

Susana Mosquera Monelos (España) *

Mecanismos jurídicos de participación de la sociedad civil ante los organismos internacionales

1. Sociedad civil, ONG y OSC

El concepto de sociedad civil nace en contraposición al concepto de sociedad natural y se ha usado desde tiempos remotos para hacer referencia a la organización social, usualmente gobernada por reglas y normas jurídicas. Probablemente la teoría del pacto social es la que mejor representa ese concepto de sociedad civil como creación humana que por contraposición no puede darse en el reino animal, y que de un modo amplio es posible equiparar al concepto de civilización.

En un sentido extenso, cuando se habla de sociedad civil se está haciendo referencia a un conjunto amplio, variado y disperso de actores que participan de diferentes formas en la acción social.¹ La sociedad civil, como sociedad de derecho y comunidad política, es un conjunto de individuos que pactan una zona, un espacio civilizador. Este concepto ha estado expuesto a diferentes enfoques y versiones —liberal, marxista, activista, posmoderna o normativa—, y ha evolucionado hasta convertirse en un con-

* Doctora europea en Derecho, Universidad de A Coruña. Estancias de investigación en la Universidad de Leuven (Bélgica), Consejo de Europa, Universidad de París II y Universidad de Laval (Canadá). Ponencias en congresos en Bélgica, Canadá, Portugal, Argentina y Perú. Fue profesora del Máster de Derecho de la Universidad de Leuven. Es profesora ayudante en la Facultad Derecho de la Universidad de A Coruña y profesora visitante en la Universidad de Piura. <smosquer@udc.es>

¹ Cf. J. Ehrenberg: *Civil Society: The Critical History of an Idea*, Nueva York: New York University Press, 1998.

cepto globalizado.² Un concepto cada vez más complejo, en el que cobra nueva importancia la idea de desarrollo económico que diferencia los países desarrollados de los países en vías de desarrollo.

La idea de sociedad civil ha experimentado un extraordinario fortalecimiento desde los años ochenta,³ hasta convertirse en el capital social que ha impulsado muchas reformas democráticas. Hasta esa fecha era posible constatar una estrecha unión entre el concepto de sociedad civil y el de sociedad política. Los problemas sociales y políticos del período de entreguerras se resolvieron con la medicación de los sistemas clásicos de representación política, pero superada esa etapa y alcanzado un nivel de desarrollo económico suficiente, con un Estado del bienestar fortalecido en muchas de las sociedades occidentales, se vuelven los ojos hacia otro tipo de problemas. La conciencia social despierta y comprende que ha dejado en manos de la política institucional muchas tareas que ésta no puede acometer en toda su justa y necesaria medida. Resurge así la sociedad civil, que ya desde los años sesenta había redescubierto su capacidad de movilización, y lo hace a través de nuevas formas de expresión: fundaciones, organizaciones de autoayuda, cooperativas, organizaciones caritativas, entidades dependientes de organizaciones políticas y sindicales, corporaciones, asociaciones eclesiales; todo sirve para dar cabida a la participación ciudadana, a través de nuevas formas de expresión de esa sociedad civil.

El papel de estas entidades en una sociedad internacional que ha dejado de tener al Estado como eje de la actividad política es de suma relevancia.⁴ De ahí que la emergencia de las organizaciones sociales que actúan en nombre del tercer sector haya conocido un progresivo fortalecimiento. Cabe apuntar que ese activismo de la sociedad civil no es nuevo, pero sí lo es su significativo incremento de los últimos tiempos. En ese sentido, frente a los viejos movimientos sociales que nacieron de la mano del movimiento y la lucha obreros, y que estaban escasamente formalizados, con un campo de acción reducido y una influencia mediática limitada, los movimientos sociales actuales —cuyo origen remoto se encuentra en instituciones históricas—⁵ cobran fuerza a fines de los años sesenta. Los movimientos de protesta estudiantil sirven de base para aportarles un nutrido y concienciado auditorio, la descolonización del tercer mundo aporta nuevas temáticas para su campo de acción y la proliferación de organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o

² Véase. M. Kaldor: *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona: Tusquets, 2003, y también R. Krut: *Globalization and Civil Society: NGO influence in International Decision-Making*, UNRISD, Discussion Paper, n.º 83, Ginebra, 1997.

³ M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.): *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, Londres: Routledge, 2004, p. 26.

⁴ F. Rubio: “Les ONG, acteurs de la mondialisation”, en *Problèmes Politiques et Sociaux*, n.º 877-878, París: La Documentation française, 2002.

⁵ Gremios, asociaciones de asistencia, entidades religiosas y de ayuda mutua.

la Organización de los Estados Americanos les ofrece una perfecta plataforma institucional para su acción política.⁶

Ya Tocqueville señaló la importancia que estos actores “ocultos” tenían en el impulso y desarrollo de los procesos democráticos, pero la singularidad de este proceso en el momento actual es su expansión, rápido crecimiento y progresiva fuerza como medios de presión política que en cierto modo vienen a suplir los mecanismos tradicionales de participación política. No obstante, hablar de sociedad civil es hablar de un concepto confuso que presenta numerosos enfoques y matices, concepto que varía según la disciplina académica desde la que se estudie. Nuestro objetivo no es otro que analizar su relevancia y significación en el seno de la comunidad internacional, de modo que no podemos ceder al impulso de las definiciones sociológicas, filosóficas, políticas o antropológicas; hemos de presentar este concepto desde su enfoque jurídico en el ordenamiento internacional y para ello no podemos partir de otro punto que el de la estructura organizativa de las Naciones Unidas.

En ese contexto se entiende por sociedad civil: “la relación asociativa que los ciudadanos (al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo) entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías”.⁷ No incluye la actividad asociativa con fines lucrativos ni tampoco a las entidades asociativas promovidas desde instituciones gubernativas oficiales, de modo que con esas limitaciones serán consideradas agrupaciones de la sociedad civil: las organizaciones populares,⁸ organizaciones de afiliados o de profesionales,⁹ organizaciones religiosas, las entidades pertenecientes al mundo académico, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y redes de activistas.¹⁰

De ese modo, los nuevos movimientos sociales, una nueva forma de expresión de la sociedad civil, se instrumentaliza y formaliza, alcanza un nivel de organización y estructuración que hubiese sido impensable en décadas anteriores.¹¹ Ahora encuentra foros internacionales adecuados en los que llevar a cabo su trabajo —denuncia y acción— a favor de la solidaridad. No obstante, para que esto sea posible será necesaria la constitución formal, dentro del ordenamiento jurídico nacional, de las entidades asociativas que van a trabajar en el mundo solidario. En ese orden jurídico interno las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las asociaciones de vecinos, las organizaciones religiosas, las asociaciones profesionales, las

⁶ Véase E. Barbé: *Relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos, 2003, pp.193 ss.

⁷ <http://www.un.org/spanish/civil_society>.

⁸ Como aquellas que representan a mujeres, niños, agricultores, pueblos indígenas, ancianos o discapacitados.

⁹ Sindicatos, comunidades científicas o tecnológicas, cooperativas de productores, etcétera.

¹⁰ Como por ejemplo los movimientos de agricultores sin tierra, el movimiento antiglobalización, etcétera.

