



UNIVERSIDAD
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL
PIRHUA

MECANISMOS JURÍDICOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Susana Mosquera

Montevideo, 2007

DERECHO

Instituto de Derecho Humanos

Mosquera, S. (2007). Mecanismos jurídicos de participación de la sociedad civil ante los organismos internacionales. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 1, 807-828.



Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

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 podemos 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 social¹. 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 concepto globalizado². 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 80³, 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 60 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 eclesiásticas, 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 central de la actividad política es de suma relevancia⁴. De ahí que la

¹ Cfr. J. EHRENBERG. *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York University Press. New York. 1998.

² Vid. M. KALDOR. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Tusquets. Barcelona. 2003. Y también, R. KRUT. *Globalization and Civil Society: NGO influence in International Decision-Making*. UNRISD, Discussion Paper, n° 83. Ginebra. 1997.

³ M. GLASIUS, D. LEWIS, and H. SECKINELGIN, (Ed.) *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. Routledge. Londres. 2004, p. 26.

⁴ F. RUBIO. *Les ONG, acteurs de la mondialisation*. Problèmes politiques et sociaux, n° 877 - 878. La Documentation française. París. 2002.



emergencia de las organizaciones sociales que actúan en nombre del Tercer sector haya conocido un progresivo fortalecimiento. No obstante, 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 obrera, 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 históricas⁵-, cobran fuerza a fines de los años 60, 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 Naciones Unidas, Consejo de Europa o la Organización de Estados Americanos, les ofrece una perfecta plataforma institucional para su acción política⁶.

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 a 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 dependiendo de 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 un punto distinto al de la estructura organizativa de 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 populares⁸, organizaciones de afiliados o de profesionales⁹, organizaciones religiosas, las entidades pertenecientes al mundo académico, organizaciones no gubernamentales y, movimientos sociales y redes de activistas¹⁰.

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

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

⁶ Vid. E. BARBÉ. *Relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid. 2003, p.193 y 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, etc.

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

estructuración que hubiese sido impensable en décadas anteriores¹¹. 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 corporaciones privadas sin fines de lucro, los clubes o fundaciones, toda forma de organización privada que no forma parte del sector público estatal, ni del privado empresarial, son las que completan el concepto de “sociedad civil”. De esa amalgama de entes, las organizaciones no gubernamentales son las que presentan mayor interés¹². Pero si delimitar el contorno de la sociedad civil es complejo, ofrecer un concepto de ONG tampoco está exento de problemas¹³.

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 suficiente¹⁴. 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-. Precisando por tanto, que las ONG no agotan el concepto de sociedad civil, mucho más amplio y complejo sino que en esencia las ONG no son sino un componente más de los movimientos sociales; aunque la relevancia que han alcanzado actualmente en el seno de las organizaciones internacional no podemos dejar de tomarlas como punto de partida para este estudio¹⁶.

¹¹ J. RIECHMAN y F. FERNÁNDEZ BUEY. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós. Barcelona. 1995.

¹² A. CALLE COLLADO. *Ciudadanía y solidaridad. Las ONG de Solidaridad Internacional como Movimiento Social*. Iepala. Madrid. 2000.

¹³ Cfr. P. WILLETS. *What is a Non-Governmental Organisation?* UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems. (<http://www.eolss.net>)

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

¹⁵ Para conocer como aparece el concepto ONG en el orden internacional véase, M. BETTATI y P.M. DUPUY. *Les ONG et le droit international*. Economica. París. 1986, p. 17 y ss.

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



Una gran variedad de tipos y formas jurídicas se esconde tras al etiqueta organizativa del concepto ONG¹⁷. Pero como ya se ha convertido en un nombre con marca registrada y con unos valores presupuestos asociados al mismo, 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 civil, influir en la elaboración de políticas de alcance internacional¹⁸, influir en los procesos de elaboración de normas jurídicas internacionales¹⁹, e influyen también en la fase de aplicación de las normas²⁰.

2. Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil

Desde sus orígenes las Naciones Unidas ha mantenido una estrecha relación de cooperación con las organizaciones no gubernamentales, -término ONG 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, -y de la que surgirá propiamente el concepto-, a las ONG la encontramos en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas cuando especifica que, "(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 definidora, el no ser entidades gubernamentales²¹.

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 ese concepto, y en segundo lugar esa definición en positivo tendría una ventaja añadida, delimitar la naturaleza jurídica que hay detrás de la entidad y otorgarle una personalidad jurídica suficiente y adecuada al tipo de trabajo que

¹⁷ Para mayor detalle véase, A. BENDAÑA. *NGOs and social movements: a north/south divide?* UNIRISD. Geneva. 2006, pp. 23 y ss.

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", (pp. 172-247) en M. REVILLA BLANCO (Ed.) *Las ONG y la política*. Istmo. Madrid. 2002.

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

realizan²². Personalidad que sería especialmente necesaria en sectores vitales como: derechos humanos, cooperación al desarrollo, derecho humanitario, medio ambiente²³.

Vemos pues que, ya desde sus orígenes Naciones Unidas tomó en consideración a las organizaciones no gubernamentales, pero con el tiempo el papel de las organizaciones de la sociedad civil ha ido en aumento²⁴. En un principio la tarea principal de estas organizaciones se centraba en la participación en las actividades de información y educación sobre las actividades promovidas por la ONU como lo demuestra el hecho de que desde sus orígenes, el departamento de Información pública de 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 1946²⁵.

En los años 60 la intervención de las ONG fue cada vez más activa y visible, participando en audiencias y procesos de diálogo con los gobiernos, pero limitadas por el contexto político de la Guerra Fría que convertía su país de origen en expresión de sus tendencias políticas²⁶. 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, deberían presentar informes periódicos sobre sus actividades, al tiempo que se establecía el mecanismo pertinente para retirar dicho estatus consultivo a las entidades que incumpliesen las condiciones señaladas, y se orientaba 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 alejarse de los problemas políticos que el enfrentamiento de los dos bloques políticos podía suponer.

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 celebrada

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. AYUSO. “Cooperación para el desarrollo en la posguerra fría”, in *Tiempo de paz*, n. 31. Winter 1994, p. 54. Y también, D. OTTO. “Non-governmental Organisations in the United Nation’s System: the Emerging Role of International Civil Society” in *Human Rights Quarterly*, 18. Baltimore. 1996, pp. 107-144.

²³ R. RANJEVA. “Les ONG et la mise en oeuvre du Droit international”, (pp. 11-105) en *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International de la Haye*. Tomo 270. 1997.

²⁴ En 1946 había 41 ONG con status 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 es previo a la constitución de la ON. Para mayor abundamiento sobre esta cuestión, véase: S. CHARNOVITZ. “Two centuries of Participation: NGOs and International Governance”, (pp. 183-286) en *Michigan Journal of International Law*. Vol. 18, n° 2. 1997.

²⁶ H. CULLEN y K. MORROW. “International civil society in international law: the growth of NGO participation”, (pp. 7-39) en *Non-State Actors and International Law*. Vol. 1, n° 1. 2001.



en Estocolmo. A partir de entonces la ONU incrementa su contacto con las ONG que trabajan en materias de especial interés para la Organización, y que al mismo tiempo, mueven los intereses de grupos específicos de la sociedad civil representados ahora a través de las distintas ONG que empiezan a surgir en todos los países: medio ambiente, mujer, lucha contra el apartheid, ayuda alimenticia, infancia, etc. Las ONG demostraron que podían desarrollar responsablemente una función de socios en las actividades y operaciones de respuesta humanitaria impulsadas desde Naciones Unidas²⁷.

En los años 90 se incrementa 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 muestran una vez más sus mayores potenciales, impulsar y promover espacios para el intercambio de opiniones, formular políticas y soluciones alternativas a los problemas de la sociedad, su papel como grupos de presión y participación política está 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.

