustig el 28.5% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza y el 13.9% en extrema pobreza. Diez años más tarde, los porcentajes aumentaron: 31.8% y 15.5%, respectivamente. Véase: N. Lustig, México: The remaking of an economy, Washington, Brookings Institutions, 1998, xviii, 186 p. Ciertamente, sobre estas cifras no hay consenso, pues otros expertos presentaron datos diferentes. Por ejemplo, Genaro Aguilar Gutiérrez señala un 73% de la población mexicana en estado de pobreza en 1994, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe estimó en el mismo año un 45% y un 17% en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Léanse: G. Aguilar Gutiérrez, Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?, México, UNAM/IE/IPN/CIECAS, 2000, 203 p.; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Panorama social de América Latina 1999-2000, Chile, CEPAL, 2000, 312 p.

⁷⁵ En toda la historia del sistema político mexicano moderno, Carlos Salinas de Gortari fue el primer candidato priista que llegó a la presidencia con el menor número de votos a su favor: apenas el 50.3%, mientras que el Frente Democrático Nacional (después PRD) obtuvo 31.12% y el PAN 16.81%. El impacto político de PRONASOL, sin duda, tuvo un papel significativo en el incremento de los votos a favor del PRI en las elecciones intermedia de 1991, cuando alcanzó un 61.4% del total de votos emitidos. Cfr. L. F. Aguilar Villanueva *et al*, "Síntesis de un proceso electoral", en Antonio Arguëlles y Manuel Villa (coords.), México: el voto por la democracia, segunda edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 233 - 284.

⁷⁶ Denise Dresser, "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regime legitimation", en W. A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.), Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity Program Strategy, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1994, pp. 147.



izquierda fueron cooptados por el gobierno, a través del PRONASOL.⁷⁷ Asimismo, las ong y los movimientos sociales, sobre todo aquellos que demandaban la satisfacción de demandas materiales, experimentaron una crisis debido a que los objetivos por los que buena parte de ellos luchaban fueron *apropiados* por el PRONASOL. Ante tal situación, la legitimidad de las acciones políticas emprendidas por organizaciones, movimientos opositores y críticos del PRI tuvo que ser articulada de otra forma. Estas experiencias autónomas no podían competir con un programa cuyos recursos estaban muy por encima de las posibilidades de aquellos. Pero no pasó mucho tiempo para que fueran evidentes los propósitos que buscaban disminuir y controlar las fuerzas sociales independientes. Al final, los saldos fueron pagados por la sociedad, pues así como fue, tal vez, el programa gubernamental cuya penetración fue la más rápida y extensiva en el periodo post-revolucionario, igual de vertiginoso fue su descenso una vez que concluyó el sexenio salinista.⁷⁸

La relación del Estado con la sociedad no experimentó ninguna transformación relevante. De hecho, la satisfacción de las demandas materiales a través de PRONASOL fue percibida por la sociedad como el cumplimiento de ciertas obligaciones estatales. Aunque los resultados de las elecciones legislativas de 1991 mostraron una recuperación importante para el PRI, el conjunto de eventos políticos posteriores (la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas y el asesinato del candidato priista a la presidencia, Luis Donaldo Colosio) dio lugar a una de las crisis más graves del régimen político mexicano; la cual nuevamente mermó el voto a favor del PRI. Aún así, los valores de la sociedad mexicana hacia el Estado mexicano habían comenzado a transformarse desde la década de los ochenta y PRONASOL no tuvo éxito en crear una relación distinta entre el Estado y la sociedad

⁷⁷ Léase: W. A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, "Mexico's National Solidarity Program: an overview", en *ibid.*, pp. 3 - 26.

⁷⁸ *Ibid.*, pág. 8.

mexicana.

El impacto del PRONASOL en las ong de derechos humanos fue menor: puesto que éstas no demandan bienes materiales, no resultaron tan afectadas como otras organizaciones y movimientos sociales. No obstante, esto no significa que estuvieran ausentes de la polémica. Las ong argumentaron que los bienes y servicios que ofrecía el Estado no eran productos que satisficieran las necesidades de los consumidores; por el contrario, se trataba del cumplimiento de la obligación social que todo Estado tiene respecto a sus ciudadanos. De forma insistente, las ong establecían que la sociedad no podía articularse con el Estado adoptando la lógica del mercado, donde el papel del ciudadano se reducía al consumo de diversos bienes. La vinculación debía darse, decían, de modo tal que el Estado desempeñara funciones sociales pero también aceptara la participación de otros actores sociales para colaborar en proyectos conjuntos.

f) Una relación clientelar

El clientelismo da pie a uno de los cuestionamientos hacia las ong (y entre las ong) que generan mayor polémica en todo el mundo incluyendo nuestro país. Así, es bastante común escuchar críticas de integrantes de ong de derechos humanos acerca de la creación de ong cuyos objetivos difieren de la lucha a favor de los derechos humanos.

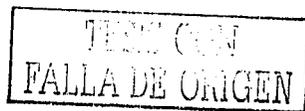
“Hay algunas que concientemente surgen, apostándole a que sean cooptadas por el Estado, por ello destacan un tiempo, se convierten en férreos opositores del Estado durante un lapso breve y después dan el salto hacia el gobierno. Esto ocurre y a estas organizaciones les llamamos OEGs (organizaciones evidentemente gubernamentales). Hay otras que tienen una relación estrecha con partidos políticos. Hay algunas a las que les dan dinero, que cuando participan en concursos resultan beneficiadas y son simpatizantes del sistema. Sin duda, existe una política gubernamental para

crearlas.⁷⁹

En el caso de México este fenómeno responde a la existencia de una tradición muy arraigada en la cultura política que plantea la búsqueda de contactos personales con las principales autoridades para lograr así, incidir en las decisiones políticas que interesan. Esta característica ha sido fomentada por el propio sistema político y por los actores que en él participan. Aunque la insistencia en la utilización de estos canales, por encima de las vías institucionales de expresión de las demandas, promueve el clientelismo, las ong que se ciñen a esta tradición política pueden ahorrar tiempo y esfuerzo; pero lo cierto es que al actuar así, en nada (o en muy poco) contribuyen a la construcción de una relación democrática.

La relación clientelar existe no sólo entre el Estado y las ong: también puede ocurrir entre estas organizaciones y la población a la que atienden, entre ong y agencias financieras e incluso entre las propias ong pertenecientes a un mismo país o a diferentes países y regiones del mundo. Así, por ejemplo, pueden existir relaciones clientelares entre ong nacionales que intercambian ---entre otros bienes--- financiamiento, apoyo material y humano o información. Las diferencias entre ellas (respecto al profesionalismo, recursos, experiencia y contactos internos y externos) inciden en dicho intercambio. Se producen relaciones marcadas por la competencia por financiamiento, por la denuncia y seguimiento de casos graves de violación de derechos humanos, al igual que por el manejo exclusivo de la información en los ámbitos nacional y exterior. En cuanto a las relaciones entre las ong mexicanas y sus pares internacionales, en el capítulo anterior se mencionó tanto el hecho de que sólo una minoría de ong nacionales entablan estas relaciones formales, como los problemas y retos que estas

⁷⁹ Jesús Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, realizada el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.



organizaciones enfrentan con mayor frecuencia.⁸⁰

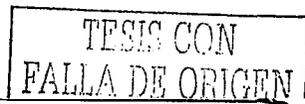
El clientelismo constituye no sólo un peligro para la independencia y la autonomía de las organizaciones que aquí se estudian; también lastima y retrasa la instauración de un estado de derecho y el respeto absoluto de los derechos humanos. La conclusión a la que muchos especialistas han llegado es que se trata de prácticas correspondientes a una cultura política y a un régimen autoritarios y que desaparecerán cuando la democracia se instale. Si bien esto no es una gran garantía, puesto que el clientelismo sobrevive y es funcional aún a las democracias consolidadas, la ventaja es que en una democracia existen los mecanismos institucionales que permiten un mayor control sobre prácticas clientelares.

Con todo, el clientelismo representa un serio desafío para el desarrollo de las ong en cualquier parte del mundo o dentro de cualquier país, debido a que la desigualdad entre las organizaciones facilita la (re)producción de relaciones de este tipo. Las críticas y reprobaciones que enfrentan las ong acerca de las prácticas clientelares dañan su prestigio; pero lo más grave es que, hasta ahora, la contribución de estas organizaciones a la desarticulación del clientelismo no ha sido la esperada.

6.5 Sobre el éxito de las ong de derechos humanos

En la literatura sobre ong y redes de ong, un tema que sobresale es aquel vinculado con la idea de éxito. Entre los objetivos de la actuación de estas organizaciones en el ámbito internacional y nacional, destacan: atraer el interés de la comunidad internacional en torno al problema o demanda que ellas expresan, colocar el tema en foros e instancias nacionales e internacionales

⁸⁰ Aquí se descartan aquellas acciones denominadas *urgentes* debido a que éstas son acciones de protesta inmediata, por situaciones de violaciones graves de derechos humanos. En general, se trata del envío de correos electrónicos a instancias internacionales y estatales de países, pero no implica ninguna adhesión formal o institucional con ong internacionales.



de debate y toma de decisiones, modificar las políticas vinculadas a la cuestión abordada e, incluso, cambiar el régimen político. Cuando se observa que esos propósitos han sido alcanzados, cualquier persona podría llegar a la conclusión de que las ong han tenido éxito. Sin embargo, este éxito es muy relativo debido, en primer lugar, a que en él inciden diversos factores, muchos de ellos ajenos totalmente al desempeño de las ong y redes de ong mientras que otros son completamente coyunturales e inesperados. En segundo lugar, el éxito es un término confuso que admite múltiples interpretaciones, por lo cual es indispensable identificar para quién (la ong o red, la población que atiende, la agencia financiera, los gobiernos, la sociedad o, incluso, los estudiosos de estas organizaciones) un hecho determinado es considerado exitoso. En tercer lugar, el triunfo puede estar definido por las funciones que estas organizaciones realizan. Al respecto, numerosos autores han abordado este tema, a partir del cual se puede establecer la conexión entre la función asumida y el triunfo alcanzado. En cuarto lugar, la calificación de una acción o actividad como exitosa definitivamente variará de acuerdo a un conjunto amplio de elementos que adquieren distintas modalidades en el tiempo y el espacio, incluso, para una misma ong (ver cuadros 6.2 y 6.3).

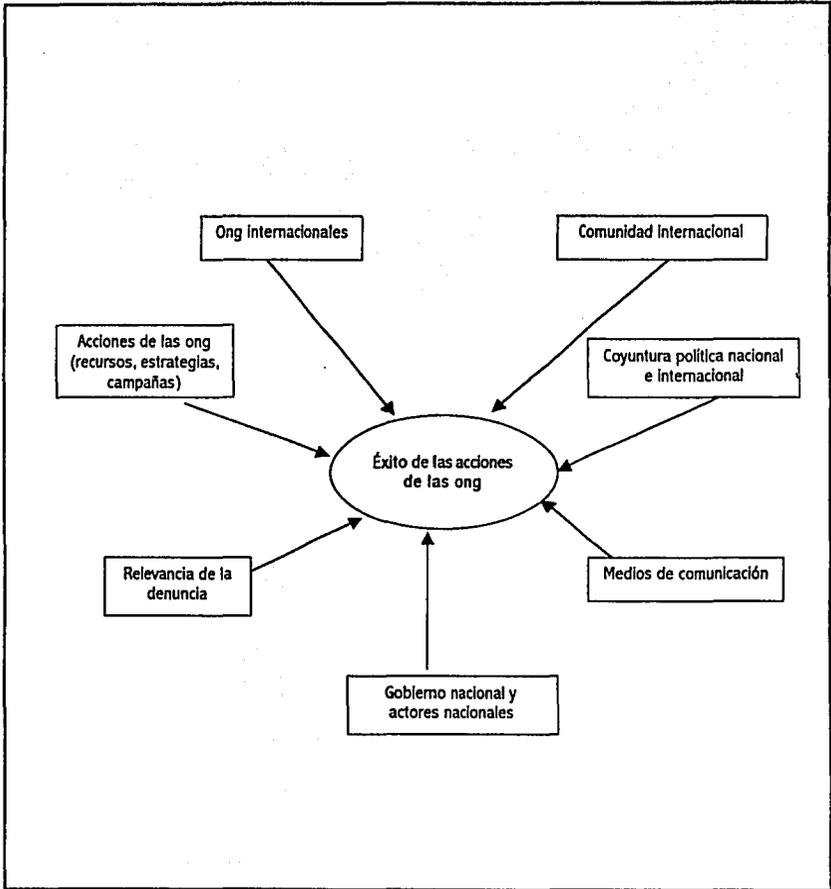
Peter Uvin comenta que, en general, la influencia de estas organizaciones sobre los gobiernos está determinada no sólo por factores como el tamaño y los recursos disponibles, sino también por la calidad de sus análisis y el modo en que éstos afectan los estándares sociales o científicos comúnmente aceptados, su estatura moral entre públicos reconocidos y la calidad de su trabajo en las redes.⁸¹ Por ello, es indispensable situar el contexto específico en que una acción o conjunto de acciones es calificada como exitosa. Del mismo modo, habrá que especificar para quién tal hecho es exitoso y en qué el nivel o dimensión, una serie de acciones se califica como algo significativamente positivo.

⁸¹ P. Uvin, op. cit., pág. 19.



Cuadro 6.2

Factores que intervienen en el éxito de las ong



Cuadro 6.3
Dimensiones del éxito de las acciones de las ong de derechos humanos
durante los noventa

Alcance del éxito	Acciones
Corto	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia y seguimiento de casos de violaciones de derechos humanos. • Concentración del interés de la comunidad internacional en torno a problemas o denuncias específicas de las ong. • Organización de eventos diversos cuyos temas son la defensa de los derechos humanos. • Incidencia en las políticas locales en asuntos vinculados con los derechos humanos. • Promoción de los derechos humanos. • Vigilancia de la situación de los derechos humanos en el mundo.
Mediano	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, presentación y modificación de leyes, programas, planes vinculados con los derechos humanos. • Impulso a la instauración de regímenes democráticos.
Largo	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una cultura de derechos humanos. • Vigencia del estado de derecho. • Respaldo a los regímenes de derechos humanos.

TRES CON
 FALLA DE ORIGEN

Adicionalmente, hay que tener presente los objetivos que una ong o una red se plantea, para evitar evaluaciones o percepciones incorrectas acerca de su desempeño general o particular. En otras palabras, no se le puede exigir a las ong el cumplimiento de metas que ellas mismas no se han propuesto. No obstante, esto no implica ignorar en el análisis, algunos resultados obtenidos inesperadamente.

En el caso de las ong mexicanas de derechos humanos, su nacimiento y auge están enmarcados en un periodo histórico en el que el régimen (sistema político) entró en crisis y ha estado cambiando. Al inicio, estas organizaciones representaban un conjunto pequeño y desarticulado de organizaciones, poco conocidas por la sociedad, cuyas acciones no tenían ninguna resonancia ni política ni social, pues estaban ocupadas en acompañar y asesorar a otras organizaciones sociales, sin asumirse a sí mismas como sujetos. En los últimos años se han convertido en un actor importante en el ámbito político, han crecido vertiginosamente y han atravesado, asimismo, por procesos de maduración e institucionalización.

La actuación de las ong mexicanas de derechos humanos ha estado inserta en un ambiente político nacional dinámico y, por momentos, profundamente convulsionado. En efecto, el éxito es relativo, con avances inmediatos en algunas ocasiones, pero de largo alcance en otras. Por tal motivo, la contribución de las ong no es tan fácilmente identificable. Las coyunturas políticas nacionales e internacionales, la presión de organizaciones internacionales similares, la existencia de gobiernos de partidos de oposición, los conflictos locales, entre otros aspectos, inciden de modo tal que resulta imposible establecer conclusiones definitivas.

De acuerdo con la noción de triunfo de Keck y Sikkink, el trabajo de las ong de derechos humanos estudiadas aquí ha sido exitoso.⁸² Las razones que respaldan esta

⁸² M. E. Keck y K. Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre 1999, págs. 404 y 405.



afirmación son varias. Estas organizaciones han iniciado la difusión de las ideas en torno a los derechos humanos (qué son, cómo y quién los viola); han colocado la defensa de estos derechos en México en los debates y agendas políticas nacionales e internacionales; han tenido una participación notoria en las ong y organismos internacionales de derechos humanos; han vigilado la aplicación de normas y reglas internacionales abocadas a la defensa de estos derechos; y han denunciado las violaciones y abusos cometidos en contra de los derechos humanos. Con todo, sus acciones no han sido suficientes para detener las violaciones constantes de derechos humanos realizadas en nuestro país. Lo cierto es que, hoy en día, existe mayor vigilancia y rechazo a estos graves eventos.

6.6 Conclusiones

El estudio de las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano en los noventa muestra dos grandes problemas que retrasan la construcción de una relación democrática. El primer problema tiene que ver específicamente con la situación de los derechos humanos y el Estado. El segundo está vinculado con el funcionamiento y la naturaleza de las ong de derechos humanos.

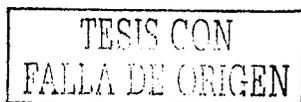
Respecto al primero, en años anteriores se pensaba que la pertenencia del gobernante en turno a un partido político podía ser determinante para la situación de los derechos humanos: los gobernantes priistas generalmente fueron vinculados con violaciones sistemáticas de tales derechos y acusados repetidamente tanto de su responsabilidad en dichas acciones como de su desinterés por cambiar la situación. Se creía que cuando gobernaran otros partidos la situación cambiaría de manera notoria. Sin embargo, el arribo de gobiernos estatales (y desde el 2000, también federal) encabezados por miembros de otros partidos

distintos al PRI ha confirmado que el respeto de los derechos humanos no existe sólo porque ocurra la alternancia política. En este sentido, algunos especialistas han señalado que la actuación del Estado en un irrestricto apego a la ley, y, por tanto, la defensa decidida de los derechos humanos tendrá que esperar un tiempo.

Si uno pregunta por qué debe esperar, no tardaría en escuchar una apelación a la transformación de la cultura política de la cual son responsables no sólo los representantes del Estado, sino también la sociedad en su conjunto. En efecto, dicha transformación por sí sola no es suficiente; se requiere de políticas públicas, programas, leyes y otras acciones estatales que se erijan con el propósito explícito de promover, en todos los ámbitos del ejercicio del poder, la defensa de los derechos humanos y la actuación del Estado conforme a derecho.

En ello influyen, definitivamente, los cambios internos que está experimentando el Estado así como la capacidad financiera disponible para la defensa y promoción de los derechos humanos. Pero también incide el compromiso que establezcan los representantes del Estado, de los partidos políticos y otros actores hacia el respeto absoluto de tales derechos. Esto sólo sucederá cuando ellos se convencen de que no podrá haber un régimen y una sociedad democráticas si los derechos humanos no son defendidos por todos. Para las ong, es urgente que los representantes del Estado abran los espacios de la política a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Hasta ahora, sin embargo, no se sabe hasta dónde el Estado mexicano permitirá tal participación.