¹¹ J. Riechman y F. Fernández Buey: *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona: Paidós, 1995.

corporaciones privadas sin fines de lucro, los clubes o fundaciones —es decir, toda forma de organización privada que no forma parte del sector público estatal ni del privado empresarial— son los que completan el concepto de *sociedad civil*. De esa amalgama de entes, las organizaciones no gubernamentales son las que presentan mayor interés.¹² Pero si delimitar el contorno de la sociedad civil es complejo, ofrecer un concepto de ONG tampoco está exento de problemas.¹³

La falta de precisión jurídica en la definición del concepto ONG les permite jugar al camuflaje cuando resulta necesario, aportan libertad y agilidad allí donde la gestión estatal se burocratiza, y ofrecen eficacia allí donde la gestión empresarial no llega porque no encuentra rentabilidad económica suficiente.¹⁴ Es una singularidad de este sector la falta de precisión en su nomenclatura: algunos lo llaman *tercer sector* —al lado del público y el privado—, otros prefieren referirse al *sector no lucrativo*, otros hablan de *movimientos sociales*, otros se refieren a los *actores de la sociedad civil*, pero la denominación que se impone sobre todas para hablar del tipo de entidades que gestionan una gran parte de la acción y la actividad de la sociedad civil en el momento actual es la de *ONG*, y con ella trabajaremos¹⁵ —aunque no descartamos completarlo con el concepto más amplio de *OSC* (organizaciones de la sociedad civil), utilizado con preferencia frente al de ONG en los últimos tiempos—. Es bueno precisar que las ONG no agotan el concepto de sociedad civil, mucho más amplio y complejo, sino que en esencia son un componente de los movimientos sociales, aunque la relevancia que han alcanzado actualmente en el seno de las organizaciones internacionales es el necesario punto de partida para este estudio.¹⁶

Una gran variedad de tipos y formas jurídicas se esconde tras la etiqueta organizativa del concepto ONG,¹⁷ pero, como éste ya se ha convertido en un nombre con marca registrada y con unos valores presupuestos asociados, sigue utilizándose de forma mayoritaria —especialmente por el trabajo y las actividades que desarrollan, pues las ONG se encargan de promocionar valores globales dentro de la sociedad

¹² A. Calle Collado: *Ciudadanía y solidaridad. Las ONG de solidaridad internacional como movimiento social*, Madrid: Iepala, 2000.

¹³ Cf. P. Willets: *What is a Non-Governmental Organisation?*, UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems, <<http://www.eolss.net>>.

¹⁴ Véase F. Mawlawi: “New Conflict, New Challenges: the Evolving Role of Non-Governmental Actors”, en *Journal of International Affairs*, Winter, 1993, pp. 391-413.

¹⁵ Para conocer cómo aparece el concepto ONG en el orden internacional véase, M. Bettati y P. M. Dupuy: *Les ONG et le droit international*, París: Economica, 1986, pp. 17 ss.

¹⁶ Su evolución en ese terreno puede verse en la obra de Y. Beigbeder: *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruselas: Bruylant, 1992. En el mismo sentido, A. M. Clark: “Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society”, en *Journal of International Affairs*, n.º 48, 1995, pp. 507-525.

¹⁷ Para mayor detalle véase A. Bendaña: *NGOs and social movements: a north/south divéasee?*, Ginebra: Unirisd, 2006, pp. 23 y ss.

civil, influir en la elaboración de políticas de alcance internacional,¹⁸ influir en los procesos de elaboración de normas jurídicas internacionales¹⁹ también en la fase de aplicación.²⁰

2. Las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil

Desde sus orígenes las Naciones Unidas han mantenido una estrecha relación de cooperación con las organizaciones no gubernamentales —término utilizado mayoritariamente como expresión jurídica del tipo de organización constituida como manifestación de la acción colectiva de un grupo o colectivo social—. La primera mención jurídica de las ONG —de la cual surgiría propiamente el concepto— se encuentra en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas:

[E]l Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo miembro de las Naciones Unidas.

Cierto que ese documento no supone su reconocimiento ni mucho menos su origen, porque la única intención de la ONU era la de diferenciar a las organizaciones que actuaban en el ámbito internacional pero no habían sido constituidas a través de un tratado intergubernamental, por lo cual presentaban como nota definitoria el no ser entidades gubernamentales.²¹

No obstante, esa definición en negativo sigue siendo la más utilizada en el sector no gubernamental, aunque son muchas las voces que sugieren la conveniencia de una definición en positivo, por la ventaja que supondría no sólo para la delimitación precisa de a qué entidades se les puede aplicar el concepto, sino también para delimitar la naturaleza jurídica que hay detrás de la entidad y otorgarle una personalidad jurídica suficiente y adecuada al tipo de trabajo que realiza.²² Esta personalidad sería espe-

¹⁸ Las ONG se expandieron desde su reducto original en el Ecosoc hacia los diferentes organismos dependientes de la estructura principal de las Naciones Unidas.

¹⁹ Como ejemplo, el grupo de ONG que ha impulsado la creación de la Corte Penal Internacional.

²⁰ C. Teijo García: “Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional”, en M. Revilla Blanco (ed.): *Las ONG y la política*, Madrid: Istmo, 2002, pp. 172-247.

²¹ Una característica, la desvinculación del aparato estatal, que finalmente les ha servido para ganarse el reconocimiento y el prestigio, pues de ellas se presume, al menos en principio, la independencia estatal. Véase K. Martens: *NGOs and the United Nations: institutionalization, professionalization and adaptation*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 67 ss.

²² Como Ribera y Ayuso han señalado: “el término ONG tiene su origen en el sistema de las Naciones Unidas y su significado es de una gran amplitud ya que incluye cualquier organismo de servicio con finalidad no lucrativa, pero habitualmente vienen utilizándose estas siglas para las que trabajan en el campo del desarrollo, los Derechos Humanos y el medio ambiente.” Cit. J. Ribera y A.

cialmente necesaria en sectores vitales como derechos humanos, cooperación al desarrollo, derecho humanitario y medio ambiente.²³

Vemos pues que, ya desde sus orígenes, la ONU tomó en consideración a las organizaciones no gubernamentales, pero con el tiempo el papel de las organizaciones de la sociedad civil ha ido en aumento.²⁴ En un principio su tarea principal se centraba en la participación en las actividades de información y educación sobre las actividades promovidas por las Naciones Unidas, como lo demuestra el hecho de que, desde sus orígenes, el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas cuenta con una sección de ONG, creada por recomendación de la resolución 13 (I) de la Asamblea General, de 13 de febrero de 1946.²⁵

En los años sesenta la intervención de las ONG fue cada vez más activa y visible, ya que participaron en audiencias y procesos de diálogo con los gobiernos, pero limitadas por el contexto político de la Guerra Fría, que convertía a su país de origen en señal de sus tendencias políticas.²⁶ Como consecuencia de ese clima de sospecha se promulgó la resolución 1296 (XLIV), de 23 de mayo de 1968, en la cual se estableció el requisito de que las organizaciones consultivas que desearan mantener ese estatus presentaran informes periódicos sobre sus actividades, se definió el mecanismo pertinente para retirar dicho estatus a las entidades que incumpliesen las condiciones señaladas, y se orientó la línea de trabajo de estas entidades hacia un nuevo campo, el de la cooperación con los países en vías de desarrollo, para de ese modo alejarlas de los problemas políticos que implicaba el enfrentamiento de los dos bloques.

Importante fue la participación de las ONG en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1968 y en la Conferencia sobre Medio Humano de 1972. A partir de entonces la ONU incrementó su contacto con las ONG que trabajaban en materias de especial interés para la organización y que, al mismo tiempo, movían los intereses de grupos específicos de la sociedad civil representados ahora a través de las distintas ONG que empezaban a surgir en todos los países: medio ambiente, mujer,

Ayuso: "Cooperación para el desarrollo en la posguerra fría", en *Tiempo de Paz*, n.º 31, invierno 1994, p. 54. También D. Otto: "Non-governmental Organisations in the United Nation's System: the Emerging Role of International Civil Society", en *Human Rights Quarterly*, n.º 18, Baltimore, 1996, pp. 107-144.

