

El Control Internacional de las Organizaciones No-Gubernamentales

FELIPE GONZÁLEZ¹

INTRODUCCIÓN

En el último tiempo algunos estados han venido planteando de manera creciente la necesidad de ampliar el control internacional de las organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Esto ha ocurrido especialmente en el contexto de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Por otra parte, se ha sostenido que estos intentos no obedecen realmente al propósito de mejorar los sistemas internacionales, sino al objetivo de debilitar el trabajo de las ONGs.

En este trabajo se analiza este tema, para lo cual se revisa, en primer término, cuál es la función que desempeñan las ONGs, prestando especial atención a aquellas dedicadas a la protección y promoción de los derechos humanos. En segundo término, se revisa el alcance de la participación de las ONGs en foros intergubernamentales como la ONU y la OEA, los mecanismos actualmente existentes en relación con su control en tales foros, así como algunas iniciativas recientes orientadas a ampliar dichas modalidades de control. La tercera parte de este trabajo está dedicada a discutir hasta qué punto el problema del control internacional de las ONGs es genuino y relevante o se trata, sustancialmente, de un problema artificial o, a lo menos, secundario en el contexto de las organizaciones intergubernamentales.

1. Profesor de Fundamentos Filosóficos del Derecho y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. Director del Departamento de Investigación de dicha Facultad. Este trabajo fue preparado para ser presentado al Seminario sobre «La responsabilidad de los ciudadanos y la obligación del gobierno de dar cuenta de sus actos en una democracia constitucional», organizado por las Universidades de Yale, Buenos Aires, Palermo, Diego Portales y de Chile y a realizarse en Buenos Aires los días 16 al 19 de agosto de 1996.

LA FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES (ONGs)

Las ONGs surgieron en la arena internacional prácticamente al mismo tiempo que los foros intergubernamentales. En el contexto de tales foros, las ONGs asumieron el rol de representar a sectores de la sociedad civil de uno o más países. El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tanto a nivel mundial en la ONU como a nivel regional en la OEA y el Consejo de Europa, trajo aparejado consigo una presencia creciente de las ONGs. Debido a que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos erige al individuo como sujeto de Derecho Internacional, capaz de reclamar internacionalmente por las violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por un Estado, las ONGs asumieron la representación de las víctimas de tales abusos. Al hablar de representación de las víctimas lo hago en un sentido genérico, es decir, abarcando no sólo la representación jurídica en casos específicos, sino, de manera más amplia, procurando representar sus intereses a través de diversas vías, tales como la promoción y educación, la colaboración en iniciativas para mejorar los estándares internacionales y su aplicación efectiva, el servir como canales de participación, entre otras.²

Siempre al nivel de la temática de derechos humanos, en la actualidad las dos organizaciones no-gubernamentales más grandes son Amnistía Internacional (con sede en Londres) y Human Rights Watch (con sede en Nueva York), seguidas en dimensión probablemente por la Comisión Internacional de Juristas. Existe además una serie de otras

2 Consúltese Jerome Shestack, «Sisyphus Endures: The International Human Rights NGO», 24 *New York Law School L. Review* (1978) 89 ss.

organizaciones que desarrollan su trabajo a nivel mundial³ y otra serie a nivel regional.^{4,5}

Existe una estrecha conexión entre el trabajo llevado a cabo a nivel de foros internacionales por estas organizaciones y su trabajo en distintos países. A menudo estas organizaciones llevan a cabo un intenso trabajo en el terreno en diversos países. En ciertos casos se trata de coaliciones de organizaciones nacionales (caso de CODEHUCA en Centroamérica). En otros casos, como el de Amnistía Internacional, gran parte de la fortaleza institucional está dada por su afiliación a nivel local en muchos países. En fin, las ONGs internacionales suelen servir de cauce para la representación de organizaciones nacionales a nivel internacional aun cuando éstas no formen parte de aquéllas.

