



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA**

**EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA
DEFENSA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.**

TRABAJO TERMINAL
que para acreditar las unidades de enseñanza-aprendizaje de
Seminario de Investigación e Investigación de Campo
y obtener el título de

LICENCIADA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

presenta

CONCEPCIÓN BLANCA ESTELA ISLAS LUNA

COMITÉ DE INVESTIGACIÓN
Directora: Dra. Margarita Zárate Vidal
Asesores: Lic. Sergio García García
Mtra. Ma. Cristina del Pilar Oehmichen Bazán

México D.F. septiembre de 1998

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES
EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
INDÍGENAS.

Índice

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.

<i>Introducción</i>	5
<i>Capítulo I</i>	9
<i>La política Indigenista: Antecedentes de las Organizaciones Civiles</i>	9
<i>Política Estatal Indigenista (1935-1970)</i>	10
Las corrientes indigenistas	14
I Congreso Indigenista Interamericano	16
<i>Instituto Indigenista Interamericano</i>	18
<i>Instituto Nacional Indigenista</i>	21
<i>La Política Internacional en el ámbito de los derechos Indígenas</i>	23
<i>El movimiento indígena ante la política del Estado en los años setenta</i>	25
Inicios de las organizaciones indígenas	26
Declaración de Barbados I	28
Declaración de Barbados II	30
<i>Capítulo II</i>	39
<i>Retrospectiva del surgimiento de las Organizaciones Civiles</i>	39
<i>El papel de la Iglesia Católica en las ONG's</i>	40
<i>Una caracterización de las Organizaciones no Gubernamentales</i>	48
Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo	50
Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo	51

<i>Clasificación de las ONG's caracterizadas por generaciones</i>	52
<i>El concepto de Organización No Gubernamental: una breve revisión</i>	55
El concepto de "sociedad civil"	60
<i>Capítulo III</i>	65
<i>Organizaciones civiles indígenas e indigenistas</i>	65
<i>Las organizaciones indígenas e indigenistas, el ámbito de los derechos humanos y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas</i>	70
a) Escenario Estatal	71
b) Escenario Nacional	72
<i>Organizaciones y denuncias de violaciones a los derechos humanos</i>	79
<i>Tipos de Organizaciones</i>	83
<i>Características de las organizaciones</i>	87
<i>Las organizaciones y los proyectos presentados ante el INI</i>	97
<i>Conclusiones</i>	106
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	112

Introducción

Introducción

El presente ensayo es resultado de la experiencia de trabajo en el Instituto Nacional Indigenista en el Programa de Apoyo a Proyectos de Procuración de Justicia para los pueblos indios que ha operado desde 1990. Pero el presente trabajo se enfoca en el período de los años de 1993 a 1997.

El capítulo uno es un recuento histórico de la política indigenista aplicada por el Estado, haciendo énfasis en dos momentos relevantes para el movimiento indígena de México. El primero, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, y el segundo el de Luis Echeverría.

El capítulo dos lo conforma un breve panorama histórico sobre el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales y el papel relevante que ha tenido la Iglesia Católica en la formación y mantenimiento de éstas, así como una clasificación de las organizaciones por sus características para lo cual se revisa el concepto de sociedad civil.

En el capítulo tres se presenta una caracterización de las organizaciones civiles. Un análisis político de las estrategias realizadas por el sector organizado indígena e indigenista, así como su vinculación con el Estado, este último como el generador y promotor de estas organizaciones. Se puede ver que existe una fuerte dependencia de las organizaciones con el Estado, a pesar de pretender ser una alternativa de lucha por parte del movimiento indígena en México.

El universo de estudio está conformado por organizaciones sociales que reciben apoyo económico del INI para ejecutar proyectos enfocados a

actividades de promoción, defensoría, gestión, asesoría y capacitación de los derechos humanos e indígenas. Este proceso inicia con la selección de los proyectos, la cual se hace previamente a través de una convocatoria pública.

El contenido y análisis comprenden el período de 1993 a 1997, sustentado en los proyectos presentados por las organizaciones, convenios e informes de actividades, así como del trabajo de campo que se ha realizado en las visitas de seguimiento y evaluación a los mismos.

El análisis de los datos se hace a partir de 1993, que es cuando el programa se consolida y se decide que los proyectos a partir de ese año se sometan a concurso, por lo que cambia la relación que se venía dando en los años anteriores entre las organizaciones y el INI.

En esta etapa particularmente, es cuando se reconocen por parte del Estado las denuncias de violación a los derechos, situación que da pie a la proliferación de organismos no gubernamentales en atender este tipo de demandas. A partir de entonces las organizaciones sociales (instituciones académicas, autoridades comunitarias, etc.), presentan proyectos para realizar actividades en la defensoría, promoción y capacitación de los derechos humanos y derechos indígenas.

Por ello fue necesario hacer una caracterización de las organizaciones y cuál ha sido la estrategia utilizada por el movimiento indígena en su relación con el Estado.

Es importante resaltar que el tipo de organizaciones con las que se relaciona el Instituto no tiene necesariamente que ver con la actividad principal para lo que

fueron creadas, es decir, que existen tanto organizaciones de tipo productivo como de carácter meramente de servicios de derechos humanos.

Capítulo I

*La política Indigenista: Antecedentes de las
Organizaciones Civiles*

Política Estatal Indigenista (1935-1970)

Mucho es lo que se ha escrito acerca de los movimientos indígenas en México, aunque la referencia que se hace es más bien a campesinos que a indios propiamente dicho. Esta distinción tiene que ver con las políticas de Estado aplicadas a lo largo de la historia de México, en las que se ha desdibujado la imagen jurídica de los indios, situación que ha ido cambiando de acuerdo con las ideologías prevalecientes a cada época o período presidencial.

Bajo esta temática en esta primera parte, me abocaré a describir dos momentos importantes de la historia para el indigenismo mexicano, el primero con Cárdenas y el segundo con Echeverría. Señalaré algunos acontecimientos importantes que dan contexto a las características de las políticas del Estado para con los indios.

Durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940) surge la necesidad de definir ante su política de gobierno la imagen que habrá de ocupar el sector campesino y el indígena, a fin de beneficiar a los distintos sectores de la “sociedad civil” organizados que lo apoyaran incondicionalmente, dando pie a una política populista.

En un segundo momento durante el período de Luis Echeverría se generó una nueva política populista que impulsa actividades en el terreno rural pretendiendo el desarrollo y creación de materias primas para el mercado mundial, esto se implementó con programas de tipo asistencialista. Buscaba la integración de los grupos marginados a un desarrollo de tipo industrial urbano.

En el Maximato se establece una estricta reglamentación sobre la existencia y organización de sindicatos, y el derecho a huelga. La ley ponía en manos del Estado el derecho a reconocer o desconocer las elecciones de la representaciones sindicales, las huelgas, de este modo sometió los conflictos laborales al arbitrio estatal.

Mas tarde ya ocupando Cárdenas la presidencia, el Partido Comunista contaba con un amplio número de militantes, pero sin ningún peso que influyera en las decisiones de la política nacional, aun cuando es innegable que la ideología y trabajo de organización de cuadros son de vital importancia para entender el éxito de la política cardenista. Su sectarismo lo pone al margen de la facción hegemónica representada por la Central Obrera y Campesina de la Revolución Mexicana y se niega el acceso a una representación política.

Acusaron de “fascista” a la política de la primera etapa del gobierno cardenista por estimular verticalmente desde el aparato burocrático gubernamental la organización de obreros y campesinos. La política exterior de este período se caracterizó por una solidaridad que le valió la confianza y el apoyo absoluto de las masas como fue el caso de la Revolución Española (1936), brindando refugio político a españoles anarquistas; y asilo a León Trotsky (1937), proporcionándole las facilidades para continuar con su actividad revolucionaria.¹

De esa combinación de factores nacionales e internacionales surgió el cardenismo como expresión política, una vez en el poder se afianzó y

¹ Gilly, Adolfo. *La revolución interrumpida*, pp. 383-387.

desarrolló como un gobierno nacionalista revolucionario, con un matiz paternalista.

La política del Estado durante el período de Cárdenas se caracteriza por tener líneas generales de acción reformista, realizó el reparto agrario más importante y significativo en la historia del país. Creía en la viabilidad económica del ejido, ya que consideraba que esta institución desempeñaría un papel importante en el desarrollo del mercado interior, por lo cual era necesario apoyar al ejido desde el Estado mediante el crédito agrícola y la capacitación tecnológica, esto pretendía resolver de alguna manera el problema social. En el fondo no se oponía al capitalismo, sino buscaba una forma de desarrollo de los capitales nacionales, un ejemplo de ello es que el Estado crea la industria paraestatal, que surge de empresas deficitarias, era necesario mantenerlas funcionando para permitir la generación y conservación de empleos, lo que permitió un avance para la economía.

Por otra parte, la fuerza en ascenso del movimiento obrero a través de las huelgas de electricistas, ferrocarrileros, petroleros, entre otros sectores, fueron un apoyo para la existencia y desarrollo estatal. En medio de esas luchas surgió el movimiento obrero organizado con representación en las cámaras, en las figuras de líderes que empezaron a controlar y manipular al movimiento obrero siempre en apoyo de las políticas de gobierno. Se constituyó en 1936, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), nació con un programa de lucha general por el sindicalismo.

La propiedad ejidal dio origen a la conformación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) fundada en 1938, como única organización campesina que tiene reconocimiento oficial, además de constituir el sector

agrario del Partido Nacional de la Revolución y luego al del Partido de la Revolución Mexicana. *“Paradójicamente esto no impide que la CNC tenga bases, y que los campesinos puedan oponerse a que el Estado los organice corporativamente, cuando el propio Estado está llevando una reforma rural que responde a sus propias demandas históricas, y difunde un discurso agrarista tanto o más radical que el sostenido por las más avanzadas organizaciones campesinas de la década anterior”*.²

En el ámbito educativo el cardenismo impulsó a todos los niveles escolares, otorgando becas preferentemente a los hijos de campesinos y obreros, se incrementaron las obras para la construcción de escuelas y albergues; aumentó el número de maestros rurales; y crea el Instituto Politécnico Nacional. Lo anterior con un sesgo socialista. Incluso reformó el artículo 3°. de la Constitución para este fin.

La fuerza de Cárdenas estuvo justamente en darse cuenta de la composición de la población del país, así como del reconocimiento de los “campesinos indios”. Desde 1934 se había pronunciado por la necesidad de un departamento autónomo de asuntos sociales y de economía indígena el cual se crea en enero de 1936 con el título de Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), con la finalidad de estudiar a fondo los procesos del indio para así poderlos integrar al proyecto de desarrollo Nacional, brindándoles a la vez atención en salud pública, explotación de los recursos naturales, asesoría en la industria y cultivos, creación de clubes deportivos y educación pública. En 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

² Bartra, Armando. *Los herederos de zapata. Movimientos campesinos revolucionarios en México 1920-1980*, p. 64.

Bajo estos acontecimientos Cárdenas al constituir una instancia de gobierno específica de atención para la población india, organiza en México el I Congreso Indigenista Interamericano, que da origen al Instituto Indigenista Interamericano en 1940.

LAS CORRIENTES INDIGENISTAS

Habrá que recordar que ya a mitad del siglo XIX se estaba gestando a nivel continental la corriente indigenista. “Según Henri Favre: ‘llamamos indigenismo’ una corriente de pensamiento y de ideas que se organizan y desarrollan al rededor de la imagen del indio”.³ En un principio se manifiesta en la literatura como una forma de expresión para dar a conocer la manera en que conciben el mundo y la explotación a la que estaban sujetos los indios en Latinoamérica, esta literatura exaltaba las virtudes de un “indio bueno”, sumiso y explotado. Sin embargo, se impuso la necesidad de un análisis más profundo, en lo político y en lo social.

Mariátegui propuso la formación de organizaciones pro-indígenas en Perú, en un principio lo introdujo en las artes. En una segunda etapa de su análisis rompe con el indigenismo romántico, convirtiéndolo en una tendencia más combativa, peligrosa para las clases dominantes. Se resaltó el factor económico dejando en segundo término el factor cultural. No obstante, el indigenismo no ponía en peligro las estructuras de la sociedad, tan sólo contribuyó a que se tomara conciencia de la existencia del indio, exaltando los problemas sociales, y para exigir la defensa de los derechos de los indios.⁴

³ Barre, Marie-Chantal. *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, p. 29.

⁴ Id. pp. 30 y 31.

Obviamente el cardenismo estaba al tanto de estas corrientes ideológicas y por supuesto tuvo el acierto de aplicarlas en el contexto mexicano. Su mérito con el sector campesino fue hacer un efectivo reparto de tierras que en realidad fue mínimo pero que vino a poner el ejemplo ya que esto siempre fue la demanda de los indios; los reconoció como sujetos de derecho agrario para demandar tierras; los organizó localmente a través de la CNC, nombrando legalmente autoridades agrarias como los Comisarios Ejidales. Esto fue muy importante ya que por décadas después de terminada la revolución mexicana ningún gobernante había logrado la unidad Nacional como Cárdenas. Al respecto Gilly comenta: *“El ejido, con todas sus limitaciones, siguiendo desde la época Cárdenas una forma elemental de organización colectiva que ha roto el aislamiento”*.⁵

En estos términos podemos constatar cómo la política indigenista de Cárdenas viene a dar un papel importante a la cuestión india y éste logró mantener a los distintos sectores sociales unidos al Estado, pero separados entre sí, organizándolos verticalmente con fines específicos, impidiendo así, las alianzas entre las distintas clases y sectores de la sociedad mexicana.

Entre 1930 y 1940 quedaron sentadas las bases para el desarrollo capitalista en todas las ramas de la economía. Las inversiones privadas en la industria aumentaron. Por una parte, el Estado había nacionalizado los sectores clave de la economía e iniciado grandes obras. En la agricultura se aclaraba la noción del derecho a la propiedad, pero eso no significaba que se hubiera abolido la propiedad privada de la tierra y de los medios de producción.

⁵ Gilly, Adolfo. Op. cit. p. 366.

I CONGRESO INDIGENISTA INTERAMERICANO

En abril de 1940, dentro del marco del I Congreso Indigenista Interamericano Pátzcuaro, Michoacán, México, se reunieron especialistas procedentes de todo el continente americano para tratar asuntos referentes a los indios, donde resaltaron los temas de lo agrario, educación, derecho indígena, salud pública, economía y el de la antropología aplicada.

Uno de los acuerdos a los que llegaron todos los países participantes dentro del ámbito político, era el crear oficinas para los asuntos indígenas, con el objetivo de conocer la distribución de los grupos indígenas (colonización, reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades como los “ayllus”, las “parcialidades”, los “ejidos”, las “reservaciones”, etc.); la rectificación de la división política y administrativa de las regiones habitadas por los indígenas. Con la finalidad de incorporarlo integralmente al sistema de desarrollo nacional de cada país, respetando su forma tradicional de organizarse siempre y cuando no se contraponga al objetivo central, para ello se propuso también hacer reuniones periódicas con representantes indígenas de cada país que les permitiera hacer intercambio de experiencias que contribuyeran en la acción indigenista.⁶

En el plano agrario se acordó la distribución de tierras a los indios facilitándoles apoyo técnico, créditos, agua, etc., todo para mejorar la producción. Así como el respeto de la pequeña propiedad individual, y a la

⁶ Barre, Marie-Chantal. Op. cit. p. 35

propiedad colectiva considerándolas como inalienables, para mantener una estabilidad social de las distintas entidades nacionales.

En lo educativo la tarea era dotarlos de servicios escolares, así como de profesorado capacitado, dando preferencia a maestros indígenas bilingües. El Congreso recomendó la defensa de la cultura indígena, ponderando la importancia del uso de las lenguas maternas en los primeros años escolares, mientras los educandos aprendían el uso de la lengua nacional. Se propuso desarrollar la investigación a través de todas aquellas disciplinas que contribuyeran al conocimiento del indio.

También se pensó en promover la creación de escuelas o departamentos de antropología para el estudio de la población indígena, así como para la formación de expertos en asuntos indígenas. Con estos fines se creó el Instituto Indigenista Interamericano para investigar todos los aspectos culturales, históricos, tradiciones, estadísticos y de educación, para entender mejor a los grupos étnicos e integrarlos al proceso de producción. Este Instituto tendría la posibilidad de representar ante las naciones propuestas de iniciativas de ley que protejan al indígena para garantizar el cumplimiento de la igualdad de derechos y oportunidades, así como el cumplimiento de los acuerdos establecidos en este Congreso.

En términos generales las recomendaciones responden a una actitud proteccionista, donde la participación del indígena es nula. Se recalca en todo momento que estas acciones eran con el fin de incorporarlos a los sistemas económicos de las naciones participantes, en espera de que dejaran en un futuro de ser indios. A pesar de todo ello, existió una apertura de distinción entre el indio y el campesino y se les dió personalidad en materia

agraria con la posibilidad de adquirir el medio de producción necesario para su sobrevivencia, la tierra. Elemento indispensable para que una cultura se siga reproduciendo.

Instituto Indigenista Interamericano

Como resultado del I Congreso Interamericano Indigenista en 1940, se fundó el Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) con sede en la ciudad de México que gozaría de autonomía técnica y administrativa en la realización de sus objetivos. El cual recibiría apoyo económico de 17 países Latinoamericanos además de Estados Unidos, también de fundaciones y organizaciones internacionales como la OEA (Organización de Estados Americanos), UNESCO (Unión de Naciones para la Educación, la Ciencia y Organización de la Cultura), CREFAL (Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina), entre otros.

Dentro de las atribuciones y obligaciones están las siguientes:

- ◆ Distribuir información calificada a los gobiernos, organismos, instituciones o a cualquier persona interesada en conocer información específica de los grupos étnicos de los países que participan.
- ◆ Promover y coordinar investigaciones científicas referentes a la problemática indígena.
- ◆ Elaborar recomendaciones en la legislación para la protección del indígena dentro de la organización jurídica de cada país, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas.
- ◆ Coordinar las actividades de las instituciones interesadas en estos grupos.

- ◆ Atender las recomendaciones de los mismos indígenas sobre asuntos que les conciernen.
- ◆ Difundir y promover periódicamente publicaciones con material informativo del centro.
- ◆ Administrar los fondos recabados y captar nuevos donativos.
- ◆ Cooperar con las oficinas de asuntos indígenas de los diferentes países.
- ◆ Autorizar, de acuerdo con los respectivos gobiernos la creación de instituciones nacionales filiales del I.I.I.
- ◆ Crear comisiones técnicas consultivas.
- ◆ Organizar periódicamente nuevos congresos para seguir contribuyendo en avances a la problemática indígena.

Es importante destacar que las funciones que cumple este Instituto sólo quedan a nivel de recomendación, no se obliga a los países a cumplir con los acuerdos establecidos en los Congresos, incluso, algunas organizaciones privadas las toman más en cuenta que los organismos estatales oficiales. Esto propició serios problemas porque no faltó quien tomara ventaja y lo utilizara para beneficio propio, o bien sirviera para ventilar problemas de tipo político y alteraran la orientación de posteriores congresos.

En principio se puede hablar de una aceptación del problema de las poblaciones indias por parte de los gobiernos participantes en el I Congreso Interamericano Indigenista, la política indigenista lleva a cabo acciones de los no indios para los indios. Sin embargo, es a partir de estos acontecimientos que se empieza a gestar la organización indígena, no en los términos

internacionales, donde la voz indígena continuaba siendo la del campesino organizado.⁷

Para el campesinado, la década de los 50 es oscura, no obstante cabe destacar que el Instituto Nacional Indigenista se funda en 1948, siendo presidente de la República el Lic. Miguel Alemán, quien representaba sin ninguna duda, los intereses del sector burgués industrial naciente del México que trataba de ser moderno, más que a la causa campesina.