²³ R. Ranjeva: "Les ONG et la mise en oeuvre du Droit international", en *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, tomo 270, 1997, pp. 11-105.

²⁴ En 1946 había 41 ONG con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social; para el año 1992 ese número había ascendido a 700, y en la actualidad llega casi a las 3000.

²⁵ Aunque los orígenes de la intervención de las ONG (o de las organizaciones de la sociedad civil en general) ante la comunidad internacional son previos a la constitución de la ON. Para mayor abundamiento sobre esta cuestión, véase S. Charnovitz: "Two centuries of Participation: NGOs and International Governance", en *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, n.º 2, 1997, pp. 183-286.

²⁶ H. Cullen y K. Morrow: "International civil society in international law: the growth of NGO participation", en *Non-State Actors and International Law*, vol. 1, n.º 1, 2001, pp. 7-39.

lucha contra el *apartheid*, ayuda alimenticia, infancia, etcétera. Las ONG demostraron que podían desarrollar responsablemente una función de socias en las actividades y operaciones de respuesta humanitaria impulsadas desde las Naciones Unidas.²⁷

En los años noventa se incrementó considerablemente la participación de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades de las Naciones Unidas, especialmente en el ámbito de las conferencias internacionales impulsadas por la organización. En ese contexto las ONG mostraron una vez más sus mayores potencialidades: impulsar y promover espacios para el intercambio de opiniones, formular políticas y soluciones alternativas a los problemas de la sociedad, y desempeñar un papel como grupos de presión y participación política cada vez más y mejor definido. La sociedad civil ha encontrado en las ONG a unos mediadores/interlocutores con las grandes organizaciones internacionales; la cumbre de Rio de Janeiro en 1992 fue buen ejemplo de ello. Con el nivel de participación que las ONG habían alcanzado dentro del organigrama de las Naciones Unidas, se hacía necesaria una reforma en el sistema.

2.1. ONG y el Consejo Económico y Social

En ese contexto histórico-jurídico debemos enmarcar la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social,²⁸ en la cual se establecieron acuerdos específicos para otorgar y retirar estatus consultivo a las ONG, al tiempo que se creó una clasificación interna de ONG con estatus más o menos amplio. Las organizaciones que deseen recibir ese estatus consultivo han de tener un período de vida no inferior a dos años, contar con una sede principal y una dirección organizativa para su gestión, un sistema democrático en la adopción interna de decisiones, una estructura representativa, adecuados sistemas para rendir cuentas a sus miembros y una gran transparencia en el proceso de toma de decisiones. Al considerar el establecimiento de relaciones consultivas con una organización no gubernamental, el Consejo tendrá en cuenta si el campo de actividad de la organización corresponde total o parcialmente al de un organismo especializado, y si se la puede o no admitir cuando tenga o pueda tener un arreglo consultivo con un organismo especializado.²⁹

²⁷ Por todo ello, en 1994 el secretario general de esta organización señalaba: “[...] que las organizaciones no gubernamentales son una forma fundamental de participación popular en el mundo actual y que su participación en las organizaciones internacionales es de alguna manera una garantía de su legitimidad política, que las Naciones Unidas no son solamente un foro de Estados soberanos, y que las ONG ya se consideran participantes plenos de la vida internacional”. Boutros Boutros-Gali, en su *Agenda para el desarrollo*, al recomendar una más estrecha relación de consulta y colaboración entre las Naciones Unidas y las ONG.

²⁸ Aprobada en la 49.ª sesión plenaria del Ecosoc, el 25 de julio de 1996.

²⁹ Para conocer con más detalle la interacción entre las ONG y las Naciones Unidas véase P. Willets: *The UN System and NGOs: new relationship for a new era?*, Report of the twenty-fifth United Nations Issues Conference, Muscatine: Stanley Foundation, 1999, pp. 23 ss; y también “NGOs and the United Nations”, en *Global Policy Forum*, <www.globalpolicy.org>.

Las categorías creadas por esta resolución son tres: estatus consultivo general, especial, y organizaciones de la lista Roster. Las organizaciones que tengan interés en la mayoría de las actividades del Consejo y de sus órganos subsidiarios podrán ser reconocidas como entidades de carácter consultivo general. Para ello deberán demostrar, a satisfacción del Consejo, que pueden hacer contribuciones sustantivas y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas y que están estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos de las zonas que representan. Además, deberán tener un número considerable de miembros y ser ampliamente representativas de importantes sectores de la sociedad en un gran número de países de diferentes regiones del mundo.

Las organizaciones que tengan particular competencia y se interesen especialmente en sólo algunas esferas de actividad del Consejo y de sus órganos subsidiarios, y que sean conocidas en las esferas en que tengan o pretendan tener carácter consultivo, podrán ser reconocidas como entidades de carácter consultivo especial. Las restantes se incorporarán a la lista Roster.³⁰

La capacidad de trabajo que ese estatus consultivo general o especial (aunque éste con más limitaciones) ofrece a las ONG comprende la posibilidad de asistir a las sesiones del Consejo, presentar exposiciones por escrito y realizar contribuciones orales durante las reuniones. Estas técnicas de trabajo se aplican también a las comisiones y a otros órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.

La resolución 1996/31 no se agota en este punto: también establece la dinámica de trabajo de las ONG en las conferencias internacionales convocadas por la ONU, así como en su proceso preparatorio. Se trata sin lugar a dudas de una faceta de especial interés para las ONG, que pueden de este modo desarrollar su potencialidad como impulsoras de propuestas y proyectos al más alto nivel, participando no sólo en las sesiones, sino también en la preparación de las conferencias internacionales que la ONU auspicia.³¹ De ahí que la obtención de ese estatus consultivo ante la organiza-

³⁰ Que comprende a aquellas organizaciones que no estén reconocidas como entidades consultivas de carácter general o especial, pero que a juicio del Consejo o del secretario general, en consulta con el Consejo o su Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, puedan hacer contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, de sus órganos subsidiarios u otros órganos de las Naciones Unidas, sobre determinadas cuestiones dentro de su competencia, se incluirán en un repertorio que se denominará *la lista*. Dicha *lista* podrá incluir, además, organizaciones reconocidas como entidades consultivas o que tengan una relación análoga con un organismo especializado o un órgano de las Naciones Unidas. Dichas organizaciones podrán consultarse a petición del Consejo o de sus órganos subsidiarios. El hecho de que una organización figure en la *lista* no bastará como calificación para su reconocimiento como entidad consultiva general o especializada, si una organización solicitara esa condición.

³¹ P. Willets: "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Estatus of NGOs in Diplomacy at the UN", en *Global Governance*, vol. 6, n.º 2, abril-junio 2000, cf. pp. 202 y ss., pp. 191-212.

ción sea una carta de presentación de especial significación para las ONG internacionales que se mueven en el terreno de los derechos humanos, la cooperación para el desarrollo y la protección del medio ambiente, entre otros campos³² de gran repercusión en la política internacional —de ahí la importancia del papel que como grupos de presión política desarrollan estas organizaciones.