Llegados a este punto con el nivel de participación que las ONG, como representantes de la sociedad civil, habían alcanzado dentro del organigrama de Naciones Unidas, se hacía necesaria una reforma en el sistema.

a) ONG y el Consejo Económico y Social

En ese contexto histórico jurídico debemos enmarcar la Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social²⁸ en la cual se establecen acuerdos específicos para otorgar y retirar estatus consultivo a las ONG, al tiempo que se crea una clasificación interna de ONG con estatus más o menos amplio. Las organizaciones que deseen ser elegidas para recibir ese estatus consultivo han de tener un período de vida no inferior a dos años, han de 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 especializado²⁹.

²⁷ Por todo ello en 1994 el Secretario General de esta organización señala 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, recomendando una más estrecha relación de consulta y colaboración entre Naciones Unidas y las ONG.

²⁸ Aprobada en la 49ª sesión plenaria del ECOSOC de 25 de julio de 1996.

²⁹ Para conocer con más detalle la interacción entre las ONG y NU véase, P. WILLETS. *The UN System and NGOs: new relationship for a new era?* Report of the twenty-fifth United Nations Issues Conference.

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, que logren demostrar, a satisfacción de éste, que pueden hacer contribuciones sustantivas y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas, y que estén estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos de las zonas que representan; tales organizaciones, que 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, se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo general.

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 se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo especial. Las restantes, se incorporarán a la lista Roster³⁰.

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

Pero 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 auspicia³¹. De ahí que la obtención de ese estatus consultivo ante la organización se convierte en una carta de presentación de especial significación para las ONG internacionales que se mueven en el terreno de los derechos humanos, la cooperación para

Muscatine. Stanley Foundation Ed. 1999, pp. 23 y ss. Y también, *NGOs and the United Nations*. Global Policy Forum, (www.globalpolicy.org).

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 aportar contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, o 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 para considerarlo una 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 Status of NGOs in Diplomacy at the UN", (pp. 191-212) en *Global Governance*, vol. 6. n° 2. April-June 2000, cfr. p. 202 y ss.



el desarrollo y la protección del medio ambiente, entre otros temas³². Todos ellos de una gran repercusión en la política internacional, de ahí la importancia del papel que como grupos de presión política desarrollan estas organizaciones no gubernamentales.

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 Naciones Unidas, con las limitaciones y formalidades que en el mismo se establecen. Las solicitudes de estatuto consultivo se presentan ante el Comité de ONG que es un 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 Naciones Unidas se constata la preocupación por crear un espacio de acción a las organizaciones de la sociedad civil), está compuesto de 19 miembros, elegido con criterios de equitativa representación geográfica³³. Otras de las funciones del comité son la de 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 1996/31³⁴.

De este modo constatamos la importancia que el CES tiene 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 mostrado su interés por activar e impulsar de un modo mucho más activo la implicación de la sociedad civil en las actividades de la organización³⁵.

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

³³ J. D. ASTON. "The UN Committee on Non-Governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House" (pp. 943-962) en *European Journal of International Law*. Vol.12. N° 5. 2001.

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 y se la informa de que debe cubrir un cuestionario (en inglés o francés) con toda la información relevante para 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 dependiendo del 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 le sea retirado.

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

Nace así un organismo fundamental, que se ubica dentro de la estructura de trabajo del CES (que a la fecha era y es el órgano más cualificado para desarrollar las relaciones con las OSC) Servicio de enlace de las Naciones Unidas con las ONG, conocido por su acrónimo inglés, NGLS. Su misión es la de promover una colaboración dinámica entre las Naciones Unidas y las ONG ofreciéndoles información, consejo, experiencia y servicios de apoyo. Su trabajo se realiza 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 Naciones Unidas en materia de derechos humanos, ayuda humanitaria, etc, coordinando a 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 de crear mecanismos formales y propios de relación con las ONG. Por lo que de nuevo debemos poner atención 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 ONU³⁶.

b) 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 de Naciones Unidas, debemos preguntarnos por el papel que se les ha asignado en los restantes órganos de dirección de esta organización supranacional; verificamos de ese modo que con el paso del tiempo y una vez que se ha alcanzado un 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 tanto que representantes de la sociedad civil con la que la ONU quiere colaborar de forma estrecha.