El fuerte crecimiento industrial es detonador de los movimientos populares de los cincuenta y principio de los sesenta, no fue un fenómeno exclusivo obrero urbano, aun cuando fue el más visible y al que se ha dado mayor importancia, esto desde mi punto de vista estuvo sesgado por la utopía política socialista, así como de los intereses de los países del bloque socialista y la atención que la Unión Soviética dio a estos procesos.

En el ámbito rural también se detonan movimientos populares desencadenados por la crisis económica, ya que aumenta el número de campesinos sin tierra, se intensifica la demanda de trabajo asalariado en el ámbito rural, los salarios tienden a perder poder adquisitivo, para 1952 la producción de alimentos y la política de sustitución de importaciones, asociado a otra serie de factores coyunturales, hará entrar al sector agroexportador en crisis, con la caída de los precios del algodón y el café, lo que provocó un colapso en la agricultura comercial.

⁷ La representante ante la OEA y la OIT sigue siendo la CNC como la única organización con reconocimiento oficial que participa en el ámbito internacional.

Esta crisis económica agrícola tanto interna como externa se ve agudizada con la repatriación de trabajadores migrantes, creándose así las condiciones para que trabajadores del campo se organizaran con el fin de invadir algunas propiedades privadas. Estos brotes de “organización cívica”⁸ se dan en principio en los estados de Chihuahua, Guerrero y Morelos. Los movimientos surgieron ante la necesidad de obtener un pedazo de tierra que cultivar para sobrevivir y un intento para mejorar sus condiciones de vida, ya que la reforma agraria no había rendido los frutos esperados.

Es indispensable resaltar que para entender los procesos anteriores debe incluirse la variable mundial de los períodos de preguerra, guerra y postguerra.

Instituto Nacional Indigenista

El Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado durante la gestión del presidente Miguel Alemán, bajo los principios acordados en el primer Congreso Indigenista Interamericano. Un organismo que cumpliera con tareas de investigación, consulta, ejecución y difusión de información, todo con el propósito de implementar programas de desarrollo socioeconómico que se traduzcan en soluciones a los problemas que atañen a población indígena.

Cabe resaltar dos puntos con respecto al INI: primero, durante el cardenismo se crea el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), mismo que desaparece en 1946, por la existencia de otro organismo gubernamental, el Departamento de Educación Indígena. Sin embargo, dos años más tarde y cuando el régimen estatal muestra su indolencia con respecto al compromiso social de los

⁸ Bartra, Armando. Op. cit. p. 90

gobiernos postrevolucionarios, “*al desaparecer el DAI y, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados, por el momento no hay ningún organismo especial que se encargue de estudiar en su integridad los problemas de estas comunidades.*”⁹, ¿cuál es la necesidad política de un organismo mediador entre este sector social (población india) y los intereses de la clase hegemónica y el Estado?; el segundo, una clara política indigenista de esos años dirigida por Antonio Caso y continuada por Gonzalo Aguirre Beltrán, la integración del indio a la realidad económica nacional, por los procesos de aculturación, en síntesis la desaparición del indio.

Para lograr lo anterior se orienta la aplicación de programas en las áreas de educación, sanidad, agricultura, comunicaciones y asuntos jurídicos.

Los instrumentos de acción son los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) en regiones del país que cuentan con población indígena, el primero fue el de San Cristóbal de las Casas, Chiapas en 1951, para atender a la población tzotzil y tzeltal. De 1958 a 1964 se le da impulso a las actividades que vienen desarrollando el INI, donde forma promotores técnicos (agentes aculturadores) y maestros bilingües, quienes son los que ejecuten los programas del Instituto.

El INI hasta 1964 intenta cumplir con los objetivos para el cual fue creado, desgraciadamente en el período sexenal del Presidente Gustavo Díaz Ordaz se recorta su presupuesto.

⁹ Instituto Nacional Indigenista, *INI 30 años después. Revisión crítica*, p. 338.

La Política Internacional en el ámbito de los derechos Indígenas

Por razones históricas los pueblos indígenas de América han sido tradicionalmente víctimas de los mayores abusos en sus derechos humanos. Desde la colonia, hasta el Estado actual, han sido responsables de toda clase de violaciones, desde el genocidio hasta la exclusión política y la discriminación social y económica.

Desde antes de la discusión contemporánea sobre los derechos humanos, la situación de los pueblos indígenas ha sido motivo de preocupación. Las políticas indigenistas gubernamentales han declarado tradicionalmente, promover el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, y han buscado acelerar su “integración” a la sociedad nacional (es decir a la sociedad dominante definida en sus parámetros culturales por las clases gobernantes del país).

El indigenismo tenían como objetivo hacer desaparecer a los pueblos indígenas como sectores y poblaciones culturalmente diferentes del resto de la población, tanto en lo económico como en lo cultural, todo ello sin consultar a los pueblos indígenas; en todo caso se les capacitaba para formar parte de ese gran proyecto integrador nacionalista. “El indigenismo no es una ideología de los indígenas, es una ideología y visión mestiza creada a partir del gobierno para normar políticas prácticas del Estado para con los pueblos indígenas”.¹⁰

El integrar a los pueblos indígena ha significado por lo general la destrucción de las culturas e identidades a través de políticas asimilacionistas consideradas como etnocidas.

¹⁰ Stavenhagen, Rodolfo. ¿El fin del indigenismo? p. 11.

Los convenios y declaraciones internacionales que de igual forma justificarían las políticas asimilacionistas e integracionistas se empieza a discutir en la Organización de las Naciones Unidas dentro del ámbito de los derechos humanos. A partir de entonces, este fue el principio con el que se rigieron los diversos institutos u oficinas indigenistas nacionales, coordinadas por el Instituto Indigenista Interamericano. En el ámbito internacional estos esfuerzos fueron amparados por el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo que se aprobó en 1957, en él se hace referencia a la protección e integración de las poblaciones indígenas, a fin de garantizar la existencia de las distintas colectividades en todo el mundo.

Este Convenio fue el primero que *“utilizó el concepto de población indígena como colectividad, y estableció que los miembros de las poblaciones tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano. También se reconoció que tienen una serie de derechos específicos, por ejemplo, la noción del derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en lengua materna”* “... desde entonces reconoce las costumbres y formas en que los pueblos resuelven tradicionalmente los conflictos en su comunidad (derecho consuetudinario).

A medida que se fue cuestionando el enfoque integracionista y paternalista de la aplicación del Convenio 107, fueron los propios pueblos indígenas, a través de sus organizaciones que sometieron a consideración de las instancias correspondientes de la OIT, para que fuera revisado y analizado.

¹¹ Gómez Rivera, Magda. *Lectura Comentada del convenio 169 de la Organización Internacⁱ Trabajo*. p. 12

Posteriormente éste Convenio fue sustituido por el 169 que trataría sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes, adoptado en 1989.

Durante los años subsecuentes, se llevaron a cabo foros internacionales para promover medidas destinadas para prevenir la discriminación y tratar los derechos indígenas bajo el concepto de minorías, formándose la Subcomisión especial en 1970 para la Prevención de la Discriminación y Protección a las Minorías, de la ONU para estudiar la discriminación contra las poblaciones indias.

Por primera vez, se reúnen en 1982 el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a la que asistieron representantes de organizaciones indígenas de todo el mundo, quienes vertieron su punto de vista. De esta reunión salió el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos Indígenas.

Con todo, las resoluciones siempre establecieron la necesidad de respetar la personalidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos humanos. Es hasta 1990 que México ratifica el Convenio y entra en vigor a partir de 1991.

El movimiento indígena ante la política del Estado en los años setenta

Con la llegada de Luis Echeverría a la presidencia en 1970, el indigenismo toma un nuevo impulso, se aumenta el presupuesto para dar continuidad a la formación de promotores culturales y se incrementa el número de CCI's hasta alcanzar más de 100 en todo el país.

Se construyen clínicas rurales con servicios gratuitos; se abren sucursales de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en las zonas más apartadas del país.

La política indigenista de Echeverría se caracterizó al igual que la de Cárdenas, por su corte populista. El proceso de incorporación de comunidades indias pretende lograrse, ya no sólo a través de la CNC. En el primer Congreso de Pueblos Indígenas realizado en Pátzcuaro, Michoacán en 1975, organizado por el INI, la CNC y la SRA, en el que se crea el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), estructurado por Consejos Supremos uno por cada “grupo indígena”, que a su vez están representados localmente por consejos de cada comunidad.

INICIOS DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Es importante resaltar que con los años se viene perfilando una nueva corriente en la que las culturas indígenas merecen ser conservadas, ya que la diversidad cultural aportada por los pueblos indígenas enriquecen y fortalecen al conjunto nacional, ya que estas contribuyen también al desarrollo, por lo que habría de elevar sus niveles de bienestar. La cuestión es que sean los propios pueblos los que propongan y tengan la capacidad de decidir libremente.¹² En este contexto es que se lleva a cabo las Declaraciones de Barbados I y II (ver p. 18)

Es en esta década se llega a impulsar el trabajo con las organizaciones indígenas encaminadas a promover la educación bilingüe, como un derecho exigible al Estado y el rescate y recuperación de la cultura propia.

¹² Stavenhagen, Rodolfo. “La situación y los derechos de los Pueblos Indígenas de América”, pp.91 y 92.

Se crea la asociación civil, Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües (ANPIBAC), en un intento de corporativizar el incipiente movimiento independiente de indios como parte de los mecanismos de control estatal. Sin embargo, la ANPIBAC es consciente de que su labor es fundamental para el desarrollo de los movimientos y las luchas indias y de la educación bilingüe-bicultural. Maestros y promotores bilingües tienen la oportunidad de difundir una ideología distinta a la oficial, transformando su actividad en un instrumento político.¹³

Con el surgimiento de una corriente antropológica crítica gestada en la Escuela Nacional de Antropología e Historia que cuestiona el modelo integracionista, para dar origen a una nueva corriente, un indigenismo utópico que hace referencia a la participación, que ostenta como novedad la asesoría de organizaciones dirigidas por indígenas profesionistas, todos ellos congregados en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

Como consecuencia del desarrollo de la organización india, la política indigenista dio un gran cambio resaltando la participación activa de los indios en este período. Por una parte, el gobierno toma la iniciativa de apoyar y estimular la organización con el fin de tomar el control del movimiento, como lo había hecho Cárdenas con el movimiento obrero y campesino. Pero por otra parte, existe la posibilidad de una organización independiente de los indios.

La política indigenista de los setenta, se caracteriza por el diálogo entre el gobierno y los indios, diálogo que sigue fiel a la política estatal

¹³ Barre, Marie-Chantal. Op. cit. pp. 130-131.

integracionista, pero bajo formas distintas y en los límites concedidos por las organizaciones indias.

DECLARACIÓN DE BARBADOS I

Para junio de 1971 el Consejo Mundial de Iglesias, organismo no gubernamental (ONG) reconocido por la ONU, llevó a cabo en la isla Caribeña de Barbados, por primera vez una reunión de antropólogos interesados en analizar la situación de los pueblos indígenas del Continente Americano, para contribuir a la lucha de liberación de los indios. Este evento fue auspiciado a través del Programa de Lucha Contra el Racismo, que ya había apoyado varios eventos sobre la situación de los grupos étnicos en América Latina.¹⁴

En este simposio se criticó la responsabilidad de los Estados, las misiones religiosas y los antropólogos por la aplicación de políticas empleadas para el control, manipulación y explotación de los indios en favor de la dominación colonial. Para ello, esta reunión se propuso contribuir en el proceso de liberación de los indios y el papel que deben asumir las instituciones antes dichas para el logro de esto.

A continuación resumo algunos de los puntos emanados de este simposio, conocidos como la declaración de Barbados.

◆ Derecho a la distinción étnica con igualdad de derechos, con la finalidad de que puedan desarrollar su propia cultura.

¹⁴ Bonfil Batalla, Guillermo, "Sobre la Liberación del Indio", p. 95.

- ◆ Garantizar el derecho a la tierra para el desarrollo de su población.
- ◆ Evitar el impacto biológico, social y ecológico que implique el contacto con la sociedad moderna.
- ◆ Derecho a organizarse de acuerdo a sus propias formas de gobierno y la garantía de no afectar sus derechos ciudadanos.
- ◆ La obligación del Estado de atender a los grupos étnicos en lo económico, social, educacional y de salud.
- ◆ Evitar que en nombre de las misiones religiosas se siga explotando el trabajo de los indios.
- ◆ Poner alto a la competencia entre grupos religiosos que provocan conflictos y que dividen a las comunidades indígenas.
- ◆ Denuncian el papel que ha jugado la antropología en el proceso de colonización, ya que en nombre de la ciencia ha contribuido para la explotación de los indios.

En términos generales el sentido de esta declaración es criticar la política aplicadas por las tres figuras más importantes que han estado en continuo contacto con las poblaciones indígenas, que han marcado el rumbo de estas poblaciones, por ello hacen un llamado a reflexionar acerca del genocidio al que están sujetas las comunidades indias de América Latina en la aplicación de las políticas económicas y sociales, pues éstas sólo responden a los intereses de grupos, llámense Estado, misiones religiosas o científicos sociales (básicamente los antropólogos).

De esta declaración surge una propuesta para apoyar a la organización india independiente y a que sean estos grupos los que asuman la trayectoria que deberá tomar la situación de los Indios en el futuro.

DECLARACIÓN DE BARBADOS II

Para 1977 se vuelve a reunir la mayoría de los participantes de Barbados I para realizar una segunda reunión con la participación de 17 miembros de diversos grupos étnicos, más un observador indio de los Estados Unidos. En esta reunión se trabajó en torno a dos puntos: 1) la dominación física; y 2) la dominación cultural a la que están sujetos los indios de América. Donde por primera vez es avalada conjuntamente por representantes indios y antropólogos no indios. Una declaración que da un salto importante, pues ya son los indios los que participan en la elaboración e implementación de los proyectos para su propio beneficio.

La dominación física se expresa en primer término, en el despojo de sus tierras y recursos naturales, lo cual está ligado a la cuestión económica que no es exclusivo de un sólo nivel, ni local, ni regional, ni solamente nacional, sino que tiene que ver también con el nivel internacional.

La dominación cultural se centra en hacer creer que la cultura occidental es superior a la indígena y que ésta es inferior y atrasada. Dicha dominación cultural se realiza a través de la educación escolar proporcionada por los Estados Nación en su intento por incorporarlos al desarrollo de las diferentes Naciones Latinoamericanas.

El común denominador implícito es la afirmación de que los grupos étnicos deben ser aceptados como unidades políticas en la organización de los estados.¹⁵

¹⁵ Id. p. 99.

La organización india crea los espacios de diálogo como una posibilidad de obtención de beneficios sociales y la lucha por el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, sin embargo, la principal estrategia de lucha es la toma de tierras y las manifestaciones públicas. La respuesta del Estado no siempre fue de diálogo, aun cuando no ha sido reconocida la represión violenta y sangrienta por parte de éste, son muchos los testimonios que existen al respecto, la prueba más contundente la tenemos en la política seguida por el Estado ante el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas.

Por supuesto que la presencia de dicho movimiento en las esferas mundiales no sería de la manera que se está presentando sin el proceso mundial de globalización.

Resumiendo podemos decir que el Estado mexicano ha jugado un papel determinante sobre los procesos de organización en el ámbito rural-indígena. Esto se logra con una fuerte presencia de instituciones gubernamentales en todas las actividades ligadas a la producción, comercialización y consumo, logrando un control corporativo del campesino que constituyó uno de los pilares en el modelo de desarrollo seguido durante décadas con una base antidemocrática.

Cabe destacar, que el crecimiento económico y la política social de paz respondían a las demandas de la población. La reforma agraria vino a elevar la productividad otorgando créditos y fertilizantes. Aunado a esto se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, para con ello garantizar el acopio y la comercialización de los productos agrícolas y proteger el ingreso

campesino a través de los precios de garantía y de subsidios. Se estimuló a la inversión privada para que financiara la introducción de innovaciones tecnológicas, así como el fomento de empresas agroindustriales.

Estas acciones buscaron tener impacto regional para lograr la capitalización. Con esto, la inversión productiva se canalizó a un pequeño sector de agricultores que contaban con las mejores tierras para poder aplicar este modelo industrializador y que podía garantizar ante las instituciones bancarias el pago de los créditos otorgados.

En esta década se hizo evidente la fuerte polarización social y económica, además el Estado intervino en la regulación del empleo y del salario por medio de la contratación de mano de obra en los servicios y empresas públicas estatales y paraestatales, consolidando de esta forma un sistema de economía mixta que permitió asumir los embates en los mercados de trabajo y asegurar el crecimiento real de los salarios hasta 1976.¹⁶

Este modelo económico basado en la sustitución de importaciones adoptado desde la II Guerra Mundial se fue agotando, al convertirse el país en importador de alimentos a la vez que crecía la deuda pública y el equilibrio en la balanza comercial, por lo que la política de subsistencia resulta insuficiente.

Durante algunos años el desarrollo social fue subsidiado con los ingresos del petróleo, lo cual se ve afectado, cuando se viene abajo el precio del petróleo en el mercado mundial, esto constituía entonces la principal fuente de divisas del país, y también repercutió en el crecimiento de la deuda externa.

¹⁶ Oehmichen Bazán, Ma. Cristina del Pilar. *Reforma del Estado Política Social e Indigenismo en México (1988-1994)*, pp. 15 y 16.

“El gobierno tuvo que adoptar fuertes medidas de austeridad para garantizar el pago de los intereses de la deuda, tales como cancelar los programas sociales que se venían aplicando, así como liquidar y reducir un buen número de empresas paraestatales que operaban con base a grandes subsidios. Estas medidas fueron fijadas por el Fondo Monetarios Internacional como requisito para autorizar nuevos préstamos y establecer bases con cierta flexibilidad para el pago del servicio de la deuda”¹⁷.

El modelo de desarrollo económico se replanteó iniciando un proceso de desregulación y liberación económica que permitiría mayor intervención de la inversión extranjera. Esta política económica provocó el incremento de los niveles de pobreza extrema. Por lo que el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid se caracterizó por tomar medidas de austeridad, reduciendo el gasto público y por el inicio de la venta de las empresas estatales y paraestatales y en la baja de los aranceles para atraer la inversión extranjera (se ingresa al GATT).

Esta política fue complementada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, dando prioridad a la integración de México al mercado mundial (con la firma del Tratado de Libre Comercio). Para cumplir con este propósito era necesario crear las condiciones para que inversionistas extranjeros invirtieran por lo que se implementa un modelo económico regido por el mercado, el cual rechaza el proteccionismo y postula la competencia.

¹⁷ Id. p. 16

Para ello, fue necesario reformar al Estado, teniendo como ejes la liberación del mercado; el adelgazamiento del aparato gubernamental; la venta de empresas estatales y paraestatales; la reducción del gasto social y la reorientación de programas específicos focalizados hacia los sectores más pobres, la descentralización y federalización en aras de hacer más eficiente el gasto y los programas; y la mercantilización de los servicios sociales.¹⁸

La acción indigenista durante el período de Carlos Salinas se caracteriza por implementar una serie de programas dirigidos a combatir la pobreza extrema, por lo que se crea el Programa Nacional de Solidaridad el cual se propone mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población en extrema pobreza; a promover el desarrollo regional y crear condiciones para el mejoramiento productivo, así como promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Como parte de esta reforma política se inicia un análisis de los artículos constitucionales necesarios de cambiar (3º, 27º, 130º, 123º). A partir de entonces el Congreso de la Unión inicia un proceso de revisión a la Constitución y se desencadena una serie de reformas en los distintos Códigos y Leyes. Los que inciden en el ámbito indígena directamente son las reformas a los Artículos 4º y 27º. El primero se refiere a garantías sociales dirigidas a núcleos determinados. En este caso, se dirigiría también a los indígenas, es decir, va de lo individual a lo general, ya que primero se abordan garantías individuales, y posteriormente lo relativo a agrupaciones o núcleos de población.¹⁹ El segundo prevé el proceso de restitución, diseñado para recuperar las posesiones, es decir pretende aparentemente el reconocimiento y

¹⁸ Id. p. 18.