En cuanto a las ong, es obvio que el primer problema tiene que ver con la carencia de un marco jurídico que las defina y, por tanto, que establezca su ámbito de competencia. A pesar de que no ha existido dicho reconocimiento legal, desde los años noventa las ong han buscado intervenir en la elaboración de las políticas públicas. Para ello, las ong tuvieron, según Manuel Canto Chac, que transitar "1) de la atención de proyectos específicos a la

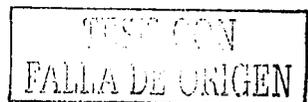


elaboración de políticas públicas con un enfoque más integral, con el propósito de influir en el bienestar general; 2) de la dependencia casi exclusiva del financiamiento privado a la búsqueda de fondos de origen público y 3) de la escasa programación a ejercicios de planeación que permitan reunir y dotar de una racionalidad más consistente y de naturaleza más propia a una multitud de proyectos dispersos e inconexos entre sí.”⁸³ Es en la experiencia de estas ong donde ha sido más urgente el establecimiento de una relación propositiva y complementaria con las agencias gubernamentales; aunque ellas admiten que la falta de profesionalización, especialización y capacitación de sus miembros afecta negativamente su incursión en las políticas públicas.⁸⁴

Otra cuestión es el financiamiento. Se ha señalado que la dotación de recursos públicos a las ong, por un lado, es rechazada por algunos partidos políticos y representantes del Estado; y, por otro, provoca desconfianza en torno a la autonomía e independencia de las ong. De igual manera, el financiamiento extranjero despierta fuertes suspicacias. Acusadas de ser los *vehículos de intereses extranjeros y oscuros*, las ong han argumentado una y otra vez que, como se dijo anteriormente, la defensa de los derechos humanos es un objetivo legítimo que no admite fronteras de ningún tipo, menos aún cuando el propio Estado mexicano se ha comprometido con esa tarea. No obstante, si en algo tienen razón aquellos que critican el

⁸³ Pedro H. Moreno S., “Organismos civiles y elaboración de políticas públicas”, en *Política y Cultura*, otoño 96, núm. 7, p. 65. (La fuente original es la ponencia de Manuel Canto, “Los referentes teóricos para el análisis de la participación de los Organismos Civiles en las funciones públicas”, presentada en el Seminario “Los Organismos Civiles en la Transición” organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Convergencia de Organismos Civiles y Foro de Apoyo Mutuo, los días 16 y 17 de abril de 1996.) Sobre el tercer punto expuesto por Canto, es ilustrativo el testimonio de Mariclaire Acosta, cuando hace uno años decía: “yo no sé que es peor: si el activismo o la burocratización. Antes éramos más libres, pero nunca sabíamos qué iba a pasar, no teníamos idea, no veíamos a largo plazo, respondíamos a estímulos que venían de afuera.” M. Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C.; entrevista realizada el 14 de febrero de 1996 en el Distrito Federal.

⁸⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos *Relatoría del Primer Encuentro Regional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones locales y las Organizaciones No gubernamentales. Hacia un Diálogo Permanente*. México, CNDH, 2002, pág. 49.

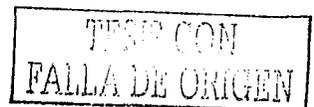


trabajo de las ong, es que si a alguien deben rendir cuentas las ong es a las agencias que financian sus proyectos.

Un punto adicional es la carencia de vínculos estrechos y sólidos entre las ong y las diferentes agencias gubernamentales. Esto obstaculiza el establecimiento de una relación democrática. Es cierto que recientemente se ha observado que algunos miembros de estas organizaciones han ocupado puestos en la administración pública, lo cual ha llevado a pensar que las ong son empleadas como trampolines políticos. Si uno se acerca a ellas, observa que algunas llegan a profesionalizarse a tal grado que pierden su contacto con las comunidades, llegando a convertirse en agencias de consultoría, asesoría y gestión. Para algunos, este cambio implicaría el abandono de los ideales originales y la adopción de formas de trabajo completamente diferentes. Para otros, éste sería el destino inevitable de aquellas organizaciones, que al adoptar criterios de eficacia y eficiencia, se suman a la lógica del mercado.

Otro factor es la violación constante a los derechos humanos. Tal vez, el problema más grave es que la situación de los derechos humanos en México lejos de mejorar ha ido empeorando. Las ong nacionales y extranjeras han demostrado que la lucha contra el crimen organizado, la contrainsurgencia, el narcotráfico y la delincuencia común, tareas que hoy concentran gran atención del Estado, han contribuido al aumento de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país.

Por último, el escenario político es tal que resulta impostergable que las relaciones del Estado con las ong de derechos humanos se articulen y que lo hagan de una manera democrática. La defensa y respeto de esos derechos no constituye una labor exclusiva de ninguno de estos actores. De hecho, se ha comprobado reiteradamente que las acciones emprendidas de forma unilateral y aislada no contribuyen significativamente a la promoción



de los derechos en México. Por ello, la identificación de los puntos de encuentro permitirá que las demandas y proyectos de ambos se articulen, y que sea posible obtener mejores resultados en la protección de los derechos humanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conclusiones

El análisis de las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano en el marco de transformación democrática durante los años noventa ha sido el objetivo de esta investigación. En las siguientes páginas se exponen las principales conclusiones del estudio, las cuales fueron organizadas en cuatro apartados: observaciones empíricas sobre la morfología del universo de las ong de derechos humanos, implicaciones de las ong para los gobiernos locales y el ámbito internacional, implicaciones de las ong de derechos humanos en el proceso de democratización de México, e implicaciones analíticas.

1. Morfología del universo de las ong de derechos humanos

De acuerdo con Hans-Peter Schmitz, las ong de derechos humanos se distinguen de otras organizaciones básicamente porque su interés primordial está situado en el campo de la defensa (*advocacy*) y no de la entrega de servicios.¹ De hecho, ellas se vinculan con actores estatales sobre la base de una interpretación sustentada en la información que poseen en torno a los derechos humanos. El desafío que enfrentan siempre estas organizaciones es que necesitan atraer la atención de la comunidad internacional y de la opinión pública local el mayor tiempo posible, para que sea factible alcanzar la meta deseada, antes que esa atención

¹ Hans-Peter Schmitz, "Mobilizing identities: Transnational social movements and the promotion of human rights Norms", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Londres y Nueva York, MacMillan-St. Martin's Press, 2000, pp. 85 - 113.

se disuelva o se dirija hacia otro problema.

El éxito de las ong radica, como se dijo antes, en la habilidad para difundir sus ideas; su fuerza se localiza en la capacidad para concentrar la atención e interés, sensibilizar y lograr la participación de otros grupos, comunidades, ciudadanos e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en aras de una causa u objetivo. El despliegue de creatividad e imaginación de sus miembros hace que sus objetivos tengan mayores posibilidades de ser alcanzados. Por ello, no sorprende que los recursos empleados sean tan variados y que vayan desde la movilización de recursos materiales y humanos, hasta otros de carácter simbólico; porque, a fin de cuentas, se trata de discutir problemas y situaciones que a primera vista parecen remotos y menores, pero que son fundamentales y decisivos para el futuro de las sociedades contemporáneas.

Un elemento que incrementa la posibilidad de tener éxito es la participación en redes. Como se expuso en capítulos anteriores, las redes tienen la peculiaridad de que no son organizaciones simples ni centros para la toma de decisiones a través de procedimientos formales y rígidos. En otros términos, la cooperación en redes se distingue porque no es jerárquica, es informal, frecuentemente temporal y se establece sobre la base de algún tema o cuestión en particular. Es necesario que las reglas de participación sean explícitas para evitar que las ong más fuertes abusen de las más débiles. De modo tal que la desigualdad que reproducen estas organizaciones (entre las que pertenecen a países ricos y aquellas de países pobres, entre las que tienen recursos y aquellas que carecen de ellos, entre las que cuentan con especialistas y aquellas que no los tienen) se limite al máximo, pues difícilmente puede ser erradicada de manera total. El respeto a los distintos modos de trabajo y a las decisiones tomadas por cada ong, así como la insistencia en la defensa absoluta de los derechos humanos, pueden alimentar la convivencia cordial entre las ong del mundo.

Es cierto que, por un lado, la utilización de la tecnología ha contribuido a aumentar el número de las ong de derechos humanos en las últimas décadas del siglo XX; pero, por otro lado, también es uno de los elementos que propicia la desigualdad entre estas organizaciones. En otras palabras, el acceso no está distribuido de manera equitativa entre los países y menos aún entre los grupos sociales pertenecientes al mismo país. En esta investigación se ha visto que la mayoría de las ong de derechos humanos disponen de escasos recursos humanos, materiales y económicos, por lo cual es difícil que empleen la tecnología de punta en sus actividades cotidianas.²

El financiamiento es otro factor que constriñe la existencia de las ong de derechos humanos. Sin embargo, el financiamiento no proviene únicamente de agencias multimillonarias como se piensa, pues la mayoría de las ong poseen presupuestos pequeños y, muchas veces, difíciles de cuantificar; ya que se trata, en gran medida, de los recursos movilizados internamente tales como el tiempo y la dedicación de sus miembros, el trabajo voluntario, las contribuciones financieras de los vecinos, los donativos de simpatizantes, los pequeños ahorros de las mujeres o los materiales de los artesanos.³

La diversidad, inherente al universo de las ong, contrasta con el rasgo común que distingue al tipo de organizaciones analizadas aquí: la defensa y promoción de los derechos humanos. La relevancia de estas ong se sitúa en la denuncia de actos cometidos por representantes de los Estados que se alejan de lo que la ley establece o de las disposiciones legales que permiten la violación de los derechos humanos. Algunos de esos actos amenazan la convivencia pacífica en las sociedades modernas y democráticas (la matanza de indígenas en Acteal en 1998), aunque existen otros que son denunciados por las ong porque ellas

² Peter Uvin, "From local organizations to global governance: the role of ngos in international relation", en *ibid.*, pág. 17.

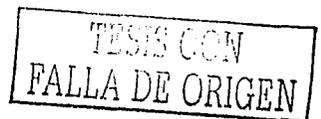
³ *ibid.*, pág. 13.



consideran que son significativos en un contexto determinado (por ejemplo, el encarcelamiento del General José Francisco Gallardo Rodríguez en 1993, supuestamente debido a la propuesta que él hizo en torno a la creación de un ombudman en el ejército). Respecto del Estado, las ong significan la participación de un conjunto de ciudadanos que vigilan y denuncian su desempeño cuando es incorrecto. En cuanto a la sociedad, las ong articulan demandas de grupos sociales cuyos derechos fueron violentados, inciden en la formación de la opinión pública, fomentan el ejercicio de las virtudes cívicas y contribuyen a la existencia de una sociedad civil activa y dinámica. En pocas palabras, las ong de derechos humanos abren espacios para la interlocución y el trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad.

Es necesario mencionar que el potencial de estas organizaciones está limitado por el reducido número de personas que participan en ellas. Con todo y que cada vez existen más ong, su impacto apenas es visible debido a que cada ong desarrolla regularmente proyectos con poblaciones pequeñas y durante períodos cortos. La mayoría de las ong de derechos humanos realiza tareas vinculadas a la denuncia, asesoría y seguimiento de aquellos casos más representativos de violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, si se cuantifica el porcentaje de la población mexicana que ha colaborado de alguna forma con este tipo de organizaciones es muy reducido; aunque, por otro lado, es cierto que en algunas coyunturas, la población que ha participado a través de las ong ha sido numerosa, por ejemplo, en las acciones relativas a la observación de las elecciones presidenciales de 1994, organizadas por Alianza Cívica.⁴

⁴ En la conformación jurídica de Alianza Cívica/Observación 94 así como en las tareas específicas de observación electoral participaron centenas de organizaciones y miles de ciudadanos en todos los estados del país. Enrique Calderón Alzati y Daniel Cazés (coords.), Las elecciones presidenciales de 1994, México, La Jornada Ed. / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, 1996, pág. 147.



Un caso que merece la atención son las ong de derechos humanos localizadas en las entidades de Oaxaca y Chiapas, las cuales realizan proyectos creativos y novedosos con población indígena. En primer lugar, estas ong tienen estrechos vínculos con la iglesia católica. La experiencia añeja de las órdenes religiosas, de dominicos y jesuitas fundamentalmente, en el trabajo directo con las comunidades les proporcionó el conocimiento sobre las formas de organización de las poblaciones así como de los problemas más frecuentes que enfrentan en materia de derechos humanos. En segundo lugar, las comunidades en donde esas organizaciones trabajan se caracterizan por tener a los principales grupos vulnerables de México (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice). En esas comunidades se concentran los rasgos que definen la vulnerabilidad en materia de derechos humanos: son indígenas, campesinos, pobres, con bajísimos niveles de escolaridad, carentes de los servicios públicos básicos y, además, están frecuentemente expuestos a la más descarnada violencia a cargo de las autoridades locales. En tercer lugar, ese cúmulo de conocimiento y experiencias ha sido empleado por las ong para desarrollar proyectos de formación y capacitación de promotores de derechos humanos en las comunidades indígenas. La utilidad, por lo menos potencial, de estos proyectos para las comunidades indígenas es enorme ya que los promotores de derechos humanos significan una herramienta valiosísima para su defensa frente a la represión que sufren recurrentemente. La sensibilización y capacitación en derechos humanos les permite a los miembros de las comunidades indígenas recuperar una parte del carácter de ciudadanos que, desde tiempos inmemoriales, les ha sido negado y les abre los canales para la denuncia nacional e internacional de los agravios en contra de sus derechos. Por lo pronto, a pesar de su aislamiento geográfico y cultural, el conocimiento sobre sus derechos los pone en contacto con el exterior. En cuarto lugar, actividades como éstas ponen a prueba el presupuesto clásico en torno a que la sociedad civil y la ciudadanía activas prosperan en ámbitos urbanos y en clases

medias. Sin duda, en los próximos años podrá verse si la existencia de estos personajes en comunidades indígenas les ayuda a detener la violencia de la que a menudo son objeto; asimismo, se podrá constatar el desarrollo de la sociedad civil y sus organizaciones en escenarios rurales e indígenas en un país como el nuestro.

Por último, un tema que está relacionado con esta investigación, aunque en términos estrictos no fue su objetivo central, es la aportación que han hecho las ong mexicanas de derechos humanos al mejoramiento de la situación de los derechos humanos; en otras palabras, qué tanto han participado estas organizaciones en la disminución de las violaciones a los derechos. Sin duda, esta línea implica una evaluación de los resultados concretos de las acciones desempeñadas por las ong. En este sentido, algunos podrían pensar que la contribución podría ser estimada a partir de las denuncias presentadas y los casos resueltos. Pero, si se recuerda que las ong sólo se dedican al seguimiento, denuncia y asesoría de las violaciones a los derechos humanos que son representativas de la condición nacional de tales derechos y que, además, son organizaciones con recursos limitados, entonces ese tipo de medición se convierte en una labor inútil; pues al final el número de casos atendidos y/o resueltos no reflejaría la contribución real de las ong al mejoramiento de los derechos humanos en México.⁵

2. Implicaciones de las ong para los Estados y el ámbito internacional

Uno de los primeros comentarios que debe exponerse sobre la explicación del desarrollo de las ong en estos tiempos de globalización y post-guerra fría es que constituyen un novedoso actor

⁵ Probablemente, y tomando en cuenta los resultados de esta investigación, una opción podría ser la construcción de índices que recuperaran y midieran aspectos como la influencia en la propagación del discurso de respeto y fortalecimiento de los derechos humanos, la constitución de grupos de la sociedad abocados a estas actividades, la creación de una cultura de los derechos humanos, entre otros



transnacional, cuyo papel es decisivo en las políticas nacionales y globales. Es cierto que la relevancia de la participación de estos actores varía de país a país y de época a época; sin embargo, la influencia de este tipo de actores en las políticas nacionales e internacionales siempre ha existido en mayor o menor grado. Asimismo, es erróneo centrar la discusión en torno a la posible pérdida o ganancia de poder del Estado hacia los actores transnacionales, o viceversa. Por el contrario, como bien dice Peter Uvin, la cuestión que sí debe ser objeto de estudio es cómo estos actores participan a través o sobre los Estados.⁶

Ahora bien, la peculiaridad de las ong se localiza en la amplitud de los intereses sociales y ciudadanos que representan; los cuales se orientan hacia la democratización doméstica e internacional, la defensa de los derechos humanos en general y de grupos específicos de la población, la protección del medio ambiente, el respeto a la diversidad sexual, entre otras demandas.⁷ La creación de ong abocadas a esas demandas rebasa el carácter asistencialista que en un momento dado las caracterizó, cuando pretendían contribuir a la entrega de bienes o al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de ciertos sectores sociales. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, el desarrollo mundial de las ong ha sido desigual ya que en los últimos años se ha incrementado más en países cuya tradición participativa era débil y, en algunos casos, hasta inexistente. Por tal razón, se acentúan con mayor fuerza las diferencias entre las ong de regiones y países ricos, democráticos, modernos, por un lado, y aquellas organizaciones de países y regiones pobres, tradicionales y autoritarias, por el otro. En este caso, la falta de tradición afecta varias dimensiones de la vida de las ong: la búsqueda de formas propias de trabajo, el establecimiento de agendas, la creación de vínculos con otros actores nacionales e internacionales, el fomento de la participación

⁶ P. Uvin, *op. cit.*, pág. 18.

⁷ *Ibid.*, págs. 17 y 18.

ciudadana, el trabajo con recursos limitados, la represión y oposición del Estado hacia estas modalidades organizativas, entre otras.

Pero las diferencias entre las ong de derechos humanos no nacen exclusivamente de su pertenencia a ciertos países y regiones del mundo, puesto que esa tendencia también se manifiesta dentro de cada país. No sólo las ong no escapan a la desigualdad que exhibe el mundo contemporáneo, sino que ellas mismas la reflejan y reproducen. Una de las consecuencias más graves de este hecho es que tal desigualdad favorece el mantenimiento de relaciones autoritarias y clientelares entre las ong, a pesar de que ellas intentan establecer vínculos democráticos entre sí y con otros actores.⁸

Con todo, la efervescencia de las ong fue concebida por algunos autores como un recurso que podría remediar o disminuir los altos grados de apatía ciudadana registrados principalmente en las sociedades desarrolladas. En las sociedades con pasados autoritarios recientes, las ong fueron consideradas como un motor para la activación y el fortalecimiento de las frágiles sociedades civiles; sin embargo, cuando los años pasaron se vio que esos cambios fueron impulsados por diversos actores, cuyas acciones se fortalecieron mutuamente. Y, si bien se ha querido propagar la idea de que los principales rivales de las ong son el Estado, los partidos políticos y otros actores políticos tradicionales, es posible advertir que en la democracia la actuación de unos y otros es siempre importante.

El impacto de las ong en los gobiernos nacionales y en el mundo es heterogéneo. Sin embargo, al considerar exclusivamente el desempeño de las ong de derechos humanos, la primera impresión que se forma es que han colocado la defensa de tales derechos en un lugar central de las agendas políticas. Si la democracia en su vertiente representativa y liberal disfruta de un consenso incuestionable, hoy la protección de los derechos humanos se ha

⁸ *Ibid.*, pág. 14.

convertido en un recurso que avala la legitimación de esta forma de gobierno.

Por otro parte, debido a que la violación de los derechos humanos es percibida como un problema global, no sorprende que la opinión pública mundial esté interesada en esta situación. Pero en nombre de su defensa, muchas veces los países poderosos invaden a otros, respaldan o deponen dictadores, luchan contra movimientos nacionalistas, violan la soberanía nacional, condicionan préstamos y ayudas económicas, exageran o niegan los abusos a los derechos humanos cometidos en otros países. No obstante, nada o muy poco, dicen sobre las violaciones que son realizadas dentro de sus países o por sus propios ejércitos en países extranjeros. Con todo y que los derechos humanos ocupan un lugar privilegiado en la agenda global, es cierto que su defensa se ve supeditada a otros problemas como el combate al narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Por ende, el compromiso que las potencias han manifestado hacia el verdadero respeto de los derechos humanos es bastante cuestionable. En general, los Estados se ocupan de frenar la opinión mundial que los descalifica en materia de derechos humanos, así como de rechazar la intervención extranjera sobre estos asuntos considerados nacionales.

Las ong de derechos humanos se han constituido en actores transnacionales que vigilan y denuncian la actuación del Estado cuando ésta se realiza al margen del estado de derecho. Algunos especialistas en el tema vieron en el comportamiento de las ong una causa de debilitamiento de los Estados; otros percibieron en ellas la manifestación de una sociedad civil activa que al interactuar con el Estado, refuerza su carácter democrático. Dentro de estos dos polos, hubo posturas intermedias que rescataron la especificidad de las experiencias concretas de las ong en los contextos nacionales. En el caso de los países que protagonizaron la tercera ola de democratización, las ong, como una subcategoría de las organizaciones de la sociedad civil, contribuyeron a la transformación democrática de las sociedades que aspiraban a la

supresión de regímenes autoritarios. En gran parte, esa contribución se dio gracias a los valores democráticos que esas organizaciones suponen o por la pluralidad que ellas significan.