Como ejemplo de esa dinámica de trabajo el CES, en su decisión E/1996/297 recomienda a la Asamblea General la cuestión de la participación de las ONG en todas las áreas de trabajo de la ONU aprovechando la experiencia existente 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 elabora una resolución similar a la 1996/31 otorgándoles también a ellas un estatuto consultivo específico. No obstante, hasta la fecha este acuerdo sigue pendiente pues se ha cuestionado la fórmula jurídica más conveniente para desarrollar estas relaciones de cooperación. La Asamblea General ha solicitado ya en dos ocasiones al

internacional”, (pp. 172-247) en M. REVILLA BLANCO (Ed). *Las ONG y la política*. Istmo. Madrid. 2002, p. 209.

³⁶ A. P. JAMES. *NGO access at the UN: a Narrative Account*. www.globalpolicy.org.



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 trabajo³⁷. No se alcanzó el objetivo deseado, y no hay todavía a la fecha un sistema de acreditación para las ONG que trabajan en colaboración con la AG en similares términos 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 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 existir 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, etc.) 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 civil³⁸. Este punto, la intervención y colaboración más estrecha con la sociedad civil no es sino muestra de la actual tendencia dentro de la ONU para favorecer su implicación en las actividades de la organización.

c) El papel de la sociedad civil ante el Consejo de Seguridad de 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 limitada sino casi prohibida, dadas las especiales y relevantes funciones que este órgano desempeña en las tareas de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁴⁰. No obstante, algunas

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, y 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.

³⁹ En adelante, CS.

⁴⁰ P. WILLETS. *The UN System and NGos...*, o.c. p. 45.

ONG que trabajaban, y 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 conformaban⁴¹- cuando el presidente del CS empezó a reunirse formalmente con estas ONG, a lo que ayuda el hecho de que los mecanismos de trabajo siempre son “off-the-record”; a ello debe añadirse la fórmula Arria⁴² que comprende la organización de desayunos de trabajo para sugerir temas y posiciones a los miembros del CS⁴³.

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

3. Las ONG y otros organismos dependientes de Naciones Unidas

Pero las Naciones Unidas son una estructura supranacional altamente compleja, de la que Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social, y Secretaría

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 Comité, Save the Children, World Council of Church, Refugees International, Lawyer’s Committee for Nuclear Policy, International Peace Academy, Saferworld, World Federalist Movement, Médecins Sans Frontieres, International Service for Human Rights, Physicians for Human Rights, Lutheran Office for World Community, Jacob Blanstein 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 Appel for Peace, Security Council Report, Women’s Environment and Development Organization, Presbyterian UN Office.

⁴² Introducida en 1999 por el que fuera embajador de Venezuela.

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



General son sólo los órganos principales. Junto a 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 complejidad⁴⁴.

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, etc. En el momento actual esa colaboración se está volviendo cada vez más estrecha hasta el punto 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, al punto que 19 tienen reconocido estatuto consultivo ante la agencia y otras 20 mantienen un status de observadoras. En similares términos se maneja la Organización Internacional del Trabajo⁴⁶ a la hora de colaborar con las OSC ha creado una lista de organizaciones, con unos criterios de acceso, similares aunque no idénticos a los del status consultivo ante el CES que permiten a las ONG interesadas participar en las actividades de este organismo especializado.

La oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada en 1993 siguiendo las recomendaciones de la Declaración de Viena, es uno de los órganos especializados de Naciones Unidas 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 del alto comisionado forma parte de la estructura de la secretaría de Naciones Unidas por ese motivo las relaciones con las ONG se pueden canalizar a través del Departamento de asuntos económicos y sociales⁴⁷ y así las ONG que hayan obtenido status 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 Naciones Unidas para el desarrollo, establecido en 1965, y que actualmente constituye la mayor organización multilateral para la cooperación, y en esa tarea intervienen, desde hace más de 25 años, de forma muy activa las OSC. Sin ellas sería en muchas ocasiones impensable poder llevar a cabo los proyectos que la ONU emprende en esta materia puesto que ellas funcionan como contrapartes necesarias. 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