El estatuto consultivo es el principal instrumento jurídico de que se pueden valer las ONG que desean intervenir en el proceso de toma de decisiones en el seno de las Naciones Unidas, con las limitaciones y formalidades que en él se establecen. Las solicitudes de estatuto consultivo se presentan ante el Comité de ONG, órgano dependiente del CES, creado por resolución del CES 3(II) de 21 de junio de 1946 —ya en los comienzos de la acción de las Naciones Unidas se constata la preocupación por crear un espacio de acción a las organizaciones de la sociedad civil—. Está compuesto de 19 miembros, elegidos con criterios de equitativa representación geográfica.³³ Otras funciones del Comité son recibir y verificar los informes que cada cuatro años deben presentar las ONG que disfrutan de estatus consultivo general o especial, y la de desarrollar y aplicar la resolución 1996/31.³⁴

De este modo se constata la importancia del CES en el entramado de relaciones que la ONU mantiene con la sociedad civil, en especial a través de la representación que de ésta hacen las ONG. Pero desde fechas recientes los sistemas de interacción ONU-ONG se han mostrado insuficientes y la organización internacional ha mostra-

³² Como señalan D. Otto: “Nongovernmental Organizations in the United Nations System: the emerging role of international civil society”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp. 107-141 (123 ss.), y P. Willets (ed.): *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, Washington: Brookings Institution, 1996, pp. 31- 62.

³³ J. D. Aston: “The UN Committee on Non-Governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divéaseed House”, en *European Journal of International Law*, vol. 12, n.º 5, 2001, pp. 943-962.

³⁴ Las formalidades para que una ONG reciba ese codiciado estatus consultivo ante el CES comienzan con la presentación de una carta a la Secretaría del CES en nombre del presidente o secretario general de la organización. Recibida la carta en la sección de ONG del CES, se comunica a la ONG que debe llenar un cuestionario (en inglés o francés) con toda la información que permita conocer su trabajo y la relevancia que tiene para el CES (y para la ONU), cuestionario que el Comité de ONG debe recibir antes del 1 de junio del año en curso si es que la ONG desea que su petición de estatuto consultivo sea examinada en ese período de sesiones. En ese momento, entre la fecha de entrega del cuestionario y la fecha de reunión del Comité, la ONG puede ser contactada para cumplimentar información relevante para el estudio de su petición de estatuto consultivo, y se informa a la ONG interesada cuando el Comité ha emitido un informe favorable, aunque la decisión final sobre la concesión o no del estatuto recae en el CES. Concedido el estatuto, la ONG podrá iniciar sus actividades de colaboración y participación en el seno del CES, en mayor o menor medida según el tipo de estatuto que se le haya concedido, y debe recordar que cada cuatro años es preceptiva la presentación de un informe con las actividades y proyectos realizados. Del correcto cumplimiento de estos requisitos dependerá que la ONG en cuestión mantenga su estatuto o éste le sea retirado.

do su interés por activar e impulsar de un modo mucho más activo la implicación de la sociedad civil en las actividades de la organización.³⁵

Nace así un organismo fundamental, que se ubica dentro de la estructura de trabajo del CES (que era y es el órgano más cualificado para desarrollar las relaciones con las OSC): el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las ONG, conocido por su sigla en inglés, NGLS. Su misión es promover una colaboración dinámica entre las Naciones Unidas y las ONG ofreciéndoles información, consejo, experiencia y servicios de apoyo. Realiza su trabajo en colaboración con más de 20 agencias y organismos especializados de las Naciones Unidas, y sus oficinas principales están en Ginebra y Nueva York. En sus más de 30 años de historia —fue creado en 1975— ha desarrollado una importante labor, colaborando en la búsqueda de apoyo financiero a los países en vías de desarrollo, preparando conferencias internacionales con la activa presencia y participación de las ONG, e impulsando los principales programas de trabajo de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, ayuda humanitaria, etcétera, mediante la coordinación de las diferentes agencias, programas, fondos y departamentos de la ONU implicados en la materia.

En todo este tiempo, el NGLS se ha servido del instrumento jurídico que le ofrece el CES a través del estatuto consultivo otorgado a las principales ONG que trabajan en campos comunes con la ONU, y por ese motivo no se ha preocupado por crear mecanismos formales y propios de relación con las ONG. Esto nos lleva de nuevo a la importancia que el procedimiento de reconocimiento y registro ante el CES tiene para las ONG que desean entrar al complejo organigrama de la ONU.³⁶

2.2. *El Consejo de Derechos Humanos*

Una vez analizado el papel que las ONG desempeñan en el seno del CES y de su estrecha colaboración con el NGLS, debemos preguntarnos por el papel que se les ha asignado en los restantes órganos de dirección de las Naciones Unidas. Verificamos que con el paso del tiempo y una vez que se ha alcanzado cierto nivel de reconocimiento —e incluso podríamos decir de prestigio— de la labor de las ONG en el seno del CES, los restantes órganos han abierto sus puertas a la participación de estas organizaciones en calidad de representantes de la sociedad civil, con la que la ONU quiere colaborar de forma estrecha.

³⁵ “El crecimiento inusitado del número de ONG, la multiplicación de sus campos de actuación, el incremento en la relevancia de su actividad, y el reto asumido por las Naciones Unidas en lo que se refiere a la dirección de los todavía débiles mecanismos para la gestión global existentes, han hecho patente, en los últimos veinte años, la obsolescencia del principio que encasilla la relación de las ONG en el estrecho marco de un órgano disminuido dentro del contexto ‘onusiano’ como es el CES (Consejo Económico y Social)”. C. Teijo García: “Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional”, en M. Revilla Blanco (ed.): *Las ONG y la política*, Madrid: Istmo, 2002, pp. 172-247 (p. 209).

³⁶ A. P. James: *NGO access at the UN: a Narrative Account*, <www.globalpolicy.org>.

Como ejemplo de esa dinámica de trabajo, en su decisión E/1996/297 el CES recomendó a la Asamblea General la participación de las ONG en todas las áreas de trabajo de la ONU, aprovechando la experiencia acumulada gracias a los arreglos de cooperación entre las ONG y el CES a través de la figura del estatuto consultivo.

Las ONG que colaboran con la Asamblea General de la ONU esperan desde hace ya tiempo que se elabore una resolución similar a la 1996/31 que les otorgue también a ellas un estatuto consultivo específico. No obstante, hasta la fecha este acuerdo sigue pendiente, pues se discute cuál es la fórmula jurídica más conveniente para desarrollar estas relaciones de cooperación. La Asamblea General ha solicitado ya en dos ocasiones al secretario general la elaboración de un estudio detallado sobre las implicaciones que tendrían para el funcionamiento de la AG los cambios que incorporarían a las ONG en su estructura de trabajo.³⁷ No se ha alcanzado el objetivo y todavía no hay un sistema de acreditación para las ONG que trabajan en colaboración con la AG similar al que desde hace años funciona en el CES, pero sí es importante señalar un importante y reciente avance en esta materia.

La resolución 60/251 de 3 de abril de 2006 ha creado, dentro de la estructura de la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, que viene a sustituir a la antigua Comisión de Derechos Humanos. En la línea de proteger los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, reafirmando el convencimiento de que los derechos humanos constituyen valores universales, indivisibles, se recuerda que es competencia de los Estados miembros garantizar y respetar el contenido de esos derechos sin que pueda haber discriminación por motivo alguno, y en ese sentido es necesario que tanto los Estados como las demás organizaciones con relevancia social (organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales, entidades religiosas, medios de difusión, etcétera) se comprometan en el trabajo de este Consejo de Derechos Humanos como antes lo hicieron con el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos.

El Consejo, con sede en Ginebra, sustituye a la Comisión desde el mes de junio de 2006, y se convierte de facto en órgano subsidiario de la Asamblea General; el Consejo tiene como objetivo principal ocuparse de las situaciones en que se violen los derechos humanos, y formular recomendaciones ante violaciones graves y sistemáticas, y promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de las Naciones Unidas. Para lograrlo, deberá cooperar estrechamente con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil.³⁸ Este punto, la intervención y

³⁷ Resolución A/52/L.71 y resolución A/53/L.68.