El tiempo ha demostrado que la democracia no tiene ningún futuro si se circunscribe sólo a la sociedad o al régimen político; como tampoco tiene sentido que la sociedad defienda férreamente los derechos humanos si el Estado se empeña en violarlos o, por el contrario, que el Estado los respete sin que la ciudadanía los ejerza. La defensa de los derechos humanos requiere del compromiso absoluto de ambos y de la comunidad internacional, sin que ésta disculpe, ignore o minimice las violaciones cometidas por los países poderosos.

3. Implicaciones de las ong de derechos humanos en el proceso de democratización de México

Numerosos expertos en los temas de democracia, transición democrática y derechos humanos han llegado a la conclusión de que la situación de estos derechos es más incierta y difícil en las primeras etapas del cambio político. En México, la liberalización política ocurrió años atrás y las violaciones a los derechos humanos han continuado existiendo hasta en las fases más avanzadas de la transición democrática. La diferencia es que de unos años a la fecha hay mayor visibilidad de las acciones del Estado, las violaciones se dan a conocer, existen grupos organizados de la sociedad dedicados a defenderlos, la opinión pública nacional se manifiesta en contra de ellas y el Estado admite estos hechos y se compromete a investigar y castigar a los culpables. A partir de aquí, en algunos casos se castiga a los culpables, pero generalmente las instituciones que permitieron tales abusos no experimentan ningún cambio, ni son combatidas la impunidad y la corrupción. En otras palabras, el problema es que se ve a la violación de los derechos humanos como un acto individual, lo cual es cierto pero ésa no es la única dimensión del problema. Lo que se debe analizar es qué tanto la institución permite, e

incluso fomenta dicha acción y si esta acción corresponde o no a una política estatal.⁹ Dentro de este panorama, es necesario exponer detalladamente en qué y cómo intervienen las ong de derechos humanos.

Ahora bien, el avance de la democracia electoral en el país es un hecho incuestionable a tal grado que su manifestación más palpable fue el triunfo de las elecciones presidenciales de un partido diferente al PRI en el 2000. Pero así como existen evidencias que expresan la democratización del régimen político, queda la incógnita en torno a la manera en que el régimen actuará en materia de derechos humanos. El régimen mexicano enfrenta serios problemas como el narcotráfico y el crimen organizado, así como los altísimos niveles de pobreza y desigualdad económica y social que, sin duda, han incidido en tal materia y lo harán todavía más en un futuro próximo (ver mapas 1, 2 y 3 en el apéndice).

En cuanto a las ong de derechos humanos, hay que decir que son organizaciones de la sociedad civil que expresan el carácter dinámico de esta última. Las ong exhiben el interés de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones que la afectan, activan la discusión pública sobre los derechos humanos, contribuyen a la construcción de una opinión pública, inciden en la formación de la agenda de las políticas públicas y demandan la rendición de cuentas por parte del Estado. Pero, sobre todo, las ong alientan la formación de los ciudadanos, materializan la participación ciudadana en la esfera pública y fomentan el ejercicio de las virtudes cívicas. Debe reconocerse que las ong también se caracterizan por tener un potencial limitado (debido al porcentaje reducido de personas que ha tenido algún tipo de participación o vínculo con ellas), por poseer una inclinación inherente a convertir sus

⁹ En el capítulo cuarto se expusieron algunas de las medidas estatales vinculadas a los derechos humanos. En especial en el apartado 4.2, se comentaron algunos aspectos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura aprobada en 1991. Ahí quedó ejemplificado cómo en algunas ocasiones la ley permite, implícita e involuntariamente, las violaciones a los derechos humanos.

tareas en gestoría social, por estar defendiendo continuamente su autonomía e independencia (lo cual les quita tiempo y esfuerzo que bien podrían dedicar a otros asuntos), por enfrentar el riesgo de que la especialización las lleve a constituirse en agencias de consultoría y dejar de ser ong, por rendir cuentas sólo a quienes las financian, por tener menos procesos democráticos internos conforme aumenta la profesionalización, por liberar al Estado de sus obligaciones, entre otros rasgos.

Este análisis se centró en el papel específico que desempeñan las ong de derechos humanos en la construcción de una relación democrática entre el Estado y la sociedad mexicana. El énfasis puesto en este elemento está relacionado con el presupuesto que sustenta esta investigación, a saber: no existe un régimen democrático si no hay una relación democrática entre el Estado y la sociedad.

Los resultados del estudio son interesantes por varias razones. En primer lugar, en el caso específico de las ong se puede afirmar que su contribución a la constitución de una relación democrática se sustenta en dos grandes ejes: por un lado, todas aquellas iniciativas dirigidas a la modificación de los marcos legales vinculados a los derechos humanos y, por otro, la construcción de una cultura de los derechos humanos. El trasfondo de estos dos ejes es la atención, asesoría y seguimiento de casos específicos y representativos de las violaciones nacionales a los derechos humanos. Sin embargo, las ong también hicieron otras aportaciones a la democratización y al respeto del estado de derecho igualmente relevantes, como el hecho de haber llevado el discurso de la defensa de los derechos humanos a la esfera pública.

En segundo lugar, estas ong establecieron diferentes tipos de relación con el Estado. Dentro de éstos, se incluyen las relaciones democrática, autoritaria, clientelar, y aquellas otras donde el Estado veía a la sociedad como el ente formado por consumidores, o bien, donde el eje era la suplantación o sustitución del papel del Estado por parte de las ong. Asimismo fue

considerada la *no relación*, es decir cuando por lo menos un actor evitaba cualquier tipo de vínculo. Uno de los hallazgos más atractivos del análisis fue que las diferentes relaciones coexisten; es decir, no tienen una evolución progresivamente uniforme que inicie en la falta de relación, pase por una relación autoritaria y culmine en una democrática. La tipología exhibe la complejidad de las relaciones entre las ong y el Estado así como la influencia que cada actor tiene sobre el otro. Por esta razón, el cambio en las relaciones rebasa la voluntad que ambos actores pudiesen haber tenido en un momento determinado.

En tercer lugar, a pesar de que el estudio partió de la consideración de las ong de derechos humanos y del Estado como entes unitarios y compactos, se encontraron diferencias dentro de cada uno de ellos. No es extraño que esas diferencias incidieran, definitivamente, en la construcción de una relación, cualquiera que ésta fuera. De este modo, se advirtió que algunos representantes del Estado establecían con mayor dificultad un vínculo con las ong. En el caso de las ong de derechos humanos ha existido una relación tensa con los responsables de la política interna y exterior (Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores). A pesar de que la Secretaría de la Defensa constituye una instancia gubernamental con la que también tienen una relación difícil, los miembros de las ong rara vez han protagonizado un conflicto abierto y directo con ella; ya que generalmente apelan al presidente y a otras autoridades de menor jerarquía para emitir las denuncias del comportamiento abusivo del ejército sobre los derechos humanos de determinados sectores de la población.¹⁰ A partir de los estudios recientes sobre seguridad nacional, se desprende que esta relación será todavía más tirante en los siguientes años, cuando aumente el número de denuncias de violaciones cometidas por el ejército, como resultado de las actividades que realiza en áreas de seguridad interna, combate

¹⁰ Es importante comentar que la revisión e investigación de la "guerra sucia" de la década de 1970 ha llevado a que en los últimos años esta relación se tense.

al narcotráfico y al crimen organizado.

Una mirada detenida al comportamiento de las ong de derechos humanos ubicadas en diferentes estados del país permitió observar que ha sido muy difícil que ellas mantengan una relación pacífica y estrecha con gobernadores de entidades, como las del sureste mexicano, caracterizadas por la enorme represión y violación frecuente a los derechos humanos. La estructura centralista y presidencialista ha hecho que las ong apelen a los poderes federales, principalmente al ejecutivo, para que solucione aquellos casos de evidentes violaciones de los derechos humanos. En casos como éstos, se ve que el trabajo de las ong tiende a adecuarse a las características estructurales del Estado, ajustándose a los espacios que éste deja abiertos para que al final los resultados sean más efectivos. Y, aunque en la década de los noventa se multiplicaron gobiernos locales encabezados por miembros de partidos diferentes al PRI, aún no se ha detectado un cambio relevante en la actuación de éstos en materia de derechos humanos.

Si consideramos a los tres poderes de la federación, como se dijo, las ong de derechos humanos mexicanas buscaron predominantemente entablar vínculos directos e informales con el representante del ejecutivo en turno. Respecto al poder legislativo, se observó que las ong de derechos humanos establecieron relaciones cada vez más estrechas con él. Sin duda, en esto intervienen varios factores, entre ellos el avance electoral de partidos políticos diferentes al PRI, el papel activo que está tomando el Congreso, la mayor importancia de las ong en el escenario político y la propagación de un discurso nacional a favor de los derechos humanos. En cuanto al poder judicial, sorprende que esa veta haya sido poco explorada por las ong de derechos humanos. En general, las propuestas para el mejoramiento de las instituciones abocadas a la impartición de la justicia requieren de un conocimiento especializado; razón por la cual varios abogados, ya sea de manera individual o colectiva, han realizado estudios que

apuntan a la creación y reformulación de medidas que promuevan la defensa de los derechos humanos y la erradicación de la impunidad, así como también han presentado detallados análisis que identifican aquellos aspectos normativos e institucionales que entorpecen la defensa de tales derechos.

Durante la última década del siglo XX, en los tres poderes de la federación y en sus contrapartes estatales se han creado diversas comisiones e instituciones especializadas en los temas de los derechos humanos, la justicia y la participación ciudadana. Esta respuesta estatal muestra el interés que estos temas suscitan en la política mexicana actual, los cuales han sido promovidos, de una u otra forma, por las ong de derechos humanos. Sin embargo, uno de los puntos bastante cuestionables de la actuación del Estado mexicano en estos asuntos es que aún no existe una política específica que trascienda el límite impuesto por cada sexenio. En otras palabras, es urgente una política nacional de largo plazo en materia de derechos humanos. Es cierto que todo presidente o autoridad se pronuncia a favor de los derechos humanos; no obstante, en los años noventa se vio que muchas acciones y medidas emprendidas por el Estado respondían a intereses circunstanciales. El problema es que este factor, además de que limita el desempeño eficaz y eficiente del Estado, crea dudas sobre el verdadero compromiso de la autoridad hacia la protección de los derechos humanos.

En cuanto al discurso nacional de derechos humanos, es necesario detenerse en una de las más decisivas e indiscutibles contribuciones que las ong de derechos humanos han hecho a la democratización de México. Se trata del papel que estas organizaciones han tenido en la creación de una opinión pública a favor de la defensa de los derechos humanos. En el caso mexicano, esta labor ha sido muy difícil porque, en primer lugar, estas organizaciones han abierto a la sociedad una de las áreas más herméticas del régimen político: la violación sistemática de derechos humanos. En segundo lugar, han tenido que informar, concienciar y

sensibilizar a una sociedad ajena, indiferente o ignorante sobre tal problemática. Por último, las ong tuvieron que aprender a formar e incidir en una opinión pública con pocos recursos económicos, materiales y técnicos.

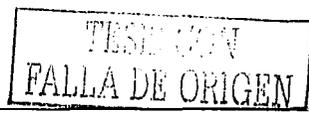
Al respecto, se ha cuestionado por qué estas organizaciones surgieron de forma tardía, por qué hasta hace unos años comenzó a hablarse de derechos humanos, cuando las violaciones a los derechos humanos han sido realizadas de manera constante en el país. Generalmente las respuestas se han buscado en el terreno de la cultura política. Algunos valores que conforman esa cultura, relativos al racismo, la discriminación, la intolerancia, el machismo y el desprecio a la pobreza, intervinieron decisivamente en la indiferencia que la sociedad mexicana tuvo respecto a los grupos de la población que sufrieron el abuso constante de sus derechos. Pero también hubo un impulso importante desde otra dirección: hace unos pocos años, algunos miembros de las élites económica y política ---acusados de delitos vinculados a la corrupción, el narcotráfico, el enriquecimiento ilícito y hasta el asesinato--- fueron encarcelados y entonces apelaron al discurso de los derechos humanos para defender su caso. En este sentido, integrantes de grupos económicos y políticos altamente favorecidos, que no pudieron recurrir a la corrupción e impunidad con la cual estaban acostumbrados a actuar, buscaron en los derechos humanos un argumento que les permitiera evitar o disminuir su estancia en la cárcel.¹¹

Asimismo, el empleo del discurso de los derechos humanos ha registrado

¹¹ Joaquín Hernández Galicia, el principal líder sindical de los trabajadores petroleros durante tres décadas, después de que fue detenido el 10 de enero de 1989 mediante un aparato dispositivo de seguridad del ejército, narra en sus memorias "Eran las doce cuando me ubicaron en una celda con una cama de cemento... (Horas después), oía gritos lastimeros, luego me paseaban enfrente hombres golpeados, chorreando sangre y con la cabeza mojada. Yo había escuchado que la tortura era común en México pero nunca la había visto ni vivido." J. Hernández Galicia, *La Quina. Cómo enfrenté al régimen priista. Memorias*, México. Ed. Océano, 2000, pág. 41. Después de que seis presidentes lo apoyaron y se apoyaron en él, Carlos Salinas de Gortari decidió vengarse por el apoyo que "La Quina" le ofreció a Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988. Para unos fue un golpe contra el sindicalismo corrupto; para otros fue un acto de injusticia y prepotencia.

recientemente otra faceta. El incremento de la violencia, el crimen organizado, la delincuencia común y el narcotráfico ha llevado a difundir la imagen del delincuente como de un individuo carente de cualquier tipo de derechos. De modo tal que las ong de derechos humanos han sido acusadas de defender delincuentes. Si bien estas campañas de descrédito hacia el trabajo realizado por las ong exhiben el uso tendencioso y parcial del discurso de los derechos humanos, también expresan otro problema aún más grave. Al negarle al presunto delincuente la calidad de ciudadano (y, por tanto, el conjunto de derechos y obligaciones que tiene como tal) y negarle los derechos humanos que tiene (sólo por el hecho de ser una persona), se produce una situación que aumenta el conflicto social, lejos de resolverlo. A partir de esta perspectiva, unos miembros de la sociedad deciden quién tiene derechos y quién no, a quién se le debe tratar como una persona y a quién no, quién es un ciudadano y quién no. Es aquí donde, paradójicamente, se pone en riesgo la convivencia social pacífica, que es el origen y propósito de las sociedades. Esta forma de establecer diferencias, no siempre explícitamente definidas, crea la base para que el Estado no actúe conforme a derecho sino que, muy lejos de ello, se desempeñe de acuerdo a intereses y decisiones arbitrarias y particulares. Aquí la idea de los derechos humanos y su defensa no sólo se resquebraja sino que se desvanece hasta perder sentido. Por ello, es vital que la defensa de los derechos humanos sea para todos y en cualquier circunstancia; de lo contrario, lo que se genera es el conflicto social y la desarticulación de las formas pacíficas de convivencia social.

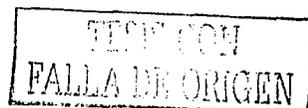
En la experiencia mexicana, la década de los noventa representa un horizonte temporal que permite observar fácilmente cómo el discurso de los derechos humanos tuvo un fuerte impacto en el ámbito político nacional. Así, de ser al inicio de esos años un discurso empleado casi de manera exclusiva por unas cuantas ong defensoras de derechos humanos, no pasó mucho tiempo para que fuera utilizado por múltiples actores y con múltiples fines.



Ciertamente este cambio no fue originado únicamente por factores nacionales referentes a la incorporación de nuevos valores y percepciones en la cultura política o a sucesos políticos concretos; ya que la rapidez con que ese discurso se incrustó en la sociedad mexicana también fue impulsada por el contexto internacional y los efectos de la globalización.

Sin embargo, lo interesante es que al final de la década, la defensa de los derechos humanos aparece en las demandas de diversos grupos organizados de la sociedad, inclusive se ha vuelto una materia de disputa entre los representantes del Estado. Si por un lado puede hablarse de la democratización que ha experimentado México y de las consecuencias positivas que este fenómeno ha tenido en la protección de los derechos humanos y la actuación del Estado conforme a la ley; por otro lado, puede observarse que los derechos humanos representaron un argumento empleado por los miembros de un régimen autoritario en crisis, que buscaban darle una legitimidad democrática de la cual obviamente carecía. Para constatar esto, basta observar las mutuas recriminaciones y acusaciones que los dos presidentes mexicanos de los años noventa, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, se hicieron en torno al incumplimiento de la defensa de los derechos humanos y del estado de derecho.¹² A pesar de que ambos impulsaron algunas medidas estatales que favorecieron, de algún modo, la protección de los derechos humanos, ninguno de los dos se ajustó al estado de derecho, ni se comprometió realmente a defender los derechos humanos.

¹² Es cierto que el conflicto entre estos dos ex presidentes se acrecentó cuando, por primera vez después de décadas, se rompió el acuerdo implícito de intocabilidad que rodeaba a cualquier ex presidente y a su familia, a raíz de la detención de Raúl Salinas de Gortari, hermano mayor de Salinas, acusado de enriquecimiento ilícito. Sin duda, esto motivó a Carlos Salinas a hacer públicas sus desavenencias con su sucesor, Ernesto Zedillo, y con miembros de su partido, el PRI. En el marco de estos hechos, Salinas señaló "A partir de 1995, Zedillo promovió cambios legales que revirtieron gran parte de las innovaciones introducidas por las reformas penales de 1993... Así, las reformas a favor de la libertad que habíamos introducido en México durante mi administración, y que eran similares a las reconocidas en Europa, habían sido revertidas al final del siglo XX... En su discurso de toma de posesión, Zedillo asumió un firme compromiso con el Estado de Derecho. En la práctica también traicionó esta promesa." Carlos Salinas de Gortari, México. Un paso difícil a la modernidad, Barcelona, Ed. Plaza & Janés, 2000, pág. 1254 y ss.



Por tal motivo, es lógico que los análisis y reportes elaborados por ong extranjeras y mexicanas así como organismos internacionales de derechos humanos señalen que uno de los principales problemas que obstaculizan el respeto a los derechos humanos en México es la aplicación del derecho conforme a criterios políticos y no jurídicos. Esta impartición irregular de la ley se agrava aún más con la corrupción e impunidad con que los representantes del Estado están acostumbrados a actuar. Al final, la situación de los derechos humanos no mejora y el discurso que apela a la protección de los derechos humanos pierde la legitimidad que en sí mismo contiene.

En general, las conclusiones dan cuenta de un panorama donde diversos actores buscan que la democracia le vaya ganando terreno al autoritarismo que predominó en México durante el siglo XX. Aquí, la atención se centró en las relaciones entre las ong de derechos humanos y el Estado mexicano; sin embargo, es evidente que esa lucha es internamente discontinua y desigual. Las instituciones y esferas políticas donde se pretende instalar la democracia, así como los valores y comportamientos de los actores que en ella participan, tienen distintos ritmos y disposiciones hacia el cambio. En este sentido, se espera que este estudio contribuya a la explicación y comprensión de un proceso político que adquiere, como muchos, rasgos particulares, únicos e irrepetibles.

4. Implicaciones analíticas

Esta investigación se inscribe en el tipo de estudios que profundizan en las acciones emprendidas por diversos actores que apelan a la defensa de los derechos humanos y a la instauración de un auténtico estado de derecho. Sin duda, esta área ha sido ampliamente abordada en los últimos años. No obstante, es necesario que se realicen más estudios sobre las

ong ya que, indudablemente, ellas tienen algunas ventajas respecto a otras formas de acción colectiva en ciertos contextos y en determinados momentos. En el caso particular de las ong de derechos humanos, éstas parecen constituir modalidades de vida capaces de florecer en ambientes donde otras formas institucionales se marchitan o se colapsan; inclusive, en condiciones de guerra o emergencias nacionales, las ong consiguen sobrevivir.¹³ En este sentido, es importante conocer aquellos factores que expliquen ese fenómeno, pero también es urgente que sean identificados los escenarios donde las ong encabezan la movilización ciudadana, organizan la participación, realizan actividades cívicas, forman y orientan a la opinión pública, etc. Más allá de afectos o desafectos que provocan este tipo de organizaciones, es un hecho que desde las últimas décadas del siglo XX ellas se han distinguido en el mundo por su habilidad para contribuir a procesos de transformación democrática, profundización de la ciudadanía y activación y fortalecimiento de la sociedad civil.