⁴⁴ Para mayor detalle sobre esta estructura véase, M. DÍEZ DE VELASCO. *Las organizaciones internacionales*. Tecnos. 13ª Ed. Madrid. 2003, pp. 341 y 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 Naciones y que desde 1946 se convirtió en la primera agencia especializada de la ONU:

⁴⁷ Secretaría del CES.

creación en 1945; por ese motivo el art. 71 de su constitución ya prevé la posibilidad de establecer relaciones de cooperación mutuas entre la organización y las ONG⁴⁸.

Son sólo algunas de las agencias y organismos especializados dentro de la ONU que consideran a las ONG como importantes aliadas pero no son las únicas⁴⁹, y tampoco es el ámbito de esta organización supranacional el único en el que se mueven las ONG que encuentran métodos para relacionarse con otras organizaciones internacionales también a nivel regional.

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. Ya en 1951 la importancia del sector no gubernamental, adoptando una resolución sobre el status consultivo que las ONG pueden disfrutar dentro de los asuntos competencia del CoE. Esta disposición fue seguida posteriormente, por una serie de líneas maestras, concediendo dicho status consultivo en 1954 y posteriormente, en 1972 el Comité de Ministros, adoptó la Resolución (72) 35 que contiene una serie de normas o reglas en relación, a las relaciones que se establecerán entre el Consejo y las ONG, independientemente de si disfrutaran de dicho status o no.

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, encarga en 1981 a un comité de expertos (a propuesta del Comité Europeo en Cooperación Legal) la tarea de estudiar la posibilidad de una acción intergubernamental en este campo. Tomando dicho informe como base, se encarga 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 presenta un proyecto de la Convención Europea sobre el reconocimiento de la personalidad legal de las

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

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

⁵⁰ En adelante CoE.



organizaciones internacionales no gubernamentales, para que sea examinado por el Comité Europeo de Cooperación legal. Este proyecto será finalmente aprobado, tras algunas enmiendas, y es adoptado por el Comité de Ministro el 24 de octubre de 1985 y presentado para la firma de los diferentes estados, en Estrasburgo 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 10 estados miembros han firmado la Convención⁵¹ y sólo 9 la han ratificado, de modo que su eficacia real se ha visto seriamente dañada⁵².

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 ONG⁵³. Son muchas las consecuencias beneficiosas que se pueden extraer de este procedimiento de colaboración. Gracias a la concesión de ese status consultivo, las ONG adquieren una cierta relevancia, una posición definida legalmente dentro del organigrama del CoE, con el beneficio que ello trae para el desarrollo y potenciación de la labor de ambos. Un ejemplo de esos efectos beneficiosos son por ejemplo los avances en los países del Este de Europa potenciando 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 status ante él⁵⁴.

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 memorandums para la secretaría general, hacer informes orales o escritos, organizar seminarios, etc.

La tendencia actual en el seno del CoE, al igual que sucede dentro de Naciones Unidas, es la de fortalecer a la sociedad civil y se está logrando a través de mecanismos como los programas de cooperación que se componen de varios mecanismos: medidas de fortalecimiento de la sociedad civil⁵⁵, programas de liderazgo democrático⁵⁶, apoyo a las iniciativas de la sociedad civil⁵⁷. Aunque subsiste un problema de fondo, cual es la carencia de un mecanismo legal que permita desarrollar todo el potencial de cooperación entre el

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

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", (pp. 101-124) en *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. XLII. 1990.

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

⁵⁴ "NGOs and the Human Rights work at the Council of Europe". Strasburg, 1998. (H (98) 12, Publicación del Consejo de Europa).

⁵⁵ Tienen por 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, para que desarrollen las habilidades necesarias en este terreno.