³⁸ El Consejo aplicará el reglamento establecido para las comisiones de la Asamblea General. La participación de observadores y la celebración de consultas con observadores, incluidos Estados que no sean miembros del Consejo, los organismos especializados, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, deberá estar basada en las disposiciones, en particular la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social, de 25 de julio de 1996, y las prácticas observadas por la Comisión de Derechos Humanos.

colaboración más estrecha con la sociedad civil no es sino muestra de la actual tendencia de la ONU para favorecer su implicación en las actividades de la organización.

2.3. El papel de la sociedad civil ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Al igual que sucedía con la Asamblea General, el acceso de las organizaciones de la sociedad civil al interior del Consejo de Seguridad³⁹ no sólo está limitado sino casi prohibido, dadas las especiales y relevantes funciones que este órgano desempeña en las tareas de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.⁴⁰ No obstante, algunas ONG que trabajan en temas comunes con el CS se reunieron en 1995 en Nueva York para organizar el Working Group on the Security Council. Su método de trabajo —dada la imposibilidad de acceder a una colaboración más estrecha o directa en el seno del CS a través de instrumentos jurídicos como los del estatuto consultivo— consiste en organizar cada semana reuniones informales con al menos uno de los embajadores presentes en el Consejo de Seguridad. Reuniones que en ocasiones también incluyen a altos cargos de la ONU.

Dado que en numerosas ocasiones las decisiones del CS afectan directamente a alguno de los intereses de las ONG que conforman el grupo de trabajo, éstas pueden ofrecer su experiencia e información para influir en la toma de decisiones. Especial interés presenta su trabajo en situaciones relativas a las violaciones sistemáticas de derechos humanos, crisis de emergencia y derecho humanitario. En ese sentido es importante destacar que los miembros del CS han comprobado la valiosa información que pueden ofrecer estas ONG —que en muchos casos están vinculadas con los programas de trabajo de la ONU— para mejorar el proceso de toma de decisiones sobre dichas situaciones de crisis.

La actividad del grupo de trabajo se incrementó en 1997 —también el número de entidades que lo conformaban—,⁴¹ cuando el presidente del CS empezó a reunirse formalmente con estas ONG, a lo que ayuda el hecho de que los mecanismos de

³⁹ En adelante, CS.

⁴⁰ Willets: *The UN System...*, o. cit., p. 45.

⁴¹ En la actualidad son 30 las ONG que conforman el Grupo de Trabajo para el CS: United Methodist Office for the UN, Mennonite Central Committee, Save the Children, World Council of Church, Refugees International, Lawyer's Committee for Nuclear Policy, International Peace Academy, Saferworld, World Federalist Movement, Médecins Sans Frontières, International Service for Human Rights, Physicians for Human Rights, Lutheran Office for World Community, Jacob Blansstein Institute for Human Rights, Human Rights Watch, Quaker UN Office, Care International, World Vision, Coalition for the International Criminal Court, NGO Committee on Disarmament, International Rescue Committee, Global Policy Forum, Franciscans International, OXFAM International, Women's International League for Peace and Freedom, Amnesty International, Hague Appeal for Peace, Security Council Report, Women's Environment and Development Organization, Presbyterian UN Office.

trabajo siempre son *off-the-record*. A ello debe añadirse la fórmula Arria,⁴² que comprende la organización de desayunos de trabajo para sugerir temas y posiciones a los miembros del CS.⁴³

No podemos equiparar esta fórmula de trabajo con la relevancia que tiene el trabajo de las ONG con estatuto consultivo ante el CES, pero cada una en su medida, y en atención a la relevancia y urgencia de los temas tratados por estos órganos principales de la estructura de las Naciones Unidas, debe ser valorada de forma muy positiva.

3. Las ONG y otros organismos dependientes de las Naciones Unidas

Pero las Naciones Unidas son una estructura supranacional altamente compleja, de la que la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y la Secretaría General son sólo los órganos principales. Junto con ellos encontramos un nutrido grupo de organismos especializados, comisiones orgánicas, institutos de investigación y capacitación, programas y organismos que conforman una estructura de trabajo de alta complejidad.⁴⁴

Pues bien, en esa compleja estructura también hay un importante lugar para la labor de las organizaciones de la sociedad civil, esencialmente a través de la representación que de ella realizan las ONG. Así, la FAO, fundada en 1945, colabora desde sus primeros tiempos⁴⁵ con las ONG en sectores tan importantes como la seguridad alimentaria, las políticas agrarias, el desarrollo rural sostenible, medioambiente y desarrollo, respuesta a situaciones de emergencia, etcétera. En el momento actual esa colaboración se está volviendo cada vez más estrecha, hasta el punto de que algunas de las políticas y proyectos de la FAO antes canalizados a través de los gobiernos son manejados ahora en cooperación con las OSC.

También la Agencia Internacional para la Energía Atómica, creada en 1957, mantiene una estrecha colaboración con las ONG, 19 de las cuales tienen reconocido estatuto consultivo ante la agencia y otras 20 mantienen un estatus de observadoras. En similares términos se maneja la Organización Internacional del Trabajo,⁴⁶ que ha creado una lista de OSC con criterios de acceso similares, aunque no idénticos, a los del estatuto consultivo ante el CES, que permiten a las ONG interesadas participar en las actividades del organismo.

⁴² Introducida en 1999 por el que había sido embajador de Venezuela.

⁴³ Esta fórmula ayudó a proponer la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad el 31 de octubre de 2000.

⁴⁴ Para mayor detalle sobre esta estructura véase M. Díez De Velasco: *Las organizaciones internacionales*, 13.ª ed, Madrid: Tecnos, 2003, pp. 341 ss.

⁴⁵ Ya en 1959, en su Conferencia Internacional, inició campañas contra el hambre que implicaron a la sociedad civil y a las ONG del momento.

⁴⁶ Creada en 1919 por el Tratado de Versalles como institución autónoma asociada a la Sociedad de las Naciones, desde 1946 se convirtió en la primera agencia especializada de la ONU:

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada en 1993 siguiendo las recomendaciones de la Declaración de Viena, es uno de los órganos especializados de la ONU que más estrechamente colabora con las ONG, especialmente con aquellas que han hecho de la protección de los derechos humanos su campo de trabajo. La Oficina forma parte de la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas; por ese motivo las relaciones con las ONG se pueden canalizar a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,⁴⁷ y así las ONG que hayan obtenido estatus consultivo, general o especial ante el CES pueden participar como observadores en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos.

En ese mismo sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecido en 1965, constituye actualmente la mayor organización multilateral para la cooperación, y en esa tarea, desde hace más de 25 años, intervienen de forma muy activa las OSC. Sin ellas como contrapartes necesarias sería en muchas ocasiones impensable llevar a cabo los proyectos que la ONU emprende en esta materia. Otra organización de la ONU que no podría operar es la Organización Mundial de la Salud, que cuenta con una larga tradición de colaboración con las OSC desde su creación, en 1945; por ese motivo, el artículo 71 de su constitución ya prevé la posibilidad de establecer relaciones de cooperación mutuas entre la organización y las ONG.⁴⁸

Hemos mencionado algunas de las agencias y organismos especializados dentro de la ONU que consideran a las ONG como importantes aliadas, pero no son los únicos,⁴⁹ ni tampoco el ámbito de esta organización supranacional es el único en el que se mueven las ONG. Éstas encuentran métodos para relacionarse con otras organizaciones internacionales también a nivel regional.

⁴⁷ Secretaría del CES.

⁴⁸ El número de ONG que trabajan actualmente en colaboración con la Organización es de aproximadamente 200.