A la luz del análisis concreto sobre la labor de las ong mexicanas de derechos humanos y el papel que ellas tienen en el proceso político de democratización, se ejemplifica cómo la discusión en torno a los conceptos de sociedad civil, ciudadanía y Estado está impregnada por los retos y problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas así como por la necesidad de explicarlos y comprenderlos. Por lo tanto, investigaciones como ésta muestran que la construcción de estos conceptos remite a procesos históricos específicos en los cuales se les adjudican nuevos contenidos y sentidos. Si bien es cierto que la sociedad civil y la ciudadanía han concentrado una atención notable, el Estado constituye un referente analítico indispensable para la comprensión de esas nociones, pues sin él aquellas no tienen sentido.

En cuanto a la sociedad civil, en las últimas décadas hemos presenciado el

¹³ P. Uvin, op. cit., págs. 13 y 14.

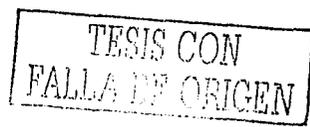


renacimiento de este concepto. La sociedad civil hace referencia a un creciente número de asociaciones y movimientos de ciudadanos, los cuales emplean recursos materiales y simbólicos en la búsqueda de algún objetivo también material o simbólico. El renacimiento de la sociedad civil ha ocurrido en diversos contextos nacionales, pero en el caso mexicano la utilización de este término es nueva y ha estado acompañada de otras ideas cercanas como ong, tercer sector, movimiento ciudadano, organismos civiles, entre otros. Una característica central de esta recuperación es que tuvo una dimensión identitaria. En otras palabras, la sociedad civil permitió diferenciar a la sociedad del Estado en un contexto de crisis del régimen autoritario. Ciertamente, esta tendencia tuvo algunas desventajas. Entre las más importantes resaltan que esta perspectiva pretendió aglutinar y homogeneizar lo que en sí mismo es diverso. Asimismo, la sociedad civil al ser considerada como sinónimo de las organizaciones no gubernamentales y algunos grupos de ciudadanos que luchan por la democracia, no incluyó otros tipos de asociaciones que también pertenecen a ella.

La falta de claridad conceptual, sin embargo, no ha sido exclusiva de la opinión pública, los partidos políticos o la sociedad, ya que también ha privado entre los propios actores de la sociedad civil. En efecto, esta tendencia confirma dos hechos que han acompañado al concepto sociedad civil desde sus orígenes: por un lado, es una noción polisémica y, por otro, el contexto histórico que le rodea queda grabado en su contenido.

Respecto al Estado, hemos observado también una recuperación de este concepto en las disciplinas sociales, particularmente en la ciencia política. Al igual que en el debate sobre la sociedad civil, la noción de Estado (y la distinción entre las esferas pública y privada, estatal y privada) se encuentra históricamente determinada y, por lo tanto, su significado está sometido a un debate constante.

Esta investigación partió de un interés en la relación del Estado con la sociedad civil,



relación que en sí misma constituye uno de los principales temas de la ciencia política. El análisis politológico tradicional ha concebido al Estado como una entidad que posee su propia lógica y que está claramente separado de la sociedad así como lo está de la economía. En este trabajo, esta perspectiva se concibe como recurso meramente formal para analizar tanto al Estado como a la sociedad pues, como se ha dicho ya, los límites no están tan definidos como parece, inclusive en la misma enunciación de la relación que interesa estudiar. Esto no significa que tal división no exista en el plano de la realidad, pero lo que no debe olvidarse es que los límites entre el Estado y la sociedad son inestables y dinámicos. De aquí que las relaciones Estado-sociedad aludan a una relación cambiante, definida por las luchas entre las fuerzas políticas encabezadas por distintos actores sociales.

Un comentario que surge después de leer un trabajo como éste, es si la tipología elaborada aquí puede aplicarse a otros tipos de ong. En principio la respuesta es afirmativa, pero debe recordarse que dicha tipología tuvo la intención de comprender de qué manera las ong de derechos humanos contribuyeron a la democratización de México. En este sentido, como ha sido señalado en la introducción, la relación democrática entre el Estado y la sociedad, con todo y que sea una meta inalcanzable en su totalidad, apunta a una serie de reglas, instituciones y comportamientos existentes en un marco democrático, entre cuyas características básicas se hallan el estado de derecho y el respeto absoluto a los derechos humanos. Así, al analizar las acciones de otro tipo de ong, por ejemplo aquellas que exigen el respeto de los derechos reproductivos o los derechos de los homosexuales, es importante tener en cuenta que un país puede ser tipificado como democrático inclusive cuando no exista el derecho a la interrupción del embarazo o al matrimonio entre personas del mismo sexo. En cambio, es imposible que un país sea reconocido como democrático cuando los derechos

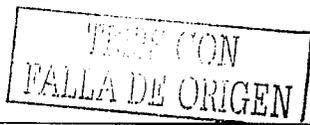
humanos no son respetados o el Estado no actúe conforme a derecho.¹⁴

Ciertamente, en México se requieren más trabajos sobre las ong; pues aunque representan un actor sobre el cual se centra la atención de los académicos, políticos, la opinión pública y la sociedad en general, son pocos los estudios que analizan detalladamente la función que ellas desempeñan en el escenario público y político desde una perspectiva que incluya aspectos locales, nacionales y globales. Resalta el hecho de que a pesar de que en periódicos y revistas se escribe de manera frecuente sobre la sociedad civil y las ong (de hecho, una parte considerable de quienes escriben sobre estos temas son miembros o ex-integrantes de destacadas ong nacionales), son pocas las investigaciones académicas elaboradas desde un enfoque objetivo e imparcial.

Ahora bien, dentro de las líneas de estudio empírico que se sugieren para próximos trabajos están: la relación entre ong de derechos humanos e internet, ong de derechos humanos y formación de opinión pública, la estructura interna de ong y la caracterización de las ong, así como de las limitaciones de las ong en escenarios de profundos cambios políticos. En el área teórica, resaltan algunos vacíos que tienen que ver con la definición del término ong, el papel que realizan en el marco de las relaciones transnacionales, los efectos que tienen las ong a largo plazo en el fortalecimiento o debilitamiento de las democracias modernas, y la existencia y florecimiento de la sociedad civil en contextos rurales e indígenas.

Adicionalmente, es necesario continuar estudiando a las ong para conocer cuál es su aportación real a la (re)aparición de la sociedad civil, la ciudadanía y la democracia así como para entender cuál es su vínculo con los procesos de globalización y con la creación y el

¹⁴ Sin embargo, las ong a favor de los derechos reproductivos y de los derechos de los homosexuales y lesbianas señalan, justamente, que esos derechos son tan importantes como los derechos civiles, políticos o los económicos. Y que, por lo tanto, un país nunca debería ser catalogado como democrático si no respeta esos "nuevos" derechos.



fortalecimiento de nuevas y antiguas identidades y luchas sociales, tanto nacionales como globales. Los análisis que se requieren deben partir de sólidas construcciones teóricas y conceptuales, a la vez que deben incluir perspectivas históricas amplias que permitan explicar y comprender objetivamente la actuación de estas organizaciones y su impacto local y global.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Apéndice

I. Personas entrevistadas

Primera etapa:

1. Ernestina Godoy, integrante del Despacho de Orientación y Asesoría Legal, A. C., entrevistada el 1º de febrero de 1996.
2. Manuel Canto, del Centro de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos", A. C., entrevistado el 8 de febrero de 1996.
3. Mariclaire Acosta Urquidi, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., entrevistada el 14 de febrero de 1996.
4. Daniel Cazés, miembro de Alianza Cívica "Observación '94", A. C., entrevistado el 20 de febrero de 1996.
5. Elio Villaseñor, de Equipo Pueblo, A. C., entrevistado el 24 de febrero de 1996.
6. Carlos Ortega, de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A. C., entrevistado el 8 de marzo de 1996.
7. Yolanda Argüello, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C., entrevistada el 11 de marzo de 1996.
8. Víctor Brenes, responsable del área jurídica y de defensa, y Rafael Álvarez, colaborador de información y análisis, integrantes del Centro de Derechos Humanos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

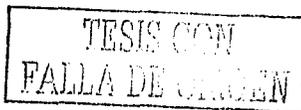
359

"Miguel Agustín PRO Juárez", A. C., entrevistados el 20 de marzo y el 16 de abril de 1996, respectivamente.

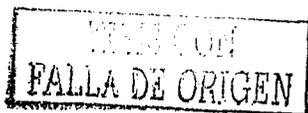
9. Rocio Culebro, de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", A. C., entrevistada el 25 de marzo de 1996.
10. Luis F. Aguilar Villanueva, entrevistado el 27 de marzo de 1996.
11. Miguel Blanco, miembro del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", A. J., entrevistado el 16 de abril de 1996.
12. Adrián Ramírez López, de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, A. C., entrevistado el 4 de mayo de 1996.

Segunda etapa:

1. Jesús Martínez, miembro de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C., entrevistado el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.
2. Alicia Arines e Hipólito Morales del Centro de Derechos Humanos "Don Sergio", A.C., entrevistados el 12 de junio del 2000 en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.
3. Raúl Ramírez, presidente de la Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, hecha el 13 de junio del 2000, en la ciudad de Tijuana, Baja California.
4. Victor Clark Alfaro, presidente del Centro Binacional de Derechos Humanos, realizada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.
5. Gilberto Martínez, miembro de la Casa del Migrante "Centro Scalabrini", elaborada el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.



6. Eduardo Jacobo, miembro del Centro de Apoyo al Migrante, hecha el 14 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.
7. María Soto, integrante de El Lugar de la Tía Juana, realizada el 15 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.
8. María Galván, integrante de la Casa de la Madre Assunta, hecha el 15 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.
9. Carmen, presidenta de Casa de la Mujer-Factor X, realizada el 15 de junio del 2000, elaborada el 15 de junio del 2000 en la ciudad de Tijuana, Baja California.
10. Alma y Fernando, miembros del Colectivo de Educación para la Paz, A. C., (CEPAZ), elaborada el 20 de junio del 2000 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
11. Luis Meléndez, Belisario Méndez, Rogelio Vázquez y Sara Duque Sosa, integrantes del Centro de Derechos Humanos "Fray Pedro de la Nada, OP", A. C., hecha el 21 de junio del 2000 en Ocosingo, Chiapas.
12. Oscar Rodríguez, miembro del Centro de Derechos Indígenas, A. C. (CEDIAC), elaborada el 22 de junio del 2000 en Chilón, Chiapas.
13. Marina Patricia Jiménez, presidenta del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C., realizada el 23 de junio del 2000 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
14. Lilita Aquino, integrante del Área de Educación del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas", A. C., hecha el 23 de junio del 2000 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
15. Verónica Vázquez de la Rosa, integrante del Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A. C., realizada el 7 de julio del 2000 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca.



16. Carmen Santiago Alonso y Beatriz Salinas Avilés, integrantes del Centro de Derechos Humanos "Flor y Canto", A. C., hecha el 7 de julio del 2000 en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Guía de entrevista

I Orígenes

- 1.01 ¿En qué año se creó esta ONG?
- 1.02 ¿Qué tipo de ONG es?
- 1.03 ¿Quiénes participaron en su fundación?
- 1.04 ¿Cuál fue la(s) razón(es) de su creación?
- 1.05 En aquel entonces ¿cuáles fueron los objetivos principales? ¿y qué actividades o proyectos pensaban realizar?
- 1.06 Si tenían una población objetivo identificada ¿cuál era?
- 1.07 ¿Cuál es la organización interna?, ¿ha cambiado?, ¿cómo?
- 1.08 Las personas que conforman esta ONG ¿trabajan voluntaria o remuneradamente?

II Miembros

- 2.01 Ahora me gustaría saber un poco más de los miembros que integran su organización.
¿Cuántos son mujeres y cuántos hombres?
- 2.02 La gente que participa en esta organización, había participado en otras organizaciones (ongs), en partidos políticos o en algún otro tipo de organización?
- 2.03 ¿Cuál cree que sean las ventajas o desventajas de participar en organizaciones como ésta?

III Situación de los derechos humanos en México

3.01 ¿Podría explicar brevemente cuál es la percepción de los derechos humanos que ustedes tienen?

3.02 Podría describirme la situación de los derechos humanos en México? ¿cree que ha cambiado en los últimos años?, ¿porqué? Y en este estado ¿cómo es?, ¿cuáles son los grupos más vulnerables? ¿por qué ellos?

3.03 ¿Piensa que la situación de los derechos humanos varía de un sexenio a otro, de un período gubernamental a otro? ¿por qué?

3.04 ¿Cuál cree que es la percepción de la sociedad mexicana en general sobre la situación de los derechos humanos?, ¿cree que es una población más interesada en la cuestión de los derechos humanos?

IV ONG y otros actores políticos

4.01 ¿Cuál ha sido la relación que han tenido con los partidos políticos?, ¿se ha modificado?, ¿en qué sentido?

4.02 ¿Cuál ha sido la relación que han mantenido con los movimientos sociales?, ¿con quienes?, ¿por qué con ellos?, ¿se ha modificado?, ¿por qué?

4.03 ¿Cuál ha sido la relación que han tenido con la iglesia?, ¿se ha modificado?

4.04 ¿Han mantenido relación con otros grupos de la sociedad organizados ¿con quiénes? y ¿por qué con ellos?

4.05 En esos años ¿cómo se planteó o pensó relacionarse con el estado/gobierno?, ¿existen diferencias entre estas ideas y la forma en que efectivamente se relacionaron con el estado/gobierno?, ¿en qué sentido?



4.06 A nivel internacional ¿con cuáles organismos mantenían relaciones (agencias financieras, ONGS, etc.)?, ¿se ha modificado esto?, ¿cómo?

V Redes

5.01 Uno de los rasgos mas sobresalientes de las ongs es su participación en redes, me podría decir en qué redes colaboran? ¿son redes nacionales o internacionales?

5.02 ¿Por qué son miembros de esas?

5.03 ¿Qué actividades hacen conjuntamente?

5.04 ¿Cuáles son las ventajas para una ong de participar en una red?

5.05 ¿Tienen alguna relación con algún organismo u organización internacional? ¿Con cuáles?, ¿porqué con ellas? ¿de que manera establecen los contactos? ¿qué actividades realizan con ellas?

5.06 ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que resultan de esto?

5.07 ¿Está de acuerdo en que las redes supranacionales, en este caso, las dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, inciden en la transformación del estado, sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que concentra su actividad? ¿podría profundizar en eso, tomando en cuenta al estado mexicano?

VI ONG y financiamiento

6.01 Inicialmente, ¿cuáles fueron sus fuentes de financiamiento (nacionales: públicas, privadas; internacionales: estados, organismos de derechos humanos, organizaciones internacionales, agencias)?, ¿han cambiado?, ¿en qué sentido?

6.02 ¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir para conseguir financiamiento internacional, nacional? (% determinado de mujeres en puestos jerárquicos altos, uso de redes de comunicación, participación en redes nacionales e internacionales, alto grado de profesionalización, etc.)

6.03 Hasta dónde el que tales agencias les suministraran recursos económicos ha implicado diversos problemas por ejemplo para la definición de proyectos o de una población objetivo?

6.04 Para cualquier ONG, realizar una actividad o llevar a cabo un proyecto de la mejor manera posible, esto es de forma profesional es fundamental pero ¿que tan factible es que una ONG se profesionalice y pierda el contacto con las "bases" o grupos de la población a quien dirige su trabajo o con quien lo realiza?, ¿cómo lograr el equilibrio entre profesionalización y trabajo con las bases?

6.05 ¿Cómo superar el riesgo a la burocratización?

VII ONG y políticas públicas

7.01 ¿Dentro de sus proyectos/actividades se han planteado el objetivo de incidir en alguna política pública?, ¿en cuál?, ¿por qué en ésta?

7.02 ¿De qué forma piensan (pensaron) incidir en dicha política?

7.03 ¿Cuáles actividades diseñaron para alcanzar tal finalidad?

7.04 En esas actividades participó exclusivamente esta ONG o también participaron otros actores políticos?, ¿cuáles?, ¿de qué manera?

7.05 Una preocupación central para las ONG's que se encuentran en países donde se han aplicado severas medidas económicas de corte neoliberal, se refiere a qué tanto están dispuestas o en condiciones de suplantar al estado benefactor, ahora neoliberal. ¿Cuál es su opinión al respecto?, ¿alguna vez ustedes lo han discutido?, ¿a qué decisión han llegado?.

VIII ONG y democracia

8.01 Tal parece que conceptos tales como democracia, derechos humanos, cultura política y participación política democrática, son fundamentales para las actividades/objetivos de esta ONG, ¿podría precisar que entienden por cada uno de ellos?, ¿existen cambios al respecto? ¿en qué sentido?

8.02 ¿Cuál es su opinión acerca de la gran capacidad de aprendizaje y socialización de valores de la democracia (participación en la toma de decisiones, tolerancia, respeto a la diversidad, pluralidad, etc.) dentro y fuera de la ong?

8.03 Mucho se ha dicho y escrito acerca del rol fundamental que posee la participación de la sociedad civil en la democratización de un país, en este sentido ¿cuál es su opinión al respecto, sobre todo pensando específicamente en una ONG como ésta?

IX Globalización

9.01 ¿Cuál es su opinión respecto a que el tema de los derechos humanos ha dado lugar a un movimiento global de gran importancia como nunca antes?

9.02 Mucho se ha hablado de la globalización (entendida como la ampliación e intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales), pensando en el gran avance en el ámbito de las comunicaciones entre los estados, las agencias internacionales, los organismos supranacionales, para una organización como ésta, cree que existan ventajas o desventajas de este proceso global?

9.04 Podría comparar las experiencias de esta organización previas a este proceso tan intenso de globalización con las actuales o las más recientes?

9.05 También se ha dicho que una de las consecuencias de la globalización es la generación de problemas globales por ejemplo, los derechos humanos, esta de acuerdo en esta percepción?

9.06 ¿Cree que la atención que merecen los derechos humanos rebasa la competencia o responsabilidad de un estado determinado? Si es así, ¿de qué forma piensa que se afecta (positivamente o negativamente) la soberanía de un estado para resolver un problema que en principio, es nacional?

9.07 Pensando en nuestro país, ¿cuál cree que sea la situación al respecto?

9.08 Un hecho distintivo de las ongs de derechos humanos es que solicitan la participación de organismos, organizaciones y agencias internacionales para influir en un posible mejoramiento de los derechos humanos de sus respectivos países, ustedes alguna vez han realizado acciones como éstas?

9.09 ¿Por qué lo han hecho?, ¿cuáles han sido los resultados de acciones como éstas?

9.10 ¿Alguna vez han obtenido resultados de sus acciones que inicialmente no tenían contempladas? ¿De qué forma les ha afectado que sucedan hechos como éstos?

X ONG y evaluación

10.01 Después de () número de años de su fundación, ¿cuáles han sido sus proyectos/actividades más importantes?

10.02 ¿De qué forma evalúan sus actividades, sobre todo pensando en aquellas que suponen su contribución para la transformación del sistema político, de la cultura política o bien de la democratización del país?