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

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. Carta que tratará, entre otros aspectos, cuestiones como la de 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 como son: los trabajos conjuntos con jueces armenios para tratar el contenido y aplicación de específicos artículos 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 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 a muchos gobiernos a ratificar estos instrumentos jurídicos internacionales –como en el caso de las Convención para la protección de las minorías nacionales-, controlan y vigilan el cumplimiento y 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 solo 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 Humanos⁵⁸. En la actualidad observamos que 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 Humanos⁵⁹.

Ya en el marco de un sistema convencional de protección como es el establecido en la Carta Social Europea, cabe señalar que todas las ONG tienen la posibilidad de presentar información sobre la situación de violación de uno o más de los derechos garantizados en ese documento, en alguno de los Estados miembros. Las ONG pueden también ser

⁵⁸ Ahora tras la reforma incorporada por el Protocolo 11 el art. 36,2 de la CEDH establece que a 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’émurgence de la société civile en droit international: le rôle des associations devant la Cour européenne de droits de l’homme”, (pp. 372-405) en *The European Journal of International Law*. Vol. 8. 1997.

⁵⁹ Como ejemplo 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 de Isayena v. Rusia de 24 de febrero de 2005, caso de Mikheyev v. Rusia, de 26 de enero de 2006, caso de 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.



consultadas por el Comité intergubernamental en temas en los que ellas resultan especialmente competentes. Vemos pues que estamos ante un campo de múltiples posibilidades, un terreno en el que la acción conjunta es necesaria y fundamental para ambas partes, por ese motivo se intuye la necesidad de mejorar los mecanismos jurídicos que estructuran esta cooperación para lograr de ella todo su potencial⁶⁰. Finalmente, antes de abandonar el sistema 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 ser 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 nos encontramos una cada vez más numerosa presencia de ONG que actúan como demandantes⁶¹.

5. La OEA y la sociedad civil

a) 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 relevante⁶². De hecho, una de las líneas políticas de trabajo de la OEA incide directamente en ese punto, en el fortalecimiento de la democracia en los países miembros de la organización a través del impulso que organizaciones de la sociedad civil que trabajan en ellos⁶³. Por ese motivo, y a diferencia de lo que hemos visto en otras organizaciones supranacionales, la OEA no solo cuenta con una línea de trabajo orientada hacia la promoción e impulso 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 las 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”.

⁶⁰ Vid. R. RANJEVA. “Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international”, (pp. 9-106) en *Racueil des Cours de l'Academie de Droit International*. 1997.

⁶¹ Casos que afectan a 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, etc. Para mayor abundamiento sobre estos temas véase: H. ASCENSIO. “L’amicus curiae devant les juridictions internationales”, (pp. 897-929) en *Revue Générale de droit international public*. Vol. 105. Af. 4. 2001/5.

⁶² R. FEINBERG, C.H. WAISMAN, y L. ZAMOSC. *Civil society and democracy in Latin America*. Palgrave Macmillan. New York. 2006, p. 44.

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

⁶⁴ Véase el trabajo de M. PINTO, en . T. TREVES, (Ed.) *civil society, international courts, and compliance bodies*. Cambridge University Press. The Hague/New York. 2006.

Definición amplia que como vemos, engloba al concepto ONG pero lo supera, en lo que es tendencia actual en la doctrina especializada sobre participación de la sociedad civil⁶⁵.

Para que estas organizaciones puedan participar en las actividades de la OEA es preciso que cumplan un requisito fundamental, estar registradas para lo cual deberán dirigir al Secretario General de la organización una comunicación presentando la correspondiente solicitud⁶⁶. 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 le 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 asistir y 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, hacer comentarios y sugerencias sobre la aplicación de las resoluciones de la OEA, y en los grupos especializados podrán, con previa autorización, presentar una declaración y distribuirla a los Estados miembro 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 cumple esa 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, no debemos dejarnos engañar por la realidad de los hechos, y es que en puridad la presencia de las OSC ante los órganos políticos del sistema interamericano no deja de ser una presencia testimonial, una presencia que tiene como objetivo forzar, proponer, impulsar alguna línea política de lucha contra las desigualdades y que permita mejorar la situación de la sociedad civil en el continente, pero es sin lugar a dudas en la esfera jurídica, ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos dónde 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 y los nombres de sus miembros directivos y representantes legales, sus principales áreas de trabajo y su relación con las actividades de la OEA, las razones por las que considera que su colaboración puede ser una aportación interesante para el trabajo de la OEA, debe identificar en qué áreas de trabajo se desarrollarán sus proyectos, y todo ello acompañado de una serie de documentos como su acta constitutiva, los estatutos de la asociación, el informe anual más reciente, y su declaración de misión institucional.