¹⁹ INI. *Instituto Nacional Indigenista (1988-1994)*, p.51

titulación de bienes. A decir verdad, pone en venta los ejidos indígenas mediante la posibilidad de cambiar de figura legal, para poder convertir los ejidos en propiedad privada.

Con la modificación al artículo 27 y su ley reglamentaria, se abrió al mercado nacional y extranjero la posibilidad de adquirir tierra ejidal y comunal, lo que amenaza con la posible extinción de la tenencia colectiva de la tierra y con ello, muy probablemente las vías de desarrollo campesino.

“La reforma constitucional fue acompañada de la desincorporación de diversas instituciones gubernamentales de atención al campo, de la eliminación de los precios de garantía y de la modificación de los criterios de subsidio a los productos agropecuarios, a partir de los cuales se proporcionan, por un plazo limitado, cantidades fijas por hectárea cultivada de los productos básicos a través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). La aplicación de este programa se liga de manera indirecta con la instrumentación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), a través del cual se busca “dar certidumbre en la tenencia de la tierra” a los ejidatarios en lo individual, al dotarlos de certificados de derechos agrarios”²⁰.

Los costos sociales de esta reforma pronto mostraron, que no había sido posible atraer la inversión extranjera o el financiamiento productivo nacional, provocando una fuerte crisis en el campo, obligándose el Estado a implementar un Programa Nacional para hacer frente a la apertura comercial.

²⁰ Id. p. 19.

El retiro de los subsidios afectó a los sectores empresariales agrícolas, ya que competían de manera desventajosa por la apertura comercial, los insumos para la producción se elevaron hasta un 100%. El desplome de la banca en los ochenta, aunado a la poca rentabilidad de la tierra, hizo que cayera la participación del agro en el sistema bancario. Esto provocó la descapitalización de pequeños y grandes agricultores, cayendo en carteras vencidas, al no poder pagar las tazas elevadas de interés bancario.

Bajo estas condiciones económicas se ha visto una respuesta radical como es el levantamiento zapatista

Esto originó la reestructuración del trabajo del Instituto, delegando funciones a las organizaciones sociales para que fueran éstas las que propusieran y diseñaran, en función de las necesidades propias de las comunidades, asumiendo así los centros coordinadores indígenas sólo el papel de asesoría, capacitación técnica y administrativa y las funciones de las Delegaciones fueran meramente normativas.

En 1989 se crea la Dirección de Procuración de Justicia del INI, como una instancia operativa de carácter nacional, cuyo objetivo inicial era continuar con las tareas del Programa de defensoría a presos indígenas, que ya se venía realizando desde 1984, cabe aclarar que no existía en la legislación nacional el reconocimiento a la pluriculturalidad, como tampoco un marco jurídico que garantizara los derechos de los pueblos indígenas de México, no es hasta la reforma del artículo 4º constitucional en 1992 que se reconoce la pluriculturalidad, en la adición al primer párrafo que a la letra dice: *“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el*

desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley”.

Bajo estos acontecimientos de reformas legislativas se da inicio a una nueva etapa de trabajo en la Dirección de Procuración de Justicia del INI donde uno de los objetivos es el de apoyar a los pueblos indígenas para la solución de la problemática relacionada con la administración de justicia, mediante la difusión y promoción de leyes concernientes a los derechos de los pueblos indios, a través de organizaciones emanadas de las propias comunidades indígenas.

Ante la gran demanda de justicia por parte de los pueblos indígenas y de la constante violación a los derechos humanos, el INI decide explorar el campo de las organizaciones civiles indígenas e indigenistas para llevar a cabo proyectos de defensoría jurídica en las distintas áreas del derecho, así como capacitación, investigación y gestoría, en respuesta a las necesidades indígenas.

En este proceso se entró en contacto con organizaciones defensoras de los derechos humanos. En este acercamiento se observó que la mayoría de las organizaciones no realizaban la defensoría jurídica de manera directa, sino que se enfocaban más a la denuncia y la presión política. Sin embargo, también se obtuvo que en los estados con mayor población indígena como son Oaxaca, Chiapas y Veracruz se encontraban el mayor número de denuncias contra la violación de los derechos humanos y de los indígenas.

Bajo esta línea el INI fue fomentando la creación de nuevas organizaciones indígenas para realizar actividades de capacitación en todos los ámbitos del derecho y la difusión de los derechos humanos.

No es coincidencia que sé de un crecimiento en la diversidad de ONG's, que parten de un modelo de desarrollo, con implicaciones económicas, políticas y sociales, que a pesar de ser promovidas por el Estado empiezan a buscar formas autónomas, fuera del control gubernamental.

“Los cambios en el papel del Estado significan para el campo la reducción definitiva de la presencia gubernamental, pero también la expresión del colapso del esquema corporativista y populista. Cerradas las posibilidades de distribución de la tierra; restringido el financiamiento; convertida la infraestructura en un servicio más, y el mercado en el regulador supremo, mientras el Estado se arrepiente de su pasado populista y convoca al capital nacional y transnacional a invertir en el campo mexicano, se publicita ampliamente la transferencia de funciones y responsabilidades a las organizaciones campesinas, o al menos a ciertas organizaciones”²¹

²¹ Cortés Ruiz, Carlos. “Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social”, p. 152.

Capítulo II

*Retrospectiva del surgimiento de las
Organizaciones Civiles*

El papel de la Iglesia Católica en las ONG's

Después de la Revolución Mexicana, el Estado inicia un discurso político de nacionalismo y el deber de éste para beneficiar y atender las necesidades de los pobres, instrumentadas por grandes aparatos gubernamentales responsables de la educación, la salud, básicamente, al principio el modelo resulta exitoso. Inhibiendo el surgimiento de cualquier proyecto organizativo de la "sociedad civil" de carácter independiente y autónomo.

Ante tal situación menciona Rubén Aguilar Valenzuela una cita de Luis Lopezllera que *"desde entonces el Estado mexicano ha mantenido una presencia hegemónica en toda la vida organizativa de la sociedad, particularmente en los sectores mayoritarios, vinculado todo esfuerzo de construcción social al partido "oficial", quebrantando casi desde su nacimiento la autonomía de las iniciativas, tornándolas partidarias ...en vista a un control político proselitista y en función ... de ganar elecciones"*.²²

Por ello, la institución eclesiástica ve particularmente con buenos ojos las iniciativas emprendidas por el Concilio Vaticano II, las cuales redefinen el papel que venía desempeñando en su tarea evangelizadora. A partir de ese hecho la Iglesia se desempeña como una red social contraponiéndose a la desintegración y a la exclusión sociopolítica. Con ellas tiene la posibilidad de favorecer el desarrollo de grupos laicos para la propagación del evangelio y recuperar por la vía civil parte de los privilegios perdidos"²³.

²² Aguilar Valenzuela, Rubén. "Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México" pp. 15 y 16.

²³ Carrillo, Jesus y Nestór Vargas, *El centro nacional de comunicación social (CENCOS) en las Políticas públicas en México: propuesta de evaluación sociopolítica*, pp.7-8.

A lo largo del período postrevolucionario, el nacimiento y desarrollo de la “sociedad civil” organizada no incorporada a las estructuras del gobierno, es muy débil, aunque a partir de los años 50 es cuando surgen en América Latina las ONG’s para el Desarrollo, las cuales eran sostenidas por la cooperación proporcionada por algunos países Europeos a los países del Tercer Mundo, orientaban su ayuda a promover el desarrollo, las cuales por lo general estaban ligadas a la Iglesia Católica que dan asistencia técnica y social a comunidades, así como el coordinar acciones de salud, educación para continuar cumpliendo su misión por la vía del sector más desprotegido de la sociedad.

Es a finales de esta década que se vuelve a ver un fuerte impulso de la Iglesia Católica que da pie al nacimiento del Centro Nacional de Pastoral Indígena (CENAPI) con la finalidad de asistir espiritual y materialmente a las comunidades indígenas, que más tarde daría origen al Centro Nacional de la Asistencia de las Misiones Indígenas (CENAMI).

En los años sesenta, al triunfo de la Revolución Cubana (1959) y bajo estos acontecimientos, la Iglesia Católica, atemorizada por el “avance del comunismo”, promulga la Encíclica “*Populorum Progressio*” (el Progreso de los Pueblos), que habla sobre “*construir un mundo en el que el hombre, sin excepción de raza, religión, nacionalidad, puede vivir una vida plenamente humana, liberada de las servidumbres que le vienen de otros hombres y de una naturaleza dominada*”²⁴. Esta corriente se caracteriza por la toma de conciencia y mayor participación de los ciudadanos en las tareas sociales.

Bajo estos principios se inicia en los sesenta un proceso de expansión de organizaciones civiles dedicadas a promover el desarrollo en América Latina. Durante esa década surgen dos instituciones que tuvieron gran relevancia para el movimiento civil: el Movimiento Familiar Cristiano, el cual contribuye a concientizar a laicos como parte de su nuevo compromiso e impulsan la creación de nuevas organizaciones; otra es el caso de la Unión Mutua de Ayuda Episcopal (UAME) que vincula a las diócesis con las comunidades más pobres del país para fomentar su desarrollo. Esta iniciativa influye de manera importante para que los obispos que participan en ella se interesen por crear y apoyar el desarrollo de organizaciones de la “sociedad civil” al interior de sus diócesis.²⁵ En México tenemos los ejemplos de los obispos Sergio Méndez Arceo en Morelos y Samuel Ruiz en Chiapas.

De esta manera, los grupos cristianos populares campesinos empiezan a formarse desde a principios de la década de los setenta. Morelos, los Altos de Chiapas, el Istmo de Tehuantepec, el sur de Veracruz, el Mezquital, algunas zonas de Guerrero y Oaxaca, la sierra Tarahumara y la Huasteca, son lugares donde se establecen. Además de ser indígenas, estos lugares tienen en común padecer durante años problemas agrarios y tener una resistencia al dominio ladino.²⁶

En los setenta, después de los acontecimientos sucedidos en el 68, la sociedad busca nuevas alternativas de participación y de cambios políticos que mejoren las condiciones económicas y sociales, las alternativas eran varias para la

²⁴ Suárez, Rocío y Ludia Van Remmen, *Hacia una nueva cultura feminista: una semblanza histórica del CIDHAL*, p. 6.

²⁵ Id. p. 18.

²⁶ Muro, Víctor Gabriel. “Grupos cristianos y movimientos campesinos en México”, p. 167.

gigantesca tarea. Unos tomaron el camino de la guerrilla, algunos crearon nuevos partidos políticos, otros continuaron formando organizaciones sociales y otros tantos optaron por la creación de instituciones para ayudar a los demás. La cuestión es que se fueron dando las condiciones para que surgiera una nueva composición de la distribución del poder social en distintos actores sociales que impulsan el desarrollo de organizaciones de la “sociedad civil” autónomas e independientes al Estado. La Iglesia Católica dejó de ser el único promotor de formación de estos grupos organizados.

La Iglesia Católica ha jugado un papel importante en el proceso de formación de grupos organizados que han desempeñado labores asistenciales, educativas y proveedora de servicios, sin fines de lucro. A pesar de ser auspiciadas por la Iglesia, no son espacios donde se practique el culto, con sus actividades se difunde la ideología de la Iglesia Católica, como es el caso de las comunidades eclesiales de base. A su vez son espacios que permiten expresar los intereses políticos de la Iglesia, derivándose en la articulación de intereses de los laicos y actores religiosos que les ha permitido garantizar el flujo de recursos.

La década de los setenta se caracteriza por la búsqueda de cambios radicales donde el gobierno de Luis Echeverría se muestra bajo una apertura política pero siempre controlada, comienza a trabajar con el sector popular creado dependencias estatales que dan atención a sus demandas.

“Es a partir de los años setenta que con mucha claridad se establecen dos vertientes de trabajo en el interior de “las organizaciones sin fines de lucro que trabajan a favor de terceros”. Unas optan por seguir sus actividades en el marco en el que el trabajo se venía desarrollando. Se trata, sobre todo, de

*ayudar –asistir- al otro. No está en juego la posibilidad del cambio de las estructuras. Esta va a ser la decisión de las organizaciones que surgen desde el sector privado y ciertos grupos de la Iglesia Católica. Otro sector ubica las estructuras políticas, económicas y sociales que son las que producen la pobreza y la injusticia. Esta línea la van a asumir ciertos grupos de la Iglesia Católica y las organizaciones sociales que hacen trabajo político pero se mantienen al margen de los partidos”.*²⁷

En el sentido del comentario anterior tenemos que parte del sector empresarial crea fundaciones para el desarrollo, en donde los resultados técnicos y los productos concretos son fundamentales. Siendo las primeras la Fundación Cultural Banamex y la Fundación Cultural Bancomer.

En fin, las organizaciones se conciben a sí mismas como instrumentos que pueden introducirse en los sectores populares del campo y la ciudad, con el objetivo de concientizar al pueblo a través de la educación, para que sea éste quien decida hacia donde se dirigen sus esfuerzos.

Por otro lado, la Iglesia Católica funda organizaciones como el Centro de Estudios y Promoción Social, Fomento Cultural y Educativo, A. C., Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), el Centro de Estudios Ecuménicos. Un grupo pequeño de la Iglesia Protestante crea el Centro Coordinador de Proyectos Ecuménicos.

²⁷ Aguilar Valenzuela, Rubén. Op. cit. p. 21.

También empiezan a surgir instituciones en el ámbito de la asistencia social generadas por personas no vinculadas a las iglesias, para apoyar a individuos en problemas específicos.

Los ochenta se caracterizan en particular por que se agudiza la crisis que se había manifestado desde los 70, esta profunda crisis en la que cae el país golpea fuertemente a los sectores populares y genera un proceso de “adelgazamiento” del Estado. Aunado a los terremotos del 85 y posteriormente con las elecciones de 1988 se marca una nueva etapa del proceso organizativo de ONG's, aparentemente se fortalece la conciencia de la “sociedad civil” respecto a sí misma y a su supuesto poder de transformación. Esta conciencia crea la expectativa en los ciudadanos de la posibilidad de participación para hacer cumplir los derechos plasmados en las constituciones políticas de los diferentes estados. Surgen condiciones para que broten numerosas organizaciones, éstas se abocan al auxilio de la población y aparentemente se resuelven algunas de las contradicciones entre el Estado y la “sociedad civil”. Este esfuerzo emergente permitió que muchas organizaciones entraran en contacto entre sí. Estos acontecimientos marcan una nueva etapa del desarrollo de las ONG's.

A diferencia de la década de los 70, tenemos que las actividades que se venían realizando eran de carácter eminentemente político con base en los planteamientos y las demandas de los movimientos sociales y éstas empiezan a quedarse atrás.

Con la implementación de la política neoliberal, la desincorporación generalizada de empresas paraestatales, se crea una situación favorable para

que surjan y se amplíen organizaciones sociales de todos tipos diferentes a las tareas de las primeras ONG's. Ahora son los proyectos económicos los de mayor importancia, por lo que éstas comienzan a ser no sólo de apoyo sino realmente de asesoría.

Aunque este proceso se confunde, las organizaciones transitan de manera permanente de un papel asesor técnico al de una conformación de cuadro político y viceversa; no había un proyecto institucional, pero empiezan a conformarlo. Las acciones no siempre se programan, sino que se derivan de las demandas y necesidades que presentan los integrantes de las organizaciones. Las actividades se estructuran siempre en respuesta a coyunturas específicas

“La crisis de los paradigmas y de los métodos para luchar por el cambio social posibilitan la apertura de un espacio de discusión en el interior de las ONG..., en torno a su identidad, y el papel que deben jugar en la sociedad. La preocupación por la profesionalización y la organización institucional adquiere importancia. La distinción que ahora se hace entre la ONG y el movimiento social da inicio a un período de gran tensión e incluso enfrentamiento y rupturas...”²⁸

Ya en la última década la de los 90, se establece una clara distinción entre ONG y movimiento social. Las ONG's empiezan a concebirse como instituciones que requieren reglas y políticas claras. Ya no piensan en cubrir la totalidad de los conflictos sociales que aquejan a los sectores vulnerables, sino que regresan a defender los intereses para las cuales fueron creadas y no el

conjunto de la población y las organizaciones de la política nacional e internacional. Se destacan en esta línea, el surgimiento de grupos ecologistas, feministas, entre otros, sin priorizar a un determinado sector social.

Las ONG's crecieron mucho en esta década y llegaron a agruparse en redes, una de las características es que se constituyeron por temáticas de objetivos y/o por regiones, las cuales han ido cobrando cada vez más presencia en la política.

Ahora las organizaciones buscan el cambio social a través de acciones concretas que emprenden para intentar influir en el diseño de las políticas públicas, buscando gestionarlas y vigilando que se cumplan. Actúan como contrapeso a la acción gubernamental burocratizada. Esto ha implicado que las organizaciones se especialicen, obligándolas a elevar los niveles de profesionalización de los cuadros que las componen y también a una mayor y mejor organización, en este momento las más de las veces en torno a eventos de consulta de carácter nacional e internacional.

Tenemos ejemplos como el de Alianza Cívica (AC), que surge en las elecciones de 1994, su propósito es vigilar los procesos electorales y hacer campañas sobre éste aspecto. AC es una red que tiene presencia en los 32 estados de la República Mexicana.

O el de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (CONVERGENCIA), se funda en 1990, es una instancia de articulación

²³ Id. p. 24.

voluntaria de organismos civiles que pugnan por una vida digna para toda la población. Cuenta con 140 centros en 20 estados de la República.

La Red Mexicana de los Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", se funda en 1991, donde participan 40 organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos en 21 estados de la República.

Una caracterización de las Organizaciones no Gubernamentales

El concepto de Organización No Gubernamental fue utilizado por primera vez por la Organización de las Naciones Unidas en 1946,²⁹ sirvió para catalogar a un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial de sus países de origen, pero actuaban en algún organismo de concertación internacional (Artículo 71 de la Carta de ONU). También la FAO, la OIT y la OMS admiten la presencia de ONG's en sus foros desde 1960.

A partir de los setenta se hace difícil definir las, pues se multiplican y diversifican tanto en sus áreas de trabajo como en sus características, y bajo el término de ONG podemos encontrar tanto: 1) instituciones religiosas: entidades de caridad, grupos eclesiales de base; 2) humanitarias: grupos de solidaridad, asociaciones de voluntarios, agencias de cooperación; 3) académicas: entidades de promoción cultural y deportiva, de investigación; 4) empresariales: agencias de financiamiento, organismos patronales; 5)

²⁹ La resolución 288 (x) del 27 de febrero de 1950 hizo del término ONG: toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental. García, Sergio. "Organizaciones no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas", p. 16.

asociaciones mutualistas y gremiales. Algunas con alcance regional, nacional e internacional.³⁰

Muchas se han dedicado a campañas de sensibilización o educación para el desarrollo, algunas relacionadas con partidos políticos u opciones políticas, han colaborado en la democratización y el fin de algunas dictaduras del llamado tercer mundo.

En sí el término ha derivado en un amplio universo de instituciones o agrupaciones, asociaciones o movimientos constituidos de manera permanente por particulares con miras a la consecución de objetivos no lucrativos, que orientan sus actividades en beneficio de personas distintas a sus propios miembros, cuyo elemento común es que actúan independientes a los ámbitos del gobierno estatal.

La caracterización de las ONG's puede hacerse con base a una diversidad de criterios. Uno puede ser por su naturaleza jurídica, otro por el ámbito de trabajo, otra por su perspectiva política, a partir de su definición frente al Estado y de su relación con él. En general, las diferencias de enfoque y de prioridades entre las ONG's reflejan en gran medida la perspectiva del movimiento social.

Sergio García hace una clasificación útil siguiendo algunos de los criterios anteriores, que retomo para análisis que presento en el siguiente capítulo, en el cual trataré de resumir los aspectos más generales.