Todo lo anterior se explica por el hecho de que, en lo fundamental, el rol que desempeñan las ONGs nacionales y las internacionales es el mismo: intentar hacer al estado responsable (accountable) por sus acciones. En un caso la acción se desarrollará a nivel interno, empleando los mecanismos existentes y promoviendo la creación de otros nuevos cuando ello haga falta. En el otro, se utilizarán los mecanismos internacionales, procurando hacer al estado responsable por las infracciones a las obligaciones que haya adoptado en ese terreno. Estas constataciones son válidas tanto en lo que se refiere a la temática de derechos humanos, cuanto a otras temáticas, con la diferencia que el sistema internacio-

nal de protección de los derechos humanos es posiblemente el mejor estructurado de los sistemas internacionales en materia de responsabilidad estatal.

La expansión e importancia creciente del trabajo de las ONGs ha ido también de la mano de otro factor: el debilitamiento de algunas formas tradicionales de representación de la sociedad civil. En efecto, las transformaciones al nivel ideológico y económico han impactado en las formas de partici-

“... las transformaciones al nivel ideológico y económico han impactado en las formas de participación ciudadana y en los mecanismos de representación de la ciudadanía”.

pación ciudadana y en los mecanismos de representación de la ciudadanía. Al nivel de las ideas, el debilitamiento de las visiones políticas globales ha afectado de manera notable la participación en los partidos políticos.⁶ Al nivel de

la organización de la economía, las nuevas y más complejas formas de relación económicas han disminuido el rol de los sindicatos y de otras formas de representación.

Como regla general, las ONGs tienden a hacer un uso frecuente del Derecho Internacional. Sin embargo, no se trata de una regla absoluta, ya que ello parece depender en buena medida de criterios estratégicos, especialmente tratándose de ONGs que desarrollan su trabajo a nivel local. En este caso, un factor relevante es el grado en que la legislación y jurisprudencia interna recogen los estándares internacionales; como usualmente los tribunales internos son más propensos a aplicar la normativa interna

3. A título ejemplar, pueden mencionarse, la Federación Internacional de Derechos Humanos, el International Human Rights Law Group, la International League for Human Rights, el Lawyers Committee for Human Rights, etc.

4. Por ejemplo, a nivel del continente americano puede mencionarse el Centro Por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Comisión Para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), la Comisión Andina de Juristas, la Federación Latinoamericana de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM), y el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), entre otras.

5. En lo que se refiere al Comité Internacional de la Cruz Roja, su carácter es distinto al de las ONGs, puesto que posee un status internacional oficial al asignarle los Convenios de Ginebra de 1949 el rol de órgano supervisor del cumpli-

miento de los mismos. Al respecto, véase Nigel Rodley, *Monitoring Human Rights in the 1980s*, in Domínguez et al (Eds), *Enhancing Global Human Rights* (New York, McGraw Hill, 1979), p. 117 ss.

6. Esto se sitúa dentro del fenómeno más general de la denominada «crisis de los metarrelatos,» esto es, de las visiones omnicomprendivas del mundo y de la sociedad. Véase, por ejemplo, Gianni Vattimo, *El fin de la modernidad: nihilismo y hermenéutica en la cultura posmoderna*, Gedisa, Barcelona, 1986; del mismo autor, *Ética de la Interpretación*, Paidós, Barcelona, 1991 y *Más allá de la interpretación*, Paidós, Barcelona, 1995; Lyotard, *La Condición Posmoderna*, Editorial REI Argentina, Buenos Aires, 1987; Alain Touraine, *Crítica de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, Montevideo, 1995; Richard Rorty, *Ensayos sobre Heidegger y otros pensadores contemporáneos*, Paidós, Barcelona, 1993.