b) 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 sistema⁶⁷. Para llegar a ese punto ha sido necesario evolucionar desde una etapa inicial de aproximación y contacto entre las OSC y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desarrollándose en un segundo momento una política de entendimiento, -dada la necesidad de colaboración mutua-, para finalmente avanzar hacia el perfeccionamiento de un sistema de trabajo que permite coordinar actividades y aunar esfuerzos para logra 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, grupos indígenas, son sólo algunos de esos temas.

De ese modo podemos apuntar que han sido las ONG (o OSC) quienes como peticionarias o como asesoras, han sido responsables de la mayor parte de litigios presentados ante la Comisión⁶⁸; 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 interamericano⁶⁹. 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, ha denunciado los ataques hacia el sistema, y en definitiva se han convertido en sólidas impulsoras de los procesos de democratización de los sistemas políticos de los Estados miembros, garantizando un primer elemento, cual es el de una efectiva protección de los derechos humanos⁷⁰.

⁶⁷ Vid. R. CUÉLLAR. "Participación de la sociedad civil y sistema interamericano de derechos humanos en contexto", (pp. 349-354) en AAVV. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del seminario, 23-24 noviembre 1999*. CIDH. San José de Costa Rica. 2003,

⁶⁸ Haciendo uso del derecho que en tal sentido les reconoce el art. 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al disponer, de modo avanzado frente a otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, que: "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", (pp. 407-423) en AAVV. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del seminario, 23-24 noviembre 1999*. CIDH. San José de Costa Rica. 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", (pp. 611-625) en *American Journal of International Law*. Vol. 88. 1994.

No obstante, el principal obstáculo a que se enfrentan las ONG en el sistema interamericano radica e 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 art. 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 hacia 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 forzosas, 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 deficitaria implantación del *ius standi* del peticionario ante la Corte⁷¹.

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 sobre 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 puede ser el papel que han tenido las ONG en el impulso definitivo en el establecimiento de la Corte Penal Internacional, o las relaciones que mantienen las ONG con el Banco Mundial, o con la OCDE, pero razones de orden práctico aconsejaban acotar el estudio a los organismos supranacionales de mayor relevancia, dejando para un trabajo más amplio las restantes cuestiones.

Pues bien, a modo de observaciones o conclusiones finales hemos de señalar cuales 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 que:

El trabajo en colaboración entre los organismos internacionales y las OSC tiene un efecto bondadoso pues acerca a la sociedad civil ante estos organismos supranacionales que de otro modo no tomarían en conciencia plena sobre 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 acercarnos a la solución de los mismos 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 despreocupado de sus problemas reales. De ese modo la ayuda que viene de las instituciones internacionales puede correr el grave peligro de convertirse en ayuda

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



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 atiendan a los intereses de las comunidades de base, donde radican las situaciones de mayor urgencia y demanda de intervención y de ayuda. Sin embargo, tal y 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 Naciones Unidas es 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 final sobre si esa entidad asociativa está en verdad representando los intereses reales de la comunidad de base.

Este tipo de cuestiones nos llevan a plantear una cuestión 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 que se han creado con base a los sistemas jurídicos de sus países de origen, entidades asociativas que utilizarán las distintas fórmulas que su ordenamiento jurídico ha puesto a su acceso 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 instrumentos jurídicos como el elaborado por el CoE para otorgar personalidad jurídica a las ONG, alcancen una 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 muchas de estas organizaciones –sobre todo aquellas que por carecer de un sistema eficaz de autofinanciación dependen más de la ayuda externa- debe pagar resta autonomía y eficacia a su trabajo y se puede convertir 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.