³⁰ Jara H., Oscar. *Las Organizaciones no Gubernamentales. La crisis y el futuro de Centroamérica*, p. 4

Las divide en tres grandes grupos: 1) las de desarrollo; 2) las autónomas de promoción social y desarrollo; y 3) las organizaciones civiles.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO

García define a las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) agrupando al conjunto de organizaciones orientadas a promover el desarrollo, surgen en América Latina en los años 50, por lo general ligadas a la Iglesia Católica. Este tipo específico de ONGD contienen las siguientes características:

- a) Buscan la participación activa de los sectores populares no solo asistencial, sino también promocional.
- b) Buscan acciones innovadoras para la construcción de una sociedad más justa que genere su desarrollo.
- c) Son instituciones especializadas que cuentan con personal profesional para realizar su labor. Coordinándose para sus actividades en trabajo voluntario.
- d) Obtienen la mayor parte de sus recursos del extranjero principalmente de países europeos y de Norteamérica.

En cuanto a su carácter jurídico, son instituciones privadas con independencia del Estado, no persiguen el lucro, cuentan la mayoría con estatus legal y orientan sus actividades en beneficio a terceros.

En un ambiente reiterado de crisis estatal, las ONGD han cumplido un importante rol de suplencia de las tareas o funciones asignadas al Estado,

constituyéndose en canales eficaces, descentralizados y directos para hacer llegar recursos a organizaciones de base.

ORGANIZACIONES AUTÓNOMAS DE PROMOCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO

Las Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo (OAPSD), contribuyen al desarrollo social mediante la consolidación de la “sociedad civil”, dirigen su esfuerzo a la promoción del desarrollo socioeconómico, cívico, cultural, etc. de los sectores mayoritarios, *“en orden a procurar satisfacciones inmediatas en cuanto a necesidades vitales y a procurar procesos sociales tendientes a lograr cambios estructurales que permitan mayor justicia y oportunidades de progreso de amplias capas de la población por largo tiempo explotadas y marginadas”*.³¹ Llegan a realizar actividades de distinta índole que se diluyen en: los aspectos de asistencia social, entre la lucha política, sin ser instituciones de caridad ni partidos políticos.

García las caracteriza por los siguientes puntos:

- a) Las que buscan la participación activa de los sectores mayoritarios con vistas a mejorar sus niveles de vida.
- b) No tienen fines de lucro, ni proselitismo religioso o partidista.
- c) La principal motivación es lograr un servicio social. Aquí se trabaja más en la dimensión ideológica y en el terreno de las contradicciones sociales.
- d) Tratan de ir más allá de la labor asistencial y promueven objetivos de desarrollo socioeconómico, cultural, ecológico, tecnológico, etc.

³¹ García, Sergio. Op. cit. p. 25.

García menciona que dentro de una gran heterogeneidad de organizaciones se puede hablar de elementos comunes como son:

- 1.Son agrupaciones no lucrativas, pequeñas, independientes de las instituciones gubernamentales o partidistas.
- 2.Impulsan acciones de defensa a sus intereses inmediatos, de denuncia de las agresiones que sufren, de promoción y defensa de los derechos humanos, de los derechos de los pueblos indígenas y de educación popular.
- 3.Poseen una estructura organizativa simple.
- 4.Son organizaciones especializadas en asuntos específicos.
- 5.Coinciden en la necesidad de hacer mas transparente y participativa las relaciones entre el Estado y la comunidad.

Clasificación de las ONG's caracterizadas por generaciones

La primera generación de ONG's surge en los años 50 y 60, se dedicó a cubrir acciones de promoción social, con una visión asistencialista hacia la población desprotegida. Éstas se ubican en un nivel de participación social, con fines y objetivos muy diversos, no tienen fines de lucro, no comparten una ideología específica (tal vez no la habían clarificado plenamente para enunciarla) y su modo de operar era a través de la acción directa en comunidades o sectores sociales altamente desprotegidos.

La segunda generación de organizaciones se derivan de las primeras y/o en oposición de algunas formas de organización y tomas de decisiones, surgen a finales de los 60 y toman fuerza durante los 70. Se encargan de solicitar recursos u apoyos hacia dentro de los grupos, se dedican más a la satisfacción

de necesidades básicas de poblaciones pobres y/o marginadas y a la búsqueda de mecanismos de autoayuda.

Son las llamadas desarrollistas y se caracterizan por establecer programas a pequeña escala orientados a la prevención de problemas y a la transferencia tecnológica dentro de proyectos que buscaban el desarrollo de la autogestión. Están más orientadas a resolver problemas específicos de sectores de la sociedad en microregiones o localidades muy ubicadas, vinculadas con actividades de desarrollo y promoción social.

En la tercera generación surgen las de estudio y diagnóstico participativo, durante los 80, especializadas en la provisión de servicios y en la facilitación del desarrollo de otras ONG's locales, regionales o nacionales. Operan sobre la base de redes horizontales, no buscan el poder pero pretenden influir en él para ampliar sus espacios de acción y cumplir con sus objetivos.

Las de la cuarta generación están fuertemente influidas por el neoliberalismo y el socialismo cristiano, surgen a finales de lo 80 y han caracterizado a la década de los 90. Se interesan principalmente en programas destinados a la producción en pequeña escala para el mercado; se plantean temas como la intervención política y comprenden entre sus objetivos influir en las élites gobernantes responsables de la actual política económica desde una perspectiva relacionada con la pobreza y están por la defensa de los derechos humanos.

Estas organizaciones buscan la democracia y promover la participación de la “sociedad civil”, buscan el debate público y su presencia en los medios de comunicación.³²

Este tipo de organizaciones optan por la participación política directa, la búsqueda de puestos de representación popular, a través de alianzas, formación de partidos políticos, etc. Son el contrapeso del poder del Estado

En esta última generación, se ha extendido en casi todos los países latinoamericanos, donde los regímenes dictatoriales impedían la disidencia política o la denuncia. Es importante destacar la reivindicación pluriétnica de estos países a través de defensa y promoción a los derechos de los pueblos indígenas, así como el trabajo en el campo de los derechos humanos.

Mientras que en su etapa más temprana las ONG's fueron predominantemente fundadas por la Iglesia y dependían del trabajo voluntario de sus miembros, hoy día son organizaciones que cuentan con una estructura que ha cambiado, diversificado sus formas de trabajo, de ser asistencialistas con profesionales dedicado a esto, a involucrar a voluntarios para cumplir sus fines, de ser desarrollistas a plantear la liberación de la sociedad de la sujeción en la que los había sometido el Estado y las burocracias gubernamentales, de ser críticas a buscar la concertación.

“Si pudiéramos hacer un inventario cronológico de las palabras más usadas, diríamos que en los años 50 se hablaba de trabajar con los pobres, en los 60

³² Castillo. Jesús y Néstor Vargas. *El Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) en las políticas públicas en México: propuesta de evaluación sociopolítica*, pp. 14 y 15.

con los marginados, en los 70 con el pueblo y en los 80 con la sociedad",³³ en los 90 con población vulnerable.

El concepto de Organización No Gubernamental: una breve revisión

Por la importancia que las ONG's han tomado en los actuales procesos políticos y sociales, se ha hecho necesario que un grupo importante de estudiosos de las disciplinas sociales principalmente se hayan abocado al estudio y definición de éstas, así como del papel real que están jugando en los llamados movimientos sociales. En la mayoría de los casos dichos estudiosos están vinculados de una manera u otra a estas ONG's, como asesores, dirigentes o promotores, tanto de los ámbitos eclesiales, partidistas o académicos.

Para catalogar a un grupo especial de participantes que no tenían representación oficial de sus países de origen, pero actuaban en algún organismo de concertación internacional, la ONU utilizó por primera vez el concepto de Organización No Gubernamental en 1946: [1] *toda organización internacional cuya constitución no sea* [2] *consecuencia de un tratado intergubernamental.*³⁴

Es importante destacar el primer aspecto de la definición utilizada por la ONU, el carácter internacional, que debe tener la organización para ser considerada ONG, aspecto que no es tan importante en las definiciones que a continuación se presentan, ya que al tratar de dar cuenta del constante

³³ García, Sergio. Op. cit. pp. 24 y 25

surgimiento de organizaciones en los países del llamado Tercer Mundo, tan sólo consideran (aparentemente) el segundo aspecto, su carácter constitutivo no asociado a los gobiernos nacionales.

De tal forma para García las organizaciones no gubernamentales son: *“una expresión del esfuerzo multidimensional sostenido por una sociedad civil preocupada por sí misma, en busca de soluciones... Son instituciones privadas, sin fines de lucro, la mayoría legalmente constituidas, pequeñas y que dependen de fuentes de financiamiento interno y externo... Al interior de la sociedad civil juegan un papel intermedio entre esas instancias y los sectores con los que trabajan. De ahí que se relacionan con ellas para obtener financiamiento, incorporar las demandas sociales, influir en la toma de decisiones o darle dimensión y alcance mayor a sus propuestas.”*³⁵

Aquí García destaca aspectos: no lucrativos, la personalidad jurídica, el tamaño reducido e inicialmente su posición localista *“una sociedad civil preocupada por sí misma”*, el aspecto internacional de la organización no se plantea.

Aguayo las define como: *“organizaciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales que surgen de diferentes clases sociales, con objetivos muy precisos y que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos o partidos políticos y por contar con la confianza de la población que atienden.”*³⁶

³⁴ La resolución 288 (x) del 27 de febrero de 1950, Id. p. 16.

³⁵ Id. p. 37.

³⁶ Loeza Reyes. Laura, *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de cambio político en México*, p. 16.

Para Aguayo es indistinto el carácter nacional e internacional, nuevamente para la definición de la ONU las primeras no serían ONG's, tan sólo destaca *“que se distinguen por su deseo de mantener una línea de acción autónoma frente a gobiernos”*.

Luis Lópezllera las define como: *“...un conjunto de instituciones, asociaciones, grupos que se dedican a promover a la población mayoritaria, especialmente la de escasos recursos en vista de mejorar sus niveles y su situación estructural dentro de la sociedad”*.³⁷

En éste el aspecto distintivo es el grupo de atención para el cual se organizan, *“especialmente la de escasos recursos”*, no matiza ninguno de los dos aspectos de la ONU.

Luis Hernández dice que *“las organizaciones no gubernamentales son personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general, que no tiene como fin reivindicaciones gremiales o de grupo y no se encuentran vinculadas o adscritas al sector público... se trata de grupos formados por unos cuantos individuos...”*³⁸

Aquí se vuelven a destacar como en García los aspectos de no lucro, la personalidad jurídica, el tamaño reducido y su postura localista *“con objetivos*

³⁷ en: Olvera Rivera, Alberto J. *Problemas Conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, p. 9.

³⁸ Ibid.

de beneficio social hacia la comunidad en general". Nuevamente se destaca tan sólo el aspecto de no-relación con los gobiernos, pero no el aspecto internacional.

Marcel Merle las define "*...como entidades, asociaciones y/o movimientos constituidos de forma duradera, al margen de la acción de los gobiernos y con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos*".³⁹

En Merle tan sólo encontramos el aspecto no lucrativo y la no-relación con los gobiernos, dejando de lado el aspecto internacional.

Fernando Castro y Castro describe a las ONG's "*como aquellas organizaciones intermedias entre las instituciones gubernamentales y los individuos que se constituyen voluntariamente, para satisfacer necesidades sociales y culturales mediante las aportaciones de esfuerzos humanos y recursos materiales que se donan para aliviar a terceros*".⁴⁰

En la definición anterior Castro y Castro destaca la posición intermedia de las organizaciones entre el estado y los individuos, la postura de atención "*para satisfacer necesidades sociales y culturales... recursos materiales que se donan para aliviar a terceros*", nuevamente se olvida el carácter internacional.

Francisco Vio Grossi "*...entiende por ONG un tipo particular de organización de la sociedad civil, de origen privado y sin fines de lucro,*

³⁹ en: Pii Murugó, Anna. "Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos", p. 39.

⁴⁰ Ibid.

*destinada a la promoción del desarrollo a través de la capacitación, investigación, comunicación y asesoría directa a grupos de base... son organizaciones de la sociedad civil que cumplen tareas de servicio público”.*⁴¹

Grossi destaca al igual que García y Hernández el aspecto no lucrativo, la particularidad localista y la no-asociación con los gobiernos, y comparte con Lópezllera y Hernández el aspecto asistencialista “*cumplen tareas de servicio público*”, la constante de no matizar el aspecto internacional de las organizaciones se mantiene.

Miguel Concha define a organizaciones civiles como: “*agrupaciones no lucrativas, más o menos pequeñas, integradas por personas que idealmente deben ser completamente independientes de las instituciones gubernamentales o partidarias... las cuales se han convertido en el canal idóneo por medio del cual la sociedad se comunica con ...el gobierno y la sociedad*”.⁴² Pero en esta definición está dando cuenta del universo de las mal llamadas ONG’s. En el capítulo 3 planteo una definición mas restringida y distinta de organizaciones civiles.

Las ONG’s surgen en los países desarrollados, como asociaciones internacionales y actúan como portavoces, defensoras de los intereses de la “sociedad civil”, como expresión espontánea de una conciencia solidaria de ésta, sobre la base de motivaciones éticas, religiosas y/o políticas.

⁴¹ id. p. 40.

⁴² Ibid.

Las acciones de las ONG's nacionales de las que están dando cuenta las definiciones anteriores, se atribuyen la misión de la construcción de la democracia desde los cimientos sociales hacia arriba, se conciben como una vía potencial para oponerse a la ineficacia del Estado para atender las necesidades de justicia y equidad de la población, como una manera de mejorar el poder de negociación entre los distintos actores políticos (sujetos sociales) para el acceso y control de los recursos y los mercados. Se atribuyen la acción mediadora entre el pueblo y las políticas públicas para establecer vínculos de eficiencia en las acciones atribuidas al Estado. Incubando alternativas innovadoras para la formación de futuros (posibles) dirigentes políticos, como la alternativa de una construcción social diferente, en donde el papel del Estado sea relegado.

EL CONCEPTO DE “SOCIEDAD CIVIL”

Enrique Brito define el concepto de “sociedad civil” como el *“conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público, en busca del bien común, sin ánimo de lucro personal, sin buscar el poder político ni la adhesión institucional a un partido”*.⁴³ Y según Arredondo *“El concepto se ha utilizado para distinguir a todas aquellas personas que no pertenecen a la “sociedad política” (gobierno y partidos políticos), a la “sociedad militar” (ejército y fuerzas armadas), o a la “sociedad religiosa” (Iglesia y denominaciones). De acuerdo a esta interpretación, todas las demás formas de organización estaría en el campo de la sociedad organizada”*.⁴⁴

⁴³ Brito, Enrique. “Sociedad Civil en México: Análisis y debate”, p. 186

⁴⁴ Arredondo Ramírez, Vicente. “Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada”, p. 167

Arredondo dice que *“la sociedad civil empezó a movilizarse y organizarse, ya no para atender la problemática del desarrollo en su conjunto, sino para denunciar y pronunciarse sobre gran cantidad de problemas sociales que requerían ser atendidos. Mucha de esta inquietud se expresó en el movimiento de contracultura frente a los valores promovidos por las instituciones tradicionalmente monopolizadoras del poder.”*⁴⁵ Con lo que Brito está de acuerdo.

La “sociedad civil” es el conjunto social de individuos, instituciones y organizaciones que no forman parte del aparato de gobierno, según Norberto Bobbio, es la esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder. Y según Villalobos se divide en dos grandes conjuntos: un sector lucrativo identificado con las empresas que producen bienes y servicios, y otro sector que sin tener ánimo de lucro, igualmente se organiza para ofrecer bienes y servicios a la comunidad. Las relaciones de poder caracterizan a las organizaciones gubernamentales. Esto plantea que el Estado se conforma de gobierno y de “sociedad civil”.⁴⁶

Si contrastamos la visión anterior del Estado con los elementos constitutivos de éste desde una posición positivista que son: territorio, población, forma de gobierno y código jurídico, Aguilar deja fuera de su análisis al territorio y el código jurídico y la pregunta sería qué o quiénes son los que integran al gobierno, no son todos parte de la misma población enmarcada dentro de un territorio bajo el código establecido aceptado o no por la totalidad de la población.

⁴⁵ Id. p. 168.

⁴⁶ Aguilar Valenzuela, Rubén. Op. cit. p. 10.

Por otra parte, qué están entendiendo Brito y Aguilar por poder y por qué sólo lo constriñen al ámbito de las organizaciones gubernamentales, por otra parte qué es en Arredondo la sociedad política, militar y religiosa, ¿no son todas estas organizaciones partes de la sociedad? y ¿cómo se diferencian de la “sociedad civil”? es tan sólo el aspecto del poder, su consecución y ejercicio lo que las distingue.

Si retomamos la definición de Adams, *"El poder es aquel aspecto de las relaciones sociales que indica la igualdad relativa de los actores o unidades [operantes]; deriva del control relativo ejercido por cada actor o unidad sobre los elementos del ambiente [recursos] que interesa a los participantes."* Y reside en el dominio de un actor sobre otros y en los controles relativos que manejan.⁴⁷

La magnitud de los ámbitos del poder no sólo se constriñen a las organizaciones gubernamentales, militares, religiosas y/o políticas, si no por el contrario están latentes en todas las relaciones sociales que se presentan en la sociedad.

Continuando la discusión con los autores anteriores, estamos debatiendo como se conforma una sociedad y el papel que juega el Estado en ésta. Y la pertinencia del uso del término “sociedad civil”.

Para lo cual de acuerdo con Roberto Varela el concepto de “sociedad civil” no tiene validez universal y no puede ser aplicado a cualquier sociedad, ya que en

⁴⁷ Adams, R. *Energía y estructura. Una teoría del poder social*, p. 26

sociedades tribales o en las organizadas en bandas la “sociedad civil” y la sociedad política cubren la misma realidad.

Porque cualquier individuo o conjunto de individuos, aun en las sociedades complejas podría ser analizado como una unidad operante⁴⁸ y como un vehículo de supervivencia, ...trátese de movimientos sociales o de organizaciones no gubernamentales.⁴⁹

En todas las sociedades complejas centralizadas, la preocupación de fondo es el problema de la participación en la toma de decisiones que afectan a los intereses de los individuos (¿ciudadanos?), que estas decisiones no sean tomadas por sus propias manos, sino en las de las organizaciones que supuestamente los representan.⁵⁰ Es decir, el deseo de los organismos monopolizadores del poder que buscan tomar todas las decisiones y por otro lado el papel de los actores en oposición a éstos.

El dilema de las nuevas organizaciones está en la elección del tipo de unidad que desean crear. Si meramente se coordinan, no podrán competir con las unidades centralizadas; si se centralizan, muchos de sus miembros quedarán excluidos en la toma de decisiones y se crearán organizaciones semejantes a las que se tratan de suplir. Quizá el dilema se resuelva si se crean unidades que se coordinen con otras unidades operantes semejantes.⁵¹

⁴⁸ Variedad de organización peculiar de la especie humana que puede formarse, disolverse, dividirse, reformarse y reagruparse, es un conjunto de actores [un actor es un ser humano y/o una unidad operante] que comparten un patrón de adaptación común con respecto a alguna porción del ambiente. El patrón implica la acción colectiva o coordinada y alguna ideología común que exprese metas o justificaciones. Id., pp. 70-71

⁴⁹ Varela, R. “La sociedad civil desde la antropología política” pp. 29-30.

⁵⁰ id. p. 30.

⁵¹ Ibid.

El fenómeno social que estamos discutiendo se refiere al conjunto de prácticas solidarias que diversos grupos sociales, en este caso “ciudadanos”, desarrollan para defender sus intereses materiales, simbólicos o culturales, construir identidades colectivas y ejercer influencia sobre el sistema político.

Las ONG's han sido un espacio de expresión política de intereses de base, que han pasado a tener un papel protagónico en los procesos de apertura democrática y han servido como un instrumento para resolver algunas necesidades básicas como el abasto, vivienda, servicios, así como en la defensa de los derechos humanos, en resumidas cuentas han sido canales de participación de la “sociedad civil”.