que la que pueda derivar de tratados internacionales -aun cuando éstos hayan sido ratificados por el respectivo país-, en situaciones en que el derecho interno sea cercano en sus parámetros al derecho internacional, generalmente las ONGs invocarán el primero. En cambio, cuando se trata de dictaduras cuya legislación contraviene el derecho internacional o de regímenes democráticos que presentan una escasa ratificación de tratados internacionales y cuya legislación difiere de los estándares en ellos contemplados, será más frecuente el recurso al derecho internacional por ONGs locales. A su vez, en el caso de las ONGs que llevan a cabo un trabajo internacional, el uso de los parámetros internacionales será recurrente, por las propias características de su trabajo.⁷

Otros ámbitos, además del de derechos humanos (en sentido tradicional), en que se ha ampliado la cantidad de ONGs corresponde a temas como el medio ambiente, los pueblos indígenas, el desarrollo, y los derechos de la mujer, por mencionar sólo algunos. En todos los casos mencionados, la conexión con la temática de derechos humanos es estrecha. Más aún, en el caso de los derechos de la mujer, el tipo de demandas corresponde a la noción de derechos humanos en su sentido clásico (derechos civiles y políticos), y sólo la especificidad de la problemática de la mujer y el hecho de que la mayoría de las organizaciones de derechos humanos no le hayan dado suficiente prioridad a este tema en su agenda, explican el diseño de instituciones diferentes para defender y promover los derechos de la mujer. De cualquier modo, en los últimos años se advierte una clara tendencia de parte de las ONGs de derechos humanos a incorporar en su agenda la problemática de la mujer, asumiendo sus derechos como derechos humanos. En cuanto a las ONGs sobre medio ambiente, una de las principales causas de su desarrollo autónomo radica en el hecho de que se trata de una temática que ha estado generalmente al margen de la agenda de las ONGs de derechos humanos, cobrando fuerza propia. Además, el tipo de audiencia en que las ONGs medioambientales encuentran respaldo no necesariamente coincide con el de las ONGs de derechos humanos.

7. Sobre este punto, véase Henry Steiner, *Diverse Partners: Non-Governmental Organizations in the Human Rights Movement*, The report of a retreat of human rights activists, co-sponsored by Harvard Law School Human Rights Program y Human Rights Internet (1991), p. 6-7.

En los cuatro tipos de ONGs señalados -de derechos humanos, de la mujer, de pueblos indígenas y del medio ambiente- se presenta un elemento común fundamental: la defensa de derechos frente al estado. La función principal de estas ONGs consiste, entonces, en representar a víctimas de violaciones a sus derechos, ya sea cometidas por agentes públicos o toleradas por el estado. Tratándose de organizaciones medioambientales la determinación de la "víctima" o "víctimas" puede ser en ocasiones más difícil, ya que puede tratarse de colectivos o de intereses difusos, pero ello es irrelevante para nuestro análisis, ya que subsiste la presencia de la demanda frente al estado. El rol de las ONGs de desarrollo, en cambio, puede ser más ambiguo, o, si se quiere, varía según la institución de que se trate. En efecto, el grueso de las ONGs de desarrollo concentra sus tareas en el diseño e implementación de proyectos que favorezca, como su nombre lo indica, el desarrollo de un lugar o región, más que en la elevación de demandas contra el estado. Si bien este último aspecto puede también hallarse presente, no es común, y cuando se encuentra, usualmente no es el tipo de actividad principal.

Formas de participación y mecanismos vigentes de control de las ONGs a nivel internacional

En esta sección revisaremos la situación existente en Naciones Unidas y la OEA en materia de participación y control de las ONGs.