10.03 En ese sentido, ¿cuáles han sido los logros más relevantes después de () años de actividad?

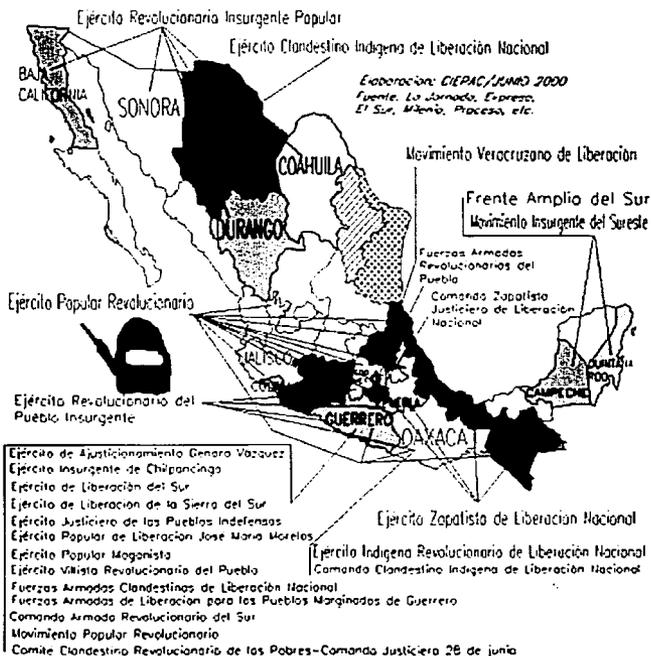
10.04 Después de () años de su fundación ¿qué impacto ha tenido esta ONG en el contexto sociopolítico del país?

10.05 ¿Cuál cree que ha sido el impacto de la existencia de organizaciones como ésta en nuestro país?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mapa 1. LOS GRUPOS GUERRILLEROS EN MEXICO

Boletín "Chapas al Oro" No. 200

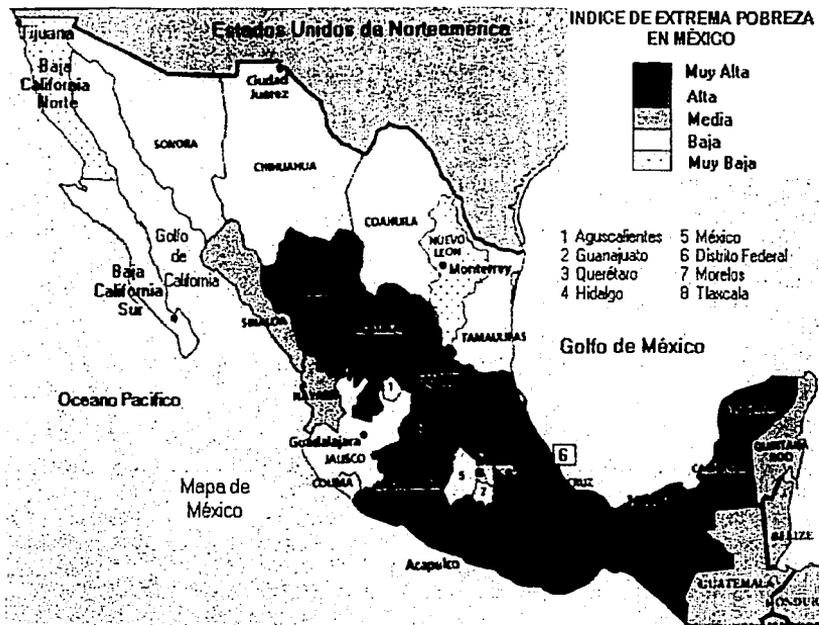


TEJOS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN



Mapa 3. Pobreza extrema en México



Tomado de CIEPAC, 2001

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

Bibliografía y Hemerografía

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: Entre la democracia participativa y la electoral, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, 60 p.
- Acosta Urquidi, Mariclaire, "Democracia, gobernabilidad y derechos humanos", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, Foro Nacional sobre Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, pp. 45 - 57.
- , "Elecciones en México: la sociedad civil y la defensa de los derechos humanos", en Miguel Concha Malo (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1994, pp. 119 - 135.
- Adams, Barbara, "The people's organizations and the UN: Ngo's in international civil society", en Erskine Childers (comp.), Challenges to the United Nations Building a safer world, Londres, Catholic Institute for International Relations-St. Martin's Press, 1995, pp. 176 - 187.
- Aguayo Quezada, Sergio (comp.), El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro, México, Ed. Grijalbo, 2000, 431 p.
- , "La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones", en Miguel Concha Malo (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1994, pp. 113 - 118.
- , El panteón de los mitos, México, Ed. Grijalbo / El Colegio de México, 1998, 443 p.
- Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (comps.), Fault lines of democracy in post-transition Latin America, EUA, North - South Center Press/University of Miami, 1998, viii, 407 p.
- Aguilar Camín, Héctor, Después del milagro, tercera edición, México, Ed. Cal y Arena, 1989, 296 p.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro, Desigualdad y pobreza en México: ¿son inevitables?, México, UNAM / IIE / IPN / CIECAS, 2000, 203 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Hacia una nueva relación gobierno-sociedad civil. Ponencia presentada en el Foro Nacional: "El papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana", celebrado los días 6 y 7 de septiembre del 2001 en la ciudad de México.
- , "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994, pp. 40 - 74.
- *et al.*, "Síntesis de un proceso electoral", en Antonio Argüelles y Manuel Villa (coords.), México: El voto por la democracia, segunda edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 233 - 284.

373

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Aitken, Rob, Nikki Craske, Gareth A. Jones y David E. Stansfield (comps.), Dismantling the mexican state?, Londres y Nueva York, MacMillan Press & St. Martin's Press, 1996, xxi, 321 p.
- Alexander, Jeffrey C., "Sociedad civil", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 699 – 704.
- Alexander, Sylvia, Generación de recursos locales, The Fund for Peace, Serie de Manuales sobre Derechos Humanos, Secuela núm. 1, 1996, 76 p.
- Almond, Gabriel A., "The return to the state", en American Politic Science Review, vol. 82, núm.3, septiembre 1988, pp. 853 - 874.
- Alonso, Jorge, "La sociedad civil en óptica gramsciana", en Sociedad Civil. Análisis y Debates, México, núm. 1, vol. 1, 1996, pp. 11 – 29.
- Alvarez Díaz, Rafael, "De la resistencia a la propuesta: las ong de derechos humanos en México", en Héctor Morales Gil de la Torre (comp.), Derechos humanos Dignidad y conflicto, México, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 139 – 145.
- Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), Cultures of politics. Politics of cultures Re-visioning latin american social movements, Westview Press, 1998, xiii, 459 p.
- Amnesty International, AI report 1997: Mexico, 6 p.
- , Human rights defenders in Mexico, 8 p.
- , MÉXICO "Disappearances": a black hole in the protection of human rights, Nueva York, Amnesty International, 1998, 33 p.
- , "México: derechos humanos, el reto de los noventa", en Amnistía Internacional, núm. 17, febrero - marzo 1996, pp. 8 – 9.
- , Lo que es AI, 4 p.
- , MÉXICO: Bajo la sombra de la impunidad, 1999.
- , MÉXICO: Se atreven a alzar la voz, 2001.
- , Tortura y malos tratos en México: motivos de preocupación de Amnistía Internacional, 1997.
- Arato, Andrew y Jean Cohen, "La sociedad civil y la teoría social", en Alberto J. Olvera R. (coord.), La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999, pp. 83 – 112.
- Archer, Clive, International organizations, segunda edición, Londres y Nueva York, Routledge, 1992, 205 p.
- Arendt, Hannah, La condición humana, Barcelona, Ed. Paidós, 1974, 366 p.
- Arquidiócesis de México, Los derechos humanos desde la experiencia de la Arquidiócesis de México (1992 – 1994), Cuaderno de Divulgación y Análisis núm. 7, México, Arquidiócesis de México, 1995, 145 p.
- Arriaga, Victor, El manejo de la relación con Estados Unidos, Documentos de Trabajo. División de Estudios Internacional, núm. 17, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, Garamond Ed., 1995, 16 p.
- Art, Robert J. y Robert Jervis (comps.), International politics Enduring concepts and contemporary issues, Quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, 559 p.
- Arzt, Sigrid, "Alcances y límites de un acto de buena fe: La experiencia del PAN al frente de la Procuraduría General de la República", en John Bailey y Roy Godson (eds.) Bailey, John y Roy Godson (comps.), Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, México, Ed. Grijalbo, 2000, pp. 145 - 176.

- Arzuaga Magnoni, Javier "Las relaciones estado-sociedad civil. La fórmula imposible del debate político" en Masse Narváez, C. Y Sandoval F. (comps.) Políticas públicas y desarrollo municipal, México, El Colegio Mexiquense / Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, pp. 83 - 103.
- Auyero, Javier (comp.), ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Buenos Aires, Ed. Losada, 1997, 234 p.
- , "The logic of clientelism in Argentina: An ethnographic account", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 55 - 81.
- Baehr, Peter R., "The universality of human rights", en Arie de Ruijter y Lieteke van Vucht Tijssen (comps.), Cultural dynamics in development process, Holanda, UNESCO Publishing / Netherlands Commission for UNESCO, 1995, pp. 50 - 68.
- , Lalaine Sadiwa y Jacqueline Smith (comps.), Human rights in developing countries. yearbook 1996, La Haya, Londres y Boston, Kluwer Law International, 1996, xii, 425 p.
- Bailey, John y Roy Godson (comps.), Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza, México, Ed. Grijalbo, 2000, 332 p.
- Barahona de Brito, Alexandra, Human rights and democratization in Latin America. Uruguay and Chile, Nueva York, Oxford University Press, 1997, xii, 333 p.
- Bartolini, Stefano, Gianfranco Pasquino *et al.*, Manual de ciencia política, España, Alianza Universidad, 1996, 480 p.
- Baylis, John y Steve Smith (eds.) The globalization of world politics. An introduction to international relations, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1997, 526 p.
- Beck, Ulrich ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, España, Ed. Piadós, 1998, 224 p.
- Beiner, Ronald (comp.), Theorizing citizenship, Albany, State University of New York Press, 1995, ix, 335 p.
- Benedicto, Jorge y María de la Luz Morán (comps.), Sociedad y política. Temas de sociología política, España, Ed. Alianza Universidad Textos, 1995, 436 p.
- Benhabib, Seyla, "Toward a deliberative model of democratic legitimacy", en Seyla Benhabib Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political, EUA, Princeton University Press, 1996, pp. 67 - 94.
- Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad nacional y transición política 1994 - 2000", en Foro Internacional, vol. XLI, octubre - diciembre, 2001, 166, pp. 963 - 991.
- Beuchot, Mauricio, Filosofía y derechos humanos, México, Siglo XXI Editores, 1993, 172 p.
- Bickford, Louis, "Human rights archives and research on historical memory: Argentina, Chile, and Uruguay", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 2, 2000, pp. 160 - 182.
- Bilello, Suzanne, "México: the rise of civil society", en Current History, February 1996, pp. 82 - 87.
- Blackburn, Robert y James J. Busuttil (comps.), Human rights for the 21st century, Londres y Washington, Pinter, 1997, viii, 168 p.
- y John Taylor (comps.), Human rights for the 1990s. Legal political and ethical issues, Londres y Nueva York, Mansell, 1991, xii, 132 p.
- Blancarte, Roberto, El poder, salinismo e iglesia católica. ¿Una nueva convivencia?, México, Ed. Grijalbo, 1991, 318 p.
- , Historia de la iglesia católica en México, 1929 - 1982, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 447 p.

- Bledsoe, Robert L. y Boleslaw A. Boczek, The international law dictionary, California-England, ABC-CLIO, 1987, 422 p.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci (dir.), Diccionario de política, México, Siglo XXI Editores, 2000, 2 volúmenes, 1698 p.
- Bokser, Judith, Identidades colectivas, ciudadanía y democracia Reflexiones analíticas (mimeo), 14 p.
- Botwinick, Aryen, Skepticism and political participation, Philadelphia, Temple University Press, 1990, xiii, 264 p.
- Brenna Becerril, Jorge E., "Crisis de representación y nuevas formas de participación ciudadana en México", en Estudios Políticos, núm. 6, enero - marzo 1995, pp. 47 - 69.
- Bretherton y Geoffrey Ponton (comps.), Global politics. An introduction, Reino Unido - EUA, Blackwell Publishers, 1996, 298 p.
- Broadhead, Tim, "Ngo's: In one year, out the other?", en World Development, vol. 15, suplemento, pp. 1 - 6.
- Bruhn, Kathleen, "Social spending and political support. The 'lessons' of the National Solidarity Program in Mexico", en Comparative Politics, EUA, vol 28, núm. 2, enero 1996, pp. 151 - 177.
- Buergenthal, Thomas, Derechos humanos internacionales, México, Ed. Gernika, 1996, 376 p.
- Bustamente, Jorge A., "Migración: Lo que nos hacen y lo que hacemos", en Nexos, mayo 1996, pp. 8 y 11.
- Calderón Alzati, Enrique y Daniel Cazés (coords.), Las elecciones presidenciales de 1994, México, La jornada ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1996, 263 p.
- Camilleri, Joseph A. y Jim Falk, The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world, EUA, Edward Elgar, 1992, viii, 312 p.
- Camp, Roderic A., "The presidency, the party, and the state", en George W. Grayson (comp.), Prospects for democracy in Mexico, EUA y Reino Unido, Transaction Publishers, 1990, pp. 3 - 13.
- , La política en México. El declive del autoritarismo, México, Ed. Siglo XXI, 2000, cuarta edición, 359 p.
- , Los empresarios y la política en México. Una visión contemporánea, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990, 290 p.
- , (comp.), Democracy in Latin America. Patterns and cycles, Wilmington, Del., Jaguar Books On Latin America, núm. 10, Scholarly Resources, 1996, xiv, 294 p.
- , (comp.), Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, México, Ed. Siglo XXI, 1997, 231 p.
- Canel, María José, Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información, España, Ed. Tecnos, 1999, 228 p.
- Cardenas, Sonia, "Combining legal and political approaches: Recent scholarship on human rights in Latin America", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 2, 2000, pp. 252 - 267.
- Cardozo Brum, Myriam, "La formación en políticas públicas de las organizaciones no gubernamentales. Nuevo desafío para los docentes", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pp. 73 - 93.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Ed. Siglo XXI, 1978, 240 p.
- Carr, Barry, "The left and its potential role in political change", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (comps.), Mexico's alternative political futures, San

- Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1989, pp. 367 - 387.
- Carreras, Ignacio, "El derecho a una vida digna", en El País, domingo 10 de junio de 2001, pág. 13.
- , "ONG y movimientos críticos con la globalización", en El País, jueves 26 de julio de 2001, pág. 10.
- Cartwright, William (comp.), Mexico: facing the challenges of human rights and crime, Nueva York, International Human Rights Law Institute, Jeanne and Joseph Sullivan Program for Human Rights in the Americas, DePaul University College of Law, 1999, xxx, 677 p.
- Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61 - 92.
- , "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México", en Política y Gobierno, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 83 - 128.
- Castañeda, Jorge G., The Estados Unidos affaire. Cinco ensayos sobre un "amor"oblicuo. México, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, 1996, 126 p.
- Castells, Manuel, "Internet y la sociedad red", en Letra Internacional, núm. 71, verano 2001, pp. 4 - 16.
- , La nueva era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad, España, Alianza Ed., 1998, 495 p.
- , The rise of the network society. (Information Age, vol. 1) Cambridge, Mass., Blackwell Publishers, 1996, xvii, 556 p.
- Castillo Peraza, Carlos, Disiento, México, Ed. Plaza & Janés, 1996, 149 p.
- Centeno, Miguel Ángel, Democracy within reason Technocratic revolution in Mexico, segunda edición, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1994, 288 p.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de instrumentos, Costa Rica, CEJIL, 1998, 221 p.
- Chalmers, Douglas A., Carlos M. Vilas *et al.* (comps.), The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation, Nueva York y Oxford, University Press, 1997, xv, 644 p.
- Chambers, Simone, "A critical theory of civil society", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pp. 90 - 110.
- y Will Kymlicka, "Alternative conceptions of civil society. Introduction", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, (237 p.), pp. 1 - 10.
- Chand, Vikram K., Mexico's political awakening, Indiana, University of Notre Dame Press, 2001, xiii, 378 p.
- Chandhoke, Neera, State and civil society. Explorations in political theory, Nueva Delhi - Londres, Sage publications, 1995, 266 p.
- Chatfield, Charles, "Intergovernmental and nongovernmental associations to 1945", en Jackie Smith, Charles Chatfield, y Ron Pagnucco (comps.), Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state, Nueva York, Syracuse University Press, 1997, pp. 19 - 41.
- Cheru, Fantu, "The silent revolution and the weapons of the weak: transformation and innovation from below", en Stephen Gill y James H. Mittelman (comps.), Innovation

- and transformation in international studies, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 153 – 169.
- Childers, Erskine (comp.), Challenge to the United Nations. Building a safer world, Nueva York, Catholic Institute for International Relations-St. Martin's Press, 1995, viii, 216 p.
- Chilton, Patricia, "Mechanics of change: social movements, transnational coalitions, and the transformation processes in Eastern Europe", en Thomas Risse-Kappen (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, xvi, pp. 189 – 226.
- Cisneros, Isidro H. y Judith Bokser-Liwerant, "Derechos humanos", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 165 – 168.
- Clapham, Christopher (comp.), Private patronage and public power. Political clientelism in the modern state, Nueva York, St. Martin's Press, 1982, 222 p.
- Clarke, Paul Barry, Ser ciudadano, España, Ed. Sequitur, 1999, 185 p.
- Cleary, Edward L., "Human rights organizations in Mexico: Growth in turbulence", en Journal of Church and State, vol. 37, otoño 1995, pp. 793 – 812.
- , The struggle for human rights in Latin America, Westport, Praeger Publishers, 1997, xii, 181 p.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, "Políticas Generales de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, ante las Organizaciones no Gubernamentales Pro Derechos Humanos", en Derechos humanos. Órgano informativo, Estado de México, núm. 7, mayo - junio 1994, pp. 255 – 259.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Panorama social de América Latina 1999-2000, Chile, CEPAL, 2000, 312 p.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, ¿Qué son los derechos humanos?, en www.cndh.org.mx
- , Declaración universal de los derechos humanos. Organización de las Naciones Unidas, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998, 6 p.
- , El ombudsman judicial. Perspectivas internacionales, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, 252 p.
- , Estudio sobre las violaciones a los derechos humanos de la mujer mexicana que emigra hacia Estados Unidos de América, México, CNDH, 1999, 140 p.
- , Foro Nacional sobre Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, 93 p.
- , Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes de la frontera sur, México, CNDH, 1995, 185 p.
- , La familia de los derechos humanos y sus distintas formas de violación, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998, 6 p.
- , Las reservas formuladas por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, 95 p.
- , Memoria del IV Taller Internacional de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, 237 p.

- , Ocho años de vida internacional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH, 1999, 79 p.
- , Periodismo y derechos humanos, segunda edición, México, CNDH, 1993, 90 p.
- , Relatoría del primer encuentro regional entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las comisiones locales y las organizaciones no gubernamentales. Hacia un diálogo permanente, México, CNDH, 2002, 60 p.
- Concha Malo, Miguel, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa", en Miguel Concha Malo (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1994, pp. 15 - 38.
- , "Nuevas modalidades de violación a los derechos humanos en México: un reto impostergable", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, Foro Nacional sobre Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, pp. 77 - 84.
- (coord.), Los derechos políticos como derechos humanos, México, La jornada ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/ UNAM, 1994, 152 p.
- Constantino Toto, Mario, "Participación ciudadana", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liverant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 509 - 511.
- Contreras Montiel, Enrique, "Los grandes retos: la mayor demanda social y la escasez de recursos públicos", en Diana R. Villarreal González (coord.), La política económica y social de México en la globalización, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / Miguel Angel Porrúa, 2000, pp. 351 - 371.
- Cordera Campos, Rafael *et al.* (coords.), Transición mexicana Ciclo de mesas redondas realizadas en el Auditorio Alfonso Caso, Ciudad Universitaria, del 23 de septiembre al 1 de octubre. Memoria. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 370 p.
- Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, México, Ed. Era, 1989, 99 p.
- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.), Transforming state-society relations in Mexico. The national solidarity strategy, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1994, 368 p.
- , Ann L. Craig y Jonathan Fox, "Mexico's national solidarity program: an overview", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.), Transforming state-society relations in Mexico. The national solidarity strategy, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1994, pp. 3 - 26.
- , Judith Gentleman y Peter H. Smith (comps.), Mexico's alternative political futures, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1989, 472 p.
- , Todd A. Eisenstad y Jane Hindle (comps.), Subnational politics and democratization in Mexico, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 341 p.
- y Ann L. Craig, The mexican political system in transition, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1991, 124 p.
- Correas, Oscar, "Estado, sociedad civil y derechos humanos", en Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 15, 1994, pp. 241 - 246.
- Cortés Ruiz, Carlos, "Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril - junio 1994, pp. 149 - 157.