⁴⁹ Como muestra basta enumerar algunas de las entidades especializadas de las Naciones Unidas que colaboran estrechamente con las OSC: el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, el Centro de Comercio Internacional, la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Drogadicción y la Prevención del Crimen, el Programa de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Sida, el Fondo de las Naciones Unidas para la Inversión y el Desarrollo, el Programa Hábitat, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Unesco, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, Unicef, Unifem, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Universidad de las Naciones Unidas, la Organización de Voluntarios de las Naciones Unidas, el Programa Mundial contra el Hambre, la Organización Mundial de la Salud, la Convención para la Diversidad Biológica, CITES, la Convención de las Naciones Unidas para combatir la Sequía y la Desertificación, la Convención sobre el Cambio Climático.

4. Las ONG y el Consejo de Europa

La relación entre el Consejo de Europa⁵⁰ y las ONG tiene sus raíces en la propia esencia del Consejo, y es que dentro del espíritu nuevo que alienta sus actividades las ONG desempeñan un papel fundamental. Por eso, desde sus inicios el CoE ha tomado en consideración la opinión y el trabajo de estas entidades, al adoptar en 1951 una resolución sobre el estatus consultivo que las ONG pueden disfrutar dentro de los asuntos competencia del CoE. Esta disposición fue seguida en 1954 por una serie de líneas maestras con vistas a conceder dicho estatus consultivo, y posteriormente, en 1972, el Comité de Ministros adoptó la resolución (72)35, que contiene una serie de normas o reglas con relación a las relaciones que se establecerían entre el Consejo y las ONG, independientemente de si disfrutaban o no de dicho estatus.

El Comité de Ministros, al advertir la necesidad de un instrumento jurídico de validez internacional para facilitar las actividades de las ONG en ese nivel, encargó en 1981 a un comité de expertos (a propuesta del Comité Europeo en Cooperación Legal) estudiar la posibilidad de una acción intergubernamental en este campo. Tomando dicho informe como base, se encargó a un nuevo grupo de expertos en organizaciones internacionales no gubernamentales el trabajo de elaborar un instrumento apropiado sobre ONG.

Después de tres reuniones de dicho comité, en 1982 y 1983, se presentó un proyecto de la Convención Europea sobre el Reconocimiento de la Personalidad Legal de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales, para que fuera examinado por el Comité Europeo de Cooperación Legal. Este proyecto fue aprobado tras algunas enmiendas y adoptado por el Comité de Ministros el 24 de octubre de 1985. Se presentó en Estrasburgo para la firma de los diferentes Estados, el 24 de abril de 1986, como la Convención 124 del CoE. Esta convención entró en vigor el 1 de enero de 1991, pero a finales de 2006 sólo la han firmado diez Estados miembros⁵¹ y la han ratificado nueve, de modo que su eficacia real se ha visto seriamente menoscabada.⁵²

En ese orden de cosas, ha sido necesario poner al día las reglas de cooperación entre el CoE y las ONG, a través de la resolución 93(38) que establece las relaciones entre el Consejo y las ONG.⁵³ Son muchas las consecuencias beneficiosas que se pueden extraer de este procedimiento de colaboración. Gracias a la concesión de ese estatus consultivo, las ONG adquieren cierta relevancia, una posición definida legalmente dentro del organigrama del CoE, con el beneficio que ello trae para el desarrollo

⁵⁰ En adelante, CoE.

⁵¹ Reino Unido, Macedonia, Suiza, Eslovenia, Portugal, Grecia, Francia, Bélgica, Austria, Azerbaiján.

⁵² Para mayor detalle sobre la Convención 124 véase J. M. Sobrino Heredia: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales: contribución del Consejo de Europa", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII, 1990, pp. 101-124.

⁵³ Resolución adoptada por el Comité de Ministros el 18 de octubre de 1993.

y la potenciación de la labor de ambos. Ejemplos de esos efectos beneficiosos son, por ejemplo, los avances en los países del Este de Europa hacia el crecimiento y desarrollo de una sociedad civil que ha estado apagada durante largo tiempo. Es de especial importancia la labor que el CoE está desarrollando últimamente en ese campo en colaboración con las organizaciones no gubernamentales que tienen reconocido su estatus ante él.⁵⁴

Actualmente son 370 las ONG que disfrutan estatus consultivo ante el CoE. Han creado 10 grupos de trabajo que se reúnen dos o tres veces al año durante las sesiones de la Asamblea Parlamentaria. Tienen reuniones frecuentes con el Comité de Enlace que se encarga de coordinar esa colaboración entre las ONG y el CoE. Esa colaboración puede limitarse a la simple consulta o puede implicar también la realización de proyectos conjuntos, preparar memorandos para la Secretaría General, hacer informes orales o escritos, organizar seminarios, etcétera

La tendencia actual en el seno del CoE, al igual que sucede dentro de las Naciones Unidas, es la de fortalecer a la sociedad civil, y ello se está logrando a través de mecanismos como los programas de cooperación, que se componen de varios elementos: medidas de fortalecimiento de la sociedad civil,⁵⁵ programas de liderazgo democrático,⁵⁶ apoyo a las iniciativas de la sociedad civil.⁵⁷ Subsiste como problema de fondo, sin embargo, la carencia de un mecanismo legal que permita desarrollar todo el potencial de cooperación entre el CoE y las ONG, tarea que debería desempeñar la Convención 124, pero que por su escaso número de ratificaciones no alcanzará una verdadera implantación entre los Estados miembros. Por ese motivo se ha puesto en marcha la elaboración de una Carta sobre el Estatuto Legal de las ONG, que tratará, entre otros aspectos, cuestiones como su personalidad jurídica, estatutos, organización y funcionamiento, financiación, transparencia y control.

Es de gran importancia lograr un instrumento jurídico que canalice la contribución de las ONG en el seno del CoE dadas las falencias de la Convención 124, porque las ONG que trabajan con el CoE lo hacen en temas de especial relevancia, tales como los trabajos conjuntos con jueces armenios para tratar el contenido y la aplicación de artículos específicos de la Convención Europea de Derechos Humanos, seminarios sobre la protección de los derechos humanos en el sistema penitenciario ruso, promoción de la figura del ombudsman europeo en cada una de las 89 regiones de la

⁵⁴ *NGOs and the Human Rights work at the Council of Europe*, Estrasburgo: Consejo de Europa, 1998 (H [98] 12).

⁵⁵ Tienen como objetivo promover la tolerancia y el entendimiento y limitar las posibles tensiones entre comunidades, a través de la implementación de proyectos con organizaciones de base directamente involucradas en los trabajos de campo.

⁵⁶ Que ofrecen a la juventud una oportunidad para involucrarse en la actividad política, a fin de que desarrollen las habilidades necesarias en este terreno.

⁵⁷ Programa enfocado en el refuerzo de las actividades de las ONG en cooperación con las autoridades públicas.

Federación Rusa, tareas de información a los medios de comunicación sobre alguna de las políticas del CoE, campañas conjuntas CoE-ONG para la abolición de la pena de muerte —que han tenido éxito en Ucrania—, tareas de cooperación y asistencia, preparación y redacción de muchos documentos del CoE —incluyendo la Convención Europea para la Prevención de la Tortura o la Convención Europea sobre Cultura—. Han impulsado además a muchos gobiernos a ratificar estos instrumentos jurídicos internacionales —como en el caso de las Convención para la Protección de las Minorías Nacionales—, y controlan y vigilan el cumplimiento y la aplicación de muchas de las normas elaboradas con el Consejo.