Naciones Unidas.- Las ONGs proporcionan información a muchos órganos de Naciones Unidas. Esta información suele ser clave para el desarrollo de iniciativas de acción. También es común que, sobre la base de esa información, las ONGs realicen actividades de "lobby", tendientes a la adopción de resoluciones u otras iniciativas por parte de los órganos de la ONU. Estas labores se extienden incluso a la Asamblea General de Naciones Unidas. Sin embargo, el único órgano ante el cual existe un sistema oficial de acreditación ("status consultivo") para las ONGs es el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Comisión de Derechos Humanos, el cual se encuentra autorizado por la Carta de la ONU para establecer mecanismos de consulta con ONGs.⁸

8. La Carta de la ONU dispone esto en su artículo 71.

La resolución que gobierna actualmente el status consultivo de las ONGs en ECOSOC es la 1296 (XLIV) de 1968 y reemplazó a la resolución 288B(X). El mecanismo de status consultivo en Naciones Unidas permite asistir de manera regular a los debates, distribuir documentos oficialmente, realizar intervenciones orales y participar regularmente en sesiones con expertos y grupos temáticos y de otro carácter. La resolución 1296 de ECOSOC establece que, para postular al status consultivo, la institución no debe haber sido establecida por un acuerdo intergubernamental, sus objetivos deben ser coherentes con la Carta de la ONU, su trabajo debe apoyar y promover las actividades de la ONU, debe ser representativa en su ámbito de especialización, debe ser conocida internacionalmente y, en lo posible, abarcar un número significativo de países en diferentes regiones del mundo.⁹ Además de estos requisitos, la resolución 1296 establece una serie de restricciones y controles a la labor de las ONGs, pudiéndose suspender o cancelar el status consultivo de aquellas ONGs que hayan recibido secretamente fondos estatales (las ONGs pueden recibir fondos estatales pero ello debe hacerse público) o que se hayan visto envueltas de manera sistemática en actos carentes de fundamento o con motivación política contra estados. Según se aprecia, los términos para determinar la suspensión o cancelación del status consultivos son sumamente amplios y vagos.¹⁰

Otras resoluciones complementan el marco de acción de las ONGs en ECOSOC. La resolución 728F (del año 1959) y la 1503 (del año 1971) establecen que todas las denuncias que las ONGs for-

mulen sobre situaciones individuales o que se refieran a países específicos deben ser tratadas confidencialmente.¹¹ Esta situación se ha modificado parcialmente en la medida en que se han creado posteriormente procedimientos no confidenciales ante algunos otros órganos.¹² No obstante, en sus alegaciones orales ante la Comisión de Derechos Humanos, y salvo casos excepcionales, a las ONGs no se les ha permitido referirse a países específicos, como no sea durante la discusión de una resolución que se refiera a un país donde los derechos humanos son violados sistemáticamente. En la práctica, cuando ello ocurre durante una intervención oral, el representante de la ONG es interrumpido por el miembro de la ONU que preside la sesión.¹³

La gran mayoría de los órganos de la ONU que tramitan casos individuales ha sido establecida en las dos últimas décadas, por lo que la participación de las ONGs se ha ampliado notablemente en este aspecto. En rigor, sin embargo, las ONGs no actúan investidas de ningún reconocimiento oficial de parte de la ONU al participar de esta manera, sino que simplemente ejercitan un derecho que está al alcance, en principio, de cualquier individuo u organización.¹⁴

Además del trabajo de sus órganos regulares, una vía de gran impacto del trabajo de la ONU la constituyen las Conferencias que celebra sobre diversas temáticas. En los últimos años las de mayor

9. Véase Dianne Otto, *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of the International Civil Society*, 18(1) *Human Rights Quarterly* (1996) 107-141, especialmente p.110.

10. Durante la vigencia de la resolución 1296 fue cancelado el status consultivo de la International Lesbian and Gay Association (ILGA), en tanto que bajo la vigencia de la resolución que le antecedió, es decir, la resolución 288, fue cancelado el status consultivo de la International Association of Democratic Lawyers, de la International Organization of Journalists y de la organización Women's International Democratic Federation. En estos tres últimos casos se trataba de instituciones a las que se acusó de servir los intereses de la Unión Soviética. Sobre la cancelación del status consultivo de la International Lesbian and Gay Association, Douglas Sanders, *Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda*, 18(2) *Human Rights Quarterly* (1996) 67-106. Sobre la expulsión de las otras tres organizaciones, véase Dianne Otto, op. cit., p.113.