- Cortés, Fernando, La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica, México, CIESAS / Miguel Angel Porrúa, 2000, 335 p.
- Cortina, Adela, Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía, España, Alianza Ed., 1997, 265 p.
- Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, décima edición, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1976, 116 p.
- Coulomb, René, "ONG y políticas sociales: una problematización desde el hábitat popular", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril - junio 1997, pp. 227 - 247.
- Covarrubias Velasco, Ana "No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano" en Arlene B. Tickner (comp.) Sistema interamericano y democracia, Colombia, Centro de Estudios Internacionales, Ediciones Uniandes, Organización de Estados Americanos, 2000, pp. 51 -64.
- , "El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre 1999, pp. 429 - 452.
- Crahan Margaret E. (comp.), Human rights and basic needs in the Americas, Washington, D.C., Georgetown University Press, 1982, xiii, 343 p.
- Crespo, José Antonio, Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1995, 296 p.
- Cuéllar Vázquez, Angélica, "La coyuntura electoral", en Angélica Cuéllar Vázquez (coord.), Movimientos sociales y neocardenismo. Julio 1988, México, Aguirre y Beltrán eds., 1994, pp. 11 - 25.
- Cusimano, Maryann K., Beyond sovereignty. Issues for a global agenda, Boston-Nueva York, Bedford/St. Martin's, 2000, xvi, 331 p.
- , Mark Hensman y Leslie Rodríguez, "Private-sector transsovereign actors-MNCs and NGOs", en Maryann K. Cusimano (comp.), Beyond sovereignty. Issues for a global agenda, Boston-Nueva York, Bedford/St. Martin's, 2000, xvi, pp. 255 - 282.
- Dagger, Richard, Civic virtues. Rights, citizenship, and republican liberalism, Nueva York, Oxford University Press, 1997, xiii, 258 p.
- Dagnino, Evelina, "Sociedad civil, espacios públicos y democratización en Brasil", Ponencia presentada en el 1er Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Universidad de Salamanca, 9-11 de julio de 2002.
- Davis, Diane E., "Failed democratic reform in contemporary Mexico: from social movements to the state and back again", en Journal of Latin American Studies, vol. 26, part. 2, mayo 1994, pp. 375 - 408.
- De Lucas, Javier, "La sociedad multicultural. Democracia y derechos", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, año XLII, 167, enero-marzo, pp. 51 - 84.
- , El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural, España, Ed. Temas de Hoy, 1994, 261 p.
- Denham, Mark E. y Mark Owen Lombardi, Perspectives on Third-World sovereignty. The postmodern paradox, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, xii, 185 p.
- Deth, Jan W. Van (comp.), Comparative politics. The problem of equivalence, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, 278 p.
- Diamond, Larry, "Toward democratic consolidation. Rethinking civil society", en Journal of Democracy, vol. 5, núm. 3, julio 1994, pp. 4 - 17.
- , Developing democracy toward consolidation, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press, 1999, xvi, 362 p.

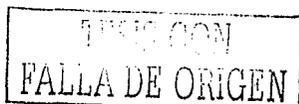
- y Marc F. Plattner (comps.), El resurgimiento global de la democracia, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, 341 p.
- , Marc F. Plattner *et al.*, Consolidating the third wave democracies Regional challenges, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997, xvii, 332 p.
- Díaz Ceballos, Ana Berenice, Conferencia Mundial de Derechos Humanos; el tratamiento en el nuevo contexto internacional, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996, 250 p.
- Díaz, Elías, Estado democrática y sociedad democrática, España, Ed. Taurus, 1981, 158 p.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Decentralization, democratization and federalism in Mexico, 52 p. (Ponencia preparada para la conferencia, "Dilemmas of Change in Mexican Politics", organizada por el Centro de Estudios para Estados Unidos - México, UCSD, octubre 8-9 1999.)
- Diehl, Paul F. (comp.), The politics of global governance International organizations in an interdependent world, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, 421 p.
- Dilloway, James, From cold war to chaos? Reviving humane development ---- or remaking market man, Westport, Connecticut, Londres, Praeger, 1999, xxiv, 172 p.
- Domingo, Pilar, "Judicial independence: The politics of the supreme court in México", en Journal of Latin American Studies, vol. 32, pp. 705 - 735.
- Domínguez, Jorge I., "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comp.), México Estados Unidos 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 27 - 44.
- Douglass, Mike y John Friedmann (comps.), Cities for citizens Planning and the rise of civil society in a global age, Nueva York, John Wiley & Sons, 1998, vi, 302 p.
- Dresser, Denise, "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regime legitimation", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (comps.), Transforming state-society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1994, pp. 143 - 165.
- Dubet, Francois, "De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto", en Estudios Sociológicos, México, vol. VII, núm. 21, 1989, pp. 519 - 545.
- Dunne, Tim y Nicholas J. Wheeler (comps.), Human rights in global politics, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, xi, 337 p.
- Durand Ponte, Victor Manuel, "Movimiento por el respeto de los derechos humanos", en Victor Manuel Durand Ponte (comp.), La construcción de la democracia de México, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 288 - 318.
- Dutrénit Bielous, Silvia y Guadalupe Rodríguez de Ita Asilo diplomático mexicano en el cono sur, México, Instituto Mora, 1999, 157 p.
- Eckstein, Susan (comp.), Power and popular protest. Latin american social movements, Berkeley, University of California Press, 1988, xii, 342 p.
- Eisenstadt, S. N., "Multiple modernities", pp. 1 - 28.
- y L. Roniger, Patron, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society, Nueva York, Cambridge University Press, 1984, x, 343 p.
- y René Lemarchand (comps.), Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills-Londres, Sage Publications, 1981, 332 p.

- Elliott, Anthony, "The reinvention of citizenship", en Nick Stevenson (comp.), Culture and citizenship, Londres, Sage Publications, 2001, viii, pp. 47 - 61.
- Elster, Jon (comp.) La democracia deliberativa, España, Ed. Gedisa, 2001, 348 p.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "De la necesidad, virtud. Moral pública y orden político en México", en Estudios Sociológicos, XIII: 39, 1995, pp. 531 - 544.
- Escobar, Arturo y Sonia E. Alvarez (comps.), The making of social movements in Latin America. Identity, strategy, and democracy, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1992, xvi, 383 p.
- Escudero de la Paz, Angel, "La democracia y las Naciones Unidas", en Hechos y Derechos. Revista del Instituto de Promoción de derechos humanos, Argentina, núm. 2, verano 1995 - 1996, pp. 9 - 15.
- Evangelista, Matthew, "The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union", en International Organization, 49, 1, invierno 1995, pp. 1 - 38.
- Evans, Peter, Dietrich Reschmeyer y Theda Skocpol (comps.), Bringing the state back in, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, x, 390 p.
- Falk, Richard, Human rights horizons. The pursuit of justice in a globalizing world, EUA, Routledge, 2000, 270 p.
- Farer, Tom J. (comp.), Toward a humanitarian diplomacy. A primer for policy, Nueva York y Londres, Nueva York University Press, 1980, xv, 229 p.
- Fernandes, Rubem César, Privado aunque público. El tercer sector en América Latina, Río de Janeiro, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, 1994, 145 p.
- Fernández Rodríguez, Rosa María, "Organizaciones no gubernamentales y transición democrática", en Paz y Justicia, México, núm. 41, mayo - agosto 1996, pp. 23 - 26.
- Fernández Santillán, José, "Derechos humanos y democracia", en Este País, núm. 59, febrero 1996, pp. 30 - 34.
- Fernández, David (comp.), Los derechos humanos en México durante la transición sexenal, México, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. / Universidad Iberoamericana, 1995, 134 p.
- Fernando, Jude L. y Alan W. Heston, "Introduction: The role of ngo's: charity and empowerment", en The annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 554, November 1997, pp. 8 - 20.
- Ferrer Rodríguez, Eulalio, De la lucha de clases a la lucha de frases (De la propaganda a la publicidad), Nueva edición, corregida y ampliada. México, Ed. Taurus, 1995, 413 p.
- Fix Fierro, Héctor, "Estado de derecho y reforma de la justicia en México", en Revista Mexicana de Procuración de Justicia, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, núm. 1, vol. 1, febrero 1996, pp. 71 - 75.
- , México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, CNDH, 1998, 23 p.
- , Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos, Segunda edición aumentada, México, CNDH, 1999, 651 p.
- , "Los derechos humanos entre necesidad moral y contingencia social (Un ensayo de sociología jurídica)", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 84, año XXVIII, septiembre-diciembre 1995, pp. 957 - 973.
- Foley Michael W. y Bob Edwards, "The paradox of civil society", en Journal of Democracy, vol. 7, núm. 3, julio 1996, pp. 38 - 52.

- Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Organismos no gubernamentales. Definición, presencias y perspectivas, México, FAM, 1995, 83 p.
- Foweraker, Joe, "Social movement and the political context of collective action", en Ricca Edmondson (comp.), The political context of collective action. Power, argumentation and democracy, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, pp. 64 - 77.
- y Ann L. Craig (comps.), Popular movements and political change in Mexico, EUA, Lynne Rienner Publishers, 1990, 314 p.
- y Todd Landman, "Individual rights and social movements: a comparative and statistical inquiry", en B. J. Pol. S., núm. 29, 1999, pp. 292 - 322.
- y Todd Landman, Citizenship rights and social movements. A comparative and statistical analysis, Nueva York, Oxford University Press, 1997, xxvii, 296 p.
- Fox, Jonathan, "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", en World Development, vol. 24, núm. 6, 1996, pp. 1089 - 1103.
- , "State-society relations in Mexico: Historical legacies and contemporary trends", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 2, 2000, pp. 183 - 203.
- , "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico", en World Politics, núm. 46, enero 1994, pp. 151 - 184.
- Freres, Christian (coord.), La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina, Madrid, Ed. Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, 1998, 485 p.
- Gaer, Felice D., "Reality check: human rights ngos confront governments at the UN", en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (comps.), Ngos, the UN, and global governance, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 52 - 66.
- Gallardo C. Sofia, "Movimiento ciudadano: globalización y Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en Estudios Sociológicos XIII: 39, 1995, pp. 633 - 638.
- García Ramírez, Sergio, Poder judicial y Ministerio Público, México, Ed. Porrúa / UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 331 p.
- Gardner, J. P. (comp.), Human rights as general norms and a state's right to opt out. Reservations and objections to human rights conventions, Londres, The British Institute of International and Corporate Law, 1997, xxix, 207 p.
- Garretón M., Manuel Antonio, "Human rights in processes of democratisation", en Journal of Latin American Studies, núm. 26, pp. 221 - 234.
- , "La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990", en Filosofía Internacional, núm. XXXII-I, pp. 47 - 64.
- , Transformaciones socio-políticas en América Latina, 1972-1992, Chile, FLACSO, 1993, 15 p.
- Gay, Robert, "Community organization and clientelist politics in contemporary Brazil: a case study from suburban Rio de Janeiro", en International Journal of Urban and Regional Research, vol. 14, núm. 4, 1990, pp. 648 - 666.
- Gellner, Ernest, Conditions of liberty. Civil society and its rivals, Nueva York, Allen Lane Penguin Press, 1994, 225 p.
- Geremek, Bromislaw, "Civil society then and now", en Journal of Democracy, vol. 3, núm. 2, abril 1992, pp. 3 - 12.
- Gibbon, Peter, "Some reflections on civil society and political change", en Lars Rudebeck, Olle Törnquist y Virgilio Rojas (comps.), Democratization in the Third World. Concrete cases in comparative and theoretical perspective, Londres, MacMillan Press, 1998, x, pp. 23 - 56.

- Giddens, Anthony, Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, España, Ed. Taurus, 2000, 117 p.
- Gill, Stephen y James H. Mittelman (comps.), Innovation and transformation in international studies, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, xxii, 294 p.
- Gillies, David, Between principle and practice. Human rights in North-South relations, Montreal, Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1996, xv, 339 p.
- Giménez, Gilberto, "La identidad o el retorno del sujeto en sociología", en Versión, núm. 2, abril 1992, pp. 183 - 205.
- Goldberg, David Theo, Multiculturalism: A critical reader, Boston, Blackwell Publishers, 1994, 452 p.
- González Casanova, Pablo, La democracia en México, décima séptima edición, México, Ed. Era, 1986, 333 p.
- González Souza, Luis, México en la estrategia de Estados Unidos, México, Siglo XXI Editores, 1993, 320 p.
- , Soberanía herida: México-Estados Unidos en la hora de la globalización, México, Ed. Nuestro Tiempo, 167 p.
- González, Helena y Helduff Schmidt (comps.), Democracia para una nueva sociedad (Modelo para armar), Venezuela, Nueva Sociedad, 1997, 230 p.
- Gordenker, Leon y Thomas G. Weiss, "Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions", en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (comps.), Ngos, the UN, and global governance, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 17 - 47.
- Gordon Drabek, Ann, "Development alternatives: The challenge for NGOs ---An overview of the issues", en World Development Gran Bretaña, 1987, vol. 15, pp. IX - XV.
- Gordon, Sara, "La cultura política de las organizaciones no gubernamentales en México", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 1, enero - marzo 1997, pp. 53 - 66.
- Grant Wood, Andrew, "Writing transnationalism: Recent publications on the U.S. - México borderlands", en Latin American Research Review, vol. 35, núm. 3, 2000, pp. 251 - 265.
- Grayson, George W. (comp.), Prospects for democracy in Mexico, EUA y Reino Unido, Transaction Publishers, 1990, 310 p.
- Griffith, Ivelaw y Betty N. Sedoc-Dahlberg (comps.), Democracy and human rights in the Caribbean, Boulder, Westview Press, 1997, vii, 278 p.
- Grindle, Merilee S., "Ready or not: the developing world and globalization", en Joseph S. Nye Jr. y John D. Donahue (comps.), Governance in a globalizing world, Massachusetts y Washington, Visions of governance for the 21st Century-Brookings Institution Press, 2000, xii, pp. 178 - 207.
- Gross Espiell, Héctor, Estudios sobre derechos humanos, Madrid, Ed. Civitas, 1988, 329 p.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, El estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal, México, Noriega Editores, 1998, 359 p.
- Guerra Rodríguez, Carlos, "La encrucijada de las ONG en Chile", en Estudios Sociológicos, XIII: 37, 1995, pp. 163 - 180.
- Guerra, Francois-Xavier y Annick Lempérière, "Introducción", en Francois-Xavier Guerra, Annick Lempérière *et al.*, Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 5 - 21.

- Günes-Ayata, Ayse, "Clientelismo: premoderno, moderno y posmoderno", en Javier Auyero (comp.), ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Buenos Aires, Ed. Losada, 1997, pp. 41 - 63.
- Gunsteren, Herman van, A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies, Boulder, Westview Press, 1998, x, 166 p.
- Guurza Lavalle, Adrián, "La aparición de los derechos sociales en México. Una aproximación contextual", en Héctor Morales Gil de la Torre (comp.), Derechos Humanos. Dignidad y conflicto, México, Universidad Iberoamericana, 1996, pp. 48 - 53.
- Haber, Paul Lawrence, "Identity and political process. Recent trends in the study of latin american social movements", en Latin American Review, vol. 31, núm. 1, 1996, pp. 171 - 188.
- Halliday, Fred, "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", en Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 9, junio 1997, pp. 23 - 38.
- Halpin, Edward F. y Steven Hick, "Information: an essential tool for human rights work", en Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, pp. 238 - 250.
- , Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, 257 p.
- , Steven Hick y Eric Hoskins, "Introduction", en Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, (257 p.), pp. 3 - 15.
- Harvey, Neil, The Chiapas rebellion. The struggle for land and democracy, Durham y Londres, Duke University Press, 1998, 292 p.
- Havel, Václav y Václav Klaus, "Rival visions. Civil society after communism", en Journal of Democracy, vol. 7, núm. 1, enero 1996, pp. 12 - 23.
- Held, David, Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance, Stanford California, Stanford University Press, 1995, xii, 324 p.
- , Modelos de democracia, México, Ed. Patria - Alianza Ed., 1992, 435 p.
- Hellman, Judith Adler, "Mexican popular movements, clientelism, and the process of democratization", Latin American Perspectives, issue 81, vol. 21, núm. 2, primavera 1994, pp. 124 - 142.
- Hengstenberg, Peter, Karl Kohut y Günther Maihold (comps.), Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Venezuela, Nueva Sociedad, 1999, 477 p.
- Henkin, Louis y John Lawrence Hargrove (comps.), Human rights: An agenda for the next century, Washington, Studies in Transnational Legal Policy, núm. 26, The American Society of International Law, 1994, xx, 524 p.
- Hernández Galicia, Joaquín, La Quina. Cómo enfrenté al régimen priísta. Memorias, México. Ed. Océano, 2000, 535 p.
- Hernández Medina, Alberto y Luis Narro Rodríguez (comps.), Cómo somos los mexicanos, México, CREA, 1987.
- Hernández Navarro, Luis, "ONG: Democracia y Desarrollo", en Periódico Reforma. Suplemento Enfoque, 25 de junio de 1995.
- Herrera Ramos, J. Mario, "La segmentación digital en México", en Perfiles Latinoamericanos, año 10, núm. 18, junio de 2001, pp. 29 - 58.
- Hirst, Paul Q., Associative democracy. New forms of economic and social governance, Amherst, Mass., The University of Massachusetts Press, 1994, 222 p.



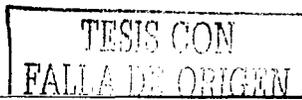
- Hongju Koh, Harold y Ronald C. Slye (comps.), Deliberative democracy and human rights, New Haven y Londres, Yale University Press, 1999, 311 p.
- Hoskin, Gary, "Democratization in Latin America", en Latin American Research Review, vol. 32, núm. 3, 1997, pp. 209 - 223.
- Howard, Rhoda, "Cultural absolutism and the nostalgia for community", en Human Rights Quarterly, vol. 15, núm. 2, may 1993, pp. 315 - 338.
- y Jack Donnelly, "Human rights in world politics", en Robert J. Art, y Robert Jervis (comps.), International politics. Enduring concepts and contemporary issues, Quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, pp. 30 - 48.
- Human Rights Watch, Injusticia Militar: La reticencia de México para sancionar los abusos del Ejército, 2001.
- , MÉXICO: Labor rights and NAFTA: A case of study, Nueva York, Human Rights Watch, 1996, 30 p.
- , MÉXICO: Waiting for justice in Chiapas, Boston, Physicians for Human Rights, 1994, viii, 159 p.
- , Questions and Answers, 3 p.
- Huntington, Samuel P., "The clash of civilizations?", en Robert J. Art y Robert Jervis (comps.), International politics. Enduring concepts and contemporary issues, Quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, pp. 423 - 438.
- , The third wave: democratization in the late twentieth century, EUA, University of Oklahoma Press, 1991, xviii, 366 p.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Indicadores sociodemográficos de México (1930 - 2000), México, INEGI, 2001, 349 p
- , XII Censo General de Población y Vivienda. Tabuladores de la muestra censal, cuestionario ampliado, México, INEGI, 2000.
- Ingram, Attracta, A political theory of rights, Oxford, Clarendon Press, 1994, xi, 232 p.
- Iniciativa Pública Ciudadana DECA Equipo Pueblo, La diplomacia ciudadana en la era de la globalización: un punto de vista desde México, México, Equipo Pueblo, 1996, 68 p.
- Instituto Federal Electoral, La reforma electoral y su contexto sociocultural, México, IFE - Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1996, 235 p.
- Janine Brodie, "New forms, new political spaces", en Robert Boyer y Daniel Drache (comps.), States against markets. The limits of globalization, Londres and Nueva York, Routledge, 1996, pp. 383 - 398.
- Janosky, Thomas, Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimes, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 1998, xii, 316 p.
- Jelin, Elizabeth, "¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en los años noventa", en Revista Mexicana de Sociología, IISUNAM, México, núm. 4, vol. LVI, octubre - diciembre 1994, pp. 91 - 108.
- , "The politics of memory. The human rights movement and the construction of democracy in Argentina", en Latin American Perspectives, Issue 81, vol. 21, núm. 2, primavera 1994, pp. 38 - 58.
- Jordan, David C., Drug politics. Dirty money and democracies, EUA, University of Oklahoma Press, 1999, xv, 288 p.
- Juviler, Peter, Freedom's ordeal. The struggle for human rights and democracy in post-soviet states, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1998, xvi, 283 p.