Sin embargo, existe un problema de definición del concepto de “sociedad civil”, tal como lo plantea Varela no es universal y el ejemplo de las organizaciones indígenas o que pretenden atender a población indígena, rebasa dicho concepto, el carácter de pueblos con el que quieren que se les reconozca es tan sólo un ejemplo.

Capítulo III

Organizaciones Civiles indígenas e indigenistas

Organizaciones civiles indígenas e indigenistas

Como vimos en el capítulo anterior, el concepto de ONG no es del todo útil para el análisis de las organizaciones indígenas e indigenistas por lo cual se requiere de un concepto que marque ciertos límites para el análisis de dichas organizaciones sociales.

Las defino de manera general como organizaciones civiles, esto es así porque el término de Organización No Gubernamental (ONG) resulta difícil de precisar debido a la laxitud con que ha sido utilizado, pero casi todas las definiciones coinciden en: que no tienen una filiación partidista; no pertenecen al gobierno; las acciones son emprendidas sin fines de lucro; orientan sus actividades en beneficio de la población que pretenden atender, con objetivos, a veces, muy precisos; y se distinguen por tratar de mantener una línea de acción autónoma frente al gobierno y a los partidos políticos⁵².

No utilizo el término de ONG en el análisis del trabajo, por lo antes dicho, el universo de este trabajo es más amplio, ya que las organizaciones con las que trabaja el Instituto al hacer pública la participación por medio de la presentación de proyectos para la defensoría, capacitación, difusión, gestión y promoción de los derechos humanos e indígenas, hace que se pierdan algunos de los criterios de definición consensados antes mencionados. Las organizaciones que participan con el INI son de muy variada figura asociativa, es decir, participan tanto Asociaciones Civiles como asociaciones de tipo productivo, tanto internacionales como nacionales, aunque en su mayoría son de carácter nacional.

⁵² Loeza Reyes, Laura. *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de cambio político en México 1980-1996*, p. 16.

Por este motivo, para el presente análisis utilizo el término de “Organización Civil”, sin importar bajo qué figura jurídica están registradas legalmente, el criterio que sigo para plantear este término está estrechamente vinculado a la aparente autonomía que las organizaciones mantienen para el logro o consecución de los fines que les dieron origen, pero lo importante es el financiamiento que reciben y los compromisos no explícitos pero sutilmente implícitos en la relación con el Estado a través de la figura del INI.

Por la naturaleza del trabajo de defensa de los derechos humanos que realizan y para lo cual son financiadas estas organizaciones, los servicios que proporcionan no deben perseguir fines lucrativos, ni proselitismos religiosos o partidistas y su actividad será en beneficio de la población indígena a la que atienden.

En función de lo anterior, la caracterización de las organizaciones civiles se establece a partir del patrón de comportamiento y su relación con el INI. Entre las condiciones de esta relación es la que cuenten con un proyecto en tiempo establecido para su ejecución, contar con acreditación legal de las organizaciones, la administración (manejo y uso) de los recursos económicos; todos estos elementos son parte de un sistema normativo distinto a como lo interpretan algunas de las organizaciones indígenas.

Es importante mencionar que no obstante todo lo anterior, el 90% de las organizaciones cubren esta serie de requisitos, sin embargo, cabe resaltar que no todas son organizaciones indígenas, hay también organizaciones compuestas por no indígenas, que prestan servicios a población india, por lo

que existen diferencias en el tipo de trabajo aplicado, resultados alcanzados y formas de administración interna entre unas y otras.

Ejemplo de lo anterior, es la solicitud de apoyo de autoridades tradicionales o comunitarias, las cuales tienen la peculiaridad de ser proyectos muy concretos, regularmente tienen que ver con conflictos de tipo agrario, o con dotarse de los servicios jurídicos para que los asesore o realicen gestiones de asuntos de tipo penal, civil, agrario, etc. La situación que se presenta con este tipo de solicitudes en muchos de los casos, se refiere a gente de comunidades que a través de una asamblea comunitaria, levantan un acta y en los acuerdos de asamblea constan los nombres de quiénes son los representantes y que están de acuerdo en que se lleve a cabo la implementación del proyecto presentado.

En estos casos se les pide que registren su asociación bajo una figura jurídica que les permita obtener una personalidad legal, en algunos de los casos lo realizan. Otros a petición de parte solicitan la autorización para que una organización debidamente registrada les preste el nombre y la personalidad requerida, y es a través de ésta que proceden los trámites administrativos para la obtención de los recursos.

Considerando lo anterior, las organizaciones compuestas por indígenas presentan dificultades para cumplir con los requisitos de la convocatoria, situación que ha ido cambiando, pues ahora obtienen asesoría directa de organizaciones o incluso reciben asesoría de una organización que ya ha pasado por dicha experiencia. El INI también brinda asesoría y apoyos extras para la conformación de nuevas organizaciones que lo solicitan.

Finalmente las comunidades se adaptan a las medidas necesarias impuestas por el Estado para la obtención de los recursos económicos, para con ello llevar a cabo los objetivos y metas planteados en los proyectos, aunque ejecutados en los tiempos y formas de la concepción indígena, es decir, de lo estipulado en los convenios firmados y con metas no contempladas dentro de lo establecido. Generalmente tienen que constituirse en alguna de las formas que establece el Código Civil para que posean personalidad jurídica, ya que su constitución como pueblos no es necesaria ni deseada por el Estado.

Si se considera que la lucha de los pueblos indígenas en muchos casos es para su autodeterminación y el reconocimiento de los usos y costumbres, se nota que el Estado de todas formas incide y moldea a los pueblos indígenas dentro de las reglas y lineamientos del marco del derecho positivo, por lo cual los pueblos indios en la inmediatez de su lucha para la obtención de sus demandas, juegan de acuerdo a las reglas y en las condiciones que el Estado establece.

Es necesario entender que el Estado representa, esencialmente los intereses de las clases dominantes y las condiciones para su perpetuación en el poder, dichos intereses no se dan sin fisuras e incongruencias, esto producto de las contradicciones entre las distintas clases y sectores sociales que aparentemente componen un bloque dominante. En ese sentido habrá que considerar el impacto que puedan tener otros sectores organizados en la sociedad y el impacto que puedan ejercer en la política estatal.

En el marco del Estado se recrean espacios para que los grupos de poder existan y se reproduzcan, por tanto éstos no desaprovechan una alternativa

más entre otras para manipular la acción de la “sociedad civil”, o al menos lo intentan, para la solución de problemas que no terminan nunca de resolverse.

El reconocimiento que el Estado da a un grupo de personas al asociarse es en términos del derecho positivo lo que se conoce como figura jurídica (asociativa), ésta se convierte en una forma de control, ya que rige algunas de sus actividades. En estos términos entonces es que cualquier sector organizado que quiera percibir apoyos económicos deberá ser registrado bajo una figura asociativa.

Las organizaciones indígenas e indigenistas, el ámbito de los derechos humanos y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas

Existen dentro del gran panorama nacional dos escenarios importantes de analizar. Por un lado tenemos los datos estadísticos de la población indígena relativa y absoluta asentada en el territorio nacional, frente al total de las organizaciones que son apoyadas por el Instituto Nacional Indigenista para llevar a cabo trabajos en el ámbito de los derechos humanos y en la defensoría y promoción de los derechos indígenas que operan en cada Entidad Federativa en el país.

Previo al análisis de dicho tratamiento, cabe aclarar que la estadística con la que se cuenta, son los datos tomados del análisis estadístico realizado en los Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas editados por el INI en 1993. Como nuestro universo de trabajo parte de ese año, previo al Censo Nacional de 1995, observaremos datos no del todo fidedignos, pero sí la tendencia con que este fenómeno se desarrolla.

Con todo, cada uno de los escenarios estatales del país y el escenario nacional, describen comportamientos que resultan del interés para el presente estudio; y que se tratan por su representatividad.

a) Escenario Estatal

Podemos en este terreno destacar dos tipos de análisis: 1) la población relativa de indígenas frente al total absoluto; 2) por números comparativos con los absolutos, es decir; existen dentro de la división política del país seis estados que cuentan con más del 25 por ciento de población indígena del total de la población del estado.

Cuadro 1
Entidades con mayor población relativa indígena en el país

Estado	Población Indígena relativa en la entidad
Campeche	25.4
Chiapas	35.2
Hidalgo	26.4
Oaxaca	52.7
Quintana Roo	36.7
Yucatán	52.5



Tres estados de la República que concentran en números absolutos cerca del 45% del total de la población indígena del país.

Cuadro 2
Entidades con mayor población indígena en el país.

Estado	Población Indígena
Chiapas	1'129,826
Oaxaca	1'592,020
Veracruz	1'172.405
Total	3'894,251



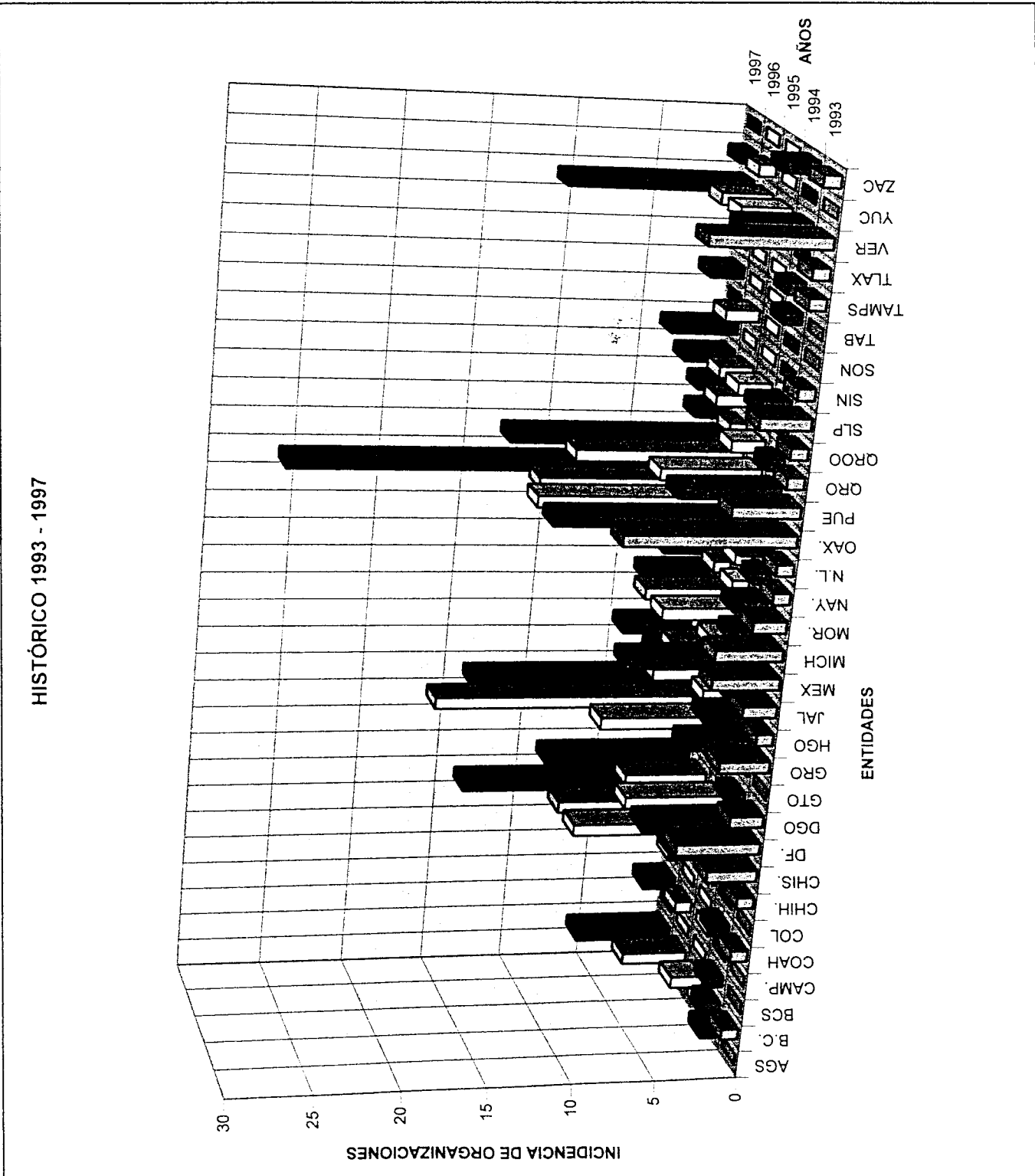
Estos datos resultan de interés ya que por lo menos son donde existe un número significativo de organizaciones civiles operando en la línea de la defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos indígenas.

b) Escenario Nacional

De los resultados arrojados se establecen los siguientes parámetros que habrán de servir como fondo de contraste para el estudio. La población total del país se compone por 81'249,645 habitantes, dentro de los que 8'701,688 declararon en el cuestionario hablar alguna lengua indígena, razón por la que se clasificó a este sector de la población como "población indígena". Es decir, que nuestra muestra de referencia establece que el 10% de la población total del país es indígena. Dentro de este marco, tenemos que la estadística de las organizaciones civiles que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos vinculados a los pueblos indígenas apoyadas por el Instituto se presenta como sigue:

Gráfica 1

Distribución Geográfica por entidad federativa de organizaciones entre 1993-1997

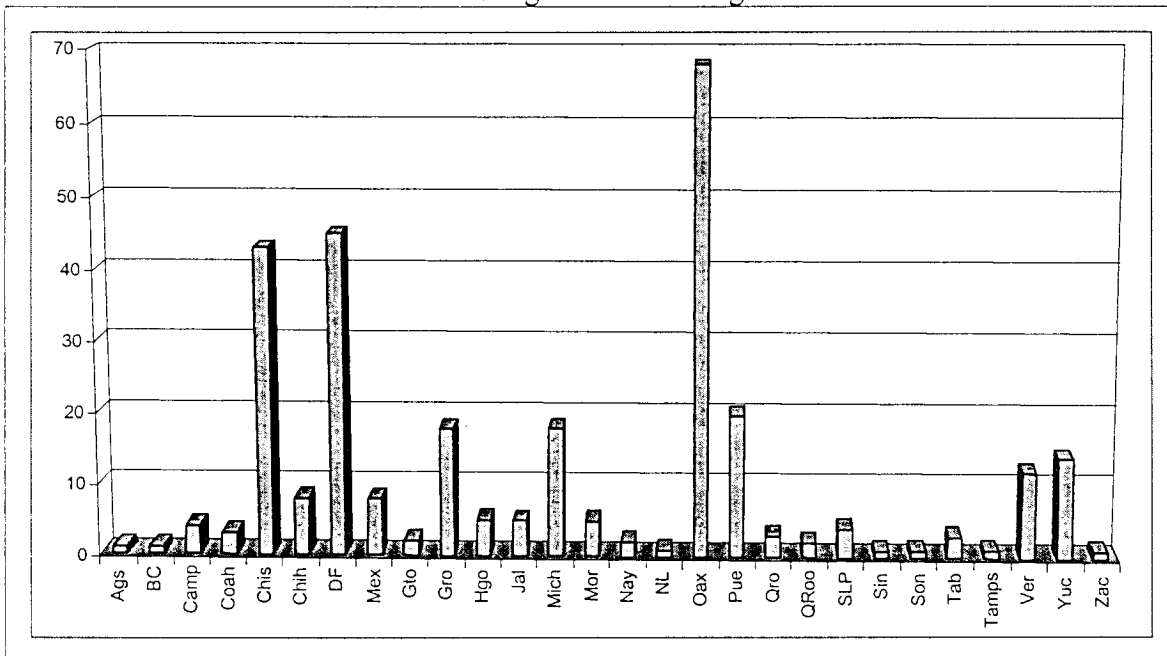


En la gráfica 1 se ve la distribución geográfica de las organizaciones, es necesario aclarar que el Instituto tiene cobertura en 21 estados de la República, y en el Distrito Federal, sin embargo, esto no impide que organizaciones que trabajan en otras entidades presenten proyectos, de ahí la importancia de hacer pública la convocatoria a través de un periódico con cobertura nacional. Por lo que hay proyectos de entidades en donde la población indígena no es numéricamente representativa, además de entidades donde el INI no tiene cobertura.

Es importante resaltar que en los estados con mayor número de población indígena registrada no necesariamente coincide con el de mayor número de organizaciones civiles operando en la entidad, a excepción de Oaxaca que ocupa el primer lugar en ambos aspectos. Este dato coincide con el trabajo de Sergio García, donde hace referencia a organizaciones civiles vinculadas con el sector indígena⁵³, en el cual el Estado de Oaxaca, concentra el mayor número de organizaciones operando, seguido por el Distrito Federal y el estado de Chiapas.

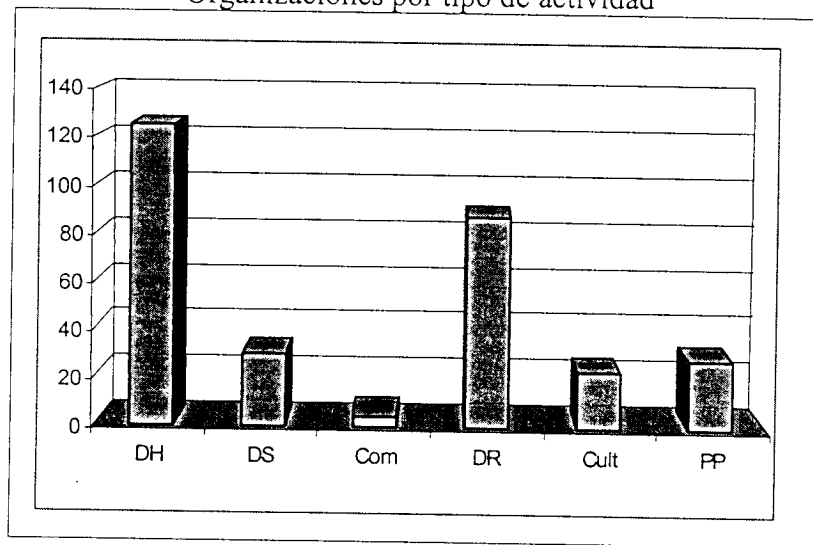
⁵³ García G., Sergio. Organizaciones Civiles vinculadas a los pueblos indígenas

Gráfica 2
Distribución Geográfica de las organizaciones



Ahora bien, es importante mencionar que los datos con que trabaja García son de instituciones vinculadas con indígenas, es decir, abarca un universo más amplio de actividades que a las que se dedican, como son: los de derechos humanos, desarrollo social, comunicación, cultura, etc., no obstante señala que el mayor número de organizaciones que trabajan con este sector, predominantes se dedican a la atención de los derechos humanos, como se ve en la siguiente gráfica por actividades

Gráfica 3
Organizaciones por tipo de actividad



Muestra la proporción de las organizaciones dedicadas a actividades tales como Derechos Humanos, Desarrollo Social, Comunicación, Desarrollo Rural, Cultura y Proyectos Polivalentes

Lo relevante del presente estudio es justamente hacer una caracterización de organizaciones dedicadas a realizar actividades dentro del rubro de los derechos humanos.

A lo largo del programa de apoyo a organizaciones civiles del INI los recursos asignados se han concentrado básicamente en 6 estados.

Cuadro 3
Organizaciones período 1993-1997.

ESTADO	ORGANIZACIONES
Oaxaca	74
Guerrero	46
Chiapas	39
Puebla	39
Distrito Federal	31
Veracruz	28

El caso contrario ocurre con Yucatán, que ocupa el segundo lugar porcentual con mayor índice de población indígena en México, siempre y cuando consideremos que estamos hablando de números relativos, situación que llama la atención ya que a lo largo del programa sólo se han apoyado dos organizaciones en esta entidad. En los datos manejados por Sergio García los otros estados de la península ocupan el sexto y séptimo, no siendo relevante la presencia de organizaciones en este sector. Cabe mencionar que los proyectos apoyados en la península en general no han logrado consolidarse y con dificultad han logrado cubrir sus objetivos.

Lo mismo sucede con otras entidades, Quintana Roo, Campeche e Hidalgo, donde población indígena porcentualmente es representativa, pero el número de organizaciones civiles no es significativo.

En los estados del norte vemos que el patrón de surgimiento de organizaciones ha sido incipiente y con pocos resultados. Sólo en el caso de Baja California es donde se observa un incremento de organizaciones civiles, que en su mayoría dan atención principalmente a migrantes indígenas.

Los estados de Chihuahua, Durango y Sonora llaman la atención, ya que aún existiendo pueblos indígenas como los seris, mexicaneros, yaquis entre otros, no registran organizaciones, excepto con los raramuris que sí hicieron el intento pero con pocos resultados. Es de llamar la atención que en los casos de los tarahumaras y yaquis que se han caracterizado por ser grupos aguerridos y organizados, no existe interés aparente en trabajar en esta línea.

Número de organizaciones por año

A lo largo de la presencia del programa de apoyo a proyectos de procuración de justicia del INI se cuenta con un fuerte crecimiento que ha llegado a representar un 22.5% de 1993 a 1997, esto por supuesto se refleja en la cantidad de recursos asignado por el Estado para apoyar de organizaciones civiles.

Cuadro 4
Porcentaje de organizaciones por año

Año	Número de organizaciones	% contra el total
1993	41	
1994	51	11.0 %
1995	64	13.6 %
1996	85	17.1 %
1997	133	22.7 %
Total	374	100 %

Entre 1993 y 1997 el crecimiento del programa de apoyo a proyectos de organizaciones civiles correspondió a un 35.6% (133 organizaciones), mientras que Sergio García identifica 298 instituciones que trabajan o están vinculadas con indígenas, la cantidad de organizaciones sobrepasa a la señalada.

En este caso tenemos que donde se concentran el mayor número de organizaciones son en las entidades donde en números absolutos se concentra población india como se menciona en la gráfica 3, estados que también se señalan en los datos aportados por Sergio García.

Organizaciones y denuncias de violaciones a los derechos humanos

De acuerdo al patrón de aparición de nuevas organizaciones civiles en los últimos cuatro años podemos deducir que esto responde a una gran necesidad de los pueblos indígenas por que sean respetados sus derechos más elementales, es decir, que a mayor número de violaciones a los derechos humanos un mayor incremento de organizaciones interesadas en atender esta demanda.

Es por ello, para contrastar los datos referentes retomo un estudio elaborado en 1994 por la Asociación Civil Miguel Agustín Pro Juárez, donde se menciona que los estados donde se concentra el mayor número de eventos represivos y violaciones a las garantías de los individuos y de grupo, se dan en el Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Estado de México, Veracruz y Tabasco.

Estos datos nos demuestran la fuerte presencia de organizaciones en los estados de Distrito Federal, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, estados en donde se encuentra también reportado el mayor número de violaciones a los derechos humanos según los datos aportados por la organización Agustín Pro.

No obstante los datos por entidad federativa están de la siguiente manera:

Cuadro 5
Denuncias por entidad federativa

	Individuales	Colectivas	Eventos
Baja California	10	2	6
Baja California Sur	3	0	1
Campeche	211	4	5
Chihuahua	13	9	10
Chiapas	746	70	136
Coahuila	6	0	5
Distrito Federal	300	88	125
Durango	285	6	6
Guerrero	260	25	44
Guanajuato	12	0	2
Hidalgo	111	8	12
Jalisco	2	0	2
México	207	32	40
Michoacán	25	6	9
Morelos	18	7	7
Nayarit	20	2	2
Nuevo León	2	2	3
Oaxaca	575	29	50
Puebla	109	13	19
Querétaro	6	2	5
Quintana Roo	10	2	3
San Luis Potosí	29	5	4
Sinaloa	13	4	9
Sonora	4	1	2
Tabasco	478	18	18
Tamaulipas	53	9	13
Tlaxcala	1	3	2
Veracruz	169	17	30
Yucatán	5	3	32
Total	3683	367	602

Nota: La fuente de datos del cuadro original presenta errores en la suma de los totales de las columnas que dice en el encabezado Colectivas 369 y en eventos 572, por lo que se hizo el cambio correspondiente, como se indica en el cuadro.⁵⁴

El dato más importante que nos da este estudio, es que durante 1994 se incrementó la frecuencia de violaciones a los derechos humanos, en el estado de Chiapas, siendo los sectores indígena y campesino los más afectados: aquí

⁵⁴ Pedrazzini, Carmen. *La Represión en México*, pp. 18 y 43.

es donde se ha debilitado la fuerza de control oficial de los aparatos de Estado y donde se ha reanimado la lucha y participación política, a partir del impacto del movimiento zapatista.

Cuadro 6
Frecuencia de violaciones por sector afectado: enero, de 1994

Víctima	Individual	Colectiva
Indígenas	177	3
Ciudadanos	70	4
EZLN	30	1
Organizaciones Campesinas	2	-
Medios de Comunicación	7	3
Iglesia	-	2

Al respecto Carmen Pedrazzini comenta, *“el sector social más afectado por las diversas modalidades de violación a los derechos humanos -tomando en cuenta el número de eventos en el ámbito nacional- han sido los partidos políticos. Pero igualmente recurrente ha sido afectado el sector campesino y sus organizaciones. Y en menor número, pero en ocasiones de forma notable, han sido afectados los sectores de los medios de comunicación y los ciudadanos mismos. Es en este marco en donde se inscribe la agresión a indígenas y campesinos chiapanecos y sus organizaciones. Las violaciones a los indígenas chiapanecos, al inicio del conflicto del 94, es claramente notable”*.⁵⁵

Por otra parte continúa diciendo la autora que en los estados de la república donde se concentraron las acciones represivas, fueron en: Guerrero con el 24 por ciento; Chiapas con el 20 por ciento; Oaxaca con el 17 por ciento; Tabasco con el 16% por ciento; Hidalgo con el 11 por ciento; y Puebla con el 6 por ciento. Los principales agresores fueron la policía judicial estatal con el 39 %,

⁵⁵ Id. p. 21.

y las fuerzas irregulares compuestas por pistoleros, guardias blancas y caciques con el 38 % del total. También es notable la presencia de las policías municipales y la creciente participación del ejército federal.

En el campo, es en donde se manifiestan con más crudeza los efectos económicos, políticos y sociales de la crisis del modelo neoliberal, y es en éste sector donde se han debilitado las formas de control tradicional del aparato dominante, generándose un movimiento social campesino e indígena que lucha por la defensa de sus reivindicaciones inmediatas, tales como identidad cultural, apropiación de su espacio social y de sus recursos naturales.

Estos datos una vez más demuestran que los estados con mayor número de violaciones a los derechos humanos son: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Hidalgo y Tabasco, situación que desplaza el centro de la lucha a las comunidades indígenas del país, por lo que no es coincidencia que en estos estados exista una concentración de organizaciones civiles trabajando en la recuperación del territorio indígena, dato que se nos confirma con el campo de confrontación más concurrido si comparamos también la frecuencia de violaciones por campo de confrontación:

Cuadro 7
Número de Eventos y violaciones por ámbito

Ámbito	Violaciones	Eventos
Político	817	173
Político-militar	767	57
Agrario	1080	67
Etnico	81	13
Información	102	46
Policíaco	46	20
Urbano	370	47
Obrero-sindical	145	16
Social	57	14
Económico	15	8
Religioso	104	8
Ecológico	97	1
Género	48	2
Otros	21	18

Vemos que efectivamente el campo de confrontación más concurrido es el agrario, seguido del político y el político-militar, situación nuevamente que nos lleva a que el sector más afectado es el indígena y campesino.

Tipos de Organizaciones

Podemos tipificar a las organizaciones en 5, las cuales son:

1. **Organizaciones no Gubernamentales:** organismos dedicados a la defensa y apoyo en comunidades indígenas en cuanto a sus derechos humanos e indígenas, que se manejan de manera independiente con respecto a las distintas dependencias gubernamentales.

2. **Organizaciones no Gubernamentales Indígenas:** organismos dedicados a la defensa de sus derechos humanos e indígenas, que se manejan de manera independiente con respecto a las distintas dependencias gubernamentales, con la diferencia de que son los propios indígenas los que asumen la

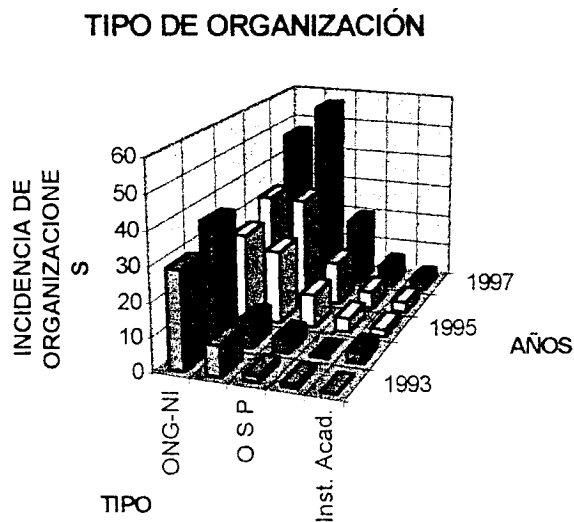
responsabilidad de llevar a cabo dichos objetivos, contando en algunos casos con asesoría de intelectuales no indígenas.

3. Organizaciones Sociales Productivas: donde la principal actividad es económica, la organización pretende hacerse de las relaciones y conocimientos que ayuden a incrementar la producción o a facilitar la comercialización de sus productos, pero que al interior de ésta se forma una comisión para implementar actividades de defensoría, promoción, difusión y capacitación de los derechos humanos, y este servicio es gratuito para sus miembros.

4. Comunitarias: órganos representativos de las comunidades indígenas, reconocidos por la comunidad y/o por autoridades federales, estatales y municipales con reconocimiento legal (y personalidad jurídica).

5. Instituciones Académicas: dedicadas a la investigación que van desde universidades hasta asociaciones de investigadores con reconocimiento legal y académico.

Gráfica 5



Las organizaciones civiles que apoyó el INI durante el período de 1993 a 1997 en el Programa de Apoyo a Proyectos de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas se distribuyen como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 8
Tipos de organizaciones apoyadas entre 1993-1997

Tipo de organización social	1993	1994	1995	1996	1997
Ong-no indígena	29	36	26	32	47
Ong-indígena	9	8	22	32	57
Productiva	2	4	10	13	20
Comunitaria	1	0	4	5	6
Instituciones académicas	0	3	2	3	3
Total	41	51	64	85	133

De acuerdo al tipo de organizaciones con la que trabaja el INI, la podemos clasificar por modelo de intervención y estilo de trabajo. Cabe señalar que en los últimos dos años el sector indígena organizado se ha visto incrementado, crecimiento que se ve a partir de 1995, donde las organizaciones civiles comenzaron a tener presencia política a raíz del movimiento zapatista, surgiendo con ello en todo el país un fuerte impacto por la necesidad de organizarse el sector indígena en organizaciones no gubernamentales.

Lo relevante de esta tipología es ver cómo el sector indígena logra adecuarse a los requerimientos del Estado, retomando las posibilidades que este mismo le da y que ha sido aprovechado.

Tenemos entonces dos grandes bloques: los indígenas y los indigenistas. Los indígenas tienen la peculiaridad de contemplar acciones concretas que benefician directamente a la población indígena, mientras que los indigenistas van más por acciones que les permite también obtener beneficios.

El movimiento indígena se encuentra muy focalizado y establecido localmente y con muy poca trascendencia regional, lo que hace que el sector indígena esté dividido y no haya fuerza suficiente de convocatoria entre un pueblo y otro, lo que indica que los conflictos interétnicos son un elemento divisor entre los mismos indígenas, por ello llama la atención que la formación de redes de derechos humanos no haya cuajado lo suficiente, a diferencia de lo que sucede con otros sectores organizados de la sociedad civil. Entonces podríamos preguntarnos ¿cuál movimiento indígena en México hay?, más bien no estaremos hablando de la secularización del movimiento indígena, de una ficción creada por el propio sector organizado de las ONG's no indígena, como ya vimos los indígenas por supuesto también aprenden las reglas políticas del juego que el Estado les impone, por ello resulta contradictorio que de pronto los mismos indígenas hablan del reconocimiento y respeto a sus usos y costumbres, entonces por qué caen en la provocación del mismo Estado, organicense y luchen realmente por su autodeterminación y autogestión, como autoridades comunitarias deberían igualmente estar en posibilidades de actuar y pedir apoyos, por qué copiar modelos distintos de organización, cuando la asamblea es quien finalmente dicta la voluntad de todos sus miembros.

Sin embargo, el trabajo de las organizaciones civiles en el caso de las indígenas sucede que para lograr una mayor cobertura hacen alianzas con partidos políticos, en el caso del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, actualmente se encuentran en campaña para una diputación, creando alianzas con el PRD, es por ello que el parámetro de mantenerse al margen de partidos políticos nos salta ya que es hacen una coalición de fuerzas para aprovechar la base social de las organizaciones.

Características de las organizaciones

La tipología de organizaciones obedece a las siguientes características: 1) figura jurídica; 2) número de miembros que participan en los proyectos; 3) composición de sus miembros; 4) fuentes de financiamiento; 5) escala de intervención; y 6) tipo de asesores.

Cuadro 9.

Tipología de organizaciones según sus características

Características	ONG		Organización Social Productiva		Comunitaria	Instituciones Académicas
	No Indígena	Indígena	No Indígena	Indígena		
Figura Jurídica	A. C.	A. C. y S.C.	S.S.S. Unión de Ejidos	Unión de comunidades	A. C.	Públicas
Número de miembros activos	4	3	5	3	3	2
Composición de sus miembros	No Indígenas	Indígenas	Indígena No Indígena	Indígena	Indígena	No Indígena
Fuentes de financiamiento	Nacional Internacional	Nacional Internacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Escala de intervención	Local Regional	Local	Local Regional	Local Regional	Local	Local
Tipo de asesores	No Indígena	Intelectuales Indígenas y no Indígenas	No Indígenas	Intelectuales Indígenas y no Indígenas	Intelectuales Indígenas y no Indígenas	Intelectuales no Indígenas

Nota: el término de Intelectual es con los fines de dar una clasificación que se refiere a individuos que han recibido una preparación escolar en el nivel medio y superior (maestros, abogados, agrónomos y técnicos en general).

Desglosemos y definamos la composición del cuadro 9:

Figura jurídica: las ONG's están adscritas bajo la figura jurídica asociativa de Asociación Civil o bien de Sociedades Civiles (que son la mayoría), y en caso de ser asociaciones productivas están en Sociedades de Solidaridad Social, Uniones de Ejidos o Comunidades. Es importante resaltar que a lo largo del trabajo realizado con organizaciones civiles se ha visto que una tendencia característica de la política indigenista, fue proponer alternativas de apoyo, propiciando la formación de nuevas organizaciones que se dedicaran a

la defensa de los derechos humanos. Esto hace que la mayoría de las organizaciones estén registradas bajo la figura asociativa de Asociación Civil.

No obstante vemos que conforme se le dio difusión al programa de apoyo a proyectos de procuración de justicia para los pueblos indios, se fue diversificando el universo de las figuras asociativas, tales como las de carácter productivo (Sociedades de Solidaridad Social, Uniones de Ejidos y Uniones de comunidades). Este hecho llama la atención, por dos motivos, 1) que estas organizaciones han logrado satisfacer sus necesidades primordiales, ya que ahora pueden diversificar y ampliar su abanico de actividades; y/o 2) al mantenerse la crisis económica del país, al grado que estas organizaciones se han visto requeridas a buscar otras fuentes de financiamiento alternativas, para continuar trabajando en los objetivos para las que fueron constituidas originalmente.

En el caso de las instituciones académicas vemos que es una alternativa de financiamiento para conseguir apoyos adicionales como la compra de equipos que las universidades no proporcionan, o bien para pagar becas a estudiantes. Desgraciadamente como vemos en el cuadro tienen poco alcance, ya que se reducen solo a tener una escala de intervención muy local, con poco impacto en las comunidades indígenas donde se trabaja⁵⁶. Sin embargo, estos proyectos se han apoyado porque tienen que ver más con un aspecto formativo.

La personalidad jurídica de las organizaciones civiles puede variar dependiendo de la figura jurídica con la cual se registren, y estar sujetas a la

⁵⁶ Cf. Informes de evaluación y seguimiento a los proyectos de universidades. Archivo de la Subdirección de Antropología Jurídica, INI, 1997.

normatividad hacendaría y del Código Civil u operar como organizaciones informales.

Por ejemplo, de las organizaciones civiles que trabajan con mujeres en México no todas cuentan con una figura jurídica. Según el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) de 422 organizaciones, el 48% está registrada bajo la figura jurídica de Asociación Civil, el 1.8% son Instituciones de Asistencia Privada, el 50.2 % no tienen personalidad jurídica.⁵⁷ En este mismo sentido también, el FAM establece que de las organizaciones que se vinculan a los pueblos indígenas, un 99.3 % cuentan con figura jurídica y un 0.7 % no tienen.

En un estudio de caso sobre 22 organizaciones entre septiembre de 1993 y agosto de 1994, Sergio Aguayo reporta que 20 están registradas bajo la personalidad jurídica de Asociación Civil.

En este estudio todas las organizaciones cuentan con una figura jurídica, debido a que es un requisito para la obtención de fondos y descarta a las organizaciones informales, lo interesante de este caso y lo relevante es que se abre un abanico de figuras jurídicas y no constatado en estudios anteriores, ya que organizaciones sociales de diverso tipo intervienen en el campo de los derechos humanos.

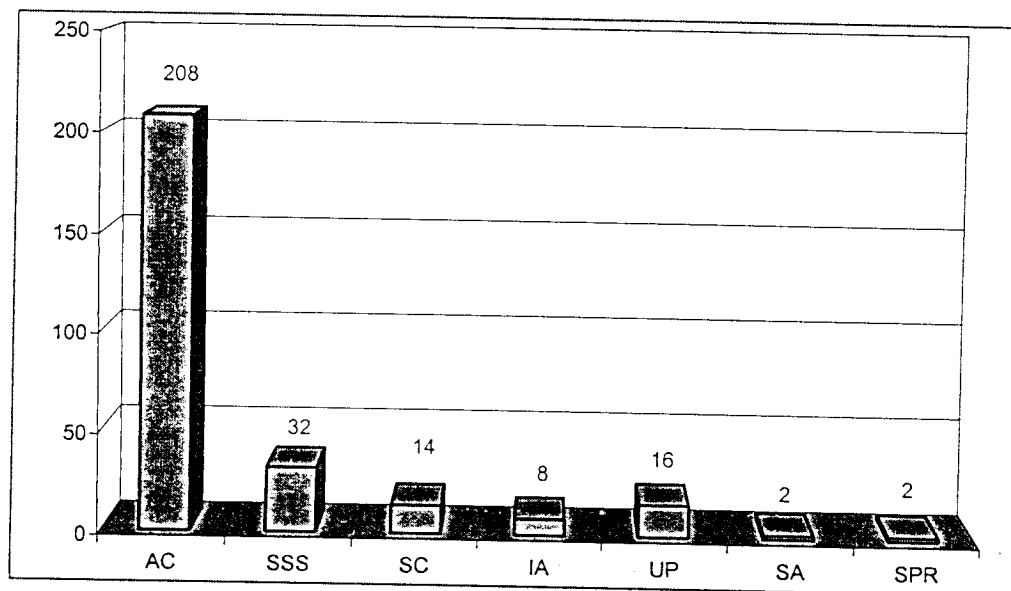
De los datos obtenidos por el INI, tenemos que durante 1995 a 1997 la figura jurídica predominante de las organizaciones sociales es la Asociación Civil (73.8 %), seguida de la Sociedad de Solidaridad Social (11.3 %), en tercer lugar están las Sociedades Civiles (5 %), en menor proporción están las

⁵⁷ FAM. Directorio Las mujeres en México 1996. Organizaciones Civiles Vinculadas a Problemas Relacionados con la Mujer, p.26.

Unidades de Producción (5.7 %), las Instituciones Académicas (2.8 %), las Sociedades de producción (0.7 %) y las Sociedades Anónimas (0.7 %).

Lo que significa que las organizaciones civiles esta concentradas en 3 tipos de figura jurídica: 1) Asociaciones Civiles; 2) Instituciones Académicas; y 3) Organizaciones sociales de carácter productivo. Quedando de la siguiente manera:

Gráfica 4.
Figura Jurídica



La gráfica muestra proporción de las figuras jurídicas registradas durante el período 1995-1997, a saber: Asociación Civil (AC), Sociedad de Solidaridad Social (SSS), Sociedad Civil (SC), Instituciones Académicas (IA), Unidades de Producción (UP), Sociedades Anónimas (SA) y Sociedades de Producción Rural (SPR).

Históricamente la legislación fiscal y civil había sido tolerante y alentadora de las actividades desarrolladas por este sector organizado de la sociedad y en parte desatendido por el Estado ya que esto podría generar un estado de tensión, esta tolerancia ha pasado por tensiones y negociaciones que reflejan el estado de relaciones Sociedad-Iglesia-Estado.⁵⁸

Composición de sus Miembros: se trata de caracterizar a los miembros indígenas y no indígenas que integran a las organizaciones, pues la hipótesis que es que esta dirigencia plantea estrategias y metas distintas; la dirigencia indígena es muy inmediata sin un plan aparente a largo plazo y alcances desarticulados. Mientras que los no indígenas tiene un plan de más largo plazo que integra la posibilidad de alianzas de acuerdo con la estrategia de largo plazo, y en muchos de los casos no integran los proyectos de las bases, pues la dirigencia no indígena decide que es lo mejor para la organización o las comunidades.

Fuentes de financiamiento: las actividades que realizan organizaciones en el campo de los derechos humanos, donde la finalidad es alcanzar estos objetivos sin fines de lucro, dependen mucho de las fuentes de financiamiento nacionales y/o internacionales, es por ello que se clasificaron en función de esta característica.

⁵⁸ Loeza Reyes, Laura. Op. cit. p. 46

En el caso de las ONG's no indígenas e indígenas, que buscan alternativas de financiamiento tanto nacional como internacional. No así las organizaciones productivas, comunitarias e instituciones académicas se limitan a financiamientos nacionales.

Es de llamar la atención, que las organizaciones productivas tienen capacidad de autofinanciar actividades de defensoría, asesoría y gestión como parte de los servicios que proporciona la organización a sus miembros, dicha actividad es la que les posibilita la relación con el Instituto. Situación que no sucede con las ONG's, las instituciones académicas y las comunitarias.

Escala de Intervención: ésta tiene que ver con la capacidad de cobertura geográfica que tengan las organizaciones para trabajar, la cual está en función la capacidad financiera. En el caso de las organizaciones productivas por contar con una capacidad de agrupamiento de distintas regiones, cuentan con una mayor cobertura geográfica.

El nivel de intervención se reduce sólo a dos: el local, en el que todas inciden; y el regional, en este caso sólo impactan las que tienen una diversificación de fuentes de financiamiento, lo que les permite tener una mayor cobertura, en estos casos vemos que solo las ONG's y las organizaciones productivas tienen cobertura más amplia. Cabe resaltar que las organizaciones indígenas no se plantean en sus objetivos tener o pretender una cobertura más allá de la inmediatez de las metas de sus integrantes.

Tipo de asesores: una característica que llama la atención es que está dada por el personal que asesora y pone en acción las actividades a realizar por la organización.

Número de Miembros Activos: está relacionada al personal que se dedica en específico a llevar a cabo los objetivos del proyecto. En este caso puede ser una organización compuesta por varios socios miembros pero sólo unos cuantos son los que se dedican a sacar adelante el proyecto específico. Como vemos en el cuadro son unos cuantos los que se llegan a involucrar en las actividades de defensa de los derechos humanos.

Perfiles profesionales que laboran en las organizaciones

Una parte importante de las actividades desarrolladas por las organizaciones civiles es a través de sus miembros, como vimos en el cuadro 9, el personal dedicado a la ejecución de las actividades del proyecto está entre 3 y 5 personas, esto denota que son pocas las organizaciones civiles las que cuentan con personal especializado, no obstante se obtuvieron los siguientes datos.

Cuadro 10
Perfiles declarados en las estructuras de las organizaciones

Perfil	Número
Abogado	78
Antropólogo	4
Sociólogo	3
Medico	1
Periodista	1
Ingeniero	4
Sicólogo	1
Contador publico	2
Trabajador social	3
Coordinador	15
Secretaria	15
Administrador	3
Auxiliar contable	1
Auditor	1
Técnico agrícola	1
Promotor	6
Promotor comunitario	77
Auxiliar	3
Animador	2
Presidente de organización	1
Capacitador	9
Líder indígena	1
Instructor	3
Artesano	1
Asesor jurídico	3
Profesor	4
Consultor	1
Traductor	1
Técnico	3
Investigador	3
Honorarios	17
Becas	260
No especificados en los proyectos	13
Total	541

En torno al perfil que labora en las organizaciones, fue necesario hacer una lectura del presupuesto que es asignado al pago de personal, a través de becas u honorarios. Esto fue difícil ya que en los proyectos la información no estaba

del todo especificada, pero en los casos en que aparecía el perfil profesional se respetó y es como aparece el cuadro anterior.

Es importante aclarar que la información sólo fue analizada para los proyectos de 1997, considerando que no era necesario hacerlo para los años anteriores ya que para éste era en el que se concentraban un mayor número de organizaciones, nuevas como las ya conocidas.

Para ser organizaciones que se dedican a la defensoría, promoción y difusión de los derechos humanos e indígenas sólo 78 son abogados (14.4 %) y le siguen en importancia los promotores comunitarios con 77 (14.2 %), seguramente estas cifras aumentarían si consideramos que la mitad están repartidos en los perfiles no especificados, considerando que nuestro gran total es de 541 personas registradas que reportan estar trabajando en las organizaciones.

Por otro lado, si consideramos el perfil profesional por estados, en donde operan organizaciones, tenemos que Oaxaca cuenta con un mayor número de profesionistas, pero no hay que olvidar que este estado es el que concentra el mayor número de organizaciones.

Los estados de Chiapas y Puebla cubren casi la misma proporcionalidad numérica de personal contratado, en este caso ambos tienen el mismo número de organizaciones, aunque el primero cuenta con un perfil profesional más diversificado. Veracruz llama la atención ya que tiene el mismo personal pagado pero concentrado solo en 11 organizaciones. En los tres estados se encuentra el mayor número de miembros trabajando con becas, lo cual no se

especifica en detalle, pero también es en el que existe el mayor número de gente que cobra un salario.

Otro caso que llama la atención es el estado de Guerrero ya que ocupa el segundo lugar nacional, en número de organizaciones que operan en esa entidad. Sin embargo, los perfiles técnicos son de bajo nivel académico y/o especializado. De esto podemos inferir dos cosas, la primera que trabajan sobre una base meramente empírica y que solo cuentan con personal que cubre funciones técnicas como secretarías y promotores sin ninguna preparación formal o especializada. Si consideramos que la mayoría de los proyectos implementados están enfocados a la defensoría y a la capacitación, para un total de 14 organizaciones actualmente operando, sólo hay 7 abogados contratados.

En términos generales el perfil profesional que labora en las organizaciones indígenas, es en realidad diverso y poco especializado, en función de las actividades que desempeñan en las comunidades indígenas, si se considera que la mayoría se dedican a la capacitación y difusión de los derechos humanos, así como a la defensoría y asesoría legal.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las organizaciones civiles es la falta de profesionalismo y especialización del personal, esto tiene serias implicaciones en la actualidad, si se consideran como una alternativa de atención para los pueblos indígenas en la solución de los conflictos que se presentan. Esto manifiesta el nivel empírico con el que se desempeñan estas organizaciones.

Las organizaciones y los proyectos presentados ante el INI

Los servicios que prestan estas organizaciones civiles están concentrados en 1) la capacitación y difusión; 2) la asesoría y capacitación; y 3) la de defensoría, promoción y gestión.

Existen otras actividades pero que no se incrementaron a lo largo de los cinco años contemplados en este trabajo, como son:

1) La investigación, en este caso llama la atención que la mayoría de las propuestas presentadas, fueron hechas por universidades, lo que nos demuestra que las organizaciones no están interesadas en este rubro, ya que no están dedicadas a actividades de educación.

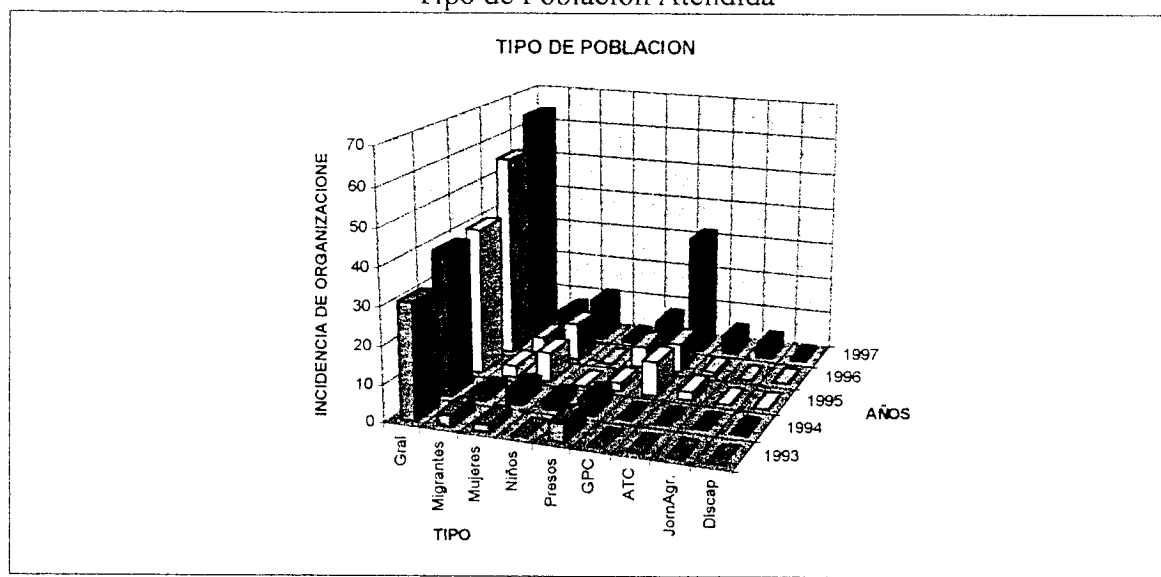
2) En los proyectos presentados para trabajar con mujeres se ha visto un incremento, pero desafortunadamente no han tenido gran éxito, los resultados han sido poco relevantes. Salvo el caso de la organización Centros Infantiles se ha constatado el nivel de calidad del trabajo, que se podría calificar como de primer nivel. El servicio que prestan está enfocado a la capacitación y difusión, solo el 20% se dedican a la defensoría, promoción y gestión.

De acuerdo a las actividades realizadas por las organizaciones civiles, vemos que el universo de atención que brindan a la población indígena se ha ido ampliando, conforme fue creciendo el programa de apoyo a organizaciones, de este modo se ha diversificando y especializado los servicios que proporcionan las organizaciones civiles a la población indígena del país.

Cuadro 11
Población Atendida por las Organizaciones

Población Atendida	1993	1994	1995	1996	1997
En general	31	39	40	55	64
Migrantes	3	2	3	5	7
Mujeres	2	4	8	10	11
Niños	-	2	-	-	-
Presos	5	4	2	6	7
Gestores o Promotores Comunitarios	-	-	9	8	32
Autoridades Tradicionales o Civiles	-	-	2	1	5
Jornaleros Agrícolas	-	-	-	-	4
Discapacitados	-	-	-	-	1
TOTAL	41	51	64	85	131

Gráfica 5
Tipo de Población Atendida



Nota: Las abreviaturas GPC y ATC se refieren a Gestores y Promotores Comunitarios, y Autoridades Tradicionales o Civiles, respectivamente.

Si consideramos que la mayoría de las organizaciones se dedican a la capacitación y difusión de los derechos humanos y a prestar servicios de asesoría legal, es evidente, que a lo largo del período comprendido de 1993-

1997, el 63.3% de las organizaciones estén concentradas en beneficiar a la población indígena.

Los proyectos de atención a población migrante han aparecido a lo largo de los años de trabajo, de tres que hubo en 1993 a siete en 1997, pero cabe aclarar que los proyectos apoyados en los otros años no siempre fueron de las mismas organizaciones o para apoyar al mismo grupo. Sobre todo se han incrementado para el estado de Baja California, donde los migrantes indígenas oaxaqueños que han logrado organizarse, no sólo en México, sino también con la colonia en California y otros Estados de los Estados Unidos, el más importante es el caso mixteco. El servicio que proporcionan estas organizaciones está enfocado a la asesoría, defensoría, capacitación y difusión.

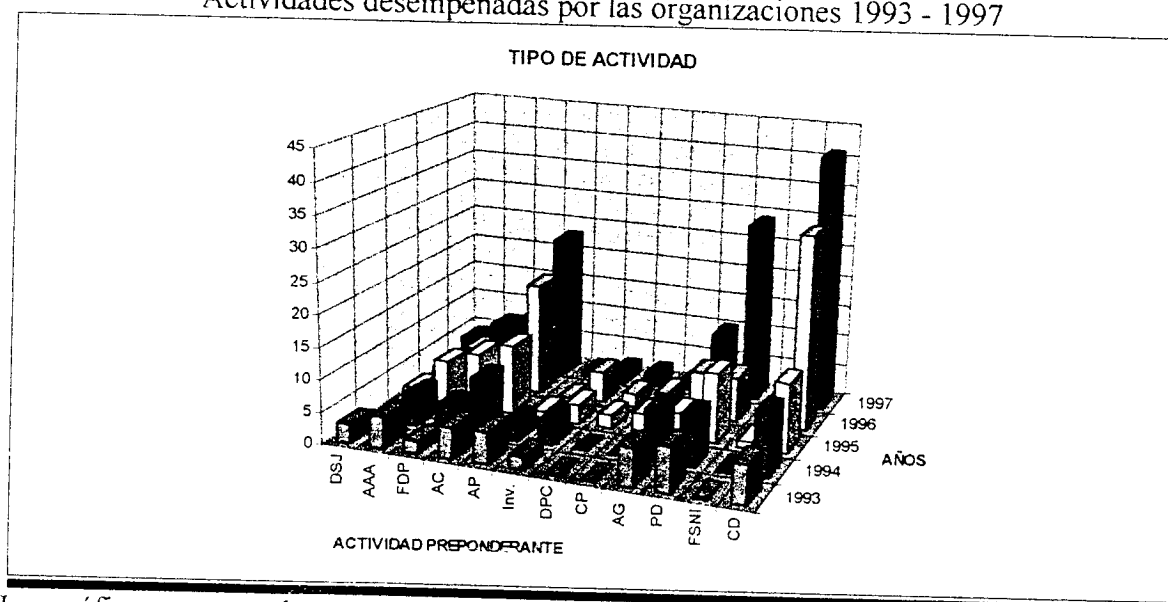
Dentro de estos rubros vemos que escasamente son unas cuantas organizaciones las que se han preocupado por trabajar con otros sectores también vulnerables de la sociedad como los discapacitados, los niños y las mujeres. Para el caso de éstas podemos observar los datos manejados por el Foro de Apoyo Mutuo en donde se hace un estudio estadístico de organizaciones civiles vinculadas a los problemas de la mujer, y ponen de manifiesto lo siguiente: *"... conforme a los registros presentados ante la Conferencia Mundial de la Mujer, 38 % del total de las Organizaciones mexicanas se encuentran dirigidas por mujeres. Del total de ONG, 7 % se orientan a la temática de las mujeres y de éstas, 34 % se dedican a cuestiones de desarrollo (especialmente empleo), 26 % a derechos humanos, 16 % a educación, 13 % a salud."*⁵⁹ En el caso de organizaciones civiles que trabajan derechos de la mujer indígena en 1997, representaron el 8.3%, reportándose en

⁵⁹ FAM, Op. cit. p. 21

1995 el mayor número relativo de organizaciones apoyadas para este año, con el 12.5 %.

Para los proyectos dirigidos a niños sólo se reportan 2 en 1994 y uno en 1997. Para discapacitados se apoyó un proyecto en 1997, siendo el único a lo largo de la existencia del programa de apoyo a organizaciones del INI.

Gráfica 6
Actividades desempeñadas por las organizaciones 1993 - 1997



La gráfica muestra las actividades preponderantes de la organizaciones, tales como: Diagnóstico Socio-jurídico (DSJ), Atención a Asuntos Agrarios (AAA), Formación de Promotores y Gestores Comunitarios (FDP), Asesoría y Capacitación (AC), Asuntos Penales (AP), Investigación (Inv), Defensa del Patrimonio Cultural (DPC), Comunicación Popular (CP), Asesoría y Gestión (AG), Promoción y Difusión (PD), Fortalecimiento al Sistema Normativo Indígena (FSNI) y, Capacitación y Difusión (CD).

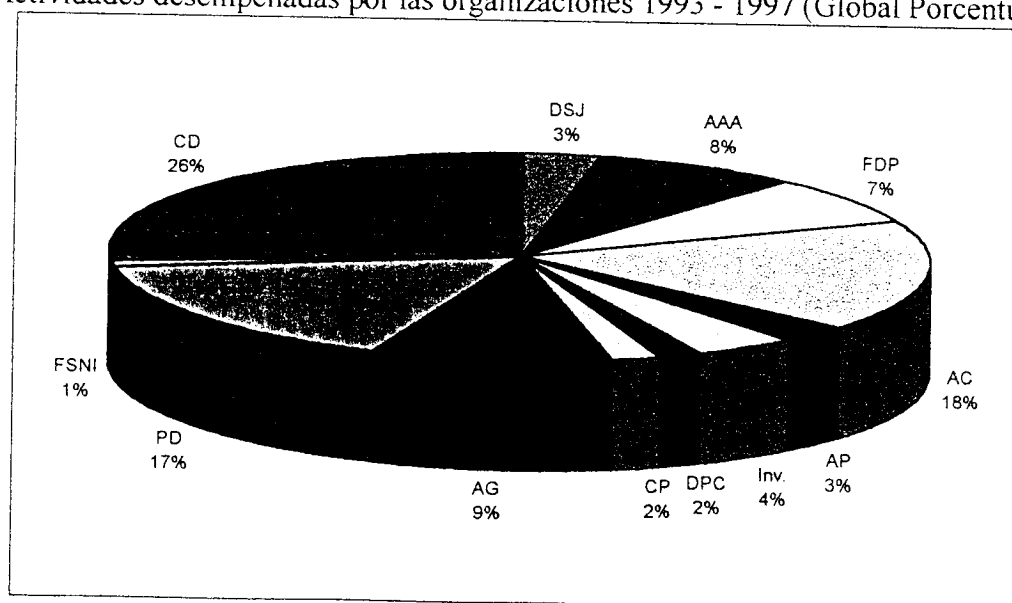
Dentro de proyectos de capacitación, destacan en los últimos 3 años los de formación de gestores o promotores comunitarios, esto se debe a una clara línea de la Dirección de Procuración de Justicia del INI para preparar a indígenas que sirvieran como enlace entre las comunidades y el sistema (básicamente como traductores), cumpliendo la función de ser intermediarios entre el sistema tradicional y el sistema nacional, cuestión que hasta el

momento no ha logrado beneficios concretos. Conforme a esto existe cierta duda ya que de acuerdo con el seguimiento que se les ha logrado dar a algunos proyectos, se ha caído nuevamente en un paternalismo de parte de quien(es) asesoran a estas organizaciones.⁶⁰

Una de las dificultades detectadas es que en esta aparente especialización del personal que atiende a la población, no se ve reflejada la capacidad técnica de dichas personas para cumplir con sus tareas, por ejemplo en el caso de las mujeres los proyectos de género son difíciles de aplicar en el sector indígena y/o campesino, debido a factores culturales de cada pueblo y esto se complica al querer aplicar derechos igualitarios que las mujeres tienen en la legislación nacional y en ciertas costumbres del mundo occidental, frente a los usos y costumbres de los pueblos indígenas. A pesar del incremento de proyectos para mujeres, pocos son los que dan resultados.

Gráfica 7

Actividades desempeñadas por las organizaciones 1993 - 1997 (Global Porcentual)



Ver pie de la gráfica 4

⁶⁰ Cf. Informes enviados por estas organizaciones a la subdirección de antropología jurídica.

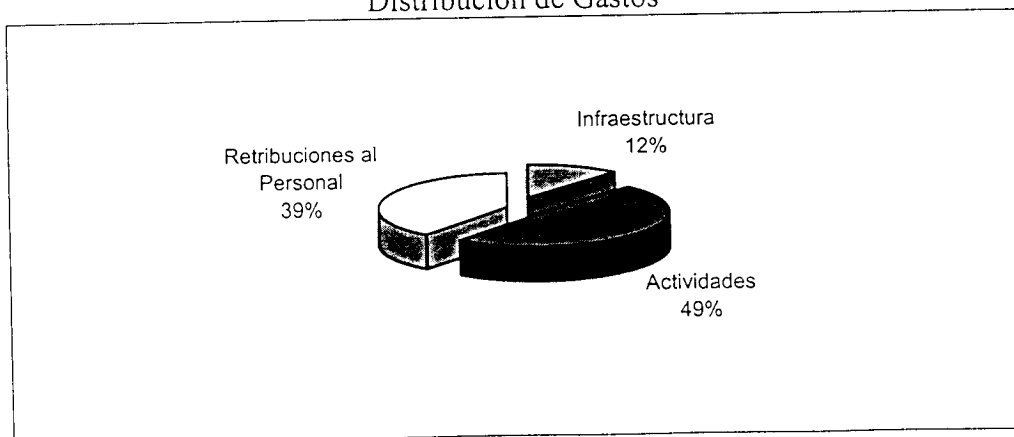
El presupuesto transferido por el INI a las organizaciones civiles durante 1997, puede comprobarse dentro de 17 partidas presupuestales al Instituto de acuerdo a lo estipulado en los convenios de concertación con las 133 organizaciones apoyadas para ejecutar los proyectos.

De las 17 partidas presupuestales que se manejan, las agrupo en 3 grandes rubros: 1) Salarios, que contempla las partidas de becas y honorarios; 2) actividades que incluye, viáticos, asesoría y capacitación, material didáctico y fianzas; y 3) infraestructura que contiene el pago de servicios (agua, luz, teléfono), arrendamiento de local y equipo de oficina (papelería, mobiliario).

Es importante aclarar que las organizaciones civiles tienen la libertad de distribuir los gastos de su organización de acuerdo a las necesidades de cada una de ellas, el único requisito que impone el Instituto es que los gastos de salarios no excedan al 50% del total de los recursos asignados al proyecto.

En función de lo anterior tenemos la siguiente distribución del gasto ejercido por las organizaciones:

Gráfica 8
Distribución de Gastos



La gráfica nos demuestra que el 49 por ciento del presupuesto asignado por las organizaciones se destina para la ejecución del proyecto, donde el monto mayor se destina a actividades de capacitación. Lo que corrobora que la mayoría de las organizaciones brindan los servicios de capacitación y difusión.

Con respecto al rubro de salarios que contempla los rubros de becas y honorarios se destina un 39 por ciento, en donde casi la mitad del personal que labora o aporta tiempo en alguna de las actividades de la organización perciben una ayuda económica a través del pago de una beca, la cual no excede los 1,200.00 pesos mensuales, si sobrepasa esta cantidad se considera como pago de honorarios. De esto inferimos dos cosas, por un lado, el trabajo realizado por los miembros de las organizaciones aún se basa en la buena voluntad, y por otra parte, explica el bajo nivel profesional para llevar a cabo las actividades propuestas por las organizaciones.

En lo que se refiere al rubro de infraestructura, que contemplan los pagos de servicios como: agua, energía eléctrica, servicio telefónico, servicio postal, material de limpieza, arrendamiento de locales y equipo de oficina, que puede ser desde la papelería hasta equipo de cómputo, tenemos que del total asignado a las organizaciones sólo se destina un 12 por ciento. Es importante aclarar que en el rubro de oficina se restringe la partida para la compra de equipo de computo, sillas, cámaras de vídeo, archiveros, etc., esto depende del tipo de proyecto y la necesidad de estos equipos para el desarrollo del trabajo, es lo que se autoriza.

En la distribución del gasto de las organizaciones civiles existe una marcada diferencia entre las organizaciones indígenas y las indigenistas. Las primeras se caracterizan por solicitar montos moderados para ejecutar acciones concretas en beneficio directo de las comunidades, las segundas al contrario, como poseen una estructura más compleja, los costos se elevan y el gasto está más inclinado al mantenimiento de la infraestructura de la organización y a cubrir honorarios más elevados, sería de esperar que contaran con personal más especializado y con profesionistas con más escolaridad promedio lo cual no sucede en la mayoría de los casos.

Los resultados globales que se obtienen del seguimiento y evaluación a los proyectos, por la subjetividad con que se evalúan, no permiten una sola interpretación, pues no existen criterios definidos, basados en un método que valide los objetivos perseguidos y sí las acciones emprendidas son las adecuadas para el fin perseguido. O si los procesos desencadenados por estas acciones consiguen otra serie de resultados distintos de los esperados, pero igualmente necesarios por que benefician de alguna manera a las poblaciones objeto y/o a las organizaciones, por lo anterior, la afirmación de que la mayoría logran cubrir en un 70% las metas propuestas en los proyectos, está cargada de esta subjetividad.

A medida que el Instituto fue instrumentado mecanismos de evaluación y seguimiento se detecta lo siguiente:

1. Las organizaciones no están acostumbradas a que se les pidan cuentas sobre su trabajo, lo que provocó en algunos casos, lo consideraran positivo y aceptaron críticas y sugerencias. No obstante organizaciones que llevaban más

tiempo trabajando, fueron más renuentes a aceptar observaciones y comentarios a su trabajo.

2. Es difícil para la mayoría de las organizaciones presentar por escrito los avances sobre las actividades realizadas. Se observa que no existe la preocupación por sistematizar la información y experiencias. Por lo cual no se sientan precedentes de ningún tipo sobre el trabajo realizado por las organizaciones.

3. A pesar de que la mayoría de las organizaciones cumplen las actividades propuestas, mientras realizan el trabajo en repetidas ocasiones cambian de estrategias, esto les permite adaptarse a situaciones diversas y/o a cambios repentinos o no previstos, lo que les da la ventaja de atender con mayor agilidad las demandas que surgen. Sin embargo, esta flexibilidad en algunos casos se ha convertido en dispersión y activismo, modificando permanentemente sus planes de trabajo.

4. El seguimiento a las comprobaciones financieras nos indica que hay un uso adecuado de los recursos, aunque se requiere de mayor capacitación de tipo contable, ya que ha sido una de las dificultades principales a las que se enfrentan las organizaciones civiles, sobre todo las organizaciones indígenas. Esto ha generado también que las organizaciones le den prioridad a presentar sólo informes financieros.

Conclusiones

Conclusiones

A través de la presente investigación se ha visto cómo a partir del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994, se generaron las condiciones para estimular la presencia y el surgimiento de organizaciones civiles de derechos humanos. Existen condiciones políticas y sociales que permiten plantear que organizaciones de este tipo van a seguir subsistiendo y van a continuar apareciendo en el escenario nacional, especialmente en las regiones indígenas del país.

Como fenómeno emergente se abren múltiples interrogantes que tienen que ver con el fortalecimiento de éstas, en el sentido profesional del trabajo y las formas de relación de estas organizaciones con otras instancias y actores sociales.

Bajo estos términos, tenemos que las organizaciones civiles a las que apoya el Instituto carecen de ciertos elementos que son fundamentales para la permanencia y buen funcionamiento de sus programas, cuyo funcionamiento se ve afectado por factores internos y externos.

Los más difíciles de prever son los externos, porque finalmente no dependen directamente de la organización, sino de las circunstancias específicas e inherentes a la ejecución de los propios proyectos, que surgen de contextos de alta conflictividad y operan en un ámbito de trabajo altamente sensible y delicado como son los derechos humanos.

Los factores internos a pesar de ser detectados por las mismas organizaciones, no cuentan con los elementos suficientes para poder contrarrestar estas

carencias, y en esto radica la importancia de ser conscientes de sus propias limitaciones y alcances.

Factores Externos:

Uno de los factores externos que afecta el trabajo y la estabilidad de las organizaciones civiles, es la dificultad para generar recursos propios y autofinanciamiento, este elemento condiciona en muchos casos su existencia.

Esto es claro al ver que organizaciones que llegan a consolidarse y logran obtener recursos por otras instituciones públicas o privadas, descuidan el trabajo iniciado y le dan mayor peso a otro tipo de actividades, como son las cuestiones productivas o de comercialización, dejando de lado los compromisos adquiridos con el INI. Cuando no llega a ser así, que es en la mayoría de los casos, existe una dependencia absoluta de las organizaciones para con el Instituto. Esto ha provocado en algunos casos una relación clientelar con las organizaciones civiles.

Esta dependencia crea inestabilidad a las organizaciones lo que las hace muy vulnerables por las modas de asistencialismo que se dan a través de las políticas aplicadas por el gobierno en turno.

Factores Internos:

Fundamentalmente tiene que ver con la formación de los integrantes de la organización que llevan a cabo los proyectos. De la experiencia recabada en campo he constatado que la mayoría de ellos son individuos con escasa preparación, en el caso de las organizaciones indígenas se da mucho más este

tipo de situaciones que puede constituir un obstáculo en el avance de la misma organización, ya que en el caso de las organizaciones indigenistas tienden más a contratar personal especializado; sin embargo en ambas, se detectan serias carencias como son:

1. Son organizaciones que no cuentan con una adecuada planeación de sus actividades, lo que hace que constantemente haya cambios en la ejecución de los proyectos no contemplados. Esto se debe a que la organización al atender varios campos de acción, las circunstancias inmediatas obligan a dar atención a los casos que se presenten en ese momento.
2. No cuentan con una metodología de trabajo sobre las actividades a desarrollar a lo largo del proyecto, esto denota el empirismo con el que trabajan estas organizaciones e incluso la falta de conocimientos sobre ciertas actividades que requieren un nivel de preparación, como son la defensoría y capacitación, en el caso de esta última confunden incluso el término, con el de difusión.
3. Son organizaciones que no tienen contemplado proyecciones a futuro, es decir, ni como grupo, ni en los proyectos planteados, es por esto, que llegan a ser repetitivos y con pocos planteamientos innovadores que reflejen avances sustanciales. En este caso hay organizaciones que llevan años trabajando en una misma región y con los mismos temas, sin resultados concretos.
4. Existe una escasa especialización y actualización de los miembros del grupo para dar atención a problemas específicos, lo que demuestra que el trabajo realizado por estas organizaciones depende de la buena voluntad de

sus miembros, aunado al poco estímulo económico con el que trabajan los integrantes de las organizaciones.

5. Se llega a crear una dependencia de los asesores, que no permite al resto de los integrantes participar en las acciones que les afecte como miembros de su comunidad.
6. De los proyectos planteados se tiene que la gran mayoría están enfocados a capacitación, difusión y promoción. Esto denota también una falta de capacidad propositiva de parte de las organizaciones, ya que desde inicios del programa uno de los principales objetivos era cubrir estas actividades y a la fecha siguen siendo las de mayor presencia. Cabe resaltar que en parte estas actividades son llevadas a cabo por el mismo Instituto.
7. No existe un compromiso real por parte de instituciones académicas en dar aportes sustanciales en el trabajo de investigación que contribuya realmente al movimiento indígena, lo que demuestra un alejamiento de la problemática indígena y que está más interesada en cubrir necesidades materiales que su institución no le aporta.
8. En cuanto al tipo de población atendida por las organizaciones, tenemos que a pesar de que se ha ampliado y diversificado en el tipo de población a atender, como son migrantes, jornaleros, mujeres, niños, minusvalidos, etc. Desafortunadamente pocos son los proyectos que llegan a tener un impacto real en la población a la que se dirigen, sobre todo los de mujeres y niños, a pesar de los avances y estudios de género no son aplicables a este sector indígena, ya que muchas de las veces se llegan a contraponer con sus usos y costumbres, lo mismo sucede con los proyectos para niños, los cuales

responden comúnmente a una falta de conocimientos especializados. A pesar de la diversificación de los terrenos a atender, no hay planteamientos propositivos que permitan ir más allá de la capacitación, promoción y difusión.

Debe quedar claro a las organizaciones civiles que no pueden remplazar al gobierno en sus funciones. No tienen la capacidad institucional, ni cuentan con los recursos y la infraestructura suficiente. A pesar de ello, la mayoría están interesadas en aportar, como miembros de la sociedad, su esfuerzo y buena intención para mejorar las condiciones de justicia para los pueblos indígenas de este país.

A pesar de lo duro que puede resultar la crítica a estos grupos, la intención es reflexionar cómo vienen realizando el trabajo y que no basta con la buena voluntad para eximir culpas por la desgracia ajena y que los asesores tomen realmente su papel correspondiente y dejen a un lado su actitud paternalista. Se requiere de equipos profesionales que atiendan las demandas de justicia de los pueblos indios, por lo que es cada vez necesario que reflexionen y dejen precedente sobre la experiencia acumulada.

Por último, esta investigación abre una serie de temas que tienen que ser discutidos e investigados para una mejor comprensión del fenómeno de las organizaciones sociales y que aporte elementos suficientes para una mejor estrategia de trabajo para las organizaciones civiles indígenas e indigenistas.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, Richard Newbold. *Energía y estructura, una teoría del poder social*, Fondo de Cultura Económica, México. 1983.
- Aguayo Quezada, Sergio y Luz Paula Parra Rosales. *Las Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México. 1997 (Serie ONG de los sesenta, 10).
- Aguilar Valenzuela, Rubén. “Apuntes para una historia de las organizaciones de la sociedad civil en México”, en: *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, No. 1, Vol. II., México, Otoño 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano”, en: *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, No. 1, Vol. II., México, Otoño 1997.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. *El proceso de aculturación y el cambio socio-cultural en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Arredondo Ramírez, Vicente. “Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada”, en: *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, No. 1, Vol. II, México, Otoño 1997.
- “Barbados. Declaración de los indígenas”, en: *Proceso*, Núm. 40, 8 de agosto, México, 1977.
- Barre, Marie-Chantal. *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, 3ª ed. Siglo XXI, México, 1988.
- Bartra, Armando. *Los herederos de zapata. Movimientos campesinos revolucionarios en México 1920-1980*, Era, México, 1985.
- Bonfil Batalla, Guillermo. “Sobre la liberación del indio”, en: *Nueva Antropología*, Año II, Núm. 8, México, 1977.

- Bonfil Batalla, Guillermo. et al. *Indianidad y descolonización en América Latina. Documentos de la Segunda Reunión de Barbados*, Nueva Imagen, México, 1979.
- Brito Velázquez, Enrique. “Sociedad civil en México: análisis y debates”, en: *Sociedad Civil. Análisis y Debates*, No. 1, Vol. II, México, Otoño 1997.
- Castillo, Jesús y Néstor Vargas. *El Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) en las políticas públicas en México: propuesta de evaluación sociopolítica*, Academia Mexicana de Derechos Humanos México, 1997 (Serie ONG de los sesenta, 6).
- Concha Malo, Miguel. “Los derechos de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas”, en: Barcelo, Raquel. *Diversidad étnica y conflicto en América Latina. Organizaciones indígenas y políticas estatales*, Vol. I, Plaza y Valdes-UNAM, México, 1995.
- Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. *Documentos Básicos. Programa de acción para el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas de México*, Mecanoescrito, México, 1979.
- Cortés Ruiz, Carlos. “Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, Núm. 2, UNAM, México, 1994.
- Felix Báez, Jorge. *¿Líderes indios o intermediarios indigenistas? Dinámicas internas y externas en el caso mexicano*, ENAH, México, 1985.
- García, Emilio. “Estrategia modernizante y perfil del movimiento campesino contemporáneo”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, Núm. 2, UNAM, México, 1994.
- García G., Sergio. *Organizaciones No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, Foro de Apoyo Mutuo, México, 1997.
- _____. *Organizaciones Civiles vinculadas a los pueblos indígenas en México*, Mecanoescrito, Foro de Apoyo Mutuo, México, 1997.

- _____ (Coordinador) *Directorio Las mujeres en México 1996. Organizaciones Civiles Vinculadas a Problemas Relacionados con la Mujer*, Foro de Apoyo Mutuo, México, 1996.
- Gilly, Adolfo. *La revolución interrumpida*, 6ª ed., El Caballito, México, 1975.
- Gómez Rivera, Magda. *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, INI, México, 1995.
- Instituto Nacional Indigenista, *INI 30 años después. Revisión crítica*, INI, México, 1978.
- _____ *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, Coordinación Oehmichen Bazán, Cristina. INI-SEDESOL, México, 1994.
- _____ “Informes de evaluación y seguimiento a los proyectos de universidades”, Archivo de la Subdirección de Antropología Jurídica, 1997
- Jara Holliday, Oscar. “*Las organizaciones no gubernamentales. La crisis y el futuro de Centroamérica*”. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, Costa Rica, 1987.
- Loeza Reyes, Laura. *El papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de cambio político en México 1980-1996*, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1996.
- Martínez Abundiz, J. Neftalí. “El papel de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo rural de México: la FMDR”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVI, Núm. 2, UNAM, México, 1994.
- Mejía Piñeros, María Consuelo y Sarmiento Silva, Sergio. *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 1991.

- Muro, Víctor Gabriel. "Grupos cristianos y movimientos campesinos en México", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Año LVI, Núm. 2, UNAM, México, 1994.
- Oehmichen Bazán, María Cristina del Pilar. *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México (1988-1994)*, Tesis de Maestría, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1997.
- Olvera Rivera, Alberto J. *Problemas Conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, Universidad Veracruzana, Mecanoescrito, Jalapa, 1998.
- Pedrazzini, Carmen. "La represión en México", en: Fernández, David. (compilador). *Los derechos humanos en México durante la transición sexenal*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, 1995.
- Pii Murugó, Anna. "Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos", en: *Este País*, Núm. 87, Junio 1998.
- Stavenhagen, Rodolfo. "¿El fin del indigenismo?" en: INI, *Memorias del seminario permanente sobre asuntos indígenas. ¿el fin del indigenismo? Junio 1996. Los derechos de los pueblos indígenas y la constitución julio 1996*. México, 1996.
- _____. "La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América" en *América Indígena*, Vol. LII, Núm. 1-2, enero-junio 1992.
- Suárez, Rocío y Ludia Van Remmen, *Hacia una nueva cultura feminista: una semblanza histórica del CIDHAL*, Academia Mexicana de Derechos Humanos México, 1997 (Serie ONG de los sesenta, 8).
- Varela, Roberto. "La sociedad civil desde la antropología política", Ponencia presentada en el *Seminario Sociedad Civil, Movimientos Sociales y Democracia*, el Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, abril-junio de 1996.
- Vázquez León, Luis. "La práctica de la antropología social durante el cardenismo" en: *Cuicuilco*, Año II, No. 5, México.

World Council of Churches. *Declaration of Barbados. For the liberation of the indians*, White Roots of Peace, New York, s/f.