11. Para un tratamiento crítico de estas resoluciones, véase Margo Picken, *The Role of the NGO in the implementation of Human Rights within the framework of the UN*, paper delivered at the international colloquium on human rights at the University of Montreal, February 1985.

12. Sin embargo, cabe hacer notar que respecto de varios de estos otros procedimientos es necesario que preceda una declaración expresa del estado para que se puedan interponer casos individuales.

13. Un caso célebre es el del representante de una ONG que, para evitar señalar por su nombre a Paraguay durante el régimen de Stroessner, se refirió a «un país pequeño y mediterráneo, ubicado en algún lugar de América Latina.» Al ser interpelado por el Presidente de la Comisión a decir el nombre del país, el representante de la ONG lo hizo y fue cancelada su intervención oral. Véase Iain Guest, *Behind the Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, University of Pennsylvania Press (1990), p. 99.

14. Véase Tom Farer, *New Players in the Old Game: The De Facto Expansion of Standing to Participate in Global Security Negotiations*, *American Behavioral Scientist*, Vol.38 N° 6 (1995), 842-866.

difusión han sido la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia de El Cairo de 1994 en que se trataron temas reproductivos y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). En estas conferencias han participado, además de las ONGs con status consultivo, un significativo número de otras ONGs. Estas Conferencias han reflejado las tensiones existentes entre algunos estados y las ONGs, a las que se les ha reconocido diferentes grados de participación en cada una de estas Conferencias. De hecho, una parte sustancial de la actividad de las ONGs respecto de estas Conferencias ha estado destinada a asegurarse los niveles más amplios posibles de participación, con variado éxito.¹⁵

Organización de Estados Americanos.- A diferencia de Naciones Unidas, en la OEA no existe ningún mecanismo formal de participación de las ONGs. Se da la paradoja, sin embargo, de que en la tramitación de casos individuales ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, en que las ONGs actúan como podría hacerlo cualquier individuo, ellas han desempeñado un papel central, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento del trabajo de ambas instituciones.

El problema es que a nivel de los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y Asamblea General) se adoptan importantes resoluciones, que afectan cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, los derechos de la mujer y otras materias, y se carece de un sistema de acreditación formal. La importancia de las decisiones que adoptan estos órganos políticos es tal que podrían transformar sustancialmente el sistema.

A la Asamblea General de la OEA las ONGs asisten por medio de una invitación. Este mecanismo es discrecional, además de permitir dilatar la invitación hasta que se ha vencido el plazo.¹⁶ En cuanto a las ONGs a las que se extiende invitación, ellas sólo pueden presenciar el desarrollo de los debates,

15. Consúltense Dianne Otto, op. cit, pp.118-119. Véase también Reed Brody, Donna Sullivan e Iain Guest, *The 1993 World Conference on Human Rights: A Critical Analysis*, International Human Rights Law Group, Washington, D.C. (1993).

16. Esto lo hace la OEA a través, por ejemplo, de la solicitud de información adicional sobre una ONG; así ocurrió en el año 1994 con la Comisión Andina de Juristas.

sin que puedan intervenir en los mismos ni distribuir documentos oficiales. Todo esto ha conducido a que el número de ONGs que asisten sea muy reducido, siempre inferior a una decena en los últimos años.

En cuanto al Consejo Permanente de la OEA, éste ha trabajado tradicionalmente sin escrutinio público. Las ONGs han estado históricamente al margen de sus debates. Sin embargo, en 1994, algunos estados propusieron que las ONGs asistieran a los debates del Consejo Permanente. De hecho, varias ONGs venían buscando tal opción desde hacía varios años. Si bien esto ha posibilitado una cierta asistencia, ella continúa efectuándose a título informal, esto es, sin un mecanismo regular de participación no-gubernamental. Además, no existe un canal de comunicación oficial, por lo cual ningún órgano de la OEA les da aviso a las ONGs de que se realizará una sesión (ello depende de la buena voluntad de algunos estados) o de que una reunión de la cual han sido informadas ha sido cancelada.¹⁷ En cualquier caso, su rol está limitado al de observadores, sin poder intervenir oralmente ni distribuir documentos por conductos oficiales.¹⁸