- , Bertran Gross *et al* (comps.), Human rights for the 21st century. Foundations for responsible hope. A US - post-Soviet dialogue, Nueva York, M.E. Sharpe, 1994, xvi, 288 p.
- Kamrava, Mehran, Cultural politics in the Third World, Londres y Nueva York, UCL Press, 1995, 182 p.
- , Politics and society in the developing world, segunda edición, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, 238 p.
- Kanter, Arnold y Linton F. Brooks (comp.), U.S. intervention policy for the post-cold war world. New challenges and new responses, Nueva York y Londres, W.W. Norton, 1994, 256 p.
- Kaplan, Marcos, El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos, México, CNDH, 1993, 180 p.
- Keane, John, Civil society. Old images, new visions, Stanford, Stanford University Press, 1998, 201 p.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre 1999, pp. 404 - 428.
- , "Transnational activist networks", en Robert J. Art y Robert Jervis (comp.), International politics. Enduring concepts and contemporary issues, quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, pp. 547 - 553.
- , Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998, xii, 228 p.
- Kelly, Janet, "Democratic Redux: how real is democracy in Latin America?", en Latin American Research Review, vol. 33, núm. 1, 1998, pp. 212 - 225.
- Kenney, Matthew T., "Transition to democracy. A mexican perspective", en Roderic A. Camp (comp.), Citizens views of democracy in Latin America, EUA, University Pittsburgh Press, 2001, pp. 107 - 117.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, "Complex interdependence and the role of force", en Robert J. Art y Robert Jervis (comps.), International politics. Enduring concepts and contemporary issues, quinta edición, Nueva York, Longman, 1999, pp. 227 - 244.
- Kirchheimer, Otto, "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Madrid, Ed. Anagrama, 1980, pp. 328 - 346.
- Klesner, Joseph L., "Electoral reform in Mexico's hegemonic party system: Perpetuation of privilege or democratic advance?", (Ponencia presentada en el Encuentro Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, realizado en Washington, D. C., agosto 28 - 31, 1997.)
- , "Legacies of authoritarianism", en Roderic A. Camp (comp.), Citizens views of democracy in Latin America, EUA, University Pittsburgh Press, 2001, pp. 118 - 138.
- , "Political change in Mexico: Institutions and identity", en Latin American Research Review, vol. 32, núm. 2, 1997, pp. 185 - 200.
- Knight, Alan, "Historical continuities in social movements", en Joe Foweraker y Anne L. Craig (comps.), Popular movements and political change in México, EUA, Lynne Rienner Publishers, 1990, pp. 78 - 102.
- , "México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana", en Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 5 - 30.
- , "Populism and neo-populism in Latin America, especially Mexico", en Journal Latin American Studies, núm. 30, 1998, pp. 223 - 248.

- Kommers, Donald P. y Gilbert D. Loescher (comp.), Human rights and american foreign policy, Notre Dame y Londres, University of Notre Dame Press, 1979, xii, 333 p.
- Korey, William, NGOs and the universal declaration of human rights "A curious grapevine", Nueva York, St. Martin's Press, 1998, xi, 638 p.
- Krasner, Stephen D., "Power politics, institutions, and transnational relations", en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 257 - 278.
- , Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy, Princeton, N.J.; Princeton University Press, 1978.
- Kriesberg, Louis, "Social movements and global transformation", en Jackie Smith, Charles Chatfield, y Ron Pagnucco (comps.), Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state, Nueva York, Syracuse University Press, 1997, pp. 3 - 18.
- Kurer, Oskar, The political foundations of development policies, Lanham - Nueva York - Londres, University Press of America, Inc., 1997, viii, 243 p.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (comps.), Citizenship in diverse societies, Nueva York, Oxford University Press, 2000, xii, 444 p.
- , "Citizenship in culturally diverse societies: Issues, contexts, concepts", en Will Kymlicka y Wayne Norman (comps.), Citizenship in diverse societies, Nueva York, Oxford University Press, 2000, xii, pp. 1 - 41.
- , "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en La Política, núm. 3, octubre de 1997, pp. 5 - 39.
- Kymlicka, Will, "The good, the bad, and the intolerable", en Dissent, verano 1996, pp. 22 - 31.
- , Multicultural citizenship, Nueva York, Oxford University Press, 1995, vii, 195 p.
- La Botz, Dan, Democracy in Mexico. Peasant rebellion and political reform, Massachusetts, South End Press, 1995, xi, 274 p.
- Landim, Leilah, "Non-governmental organizations in Latin America", en World Development, núm. 15, suplemento especial, 1987, pp. 29 - 38.
- Leonard, Mark (comp.) Re-ordering the world, Gran Bretaña, The Foreign Policy Centre, 2002, 129 p.
- Levy, Daniel C., "Mexico: Sustained civilian rule without democracy", en Larry Diamond *et al.*, Democracy in developing countries. Latin America, EUA, Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 459 - 497.
- Lima Malvido, María de la Luz, "Participación ciudadana y reforma del estado", en Examen, núm. 78, febrero 1996, pp. 11 - 20.
- Linz, J. J. y A. Stepan Problems of democratic transitions and consolidation. Southern Europe, South America, and post-Comunism Europe, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, xx, 479 p.
- Loeza, Soledad, "Partidos políticos y sociedad civil en México", en Gobierno. El año electoral, México, Secretaría de Gobernación, agosto - septiembre 1994, pp. 12 - 15.
- Lomasky, Loren E., "Classical liberalism and civil society", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pp. 50 - 67.
- López Chavarría, José Luis, "Nuevos aspectos en el estudio de los derechos humanos y la lucha por su defensa en el estado mexicano", en Boletín Mexicano de Derecho

- Comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 84, año XXVIII, septiembre -diciembre 1995, pp. 1053 – 1071.
- Lujambio, Alonso, "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", en Política y Gobierno, vol. II, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 43 – 71.
- , "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Alicia Hernández Chávez (coord.), Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1994, pp. 75 - 111.
- Lustig, Nora, México: The remaking of an economy, Washington, Brookings Institutions, 1998, xviii, 186 p.
- Lutz, Ellen L. y Kathryn Sikkink, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", en International Organization, 54, no 3, verano 2000.
- LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, La voluntad de nuestro pueblo. Memoria de la LV Legislatura, México, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1994, 299 p.
- Macpherson, C.B., La democracia liberal y su época, España, Alianza Editorial, 1997, 148 p.
- Madison, G. B., The political economy of civil society and human rights, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, xv, 306 p.
- Madrazo, Jorge, "Introducción", en Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes de la frontera sur, México, CNDH, 1995, pp. 5 – 11.
- , Temas y tópicos de derechos humanos, México, CNDH, 1995, 129 p.
- Mainwaring, Scott y Arturo Valenzuela (comps.), Politics, society and democracy, Latin America, Boulder, Westview Press, 1998, xiii, 266 p.
- y Timothy R. Scully (comps.), Building democratic institutions. Party systems in Latin America, Stanford, Stanford University Press, 1995, xix, 578 p.
- Marín Bosch, Miguel, Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas, México, fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, 567 p.
- Martín Díaz, Emma y Sebastián de la Obra Sierra, Repensando la ciudadanía, Sevilla, Fundación El Monte, 1998, 231 p.
- Martínez Escamilla, Víctor Hugo, "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pp. 37 – 60.
- Martínez Ulloa, Carlos, "Políticos y economistas en la crisis", en Nexos, julio 1997, pp. 19 – 21.
- Melucci, Alberto, "Third World or planetary conflicts?", en Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), Cultures of politics. Politics of cultures. Re-visioning latin american social movements, Westview Press, 1998, xiii, pp. 422 - 429.
- , Challenging codes. Collective action in the information age, Nueva York, Cambridge University Press, 1996, xiii, 441 p.
- Méndez, José Luis, "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pp. 7 – 35.
- , (coord.), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, Ed. Miguel Angel Porrúa-International Society for Third Sector Research - Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., 1998, 495 p.
- Meneses, Aldo "La defensa de los derechos humanos en el sistema interamericano" en Arlene B. Tickner (comp.) Sistema interamericano y democracia, Colombia, Centro de

- Estudios Internacionales, Ediciones Uniandes, Organización de Estados Americanos, 2000, pp. 65 – 94.
- Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 4, México, IFE, 1995, 58 p.
- Mesa, Roberto, "La Organización de las Naciones Unidas, ¿espejo de la sociedad internacional?", en Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, núm. 9, junio 1997, pp. 39 – 55.
- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1998, 147 p.
- , Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, México, Talleres Gráficos de México, 1995, 173 p.
- Meyer, Eugenia, "Refugio a la democracia: Hacia el discurso histórico de los exilios en México", en Sólo historia, año 2, núm. 12, abril – junio del 2001, pp. 6 – 21 (Conferencia inaugural en el Coloquio Internacional, "México, país refugio". La experiencia de los exilios en el siglo XX, celebrado en la ciudad de México en las instalaciones de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el 6 de noviembre del 2000).
- Meyer, William H., Human rights and international political economy in Third World nations. Multinational corporations, foreign aid, and repression, Connecticut, Praeger Publishers, 1998, 240 p.
- Middlebrook, Kevin J., The paradox of revolution. Labor, the state, and authoritarianism in Mexico, Baltimore & Londres, The Johns Hopkins University Press, 1995, xiv, 463 p.
- (comp.), Electoral observation and democratic transitions in Latin America, La Jolla, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1998, 247 p.
- Milligan, David y William Watts Miller (comps), Liberalism, citizenship and autonomy, EUA, Avebury, 1992, 228 p.
- Mills, Kurt, Human rights in the emerging global order. A new sovereignty?, Nueva York, St. Martin's Press Inc., 1998, xi, 256 p.
- Molinar Horcasitas, Juan Molinar, El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Ed. Cal y Arena, 1991, 265 p.
- Monshipouri, Mahmood, Democratization, liberalization & human rights in the Third World, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995, 193 p.
- Moodie, Graeme C. y Gerald Studdet-Kennedy, Opiniones, públicos y grupos de presión. Un ensayo sobre "vox populi" y gobierno representativo, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 222 p.
- Moore, John H., Legacies of the collapse of marxism, Virginia, George Mason University Press, 1994, xix, 255 p.
- Morales Gil de la Torre, Héctor (coord.), Derechos humanos. Dignidad y conflicto, México, Universidad Iberoamericana, 1996, 170 p.
- Moravcsik, Andrew, "The origins of human rights regimes: in postwar Europe", en International Organization, 54, 2, primavera 2000, pp. 217 – 252.
- Moreno S., Pedro H., "Organismos civiles y elaboración de políticas públicas", en Política y Cultura, otoño 96, núm. 7, pp. 61 – 71.
- Mosher, Michael A., "Conclusion. Are civil societies the transmission belts of ethical tradition?", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pp. 207 – 230.



- Mouffe, Chantal, El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, España, Ed. Piados, 1999, 207 p.
- Mudimbe, V.Y. (comp.), Nations, identities, cultures, Durkham y Londres, Duke University Press, 1997, iv, 233 p.
- Müllerson, Rein, Human rights diplomacy, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, vi, 225 p.
- Muro González, Víctor Gabriel, Iglesia y movimientos sociales en México. 1972 – 1987. Los casos de Ciudad Juárez y el Istmo de Tehuantepec, México, Ed. Red Nacional de Investigación Urbana-El Colegio de Michoacán, 1994, 263 p.
- Naciones Unidas, Report on United Nations Commission on Human Rights, Fifty-third Session, 10 marzo to 18 abril 1997, 3 p.
- Naidoo, K. (comp.), Civil society at the millenium, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1999.
- Najam, Adil, Nongovernmental organizations as policy entrepreneurs: in pursuit of sustainable development, PONPO Working Paper No. 231 y ISPS Working Paper No. 2231, mayo 1996, 52 p.
- Natsios, Andrew S., "Ngos and UN system in complex humanitarian emergencies: Conflict or cooperation?", en Thomas G. Weiss y Leon Gordenker (comps.), Ngos, the UN, and global governance, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 67 – 81.
- Needler, Martin C., "The consent of the governed? Coercion, co-optation, and compromise in mexican politics", en Mexican Studies / Estudios mexicanos, vol. 10, núm. 2, verano 1994, pp. 383 – 390.
- Nelson, Daniel N., After authoritarianism. Democracy or disorder?, Westport, Connecticut, Londres, Greenwood Press, 1995, x, 187 p.
- Núñez Palacios, Susana, Actuación de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, 140 p.
- Nye Jr., Joseph S. y John D. Donahue (comps.), Governance in a globalizing world, Massachusetts y Washington, Visions of governance for the 21st Century-Brookings Institution Press, 2000, xii, 365 p.
- O'Donnel, Guillermo, "Resurrección de la sociedad civil (y reestructuración del espacio público)", en Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1988, vol. 4, pp. 79 – 90.
- Obieta Chalbaud, J. A., El derecho humano a la autodeterminación de los pueblos, Madrid, Ed. Tecnos, 1985, 256 p.
- Olvera Rivera, Alberto J. "Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas" en Comercio Exterior, núm. 5, vol. 52, mayo 2002, pp. 398 – 408.
- , "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: Hacia un nuevo proyecto de democratización", en Sociedad Civil. Análisis y Debates, México, núm. 1, vol. 1, 1996, pp. 45 – 61.
- (coord.), La sociedad civil: de la teoría a la realidad, México, El Colegio de México, 1999, 362 p.
- Oxhorn, Philip, "The ambiguous link: social movements and democracy in Latin America", en JISWA, vol. 41, núm. 3, otoño 1999, pp. 129 – 146.
- , Organizing civil society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995, xviii, 373 p.

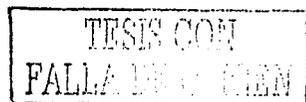
- Pacheco, Alejandro, "Human rights and the internet in South America", en Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, pp. 104 - 115.
- Panters, Wil G. (comp.), Citizens of the pyramid. Essays on mexican political culture, Amsterdam, Thela Publishers, 1997, 375 p.
- Paolini, Albert J., Anthony P. Jarvis y Christian Reus-Smit (comps.), Between sovereignty and global governance. The United Nations, the state and civil society, Nueva York, MacMillan-St. Martin's Press, 1998, xvi, 358 p.
- Partido Revolucionario Institucional, Certidumbre, responsabilidad y cambio para México. Plataforma electoral 1994 - 2000.
- , Los siete principios fundamentales de la política exterior de México, México, Partido Revolucionario Institucional, 1993, 97 p.
- Pasquino, Gianfranco, "Participación política, grupos y movimientos", en Bartolini, Stefano, Gianfranco Pasquino *et al.*, Manual de Ciencia Política, España, Alianza Editorial, 1992, pp. 179 - 216.
- Payne, Douglas M., "Between hope and history. Mexico's indians refuse to disappear", en Dissent, verano 1996, pp. 61 - 66.
- Pearce, Jenny, "Building civil society from the outside: the problematic democratization of Central America", en Hazel Smith (comp.), Democracy and international relations. Critical theories-problematics practices, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, pp. 126 - 150.
- Peebles Lane, Joy Lee, Las ONG's de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1991, 152 p.
- Pellicer, Olga, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU: El debate sobre la intervención en asuntos internos de los estados", en Foro Internacional, XXXV-4, octubre - diciembre, 1995, pp. 482 - 629.
- (comp.), Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, Fondo de Cultura Económica-Relaciones Exteriores, 1994, 314 p.
- Pennock, J. Roland y John W. Chapman (comps.), Participation in politics, Nueva York, Lieber-Atherton, 1975, xix, 300 p.
- Pérez Díaz, Victor, El retorno de la sociedad civil, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez, La Cámara de Diputados en México, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Miguel Angel Porrúa, 2000, 241 p.
- Pérez-Yarahuán, Gabriela y David García-Junco, "¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta", en Méndez, José Luis (coord.), Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica, México, Ed. Miguel Angel Porrúa-International Society for Third Sector Research-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., 1998, pp. 451 - 488.
- Peschard, Jacqueline, "El PRI: una descentralización dirigida", en Estudios Políticos, Tercera Época, núm. 8, octubre - diciembre 1991, pp. 55 - 70.
- Piñeyro, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en Revista de Administración Pública, México 1998, agosto, núm. 98, pp. 101 - 115.

- , "La seguridad nacional con Salinas de Gortari", en Foro Internacional, vol. XXXIV, octubre - diciembre, 1994, 138, pp. 754 - 772.
- , "La seguridad nacional con Zedillo", en Foro Internacional, vol. XLI, octubre - diciembre, 2001, 166, pp. 939 - 962.
- Pozas Horcasitas, Ricardo, "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana", en Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, abril - junio 1997, pp. 23 - 40.
- Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas, Memoria del Primer Congreso de la Federación Iberoamericana de Defensores del pueblo. Procuradores. Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas, México, CNDH, 1996, 138 p.
- Prud'homme, Jean François, "Elecciones, partidos y democracia", en Victor Manuel Durand Ponte (coord.), La construcción de la democracia en México, México, Ed. Siglo XXI, 1994, pp. 25 - 102.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Antonio Cherbub y Fernandon Limongi, "What makes democracies endure?", en Journal of Democracy, vol. 7, núm. 1, enero 1996, pp. 39 - 53.
- Putnam, Robert Making democracy work: civil traditions in modern Italy, Princeton, Princeton University Press, 1993, xv, 258 p.
- Ramírez Reynoso, Braulio, "El inicio del *ombudsman* en México: algunas reflexiones", en Perspectivas históricas. Historical perspectives. Perspectives historiques, año 4, núms. 7 - 8, julio - diciembre de 2000, enero - junio de 2001, pp. 123 - 138.
- Red Nacional de Organismos civiles de Derechos Humanos, "Todos los derechos para todos", La CNDH: impunidad y tortura, México, Red Nacional de Organismos civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", 1997, 30 p.
- Reding, Andrew, "Democracy and Human Rights in Mexico", en World Policy, mayo 1995, 55 p.
- , "Facing Political Reality in Mexico", en Washington Quarterly, otoño 1997, 10 p.
- Reina, Ana María, "The human rights situation in México: The importance of accepting the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights", en Cartwright, William (comp.), Mexico: facing the challenges of human rights and crime, Nueva York, International Human Rights Law Institute, Jeanne and Joseph Sullivan program for Human Rights in the Americas, DePaul University College of Law, 1999, pp. 105 - 141.
- Revilla Blanco, Marisa, "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ong y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, pp. 15 - 62
- (comp.), Las ong y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, 366 p.
- Rex, John, "La identidad nacional en el estado democrático multicultural", en Revista Mexicana de Sociología, vol. 60, núm. 1, ene - mar 1998, pp. 21 - 35.
- Risse, Thomas, "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre, 1999, pp. 375 - 403.
- y Kathryn Sikkink, "The socialization of human rights norms into domestic practices: introduction", en Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 1 - 38.