En el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos —a diferencia de lo que sucede en el sistema interamericano—, las ONG sólo pueden presentar demandas si ellas mismas han sido víctimas de la violación de alguno de sus artículos, pero cumplen también una labor esencial ofreciendo ayuda legal o representación a las personas que desean presentar sus demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁵⁸ En la actualidad, un gran número de los casos que llegan al Tribunal lo hacen gracias a la labor de las ONG de protección de los derechos humanos que operan en el territorio de los países miembros de la Convención Europea de Derechos Humanos.⁵⁹

Ya en el marco de un sistema convencional de protección como el establecido en la Carta Social Europea, cabe señalar que todas las ONG tienen la posibilidad de presentar información sobre la violación, en alguno de los Estados miembros, de uno o más de los derechos garantizados en ese documento. Las ONG pueden también ser consultadas por el Comité Intergubernamental en temas en los que ellas resultan especialmente competentes. Estamos pues ante un campo de múltiples posibilidades, en el que la acción conjunta es fundamental para ambas partes. Por ese motivo se hace necesario mejorar los mecanismos jurídicos que estructuran esta cooperación, a fin de que pueda desplegar todo su potencial.⁶⁰ Finalmente, antes de abandonar el sistema

⁵⁸ Ahora, tras la reforma incorporada por el Protocolo 11, el artículo 36,2 de la CEDH establece que, por invitación del presidente de la Corte, un tercero que no es el demandante puede intervenir ante el Tribunal. Para mayor detalle sobre el tema véase O. De Schutter: “Sur l’émergence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne de droits de l’homme”, en *The European Journal of International Law*, vol. 8, 1997, pp. 372-405.

⁵⁹ Como ejemplo se puede constatar que las más recientes sentencias del Tribunal han nacido de demandas presentas por diferentes ONG ante el sistema europeo de protección de los derechos humanos: caso *Isayena v. Rusia*, de 24 de febrero de 2005; caso *Mikheyev v. Rusia*, de 26 de enero de 2006; caso *Ysayeva, Yusupova y Bazayev v. Rusia*, de 24 de febrero de 2005; caso *Khashiyev y Akayeva v. Rusia*, de 24 de febrero de 2005; caso *Christian Democratic’s People Party v. Moldova*, de 14 de febrero de 2006; caso *Bazorkina v. Rusia*, de 27 de julio de 2006; caso *Romanov v. Rusia*, de 20 de octubre de 2005, entre otros muchos.

⁶⁰ Véase. R. Ranjeva: “Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international”, en *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International*, 1997, pp. 9-106.

europeo no podemos dejar de mencionar el avance que en fechas recientes se ha producido en el seno de otro tribunal que opera en la región, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que sin componer un verdadero sistema de protección de los derechos humanos ha desarrollado con el tiempo una línea jurisprudencial muy interesante en esta materia. Pues bien, en esa limitada acción protectora de tipo pretoriano que tiene el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas encontramos una cada vez más numerosa presencia de ONG que actúan como demandantes.⁶¹

5. La OEA y la sociedad civil

5.1. Las OSC en el trabajo de la OEA

El panamericanismo —fenómeno político cuyo origen se remonta a los inicios de los movimientos de independencia— ha inspirado las actividades de la OEA desde su creación, y ha fortalecido el papel de esta organización supranacional como promotora de la democracia, trabajo en el que la participación de la sociedad civil se hace especialmente relevante.⁶² De hecho, una de las líneas políticas de trabajo de la OEA incide directamente en ese aspecto: el fortalecimiento de la democracia en los países miembros de la organización a través del impulso de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en ellos.⁶³ Por ese motivo, y a diferencia de lo que hemos visto en otras organizaciones supranacionales, la OEA no sólo tiene una línea de trabajo orientada hacia la promoción de las OSC, sino que el sistema interamericano de protección de los de derechos humanos cuenta con un amplio sistema de intervención de estas organizaciones como *amicus curiae*.⁶⁴

En el momento actual, la intervención de las OSC ante la OEA está regulada por la resolución 759 del Consejo Permanente, emitida el 15 de diciembre de 1999. En este documento se define a las OSC como “toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”. Definición amplia que, como se ve, engloba el concepto ONG pero

⁶¹ Casos que afectan materias como la protección del medio ambiente, la protección de los animales, la asistencia a las víctimas y a los refugiados en procesos de guerra, etcétera. Para mayor abundamiento sobre estos temas véase H. Ascensio: “L’amicus curiae devant les juridictions internationales”, en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 105, Af. 4. 2001/5, pp. 897-929.

⁶² R. Feinberg, C. H. Waisman y L. Zamosc: *Civil society and democracy in Latin America*, Nueva York: Macmillan, 2006, p. 44.

⁶³ T. Van Boven: “The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy”, en *California Western International Law Journal*, vol. 20, 1990, pp. 207-224.

⁶⁴ Véase el trabajo de M. Pinto en T. Treves (ed.): *Civil society, international courts, and compliance bodies*, Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

lo supera, en lo que es tendencia actual en la doctrina especializada sobre participación de la sociedad civil.⁶⁵

Para que estas organizaciones puedan participar en las actividades de la OEA es preciso que cumplan un requisito fundamental: estar registradas. Para ello deberán dirigir al secretario general de la organización una comunicación con la correspondiente solicitud.⁶⁶ A continuación el secretario general remitirá este documento a la Comisión, la cual analizará la petición y la remitirá al Consejo Permanente, a fin de que éste adopte la decisión. Una vez registradas, las OSC se comprometen a atender las consultas que les formulen los órganos, organismos y entidades de la OEA y a prestarles la asesoría que soliciten, a difundir entre sus miembros información sobre las actividades de la OEA y a presentar a la Secretaría General, antes del 31 de diciembre de cada año, un informe que incluya un resumen ejecutivo sobre su participación en las actividades de la OEA, así como su situación financiera y las actividades que va a desarrollar en el año siguiente.

Estas organizaciones registradas podrán participar en las reuniones públicas del Consejo Permanente, del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral y de sus órganos subsidiarios; podrán presentar documentos escritos sobre cuestiones del orden del día, obtener acceso fácil y directo a la información sobre los documentos de trabajo de la OEA, formular comentarios y sugerencias sobre la aplicación de las resoluciones de la OEA, y en los grupos especializados podrán presentar, con previa autorización, una declaración y distribuirla a los Estados miembros para su consideración. No se trata de actividades que de forma directa puedan cambiar el contenido de las resoluciones y documentos emanados de la organización; su propósito es más modesto, pero cumplen una importante función de reconstrucción política o *lobby*. Hasta el 15 de junio de 2006 se habían registrado 171 OSC ante la OEA. No obstante, aunque el trabajo de promoción y las actividades de colaboración con la OEA son de gran importancia, la presencia de las OSC ante los órganos políticos del sistema interamericano no deja de ser testimonial, una presencia que tiene como objetivo forzar, proponer, impulsar alguna línea política de lucha contra las desigualdades y mejorar la situación de la sociedad civil en el continente. Es sin lugar a dudas en la esfera jurídica, ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, donde las OSC han desarrollado su mayor potencial.

⁶⁵ De tal modo que quedan así incluidas las ONG, las instituciones académicas, el sector privado, los grupos religiosos, las asociaciones profesionales, entre otros grupos representativos del panorama asociativo de la sociedad civil.

⁶⁶ En dicha solicitud deberá hacerse mención al nombre o razón social, dirección, lugar y fecha de la constitución de la organización, así como los nombres de sus miembros directivos y representantes legales, sus principales áreas de trabajo y su relación con las actividades de la OEA, y las razones por las que considera que su colaboración puede ser una aportación interesante para el trabajo de la OEA. Asimismo, debe identificar en qué áreas de trabajo se desarrollarán sus proyectos, y presentar una serie de documentos como su acta constitutiva, los estatutos de la asociación, el informe anual más reciente y su declaración de misión institucional.

5.2. *Las OSC ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*

Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel principal en el desarrollo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Su labor de representación de las víctimas de violaciones de los derechos reconocidos se ha convertido en una pieza fundamental del sistema.⁶⁷ Ha sido necesario evolucionar desde una etapa inicial de aproximación y contacto entre las OSC y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para en un segundo momento llevar adelante una política de entendimiento —dada la necesidad de colaboración mutua— y finalmente avanzar hacia el perfeccionamiento de un sistema de trabajo que permite coordinar actividades y aunar esfuerzos en orden a los objetivos comunes. Protección de los derechos humanos, promoción de la democracia como sistema de gobierno, lucha contra las desiguales condiciones sociales y económicas, favorecer los derechos de las minorías étnicas, de los grupos discriminados, de mujeres, niños y grupos indígenas son sólo algunos de esos asuntos.

De ese modo podemos apuntar que han sido las ONG (u OSC) las que, como peticionarias o como asesoras, han sido responsables de la mayor parte de los litigios presentados ante la Comisión.⁶⁸ Han desarrollado una labor esencial no sólo en las tareas de asistencia técnica y representación de las víctimas, sino también en el desarrollo de aspectos específicos del derecho internacional y del derecho interamericano.⁶⁹ La intervención de las ONG en el sistema ha promovido la discusión sobre los estándares de la protección de la libertad de expresión, de los derechos de los niños, de la no discriminación; ha sensibilizado a la sociedad sobre la promoción de los derechos humanos y ha denunciado los ataques hacia el sistema. En definitiva, estas organizaciones se han convertido en sólidas impulsoras de los procesos de democratización de los sistemas políticos de los Estados miembros, garantizando, como primer elemento, una efectiva protección de los derechos humanos.⁷⁰

⁶⁷ Véase R. Cuellar: “Participación de la sociedad civil y sistema interamericano de derechos humanos en contexto”, en AA. VV.: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del seminario, 23-24 noviembre 1999*, San José de Costa Rica: CIDH, 2003, pp. 349-354.

⁶⁸ Haciendo uso del derecho que en tal sentido les reconoce el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al disponer, de modo avanzado frente a otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”.

⁶⁹ V. Krsticevic: “El papel de las ONG en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Trámite de los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en AA. VV.: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del seminario, 23-24 noviembre 1999*, San José de Costa Rica: CIDH, 2003, pp. 409-410.

⁷⁰ Para mayor detalle sobre el papel de las ONG ante los tribunales internacionales véase D. Shelton: “The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings”, en *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, pp. 611-625.

No obstante, el principal obstáculo a que se enfrentan las ONG en el sistema interamericano radica en las limitaciones que la Convención Americana establece en materia de legitimación para el envío de los casos a la Corte, puesto que, según dispone su artículo 61.1, “sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”. En ese sentido, la Comisión Interamericana ha venido desarrollando un papel de filtro respecto a la Corte, seleccionando únicamente aquellos casos que por su especial gravedad merecían, según su opinión, ser examinados por el alto tribunal. Limitaciones de tipo presupuestario son las que han provocado esta política restrictiva que ha hecho de la Corte Interamericana un órgano que analiza casi en exclusiva casos de extrema gravedad: violaciones del derecho a la vida, desapariciones forzadas, vulneraciones radicales de los derechos de la defensa o del debido proceso. Ante estas limitaciones procedimentales, las ONG no han tenido otra solución que volcar su acción en las tareas de defensa de las víctimas ante la deficiente implantación del *ius standi* del peticionario ante la Corte.⁷¹

6. Valoración final

Llegados a este punto sólo resta realizar una serie de precisiones a modo de conclusión. Se ha tratado de ofrecer de modo excesivamente resumido una síntesis de las potencialidades y limitaciones que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en sus relaciones con los organismos internacionales. Se han dejado grandes temas, como el papel que han tenido las ONG en el impulso definitivo para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, o las relaciones que mantienen con el Banco Mundial o con la OCDE, pero razones de orden práctico aconsejaban acotar el presente estudio a los organismos supranacionales de mayor relevancia.

Pues bien, a modo de observaciones o conclusiones finales hemos de señalar cuáles son los puntos débiles y los puntos fuertes del sistema de relaciones que se ha establecido entre los organismos internacionales y las asociaciones no gubernamentales. Comenzando por los elementos positivos debemos destacar los siguientes:

El trabajo en colaboración entre los organismos internacionales y las OSC tiene un efecto beneficioso, pues acerca a la sociedad civil ante estos organismos supranacionales que de otro modo no tomarían conciencia plena de la realidad que rodea a la sociedad civil. El papel de representación que desempeñan las ONG (o las OSC) es por tanto un elemento vital para el fortalecimiento de la sociedad civil, para conocer sus problemas y procurarles solución desde los organismos que manejan la política supranacional.

No obstante, cabe señalar que de poco efecto serán las políticas internacionales de atención a la sociedad civil cuando ésta se desenvuelve en un contexto nacional

⁷¹ Para mayor abundamiento sobre esta cuestión véase el voto concurrente del juez Cançado Trindade en el caso *Castillo Petruzzi v. Perú*.

despreocupado de sus problemas reales. De ese modo, la ayuda que viene de las instituciones internacionales corre el grave peligro de convertirse en ayuda asistencial, puntual y aislada, sin que llegue a solucionar los problemas más profundos de esa sociedad.

Por ese motivo es importante que las organizaciones que representan a la sociedad civil sean en verdad organizaciones que atienden a los intereses de las comunidades de base, donde radican las situaciones de mayor urgencia y demanda de intervención. Sin embargo, tal como se encuentra estructurado el sistema de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, sólo las grandes ONG acceden a tener representación ante las grandes organizaciones internacionales. El sistema de acceso al estatus consultivo ante el CES de las Naciones Unidas es un buen ejemplo de ello, al igual que los restantes modelos de colaboración. No cabe duda de que se trata de ONG/OSC que han cumplido con los estrictos requisitos que exige la organización internacional para tomarla como interlocutora, pero queda la duda de si esa entidad asociativa está en verdad representando los intereses reales de la comunidad de base.

Este tipo de cuestiones nos lleva a plantear una más importante, la que enlaza con la creación de las ONG, ya que las organizaciones internacionales realizan un trámite que se limita a reconocer a entidades ya existentes, creadas con base a los sistemas jurídicos de sus países de origen, entidades asociativas que utilizan las distintas fórmulas que su ordenamiento jurídico ha puesto a su alcance y que se presentan ante ese nivel supranacional una vez constituidas jurídicamente. En ese sentido el sistema de registro o reconocimiento ante las entidades supranacionales no puede suplir las falencias que esas entidades puedan traer consigo desde sus lugares de origen —problemas que en muchas ocasiones nos reenvían a la cuestión de la verdadera transparencia e independencia de las ONG respecto a los sectores tradicionales, público y privado.

En ese sentido es importante que ciertos instrumentos jurídicos, como el elaborado por el CoE para otorgar personalidad jurídica a las ONG, alcancen verdadera implantación y eficacia. Si se lograra implantar un sistema de creación y reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sería más sencillo operar con estas entidades evitando suspicacias mutuas. Habrá quien señale que de ese modo se perdería parte de la esencia de estas organizaciones, que es su independencia y libertad, pero se ganaría en seguridad jurídica y en transparencia, puesto que en el momento actual la hipoteca que deben pagar muchas de estas organizaciones —sobre todo aquellas que por carecer de un sistema eficaz de autofinanciación dependen más de la ayuda externa— resta autonomía y eficacia a su trabajo y se convierte en un riesgo potencial para este frágil sistema de colaboración que se ha creado entre las entidades que representan los intereses de la sociedad civil y las grandes organizaciones internacionales.