Como consecuencia de intensas negociaciones llevadas a cabo por ONGs, en 1994 se creó al interior del Consejo Permanente un Grupo de Trabajo para buscar mecanismos formales de acceso de las ONGs a los órganos políticos de la OEA. Sin embargo, las ONGs no han sido notificadas de un número significativo de las sesiones de este Grupo de Trabajo, a pesar de su evidente interés en la materia en discusión. Hasta la fecha, en el marco del Grupo de Trabajo aún no han tenido lugar avances significativos que tiendan a formalizar la participación de las ONGs en los órganos políticos de la OEA.¹⁹

17. A todo ello se suma que las ONGs no tienen acceso al Orden del Día previo a la reunión misma.

18. Entre los muy escasos ejemplos de participación institucional de las ONGs en relación con el Consejo Permanente en los últimos años se cuentan la preparación de la Convención Interamericana Sobre la Desaparición Forzada de Personas y de la Declaración Interamericana sobre Pueblos Indígenas. La primera de ellas fue aprobada en 1994 y entró en vigencia a principios de 1996, constituyendo una experiencia fructífera de trabajo conjunto, puesto que se consiguió mejorar varios de sus aspectos centrales. Por su parte, la Declaración Interamericana sobre Pueblos Indígenas se encontraba todavía en preparación en junio de 1996.

19. A petición del Grupo de Trabajo, la Secretaría del Consejo Permanente efectuó una investigación para ver si existían antecedentes en la OEA que permitiese la participa-

Como es obvio, al no existir mecanismos de participación formal de las ONGs ante la Asamblea General y el Consejo Permanente de la OEA, mal podrían existir fórmulas para asegurar su control: es suficiente con no invitar a la(s) ONG(s) a la(s) que se pretenda marginar de los debates.²⁰

Como hice notar anteriormente, es al nivel de los órganos de derechos humanos propiamente tales del Sistema Interamericano que las ONGs han realizado contribuciones efectivas. Esto se ha manifestado de manera especial en el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que ella fue durante dos décadas el único órgano de protección tales derechos en la OEA y, hasta la actualidad, desarrolla un trabajo más abarcador que la Corte (cumple más funciones, conoce de más casos individuales, emprende estudios, efectúa visitas in loco, etc.). La actividad de las ONGs ha sido crucial en el fortalecimiento de todos los aspectos del trabajo de la Comisión, a través de la presentación de casos individuales, la canalización de la información sobre distintos países, la contribución en las visitas in loco, la realización de estudios especializados, etc.²¹

ción de las ONGs. Se encontró al respecto un documento que data de 1971, pero que, por su ambigüedad, no ha tenido efectos prácticos para las labores que desarrolla este Grupo de Trabajo.

20. Para un análisis detallado acerca de la situación de las ONGs en los órganos políticos de la OEA en los últimos años, véase Reed Brody y Felipe González, «Human Rights Development at OAS General Assembly», *The Review of the International Commission of Jurists* N° 48, Ginebra (1992), 68-72; Felipe González, «1993 OAS General Assembly and Human Rights in the Americas», *The Review of the International Commission of Jurists* N°51, Ginebra (1993), 49-53; Felipe González y Diego Rodríguez, *Human Rights and their treatment in the 1994 General Assembly and Permanent Council of the OAS*, *The Review of the International Commission of Jurists* N° 53, p. 51-61, Ginebra (1994); Felipe González y Antonio Maldonado, *La Organización de los Estados Americanos y su mandato en el campo de la democracia y los derechos humanos 1994-1995*, International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 1995. Véase también, *Inter-American Dialogue, Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*, Washington, D.C., 1994.