- y Stephan Ropp, "International human rights norms and domestic change: conclusions", en Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 234 - 278.
- , Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), The power of human rights. International norms and domestic change, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, 318 p.
- (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, xvi, 323 p.
- , "Bringing transnational relations back in: introduction", en Risse-Kappen, Thomas (comp.), Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, xvi, pp. 3 - 33.
- Rivera, José Manuel, "Intereses, organización y acción colectiva", en Benedicto, Jorge y María de la Luz Morán (comps.), Sociedad y política. Temas de sociología política, España, Ed. Alianza Universidad Textos, 1995, pp. 269 - 298.
- Roberts, Kenneth M., "Beyond romanticism: Social movements and the study of political change in Latin America", en Latin American Research Review, vol. 32, núm. 2, 1997, pp. 137 - 151.
- Robertson, Roland, "Identidad nacional y globalización: falacias contemporáneas", en Revista Mexicana de Sociología, vol. 60, núm. 1, enero - marzo 1998, pp. 3 - 19.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús Estudios sobre derechos humanos. Aspectos nacionales e internacionales, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, 228 p.
- (comp.), Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU - OEA, (III Tomos), México, CNDH, 1994, 1157 p.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward, Opposition government in Mexico, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995, 254 p.
- y Peter M. Ward, Political change in Baja California. Democracy in the making?, San Diego, Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, 1994, 140 p.
- Róniger, Luis, "Sociedad civil, patronazgo y democracia", en Auyero, Javier (comp.) ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Buenos Aires, Ed. Losada, 1997, pp. 93 - 117.
- , Hierarchy and trust in modern Mexico and Brazil, Nueva York, Praeger Publishers, 1990, xv, 236 p.
- y Aysé Günes-Ayata (comps.), Democracy, clientelism, and civil society, Boulder Londres, Lynne Rinner Publishers, 1994, 223 p.
- Rosas, Allan y Jan Helgesen (comps.), The strength of diversity. Human rights and pluralist democracy, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, x, 253 p.
- Rosner, Jerrey D., "México, el congreso estadounidense y las nuevas tendencias en la política exterior de Estados Unidos", en Este País, núm. 59, febrero 1996, pp. 22 - 26.
- Rubin, Jeffrey W., "Decentering the regime: Culture and regional politics in Mexico", en Latin American Research Review, vol. 31, núm. 3, 1996, pp. 85 - 126.
- Rubio Carracedo, José, José María Rosales y Manuel Toscano Méndez Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos, Valladolid, Editorial Trotta, 2000, 231 p.

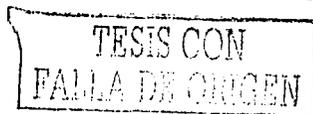
- Rudebeck, Lars, Olle Törnquist y Virgilio Rojas (comps.), Democratization in the Third World. Concrete cases in comparative and theoretical perspective, Londres, MacMillan Press, 1998, x, 299 p.
- Ruijter, Arie de y Lieteke van Vucht Tijssen (comps.), Cultural dynamics in development process, the Netherlands, UNESCO Publishing/Netherlands Commission for UNESCO, 1995, 285 p.
- Russell, Philip L. Mexico under Salinas, Texas, Mexico Resource Center, 1994, 485 p.
- Ryan, Stephen The United Nations and international politics, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xiv, 209 p.
- Salazar, Ana M., "Nuestra propuesta de Ley para las ong's.", en Rostros y voces de la sociedad civil, núm. 2, enero - febrero 1996, pp. 4 - 9.
- Salazar, Luis, "Derechos humanos y democracia moderna", en Etcétera, núm. 69, 26 de mayo 1994, pp. 13 - 15.
- Sales Gutiérrez, Carlos, "Estructura territorial del Partido", en Examen, núm. 25, junio 1991, pp. 17 - 19.
- Salinas de Gortari, Carlos México. Un paso difícil a la modernidad, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, 1,393 p.
- Salinas, Carlos M. Statement before the United States House of Representatives' Congressional human rights caucus on the current situation in Chiapas, (Advocacy Director for Latin America and the Caribbean Amnesty International USA) 15 enero 1998, 10 p.
- Sané, Pierre Declaración general de Pierre Sane, Secretario General de Amnistía Internacional al terminar su visita a México, 2 p.
- Sanyal, Bishwapriya, "Ngo's self-defeating quest for autonomy", en The annals of American Academy of Political and Social Science, vol. 554, noviembre 1997, pp. 21 -32.
- Sassen, Saskia Globalization and its discontents, Nueva York, The New Press, 1998, xxxvi, 253 p.
- , Losing control? Sovereignty in an age of globalization, Nueva York, Columbia University Press, 1996, xvi, 148 p.
- Sauvy, Alfred La opinión pública, Barcelona, Oikos-tau ediciones, 1971, 127 p.
- Schatz, Sara Elites, masses, and the struggle for democracy in Mexico, Connecticut, Praeger Publishers, 2000, ix, 132 p.
- Schmit, James, "A *paidea* for the *burger als bourgeois*: The concept of 'civil society' in Hegel's political thought", en History of political thought, vol. VII, núm. 3, invierno 1981, noviembre 1981, pp. 469 - 493.
- , "A raven with a halo: the translation of aristotle's politics", en History of political thought, vol. VII, núm. 2, verano 1986, pp. 295 - 319.
- , "Civil society and social things: setting the boundaries of the social sciences", en Social Research, vol. 62, núm. 4, invierno 1995, pp. 899 - 932.
- , "Civility, enlightenment, and society: conceptual confusions and kantian remedies", en American Political Science Review, vol. 92, núm. 2, junio 1998, pp. 419 - 427.
- Schmitter, Philippe C. A sketch of what a "post-liberal" democracy might look like (mimeo) noviembre 2001, 11 p.
- , "Civil society east and west", en Larry Diamond, M. F. Plattner *et al.*, Consolidating the third wave democracies. Regional challenges, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1997, xlvii, pp. 239 - 262.

- y Terry Lynn Karl, "¿Qué es... y qué no es la democracia?", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), El resurgimiento global de la democracia, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, pp. 37 - 49.
- Schmitz, Hans-Peter, "Mobilizing identities: Transnational social movements and the promotion of human rights norms", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment competing theoretical perspectives, Londres, Nueva York, MacMillan-St. Martin's Press, 2000, pp. 85 - 113.
- Schulz, Markus S., "Democracia y cambio de los medios en América Latina", en Perfiles Latinoamericanos, año 10, núm. 18, junio de 2001, pp. 9 - 28.
- Scott, James C., "Patron-client politics and political change in Southeast Asia", en The American Political Science Review, vol. 66, núm. 1, marzo 1972, pp. 91 - 113.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, México Boletines y comunicados de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín 350, 6 de noviembre de 1997.
- Seligman, Adam B. The idea of civil society, New Jersey, Princeton University Press, 1992, xii, 241 p.
- , "Civil society as idea and ideal", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pp. 13 - 33.
- Serrano Migallón, Fernando El asilo político en México, México, Ed. Porrúa, 1998, 221 p.
- Serrano Oñate, Maite, "Las ONGD en la encrucijada: del Estado de bienestar a la franquicia del Estado", en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ong y la política. Detalles de una relación, España, Ed. Istmo, 2002, pp. 66 - 94.
- Serrano, Monica, "The armed branch of the State: civil-military relations in Mexico", en Journal of Latin American Studies, vol. 27, 1995, pp. 423 - 448.
- Sharpe, Wayne, "Rebel internet: human rights and the new technology", en Edward F. Halpin, Steven Hick y Eric Hoskins (comps.), Human rights and the internet, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xviii, pp. 43 - 51.
- Shils, Edward The virtue of civility. Selected essays, on liberalism, tradition, and civil society, Indianapolis, Liberty Fund, 1997, 395 p.
- , "The virtue of civil society", en Government and Opposition, vol. 26, invierno 1991, pp. 3-20.
- Shute, Stephen y Susan Hurley (comp.), On human rights, EUA, Basic Books. A division of Herper Collins Publishers, 1993, ix, 262 p.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, Rafael Ruiz Harrell y José Barragán La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 1992, 251 p.
- Silliman, Sidney G. y Lela Garner Noble (comps.), Organizing for democracy. Ngo's civil society and the philippe state, Honolulu, University of Hawai'i Press, 1998, xx, 322 p.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús Esferas de la democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática núm. 9, México, IFE, 1996, 57 p.
- Simposio Extranjeros y derechos humanos según su calidad y característica migratoria, Memoria del simposio "Extranjeros y derechos humanos según su calidad y característica migratoria", México, CNDH, 1992, 47 p.
- Skocpol, Theda, "Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research", en Evans, Peter, Dietrich Ruesmeyer y Theda Skocpol (comps.), Bringing the state back in, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1985, pp. 3 - 37.

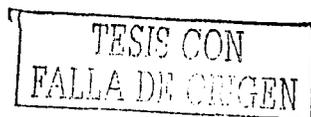


- Slater, David, "Power and social movements in the other occidnt. Latin America in an international context", en Latin American Perspectives, Issue 81, vol. 21, núm. 2, primavera 1994, pp. 11 - 37.
- Smith, Hazel (comp.), Democracy and international relations. Critical theories-problematics practices, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xii, 278 p.
- , "Why is there no international democratic theory?", en Hazel Smith (comp.), Democracy and international relations. Critical theories-problematics practices, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, xii, pp. 1 - 30.
- Smith, Jackie, Charles Chatfield, y Ron Pagnucco (comps.), Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state, Nueva York, Syracuse University Press, 1997, 311 p.
- Smolar, Aleksander, "Civil society after communism", en Journal of Democracy, vol 7, núm. 1, enero 1996, pp. 24 - 38.
- Solomon, Joel A., Implausible deniability. State responsibility for rural violence in Mexico, Nueva York, Washington, Londres, Brussels, Human Rights Watch, 1997, x, 95 p.
- , Systemic injustice: torture, "disappearance" and extrajudicial execution in Mexico, Nueva York, Human Rights Watch, 1999, 123 p.
- Spruyt, Hendrik, The sovereign state and its competitors. An analysis of systems change, Princeton, Princeton University Press, 1994, xii, 288 p.
- Steenbergen, Bart Van, The condition of citizenship, Londres / Nueva Delhi, Sage Publications, 1994, vii, 180 p.
- Steinmetz, Sara, Democratic transition and human rights perspectives on US foreign policy, Albany, State University of New York Press, 1994, x, 284 p.
- Stevenson, Linda S. y Mitchell A. Seligson, "Se desvanecen los recuerdos de la revolución. ¿Se está desgastando la estabilidad de México?", en Roderic A. Camp (comp.), Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pp. 89 - 111.
- Stevenson, Nick, "Culture and citizenship: an introduction", en Nick Stevenson (comps.), Culture and citizenship, Londres, Sage Publications, 2001, viii, pp. 1 - 10.
- Stiles, Kendall (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Nueva York, St. Martin's Press, 2000, x, 184 p.
- Tafe, Ursula C., "Intergovernmental organizations", en Maryann K. Cusimano (comp.), Beyond sovereignty. Issues for a global agenda, Boston-Nueva York, Bedford/St. Martin's, 2000, pp. 221 - 252.
- Tandom, Rajes y K. Naidoo, "The promise of civil society", en K. Naidoo (comp.), Civil society at the millenium, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1999, pp. 1 - 16.
- Tapia Hernández, Silverio, Reflexiones en torno a la Declaración Universal de Derechos Humanos, México, México, CNDH, 1999, 34 p.
- , (comp.), Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, México, CNDH, 1999, 340 p.
- Tarrow, Sydney, El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, España, Alianza Ed., 1997, 369 p.
- Tavera Fenollosa, Ligia, "Movimientos sociales", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant *et al.* (comps.), Léxico de la política, México, FLACSO, CONACYT, Fundación Heirich Böll, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 450 - 460.
- , "Nuevas tecnologías y organizaciones civiles: el caso de LaNeta", en Perfiles Latinoamericanos, año 10, núm. 18, junio de 2001, pp. 59 - 74.

- Taylor, Charles, "A world consensus on human rights?", en Dissent, verano 1996, pp. 15 - 21.
- , "Identidad y reconocimiento", en Revista Internacional de Filosofía Política, núm. 7, mayo 1996, pp. 10 - 19.
- Taylor, Lucy, Citizenship, participation and democracy. Changing dynamics in Chile and Argentina, Nueva York, St Martin's Press, viii, 1998, 204 p.
- Teijo García, Carlos, "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en Marisa Revilla Blanco (comp.), Las ONG y la política. Detalles de una relación, España, Ed., 2002, pp. 172 - 247.
- Tester, Keith, Civil society, Nueva York, Routledge, 1992, 187 p.
- Thakur, Ramesh, "Human rights: Amnesty International and the United Nations", en Paul F. Diehl (comp.), The politics of global governance. International organizations in an interdependent world, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 247 - 268.
- Thomas, Dorothy, Q., "Holding governments accountable by public pressure", en Joanna Kerr (comp.), Ours by right. Women's rights as human rights, Londres, Zed Books, 1993.
- Thorup, Cathryn L., "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: Nuevos diseños organizativos", en Foro Internacional, XXXV-2, abril - junio, 1995, pp. 155 - 218.
- Tilly, Charles, Citizenship, identity and social theory, Nueva York, University of Cambridge, 1996, 236 p.
- Tolley, Howard, The U. N. Commission on Human Rights, Boulder y Londres, Westview Press, 1987, xv, 300 p.
- Tomasevski, Katarina, "Human rights. Fundamental freedoms for all", en Childers, Erskine (comp.), Challenges to the United Nations. Building a safer world, Londres, Catholic Institute for International Relations-St. Martin's Press, viii, 1995, pp. 82 - 112.
- , Development aid and human rights. A study for the danish center of human rights, Nueva York, St. Martin's Press, 1989, xvi, 208 p.
- Torres Nafarrete, Javier, "El concepto de sociedad civil: ¿fata morgana?", en Sociedad Civil. Análisis y Debates, México, vol 1, núm. 1, 1996, pp. 31 - 44.
- Torres, Blanca, "Las ong ambientalistas en las relaciones México - Estados Unidos", en Foro Internacional, XXXIX-4, octubre - diciembre, 1995, pp. 453 - 477.
- Touraine, Alan, ¿Podremos vivir juntos?, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, 335 p.
- , "¿Qué es una sociedad multicultural? Falsos y verdaderos problemas", en Claves, Madrid, núm 56, octubre 1995, pp. 14 - 25.
- Trejo Delarbre, Raúl, "Las peores opiniones. Opinión pública, encuestas, elecciones y medios en México, 1994.", en Roderic A. Camp (comp.), Encuestas y democracia: opinión pública y apertura política en México, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pp. 53 - 86.
- Tsagarousianou, Roza, Damian Tambini y Cathy Bryan (comps.), Cyberdemocracy. Technology, cities and civic networks, Londres y Nueva York, Routledge, 1998, 185 p.
- Turner, Bryan, "Contemporary problems in the theory of citizenship", en Bryan Turner (comp.), Citizenship and social theory, Londres, Newbury Park, Nueva Delhi, Sage Publications, 1993, xiv, pp. 1 - 18.
- , "Outline of a general theory of cultural citizenship", en Nick Stevenson (comps.), Culture and citizenship, Londres, Sage Publications, 2001, viii, pp. 11 - 32.
- , (comp.), Citizenship and social theory, Londres, Newbury Park, Nueva Delhi, Sage Publications, 1993, xiv, 194 p.
- Turpin, Jennifer y Lester R. Kurtz (comps.), The web of violence. From interpersonal to global, Urbana y Chicago, University of Illinois Press, 1997, 244 p.



- U.S. Department of State, Mexico country report on human rights practices for 1997. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, enero 30, 1998, 29 p.
- , Mexico country report on human rights practices for 1998. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, February 26, 1999, 24 p.
- , Overview to country report on human rights practices for 1998. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, enero 30, 1998, 16 p.
- United Nations Association of the United States, Inalienable rights, fundamental freedoms. A UN agenda for advancing human rights in the world community, EUA, United Nations Association of the United States, 1996, 62 p.
- United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact sheet no 19, national institutions for the promotion and protection of human rights, 11 p.
- Uvin, Peter, "From local organizations to global governance: the role of ngo's in international relation", en Kendall Stiles (comp.), Global institutions and local empowerment. Competing theoretical perspectives, Londres y Nueva York, MacMillan - St Martin's Press, 2000, x, pp. 9 - 29.
- Van Beek, Walter E. A., "Culture and development: Problems and recommendations", en Arie de Ruijter y Lieteke van Vucht Tijssen (comps.), Cultural dynamics in development process, the Netherlands, UNESCO Publishing/Netherlands Commission for UNESCO, 1995, pp.
- Van Cott, Donna Lee (comp.), Indigenous peoples and democracy in Latin America, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, x, 271 p.
- Vandenberg, Andrew (comp.), Citizenship and democracy in a global era, Nueva York, St Martin's Press, 2000, xiii, 312 p.
- Varios autores, Partidos políticos y sociedad civil, México, Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, 173 p.
- Vázquez Cano, Luis, "La participación de la sociedad en los asuntos públicos", en Examen, México, núm. 67, año 6, diciembre 1994, pp. 20 - 22.
- Vega Cánovas, Gustavo (comp.), México Estados Unidos 1990, Colección México Estados Unidos, México, El Colegio de México, 268 p.
- (coord.), México ante el libre comercio con América del Norte, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México, 1991, 507 p.
- Villa, Manuel, Los años furiosos: 1994 - 1995. La reforma del Estado y el futuro de México, México, Ed. Miguel Angel Porrúa / FLACSO, 1996, 190 p.
- Villalobos Grzybowicz, Jorge, Las organizaciones de la sociedad civil en México: visión general, México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 1997, s/p.
- Walzer, Michael, "Equality and civil society", en Simone Chambers y Will Kymlicka (comps.), Alternative conceptions of civil society, Princeton, Princeton University Press, 2002, vii, pp. 34 - 49.
- Wapner, Paul, "The normative promise of nonstate actors: A theoretical account of global civil society", en Paul Wapner y Lester Edwin J. Ruiz (comps.), Principled world politics. The challenge of normative international relations, Lanham, Boulder, Nueva York, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, pp. 261 - 274.
- y Lester Edwin J. Ruiz (comps.), Principled world politics. The challenge of normative International Relations, Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000, 399 p.



- Ward, Peter M., "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", en Política y Gobierno, vol. V, núm.1, primer semestre de 1998, pp. 95 – 133.
- y Victoria E. Rodríguez con Enrique Cabrero Mendoza, New federalism and state government in México: Bringing the states back in, EUA – Mexican Policy Reports núm. 9, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, EUA, The University of Texas at Austin, 1999, 182 p.
- Watson, Adam, The limits of independence. Relations between states in the modern world, Londres y Nueva York, Routledge Press, 1997, xvi, 160 p.
- Watson, James Shand, Theory & reality in the international protection of human rights, Ardsley NY, Transnational Publishers Inc, 1999, x, 333 p.
- Weiss, Thomas G. y Leon Gordenker (comps.), Ngos, the UN, and global governance, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, 250 p.
- Weldon, Jeffrey A., Executive-legislative relations in Mexico in the 1990s, 35 p. (Ponencia preparada para la conferencia, "Dilemmas of change in mexican politics", organizada por el Centro de Estudios para Estados Unidos – México, UCSD, octubre 8-9 1999.)
- Willets, Peter (comp.), 'The conscience of the world': The influence of non-governmental organisations in the UN system, Washington, The Brookings Institution, 1996, xiii, 333 p.
- Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman y Stephan Hagggar, "The politics of decentralization in Latin America", en Latin American Research Review, vol. 34, núm. 1, 1999, pp. 7 – 56.
- Wilson, Graham K., Interest groups, EUA, Basil Blackwell, Inc., 1990, 198 p.
- Wilson, Richard (comp.), Human rights, culture and context. Anthropological perspectives, Londres y Chicago, Pluto Press, 1997, viii, 227 p.
- Winocur, Rosalía (comp.), Culturas políticas a fin de siglo, México, Juan Pablos Editor/FLACSO, 1997, 264 p
- Young, I. M., "Polity and group difference: a critique of ideal of universal citizenship", en Ethics, núm. 99, 1989, pp. 250 – 274.
- , Justice and the politics of difference, Princeton, Princeton University Press, 1990, viii, 286 p.
- Zavala, Iván, Diferencias culturales en América del Norte, México, Ed. Miguel Angel Porrúa / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, 346 p.
- Zeldin, Theodore, Historia íntima de la humanidad, España, Alianza Editorial, 1996, 198 p.
- Zemelman, Hugo, "Introducción", en Hugo Zemelman (coord.), Cultura y política en América Latina, México, Siglo Veintiuno Editores/Ed. de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990, (378 p.) pp. 16 – 22.
- Zurita Rivera, Ursula del Carmen, Participación política y políticas públicas. Un estudio de las ong's de derechos humanos en México, Tesis de Maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", México, 1996, 179 p.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN