

EL PROCESO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Norka LÓPEZ ZAMARRIPA*

SUMARIO: I. *Introducción* 1. *Concepciones de Organismo no Gubernamental (Ong)*, a) *Definición Legal*, b) *La Vía Jurídico-Legal*. c) *Vías de Identificación*. d) *Definición Funcional*. 2. *La Transformación Social de las Ong y sus Generaciones*. a) *Libertad de Asociación*. b) *Convenios Regionales*. c) *Protección Constitucional*. d) *Protección*. e) *Constitucional*. f) *Estabilidad Social y Estado de Derecho*. 3. *Origen y Evolución de las Ong en México y América Latina*. a) *La Experiencia Brasileña*. 4. *Relación entre las Organizaciones Políticas, los Partidos y las Ong en México y América Latina*. 5. *Relaciones Sociedad Civil–Ong*. 6. *Redes y Alianzas en América Latina*. 7. *Participación en Foros Internacionales*. 8. *Consideraciones Finales*. II. *Las Organizaciones no Gubernamentales y la Globalización*. III. *La Gobernabilidad de las Organizaciones no Gubernamentales*.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien el objeto de estudio de este artículo se centra en el proceso de desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales, tanto en México como en América Latina, es pertinente ubicar la evolución histórica del concepto de sociedad civil. La sociedad civil tomó forma cuando la Iglesia dejó el Gobierno, o co-gobierno, del cuerpo político, o fue expulsada de él para ocupar su nuevo lugar como un elemento esencial de la sociedad civil y de ahí se desglosa la consideración de las Organizaciones no Gubernamentales. En esta comprensión, destaca el pensamiento de los Iusnaturalistas del siglo XVIII, en el que la sociedad civil se consideraba como origen del Estado frente a la llamada ‘sociedad natural’. Sin embargo, eso no garantizaba la condición de

* Doctora en Derecho Internacional, profesora en Licenciatura y Posgrado en Derecho en la UNAM.

sociedad política a la llamada sociedad civil, que dependía del establecimiento previo de un contrato social, como lo concibe Rousseau, mientras que Hegel reflexionaba que la sociedad civil es el espacio social de intermediación de intereses comunes de las familias y los individuos en relación con el Estado.

Esto deja ver de manera evidente, el pensamiento de Alexis de Tocqueville, quien aborda los regímenes democráticos, en los que el ciudadano es independiente aunque débil, por lo que se requieren las agrupaciones sociales formadas en el interior de la sociedad para garantizar la civilidad y el abandono de la barbarie. De modo análogo, para Antonio Gramsci la sociedad civil es el espacio de constitución y disputa de la hegemonía política, en donde la cultura y la ideología cobran especial importancia. De tal suerte que la sociedad civil organizada funcione como un espacio en donde se ejerzan la articulación de alianzas y políticas alternativas de los grupos en el poder.

Para el pensamiento económico clásico, la sociedad civil representa la posibilidad de autorregulación de las fuerzas del mercado sin intervención estatal. Ejemplo de ello son Adam Smith y Alfred Marshall, quienes concibieron el mercado en pleno empleo y sin crisis, por lo que a la sociedad civil le corresponde el papel de mecanismo de autocontrol. En efecto, la sociedad civil está integrada en el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Por su parte, Karl Marx considera que la sociedad civil se confunde con la sociedad burguesa, y en ese sentido expresaría los principales intereses dominantes del capital.

En este contexto y con diversas concepciones teóricas tan disímiles, surgen los patrones de funcionamiento y operación de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en los movimientos sociales latinoamericanos. En primer lugar aparecen estas organizaciones concebidas a partir de la premisa de que hay una relación de polaridad entre Estado y sociedad civil.¹

1. CONCEPCIONES DE ORGANISMO NO GUBERNAMENTAL (ONG)

Fundación, asociación, sociedad, fideicomiso de caridad, corporación sin ánimo de lucro u otra persona jurídica que no sea considerada parte del sector gubernamental, reside en que las decisiones son a través de sus propios estatutos, cuenta con autodeterminación.

¹ POCHMANN, Marcio, *De la sociedad civil a las ONG*, en *foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2002.

En la actualidad no existe una definición homogeneizada que sea aceptada para conceptuar a las ONG; Sin embargo, se pueden distinguir dos amplios grupos de definiciones.

1. Por sus rasgos operativos de las organizaciones de carácter privado, es decir no forman parte del gobierno, son sin fines de lucro y se gobiernan por sí mismas, al mismo tiempo involucran participación voluntaria.
2. Por su identidad y representación de demandas, sus sectores populares, organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria orientadas a intervenir a favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad.

En sentido estricto, el concepto de ONG apareció en la década de 1950, en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU), como: un organismo internacional no establecido por acuerdos gubernamentales. Desde ese momento, el término ONG se asoció con las intervenciones de nivel internacional o supranacional.

Sin embargo, surgieron algunas discrepancias con el uso del término ONG, cuando este empezó a ser empleado para referirse al contexto nacional. En un principio se empleaba en los países desarrollados para enmarcar las iniciativas de cooperación y desarrollo.

Algunos países desarrollados, como Alemania, ya utilizaban el término ONG en los años sesenta, sobre todo al interior del gobierno y en especial cuando se hablaba de medidas que tenían la finalidad de apoyar el desarrollo mediante organizaciones no estatales (*Nicht Staatliche Organisationen*), sobre todo asociaciones de cooperación vinculadas con las iglesias católica y evangélica.

El concepto de organismo no gubernamental encierra en sí mismo una connotación negativa, puesto que, antes de definir cuál es su significado, sugiere en su propia definición lo que no es; es decir que aparece como una entidad organizacional que se excluye, diferenciándose a sí misma, de las instituciones e instancias gubernamentales.² La conceptualización de las Organizaciones no Gubernamentales conlleva a definiciones jurídicas, estructuras internacionales, herencias culturales y tradiciones políticas y organizativas, que varían en cada región o país. Su sentido ha variado sustancialmente desde su origen.

Ya lo hemos visto: al analizar a las Organizaciones no Gubernamentales éstas encuentran su origen en la Organización de las Naciones Uni-

² RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, *Léxico de la política*. FCE-FLASCO, México, 2000.

das (ONU), en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, para referirse a un grupo de personas que no tenían representación oficial de sus naciones de origen, pero que participaban en algún organismo integrante de la (ONU).

Estos grupos desempeñaron funciones de intermediación en el espacio de concertación internacional abierto durante la posguerra.³

Al mismo tiempo, podemos observar que el término de ONG fue acuñado con el fin de denominar a todas aquellas organizaciones internacionales cuya constitución no era consecuencia de un tratado intergubernamental. Las Organizaciones no Gubernamentales fueron consideradas agrupaciones internacionales independientes de los gobiernos, producto de los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo entre los países de Europa Occidental y los que se encuentran en vías de desarrollo.

La idea alude a cualquier asociación internacional de carácter permanente, constituida por particulares de diferentes países, con propósitos no lucrativos. A partir de esa concepción, otros organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales responden a imperativos de viabilidad técnica y organizacional. Esta connotación puede ser flexible y ambigua, de tal suerte que puede ser adaptada según la región, proyecto y tipo de acuerdos internacionales entre países y organismos.

El Banco Mundial define a los organismos u organizaciones no gubernamentales como “grupos o instituciones de carácter privado, total o parcialmente independientes del gobierno”, cuyos objetivos son sobre todo de índole humanitaria o cooperativa, más que comerciales. Son entidades privadas en naciones industriales que apoyan el desarrollo internacional; grupos locales organizados en el plano regional o nacional y grupos comunitarios dirigidos por sus propios miembros.⁴

Las Organizaciones no Gubernamentales incluyen asociaciones religiosas y de beneficencia que movilizan fondos privados para el desarrollo, proporcionan alimentos y servicios de planificación familiar al mismo tiempo que fomentan la organización comunitaria. De esta manera, abarcan cooperativas independientes, asociaciones comunitarias, sociedades de usuarios de servicio público, grupos de mujeres y asociaciones pastorales. Igualmente, son ONG los grupos cívicos que

³ Organización de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas para la Cooperación y el Desarrollo*, 1950, ONU, Nueva York.

⁴ Banco Mundial (1991), *El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington, D.C.

procuran que se tome conciencia de los problemas sociales y ambientales e intentan influir en las políticas públicas.

Las definiciones de ONG elaboradas por los organismos internacionales, si bien no aclaran el carácter específico de éstas respecto a otro tipo de organizaciones, sí permite diferenciar un conjunto de organizaciones que se conciben desiguales de las que integran el sector empresarial y el mercado, por un lado, y de las que integran el sector público y el gobierno por el otro.

Las Organizaciones no Gubernamentales se han autodefinido como parte del tercer sector, el cual se concibe como: “Un sector privado no lucrativo, orientado hacia fines públicos, el cual busca completar las acciones del gobierno y del mercado para atender las necesidades sociales, cuyo fin es la consecución de un bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promoviendo la participación progresiva de la sociedad”, en los espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal.⁵

En general se conciben a sí mismas como organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro, pero organizadas para producir bienes y servicios a la comunidad. También como un sector voluntario, solidario, filantrópico; como organizaciones sociales autónomas de promoción social y desarrollo, en un sentido más amplio como parte de un tercer sector, alternativo al mercado y al Estado.⁶

Podría decirse de manera sintética que la definición que las propias Organizaciones no Gubernamentales han construido, se refiere a agrupaciones civiles que no persiguen fines de lucro y que se dirigen fundamentalmente a la beneficencia y promoción social, enfocándose a problemáticas específicas.

Marcio Pochmann⁷ reflexiona que el concepto de Organización no Gubernamental logra asociarse con las funciones no desempeñadas por el Estado y correspondientes a la sociedad civil. En este sentido, los fundamentos discursivos y el perfil de la actuación de gran parte de los movimientos sociales latinoamericanos ayudan a comprender mejor la dinámica de las relaciones de las ONG, al interior de la sociedad civil.

⁵ GARCÍA, Sergio y ARMIJO Natalia (coord.), *Organizaciones no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, 2a. Ed., Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Demos IAP e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP, México, 1997.

⁶ CONCHA, Miguel, *Las organizaciones civiles y la lucha por la democracia*, en Justicia y Paz, información y análisis sobre Derechos Humanos, núm. 33, año IX, enero-marzo 1994, pp. 33- 37.

⁷ POCHMANN Marcio es doctor en Economía, profesor del Instituto de Economía e investigador del Centro de Estudios Sindicais y de Economía do Trabalho de la Universidade Estatal de Campinas, Sao Paulo.

Un organismo no gubernamental forma parte de las instituciones y organismos de la sociedad civil, que intentan materializar nuevas formas de solidaridad y generar sobre todo un aprendizaje colectivo, que sólo es posible en la esfera pública, puesto que implica un flujo constante de información, pero fundamentalmente de comunicación entre actores.⁸

Una de las características distintivas de un organismo no gubernamental es que, comparativamente con otras organizaciones y asociaciones que integran la sociedad civil, las ONG no tienen un carácter representativo, característica que las diferencia de los sindicatos y movimientos sociales, es decir no pueden hablar o actuar en nombre de terceros.

Por su parte, diversos teóricos señalan diferentes definiciones y conceptos de ONG. Asimismo, coinciden en que el principal problema al que nos enfrentamos al analizar las ONG con las definiciones, ya que se utilizan diferentes términos para referirse a este tipo de institución: “organizaciones no gubernamentales”, “organizaciones o instituciones privadas sin fines de lucro”, “organizaciones voluntarias” u “organizaciones filantrópicas”.

a) *Definición legal*

Es necesario señalar que se reconocen dos tipos de Organismos no Gubernamentales, que son de suma importancia, porque de ellos dependen los derechos y las obligaciones que la legislación les asigna:

MBGO's Beneficio Mutuo.

PBGO's Beneficio Público.

1.- *Beneficio Mutuo.* De beneficio mutuo o interno por un determinado grupo de individuos, que pertenecen las más de las veces a una organización manejada y controlada por sus propios miembros. Generalmente están destinadas al beneficio y, por ende, sus siglas son MBO. Un ejemplo, hará comprender claramente de qué se trata. Gremios, grupos deportistas, escritores.

2.- *Beneficio Público.* Que tienen por misión el beneficio de toda la sociedad o de segmentos del conjunto de la sociedad, que corresponde generalmente a las organizaciones de beneficio público, cuyas siglas son PBO. (No-iglesia, no partidos políticos).

⁸ GIDDENS, Anthony, *La constitución de la sociedad, Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.

Una definición estructural-operacional ha sido desarrollada por la Universidad John Hopkins. Parte de la estructura básica y el modo de operación de las instituciones. Aquellas que conforman el tercer sector cumplirían con varias de las siete características principales:

- ✦ Formales: Deben tener algún grado de institucionalización. Si no es a través de un registro legal, puede manifestarse por reglas de procedimiento.
- ✦ Privadas: No deben ser partes del aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. Sin distribución de beneficios: Pueden acumular excedentes, pero estos no deben distribuirse entre socios o directores, sino que deben ser reinvertidos en relación con los objetivos básicos de la organización.
- ✦ Autogobernadas: Deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno, y no estar controladas por entidades externas.
- ✦ No comerciales: No deben estar organizadas principalmente para objetivos comerciales. Esto significa que no pueden tener ganancias de sus actividades.
- ✦ No partidarias: No deben estar principalmente comprometidas en promover candidatos políticos. Esto significa que no pueden embarcarse en actividades políticas no partidarias.
- ✦ Voluntarias: Deben incluir algún grado significativo de participación voluntaria. Esta definición parecería ser entonces la que posee menos desventajas, siendo posibles aplicarla a una amplia variedad de instituciones en diferentes contextos nacionales.

Otros autores afirman que una de las ventajas de la definición estructural operacional, es que permite ampliar el foco de atención más allá de las ONG, ya que en estos países generalmente es a partir de ellas que el tercer sector ha sido definido.

b) *La vía jurídico-legal*

A pesar de no existir un cuerpo de leyes coherentes e integradas, que cubra en su totalidad lo que serían las organizaciones sin fines de lucro, esta vía posee la ventaja de permitir localizar fuentes de información estatales, pues cada figura jurídica está reglamentada específicamente y posee un organismo de control por parte del Estado.

c) *Vías de identificación*

Las asociaciones civiles y las fundaciones:

Las diferencias fundamentales, entre ellas resultan de sus respectivas estructuras. Mientras que las asociaciones civiles presentan esquemas de participación abiertos en la figura de la asamblea, donde es representada la masa de asociados; las fundaciones tienen una estructura jurídica y funcional cerrada, sin la existencia de asociados ni de asambleas. En otro sentido, cuando en la asociación, los beneficiarios directos son los miembros de la misma cooperación, en la fundación la actividad benéfica está dirigida en forma indeterminada hacia la comunidad total o hacia lo público en general.

Las entidades de bien público no gubernamentales:

Se consideran entidades de bien público todas aquellas instituciones de asistencia social que, “Sin propósito de lucro, tengan por finalidad ayudar a las personas necesitadas, ya sea en los aspectos relacionados con la salud, la situación económica o la educación física, intelectual y moral de los habitantes”. (Sirolli 1991).

Las mutuales:

En la legislación se consideran mutuales todas aquellas asociaciones “constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica”.

Definición económica financiera:

El interés por darle una definición económica a las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPSFL), se encuentra en la pretensión de calcular cuál es su aporte al Producto Bruto Interno. Para poder circunscribir a las IPSFL en las cuentas nacionales, se les distingue en cinco tipos distintos que se utilizan para comprender mejor la conceptualización de un Organismo no Gubernamental.

1. IPSFL producen bienes o servicios de mercado utilizados principalmente por el sector productivo, financiadas básicamente por aquéllos que reciben el bien o servicio.
2. IPSFL producen bienes o servicios de mercado utilizados principalmente por los hogares, los que pagan una proporción elevada del costo del bien o servicio que perciben, siendo las instituciones proveedoras del servicio de salud, de educación y esparcimiento, las principales actividades incluidas dentro de la categoría.
3. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado utilizados por los miembros que conforman la IPSFL. Son creadas por la asociación de personas u hogares con el fin de proveer bienes o servicios para beneficio de los propios miembros.
4. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado comprometidos en la realización de actividades con fines caritativos o intangibles. La institución que provee el bien o servicio lo ofrece a personas que no son miembros de ella, a partir del hecho de las necesidades que los sujetos receptores tienen.
5. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado, financiadas y controladas por el gobierno.

d) *Definición funcional*

Otra forma de identificar a las Organizaciones no Gubernamentales es tomando en cuenta sus propósitos y funciones. Una clasificación viable para esta alternativa es la siguiente:

- ✦ Instituciones de colectividad extranjeras;
- ✦ Instituciones relacionadas a la mujer: organizaciones de mujeres o que desarrollan actividades o servicios destinados a mujeres;
- ✦ Organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo: instituciones no gubernamentales, sin fines de lucro, con equipos de trabajo conformados total o parcialmente por técnicos y/o profesionales, cuyos objetivos son de promoción y desarrollo y que realizan su trabajo en una población de bajos recursos, externa a la institución, generalmente a través de la modalidad mini proyecto;
- ✦ Establecimientos asistenciales de salud;
- ✦ Clubes de barrio.

2. LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE LAS ONG Y SUS GENERACIONES

Una de las vías para que las organizaciones sociales logren un mayor impacto, consiste en establecer alianzas y redes en torno a objetivos comunes de trabajo.

Se cataloga a las Organizaciones no Gubernamentales por su vocación, tipo de actividades, alcance geográfico y estrategia general. Se señala que existen ONG de primera, segunda, tercera y cuarta generación.

De ahí la importancia de contar con perspectiva crítica a la hora de establecer estrategias, la necesidad de reconocimiento de la estructura de oportunidad política, o las condiciones para encontrar espacios de confluencia conservando las particularidades propias.

En algunos de los estudios que proliferan sobre estas organizaciones y en especial las que se dedican a la cooperación para el desarrollo, se suele hacer una codificación generacional de las mismas: La primera, caracterizada como asistencialista, surgió alrededor de 1945, en un contexto de posguerra, basada en la necesidad de realizar acciones de emergencia y asistenciales, diagnosticando el problema abordado como escasez de bienes y recursos, con un plazo de actuación a corto plazo y dirigida a individuos y familias muy concretas.

La segunda generación es la que se orienta hacia 1960 y tiene como paradigma el modelo de desarrollo del Norte, analizan los problemas de los países del Sur como la falta de recursos económicos y tecnológicos y de cobertura de las necesidades básicas. Su tiempo de actuación depende de cada proyecto y están orientadas fundamentalmente a determinadas comunidades o poblados. Conciben la relación entre las Organizaciones no Gubernamentales del Norte y del Sur únicamente en términos de transferencia de recursos económicos y ponen en práctica una estrategia basada en la sensibilización dentro del Norte, lo cual las lleva a los primeros conflictos en la captación de recursos privados.

La tercera surge alrededor de 1973 (año que se considera crítico en el ámbito internacional), cuestionando el modelo de desarrollo del Norte y entendiendo que debe impulsarse un desarrollo propio de los países del Sur como proceso auto sostenido de carácter político.

El problema que enfrentan parte de la constancia de las limitaciones institucionales y de una visión crítica de las políticas nacionales e internacionales así como de los conflictos existenciales entre las élites locales y grupos económicos transnacionales. El tiempo de actuación es ya indefinido, puesto que se impone una visión a largo plazo y abarcando ámbitos a escala regional, nacional y estatal.

La relación con las contrapartes del Sur es concebida de manera distinta, basándose en la corresponsabilidad para el desarrollo.

La estrategia que pone en práctica es distinta a las anteriores, puesto que parte de sus animadores proceden de la generación de protesta del 68 y se plantean como tarea la concientización sobre los actores causantes de la pobreza, la denuncia del hambre y del comercio desigual. Es posible que la petición de 0.7% del PIB para ayuda al desarrollo, sea la expresión simbólica del desafío de estas organizaciones a los Estados para que cumplan, al menos, las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas.

Se habla de una cuarta generación, surgida en el año 1982, que adopta una concepción del desarrollo mucho más compleja que las anteriores, basada en la idea de que aquél ha de ser equitativo socialmente y sostenible ecológicamente tanto a escala local como global. Quizás la expresión *empowerment*, institucionalizada por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sea la más representativa de este tipo de Organizaciones no Gubernamentales; Esa palabra, traducida unas veces como capacitación, otras como empoderamiento, se refiere a que los grupos marginados deben lograr entender la naturaleza de su situación para poder actuar de manera eficaz y erradicar sus causas.

Desde este enfoque la pobreza es considerada como la negación de los derechos humanos, planteándose la necesidad de superar la falta de desarrollo del Sur y el mal desarrollo del Norte, así como las constricciones existentes a escala local, nacional, estatal e internacional. El tiempo de actuación que se fijan estas organizaciones es también indefinido y tiene un ámbito nacional o global.

La relación con las contrapartes del Sur está en este caso basada en la acción concertada, el apoyo mutuo y la descentralización. La estrategia política combina la protesta y la propuesta mediante las movilizaciones sociales y el uso de los medios de comunicación, dedicando un especial esfuerzo a la investigación y a la formación de expertos en las distintas materias de trabajo.

La quinta generación es la que corresponde a los años noventa, en el marco de la globalización, y en ella se reconocen las organizaciones sociales que ponen en primer plano una crítica radical a los efectos sociales y ambientales de la misma, así como al concepto mismo de desarrollo. Su diagnóstico del problema, por tanto, cuestiona las causas de la desigualdad y de la crisis ecológica poniendo especial énfasis en la necesidad de una globalización alternativa y antagonista con respecto a las políticas de las principales instituciones internacionales. Su perspec-

tiva temporal de trabajo es indefinida y su ámbito es conscientemente transnacional, concibiendo las relaciones con las contrapartes en términos horizontales, alejados de toda forma de paternalismo.

De ahí que su estrategia política, si bien sigue combinando protesta y propuesta, pone mayor acento en la movilización social y en la determinación de objetivos comunes a escala global. En este caso el tema de la abolición de la deuda externa puede ser el que refleje con mayor claridad la evolución de muchas Organizaciones no Gubernamentales que, aún habiendo pertenecido originalmente a anteriores generaciones, han sufrido la influencia y el impacto de esta última.

Las Organizaciones no Gubernamentales de la cuarta y quinta generación, son las que mantienen abierto el debate respecto a la voluntad y capacidad que puedan tener para promover cambios en las sociedades del Norte. Lo primero es cuestión de proponer una terapia para los problemas diagnosticados que vaya efectivamente a la raíz de los mismos. De forma quizás un tanto simplista esto ha quedado resumido en el dilema justicia o caridad: Si las propuestas estratégicas de cambio van dirigidas a eliminar la injusticia social, ello implica un discurso y unos objetivos de alcance medio, que obliguen a las sociedades del Norte a un cambio de mirada radical en sus relaciones con el Sur, ya que, en caso contrario, la labor de las Organizaciones no Gubernamentales quedaría limitada a la simple caridad.

Pero, aún con la buena voluntad que tengan las ONG, no podemos olvidar que nos encontramos en un ciclo histórico de pesimismo cultural y de debilidad de los movimientos sociales con los que podrían aliarse para modificar sustancialmente el rumbo civilizado actual. De ahí que el riesgo radique en que sigan viendo cooptadas por un sistema de poderes, incluido el de los medios de comunicación, que tienden a neutralizar las denuncias de la injusticia social a través de iniciativas de imagen ligadas a la ayuda al desarrollo o formas de intervencionismo humanitario, cuando se producen situaciones de emergencia.

Una alternativa a las tensiones que atraviesan las ONG vinculadas a proyectos facultativos de la sociedad, es que éstas deben saber mantener el equilibrio entre, la presión sobre los poderes para conseguir modificaciones parciales de sus relaciones con el Sur y, el desarrollo paralelo de un discurso y un tipo de propuestas que vayan ofreciendo un camino alternativo de superación de la injusticia. Debe ser como algunos estudiosos sugieren, la quinta columna del Sur en el Norte, siendo conscientes de que su condición minoritaria no les impide ser capaces de convencer a la mayoría sobre la necesidad de anticiparse a las situaciones de catástrofe humanitaria, cada vez más frecuentes.

Por lo tanto, su foco de atención debería estar orientado a crear un malestar cultural tal, en nuestras sociedades, que forzara a cuestionar conceptos de crecimiento económico, desarrollo y otros, en un segundo aspecto del análisis, proyectarse un cambio de modo y calidad de vida que fuera compatible con la erradicación de la pobreza, el reparto de la riqueza y la reconciliación con el conjunto de seres humanos. Este propósito no es sólo cuestión de legislaciones sino de reforma cultural y moral de nuestras sociedades. Este último no significa minimizar la importancia de los cambios legales que pueden lograr y, de ahí que todo lo que implique cuestionar la concepción y la práctica dominante en las relaciones Norte-Sur debe ser estimulado por las ONG.

Del mismo modo que sus proyectos locales con organizaciones del Sur, deben servir para demostrar que lo que están proponiendo son alternativas factibles que apuntan hacia otro modelo de sociedad. Pero, si esos cambios se dan por arriba, estrictamente por la vía de los expertos y de una coloración solidaria de los gobiernos, el riesgo con el que se enfrentan es el de verse reducidas a la tarea caritativa antes reprochada, convirtiéndose así, en instrumentos de legitimación de esos mismos gobiernos.

a) *Libertad de Asociación*

Las legislaciones que autorizan que las Organizaciones no Gubernamentales logren constituirse como personas jurídicas, desempeñan un papel crucial para asegurar que la libertad de asociación, consagrada en el Derecho Internacional y en las constituciones políticas nacionales, sea a la vez real y significativa. Cuando se está en capacidad de formar una asociación para la defensa de los derechos de los arrendatarios, una organización para la promoción de la educación de las mujeres pobres, una entidad para la protección del ambiente, es cuando se percibe más integralmente la libertad de asociación.

Se reconoce a la libertad de asociación como: “La facultad reconocida a los individuos para asociarse pacíficamente con sus semejantes, con cualquier objeto lícito”, el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo aborda ampliamente.⁹

⁹ Artículo 9° constitucional: “ No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

De la misma manera, la libertad de expresión, que también está protegida por el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, tiene poco significado para la mayoría de los individuos, a menos que sea desarrollada mediante ordenanzas que permitan la conformación de grupos de interés.

Las leyes que permiten y protegen a las Organizaciones no Gubernamentales, hacen realidad las libertades de expresión y de asociación. En otros términos, la ausencia de normas que autorizan la existencia de la ONG debidamente constituidas, puede amenazar o reducir en tal medida el derecho de los individuos a asociarse de manera plena y significativa, que lograría suscitar que el comité de Derechos Humanos creado dentro del marco del Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, estuviese dispuesto a abrir un proceso por esta omisión.

La libertad de asociación es uno de los principios fundamentales menos desarrollados del Derecho Internacional Humanitario. El artículo 20 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, protege el derecho de los individuos a “reunirse o asociarse de manera pacífica”. El artículo 19 establece que “todas las personas tienen el derecho a la libertad de opinión y expresión”.

Si bien no es un tratado obligatorio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha causado un poderoso impacto sobre el desarrollo del Derecho Internacional humanitario.

Evidentemente, el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966, es un tratado multilateral con carácter obligatorio, que ha sido ratificado por más de 135 países. Los artículos 21 y 22 del Acuerdo garantizan, respectivamente, el derecho de realizar asambleas pacíficas y la libertad de asociación.

El convenio exige que los Estados signatarios ajusten su legislación de manera que reconozca y proteja los derechos establecidos por el Acuerdo. Los Estados signatarios sólo pueden restringir los derechos protegidos por la avenencia, tales como el de asociación, cuando la limitación esté expresamente autorizada por la ley y ello si la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger los intereses legítimos de la seguridad nacional, la seguridad pública, la moral o la salud públicas, o bien los derechos de libertad de los demás conciudadanos.

En Estados en los cuales el derecho de asociación consagrado en el Convenio Internacional está claramente reconocido, se le considera siempre un derecho del que gozan las personas. De manera que, aún cuando el Derecho Internacional exija que los países que se sometan al Acuerdo adopten las ordenanzas que aseguran la protección de la libertad de asociación, ello no significa necesariamente, que deban expe-

dirse legislaciones que autoricen la existencia de Organizaciones no Gubernamentales formalmente establecidas.

No obstante, si una asociación de individuos asume un carácter permanente o institucional, puede argüirse que debe autorizársele el *status* legal formal y que la organización tiene el derecho de funcionar de manera libre y efectiva para permitir el amplio ejercicio de los derechos de libertad de asociación por los individuos que la constituyen.

b) *Convenios Regionales*

La Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950, consagra la libertad de asociación en su artículo 11 y la libertad de expresión en su artículo 10, y crea la Comisión Europea para los Derechos Humanos, para hacer realidad los derechos protegidos por el Acuerdo. El Consejo de Europa impone a cada uno de los Estados miembros la obligación de respetar estos derechos. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Derechos de los Pueblos de 1981, brinda una protección parcialmente ambigua al derecho de asociación.

La Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969, instituye en su artículo 16, una protección amplia del derecho de asociación; otro tanto ocurre con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, cuando garantiza el “derecho de asociarse con otros para promover, ejercer y proteger sus legítimos intereses, ya sean de naturaleza política, económica, religiosa, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otra naturaleza”. No existen convenios regionales en Asia o en Oriente.

c) *Protección Constitucional*

Ciertamente, las Constituciones de casi todos los países garantizan la libertad de asociación. Sin embargo, se circunscribe el derecho a asociarse para propósitos legítimos o se advierte que esta libertad debe ejercerse de acuerdo con la ley o, en fin, se emplea una frase similar sin hacer aclaración sobre las restricciones que puede imponer la legislación sobre la materia.

d) *Estabilidad Social y Estado de Derecho*

Es inevitable que existan diferencias entre los individuos de una sociedad y es también necesario que estas diferencias se expresen de una u

otra manera. Esta es, esencialmente, la otra cara del pluralismo: la diversidad no es sólo deseable sino necesaria.

En toda sociedad, la gente proviene de distintas tradiciones étnicas, hablan distintos lenguajes y practican diferentes religiones. Las personas tienen distintos sexos, diferentes edades y siguen distintas vocaciones y profesiones. Estas diferencias surgirán, tarde o temprano, y tendrán que ser expresadas de manera lícita o ilícita.

Una de las funciones apropiadas y primordiales de las legislaciones sobre el sector de las Organizaciones no Gubernamentales, es precisamente permitir y estimular la existencia de distintas clasificaciones y brindarles protección reglamentaria; como también proteger al público contra el abuso y el mal manejo de las ONG, exigiendo a éstas la transparencia y responsabilidad apropiadas, especialmente en lo que concierne a la utilización de recursos públicos o de fondos donados por el público en general, mediante el estímulo a la autorregulación por parte del sector de las Organizaciones no Gubernamentales.

Las ordenanzas sobre el sector de las ONG, debieran permitir la existencia reglamentaria de tal grupo y brindarle protección jurídica, siempre y cuando las Organizaciones no Gubernamentales que el grupo organice satisfagan los patrones de la legalidad y se comporten responsablemente.

En todo caso, las leyes de las Organizaciones no Gubernamentales constituyen una válvula de seguridad esencial con respecto a las presiones sociales y las energías que se acumulan ineludiblemente en toda sociedad. La existencia de numerosas y diversas ONG es una característica de sociedades pacíficas y estables en las cuales reina un profundo respeto por el Estado de Derecho.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ONG EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Su origen se atribuye a diversas causas, entre las que acentúa la agudización de los problemas sociales como consecuencia de crisis económicas y gobiernos autoritarios, a la par del desarrollo de una mayor conciencia cívica, mayor acceso a los medios de información y comunicación, al colapso de las izquierdas, y la desilusión de la población en los partidos políticos, entre otros.

Las Organizaciones no Gubernamentales en América Latina son la expresión del proceso de reorganización y constitución de la sociedad

civil, como parte de las causas de transición y democratización de las sociedades latinoamericanas.¹⁰

La presencia de las ONG en América Latina se ubica a partir de los años treinta, cuando se da la ruptura del orden económico liberal, el cual posibilitó que sectores importantes de las economías latinoamericanas adoptaran proyectos nacionales de desarrollo. Además, el avance de la industrialización y la urbanización dio origen a nuevas perspectivas para el nacimiento y fortalecimiento de entidades y acciones promovidas desde el interior de los movimientos sociales. Antes de esa época, las sociedades de ayuda mutua representaban la organización de algunos sectores de la sociedad civil.

Las ONG surgen en América Latina durante la década de 1950, ligadas sobre todo a la iglesia católica. Este surgimiento se explica debido a que la iglesia se consideraba el único sector que no estaba virtualmente relacionado de manera directa con las instituciones del mercado, ni con las instituciones estatales, aparecía de igual forma desligado de los partidos políticos y los movimientos sociales que habían radicalizado sus posturas políticas en la región.

En América Latina, y específicamente en Brasil, el término ONG adquirió importancia a partir de la década de los ochenta, como una manera de identificar a las entidades relacionadas con los movimientos populares, especialmente en el área de promoción social. Así, las ONG sin fines de lucro, llegaron a conocerse como Centros Populares en las áreas comunitarias de educación, documentación, servicios jurídicos y asistenciales.

Hacia la década de los ochentas, las ONG latinoamericanas adquirieron legitimidad y empezaron a ser consideradas como recursos alternativos de acción colectiva. Su función original como benefactoras de los pobres fue disminuyendo a medida que diversos actores confluieron en el espacio de los organismos no gubernamentales. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se multiplicaron rápidamente, y establecieron redes de comunicación hacia el exterior.

En el conjunto de los países latinoamericanos es posible identificar dos fases bien distintas de evolución de las ONG. La primera fase tiene que ver con la constitución de organizaciones populares de defensa del

¹⁰ CAVAROZZI, Marcelo y PALERMO Vicente, *Estado, sociedad civil y organizaciones populares vecinales en Buenos Aires: actores clave de la transición a la democracia en Argentina*, en Charles A. Reilly (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, 1994. pp. 31-48.

orden democrático, durante el predominio de los regímenes autoritarios que enfrentaron gran parte de América Latina entre las décadas de los sesenta y ochenta.

La segunda, se considera de evolución y se ubica a mediados de los ochenta, luego del restablecimiento de los regímenes democráticos, cuando los países latinoamericanos adoptaron medidas de ajuste estructural en sus economías.

Como resultado, el surgimiento y la difusión de las Organizaciones no Gubernamentales se relaciona de alguna forma con la reconceptualización de la actuación del Estado y con el nuevo impulso de las fuerzas del mercado.

Destaca de manera especial, que durante las décadas de los cincuenta y sesenta, y durante el desajuste entre los costos de la vida urbana y el nivel de rendimiento de la población, o la lucha campesina contra la explotación de los grandes terratenientes, se crearon diversos centros populares dirigidos por los movimientos sociales organizados. Asimismo, se da la presencia de organizaciones corporativas, lo cual causó una intensa movilización social y cultural en América Latina, sobre todo por el fortalecimiento de organizaciones pertenecientes a las comunidades de origen obrero-popular.

En el contexto de la Guerra Fría, el incremento de las movilizaciones sociopolíticas en América Latina, propició una serie de medidas de naturaleza autoritaria y dictatorial.

Como resultado, las dictaduras militares que apresaron a diversos líderes y provocaron la desorganización de la sociedad civil, cancelaron otros canales institucionales de participación, como: partidos políticos, entidades estudiantiles y sindicatos. En este ambiente de represión de las libertades individuales y democráticas, los mecanismos de comunicación fueron fuertemente censurados, y apareció, en terceros países, la lucha armada.

Con todo y la represión, hubo un surgimiento gradual de organizaciones civiles comprometidas con la defensa de las libertades individuales y los derechos políticos. La llegada de nuevos personajes en la escena política y social, devino en la creación de ONG orientadas tanto a la profundización de los antiguos centros populares y de promoción social, como a las iniciativas dirigidas al desarrollo ciudadano con fundamento en la defensa de la democracia en los países latinoamericanos.

En ese entorno adquirieron especial importancia las asociaciones de prensa alternativa comprometidas contra la censura; los grupos vecinales que promovían los intereses populares; las organizaciones de empleados que funcionan de manera paralela a la estructura sindical

oficial; los grupos de defensa de los derechos humanos; los grupos que denuncian la desaparición forzada de perseguidos políticos por los regímenes autoritarios; los grupos de lucha contra la pobreza, entre muchas otras agrupaciones que contaron con el apoyo de diversas religiones, en especial la católica, como resultado de la llamada Teología de la Liberación. En este conocimiento, la sociedad civil impulsaba el surgimiento y difusión de estas organizaciones no gubernamentales.

El fin de los regímenes autoritarios, en el marco de la transición política para la redemocratización de diversos países latinoamericanos, hizo posible la consolidación de otras Organizaciones no Gubernamentales. Diferentes organizaciones, se disolvieron ante la reconstitución de los partidos políticos, la recomposición de los sindicatos y las entidades estudiantiles, o ante la vigencia de las libertades individuales y de prensa.

Parte importante de sus esferas de intervención se concentró fuertemente en la lucha contra regímenes autoritarios, responsables de la marginación de importantes sectores sociales. La convocatoria de las Organizaciones no Gubernamentales creadas con miras a la reconstrucción del orden democrático, favoreció su orientación posterior hacia la intervención en las políticas públicas.

Por un lado, asistimos al llamado a la acción por parte de las ONG en la esfera de los derechos civiles y humanos, con objeto de atenuar la serie de injusticias cometidas contra los pueblos latinoamericanos, como el menosprecio por la vida, la falta de ética política, la malversación de fondos y la impunidad, entre otras. A esta misma perspectiva se aunaron las demás organizaciones que tenían, hasta entonces, una inclinación mayor hacia la filantropía, con las numerosas instituciones asistenciales, asumiendo funciones de solidaridad, defensa de la ciudadanía y de sectores específicos de la población, como niños, personas sin hogar, ancianos y enfermos. De manera similar, las ONG apoyadas por recursos del sector privado pusieron énfasis en la responsabilidad social que tienen las empresas.

Por otro lado, el aumento de las situaciones de riesgo para el medio ambiente y de condiciones de producción destructivas, favoreció la constitución de ONG orientadas a la defensa ecológica o de sectores específicos de la población, como los trabajadores del caucho o los indígenas. De la misma forma, temas de alcance internacional como minorías culturales, desigualdad racial o cuestiones de género movilizaron a las organizaciones no gubernamentales.

Las reformas institucionales, sobre todo a través de nuevas constituciones, dieron origen a principios democráticos como la descentraliza-

ción del poder, especialmente en relación con el papel del Estado, en las más diversas áreas. De esa forma, la conquista democrática reforzó el papel de las ONG existentes, en gran parte debido a la organización de la sociedad civil, lo que contribuyó a dejar de definir como oposición al sistema político y convertirse en pieza clave en la conformación de las instituciones.

Las crisis económicas en América Latina, desde principios de los ochenta, al igual que el incremento de la deuda externa, resultado del ajuste estructural y macroeconómico de la administración de Ronald Reagan, ocasionó el deterioro del cuadro socioeconómico en general. En los años ochenta, en plena década perdida desde el punto de vista económico, comenzó a darse una fuerte presión para que las economías latinoamericanas llevaran a cabo programas de ajuste estructural.

Durante el Primer Encuentro Internacional de Organismos no Gubernamentales, que tuvo lugar en agosto de 1991, en la ciudad de Río de Janeiro, la definición de ONG se ubica en el sentido de un espacio distinto del mercado y del Estado, Fue con la realización de la Conferencia ECO-92, que el término ONG se volvió de uso común en América Latina, dando origen a una etapa de rápida proliferación en la cual las Organizaciones no Gubernamentales funcionaron como factores de estructuración de la sociedad civil en diferentes ámbitos, especialmente en los asuntos ambientales. El surgimiento de temas relacionados con la responsabilidad social de las empresas, también contribuyó al fortalecimiento de ONG asociadas con el sector privado de América Latina y financiadas por él.

Por su parte, el Consenso de Washington y sus recomendaciones, se aplicaron en diversos países latinoamericanos, haciendo énfasis en la reforma del Estado y en el aumento de las fuerzas del mercado. Esto condujo a la generalización de las políticas macroeconómicas de corte neoliberal.

Las Organizaciones no Gubernamentales, como su propio nombre lo indica, son organismos conformados por la sociedad civil. Su origen se debe fundamentalmente a la necesidad de lograr objetivos comunes y donde el Estado no tiene injerencia.

Ejemplos tenemos muchos y entre ellos se encuentra Solidaridad para el Desarrollo y la Paz, que busca como propósito primordial, una vida digna para el ser humano, igualmente Manos Amigas, institución que trabaja y está dedicada a proyectos de colaboración en atención de menores. Otra entidad es Atelier, asociación consagrada a la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina y el Mediterráneo, en sectores como información, documentación, mujeres, desarrollo local, cooperación entre pequeñas y medianas empresas.

Es tan amplia la actividad de las ONG, que podemos afirmar que los beneficios que recibe la sociedad son muchos. Como ya lo hemos visto: al analizar la participación de las Organizaciones no Gubernamentales, esta es sobresaliente, al igual que en el ámbito internacional. Médicos sin Fronteras, es una agrupación de ayuda humanitaria a poblaciones con carencias sanitarias. Otra institución admirable es Fundación Paz y Solidaridad, cuyo objetivo es la cooperación con otros países para fomentar su desarrollo propio; de esta institución sabemos que sus oficinas se encuentran en España. No podemos omitir a Comercio Justo, por la función que desempeña a favor del mercado equitativo con los países menos desarrollados.

En México, como en diversas partes del mundo, las ONG han adquirido gran importancia; el trabajo de estos organismos ha rendido frutos en diferentes aspectos; en la vida política, económica y social. Asimismo, han tenido un papel importante en la defensa por la democracia, por el voto, por los derechos humanos, por los niños, por los derechos de los indígenas. Las Organizaciones no Gubernamentales, no limitan esfuerzos para lograr el bienestar de todos; con el análisis anterior, afirmamos que el poder de la sociedad civil es ilimitado.

Muchos de los cambios que se viven en México, se deben a la labor de las Organizaciones no Gubernamentales, así como a la participación de los ciudadanos, que aspiran a una nueva comunidad. Las ONG, han rebasado a los partidos políticos, por la incapacidad de estos para resolver los problemas que aquejan a los pueblos. Falta mucho por hacer, pero estos actores de la sociedad han demostrado que las ONG son aptas para transformar al mundo. De esto ya no hay duda.

El Desarrollo de las ONG en México

Para comprender el fenómeno en el contexto mexicano de los Organismos no Gubernamentales, los analistas Gabriela Pérez-Yahuarán y David García Junco, investigan la creación, la evolución y la consolidación de las ONG en la década de los sesenta y ochenta, éstas tienen sus antecedentes en los importantes movimientos sociales de principios de siglo. Por otra parte, se ubican periodos en donde se da un impulso importante a las Organizaciones no Gubernamentales: la crisis económica de 1982, el terremoto de 1985 y las elecciones de 1988.¹¹

¹¹ PÉREZ YAHUARÁN y GARCÍA JUNCO, David. *¿Una Ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta.*

Además, podemos afirmar que el estudio de las ONG en México es muy reciente, razón por la cual ha sido una tarea difícil distinguir las legítimas organizaciones voluntarias, de aquellas creadas por el gobierno o el partido en el poder con el fin de justificar un régimen autoritario. La formación de ONG se da en dos corrientes:

1. Rechazo al régimen autoritario
2. Promover servicios que el gobierno no ha podido promover.

En este sentido, se señala que las Organizaciones no Gubernamentales formadas por partidos políticos o independientes son de la misma manera una repuesta al vacío político.

Actualmente existe una creciente interacción entre el gobierno mexicano y las organizaciones no gubernamentales. El sistema político mexicano ha reconocido el papel que juegan en una sociedad más abierta. Sin embargo, todavía no existe una definición legal de las organizaciones no gubernamentales, y como resultado se da la falta de tratamiento especial en la legislación para la correlación con el gobierno o para su situación fiscal o financiera.

El peligro de esta carencia de régimen, radica en la posibilidad del gobierno para ejercer cierta discrecionalidad en el tratamiento legal de estas organizaciones. Sobre esta necesidad de un marco legal, se explica que no únicamente se requiere dicho método legal para la operación interna de las Organizaciones no Gubernamentales, sino la creación de un correcto ambiente de competencia.

Algunos investigadores consideran que el estatismo corporativo en el contexto de los grandes movimientos sociales en América Latina, de los años cincuenta, permitieron el debate sobre las posibles vías de desarrollo y fundamentalmente el papel del Estado y la sociedad civil en este proceso.¹²

En este sentido, destaca la influencia del Banco Mundial en el diseño de las políticas para las zonas rurales de los países mal catalogados como tercermundistas, las cuales consisten en estrategias como: la reforma agraria, el acceso al crédito, el impulso de las actividades de investigación y la generación de nuevas organizaciones e instituciones rurales que realzaran la productividad del sector. Actualmente, el Banco Mundial continúa delineando las políticas de inversión y ayuda a los países

¹² Véase PARRA Manuel y REINA Miguel en su artículo *Políticas Públicas y Globalización como entorno*, en este artículo describen ampliamente el proceso de desarrollo de la sociedad civil.