21. La Comisión comenzó sus labores en 1959 con un estatuto muy precario y sin un mandato claro; comenzó elaborando Informes Generales sobre países que presentaban violaciones sistemáticas y luego, por vía interpretativa de su mandato, se abocó además a conocer casos individuales y a desempeñar otras actividades de protección y promoción de los derechos humanos. Una reforma de la Carta de la OEA y la

En cuanto a la participación de las ONGs en asuntos de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ellas carecen de la posibilidad de presentar casos contenciosos²² o solicitar Opiniones Consultivas.²³ Respecto de estas últimas, desde un comienzo se ha utilizado la fórmula de los amici curiae para presentar documentos escritos a la Corte; además, la Corte ha permitido desde fecha reciente que organizaciones no-gubernamentales internacionales de derechos humanos realicen argumentos orales en el marco de la tramitación de Opiniones Consultivas.²⁴

La situación de las ONGs y las víctimas que ellas representan es más compleja en los casos contenciosos. Hasta ahora, los abogados de las víctimas han actuado como asesores de la Comisión en casos contenciosos ante la Corte; sin embargo, esto ha generado previsibles conflictos de intereses en-

entrada en vigor de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en 1979 vinieron a consolidar los poderes de la Comisión. Para una revisión en detalle del rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consúltese Cecilia Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht (1988). Sobre las ONGs y la Comisión, véase Felipe González y Antonio Maldonado, *La Organización de los Estados Americanos y su mandato en el campo de la democracia y los derechos humanos 1994-1995*, cit.

22. La función contenciosa de la Corte de la Corte consiste en conocer y resolver casos específicos de violación a los derechos humanos. Estos casos pueden ser remitidos a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o por los Estados, aunque éstos, en la práctica, nunca han ejercido tal facultad. En consecuencia, los individuos o las organizaciones no-gubernamentales no pueden presentar casos ante la Corte.

23. La función consultiva de la Corte consiste en interpretar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y otros tratados con incidencia en la protección de los derechos humanos en el hemisferio, incluyendo el pronunciarse acerca de la compatibilidad de normas internas con tales instrumentos internacionales. Las solicitudes de Opinión Consultiva pueden provenir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los Estados Miembros de la OEA y de otros órganos indicados en la Carta de la OEA.

Además de estas dos funciones, la Corte puede disponer en casos urgentes y de extrema gravedad la dictación de medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas. La Corte puede dictar tales medidas durante la tramitación de casos contenciosos o, cuando se trate de un caso que no esté en tramitación en la Corte, a solicitud de la Comisión.

24. Ello ocurrió por primera vez en 1993, con ocasión de la Opinión Consultiva N°13.

tre dichos abogados y la Comisión, tanto en cuanto a las estrategias procesales como a los montos de indemnización a solicitar, entre otras materias. De allí que sería sumamente positivo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por vía interpretativa de la Convención Americana, facultase a las víctimas a tener sus propios representantes una vez iniciado un caso contencioso.²⁵ Existe el antecedente del Sistema Europeo, donde la Corte reconoció tal facultad a las víctimas sin que existiese un texto expreso de la Convención al respecto. En el Sistema Interamericano, la mera modificación del Reglamento de la Corte sería suficiente para implementar dicha medida.

Al igual que en la ONU, al interior de la OEA existe una situación de tensión entre algunos estados y las ONGs, especialmente las de derechos humanos (en realidad, éstas son las únicas ONGs que poseen algún grado de presencia en la OEA). La diferencia radica en que la situación de las ONGs en la OEA es más precaria, limitando significativamente su rol. El aspecto central de la disputa se ha centrado en la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el órgano de la OEA que ejerce una vigilancia cotidiana sobre la situación de tales derechos en los estados del hemisferio y, por lo mismo, el que despierta más recelos. Mientras las ONGs han defendido los poderes de la Comisión -sin perjuicio de criticarla cuando consideran que debilita su labor de protección de los derechos humanos, pero sin poner nunca en tela de juicio su legitimidad-, algunos estados han procurado y continúan procurando a través de diversas vías reducir las facultades de la Comisión. Este ha sido el aspecto medular del conflicto entre algunos estados y las ONGs.

En el contexto descrito, en los últimos años se han planteado iniciativas tales como intentar prohibir que postulen para comisionados personas que

pertenezcan a una ONG;²⁶ intentar prohibir que en lo sucesivo los abogados de las ONGs actúen como asesores de la Comisión en casos ante la Corte; ampliar el número de comisionados para alcanzar una distribución geográfica de los mismos, en circunstancias que los comisionados son expertos independientes que actúan a título personal y no en representación de los estados de los cuales son nacionales, con lo cual, en definitiva, se debilitaría la celeridad y eficiencia del trabajo de la Comisión; evitar que la Comisión publique en su Informe Anual Informes Generales sobre países, limitándose a resolver casos individuales y a realizar estudios temáticos, lo que ocurrió por primera vez en 1996²⁷; y, más recientemente, intentar fusionar la Comisión y la Corte, lo cual, en los términos en que se ha planteado en el Sistema Interamericano, reduciría notablemente la supervisión de la situación de los derechos humanos.

Este enfoque gubernamental equívoco acerca del rol de las ONGs en la arena internacional también quedó de manifiesto en la "Cumbre de las Américas", que se llevó a cabo por iniciativa del gobierno de Estados Unidos en Miami en Diciembre de 1994. Si bien no se trató de un acto organizado por la OEA como tal, tuvo indudable relevancia para ella, puesto que fueron invitados 33 Jefes de Gobierno del hemisferio americano y muchas de sus recomendaciones van dirigidas a órganos de la OEA. Al referirse a la sociedad civil, incluyendo las ONGs, el documento final de la "Cumbre de las Américas" recomienda a los gobiernos que establezcan mecanismos para asegurar la participación de dichas organizaciones, así como enfatizan la necesidad de transparencia y responsabilidad (accountability) de

25. Sobre este punto, consúltese Juan E. Méndez y José Miguel Vivanco, *Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a Litigation Experience*, 13(3) *Hamline Law Review* (1990) 507-577. Véase asimismo Claudio Grossman, *Disappearances in Honduras: the need for direct victim representation in human rights litigation*, 15(3) *The Hastings International and Comparative Law Review* (1992) 363-389; y Lynda Frost, *The Evolution of the Inter-American Court of Human Rights: Reflections of Present and Former Judges*, 14 *Human Rights Quarterly* 171-205 (1992).

26. La práctica de las personas elegidas comisionados que han sido al tiempo de su elección integrantes de ONGs ha consistido en renunciar a su participación en dichas instituciones, lo cual es coherente con la imparcialidad e independencia requeridas para el cargo; sin embargo, por regla general, tal renuncia no tiene lugar cuando se trata de personas electas como comisionados que ejercen funciones para los Gobiernos de sus respectivos Estados.

27. En la presentación del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Asamblea General de la OEA reunida en Panamá en junio de 1996, se señaló que la Comisión formulará criterios explícitos para determinar qué condiciones ameritan la preparación de un Informe General sobre un estado y que dichos Informes se reincorporarán al Informe Anual de la Comisión a partir de 1997.

“... en la medida en que las ONGs desarrollen su trabajo en un contexto abierto, en el que las libertades de expresión, reunión y asociación sean respetadas, su transparencia y representatividad se verá favorecida”.

ellas ante la sociedad. Ni una palabra se dice, en cambio, respecto de la participación de las ONGs en la arena internacional, en circunstancias que, como hemos visto, no existe ningún mecanismo formal de participación de las mismas en el Sistema Interamericano. Por lo demás, la misma “Cumbre” fue un reflejo de esta actitud, ya que el acceso brindado a las ONGs fue muy marginal.²⁸

El control internacional de las ONGs: ¿Un problema genuino y relevante?

Desde el punto de vista del fortalecimiento de la democracia a través de la participación ciudadana, así como del mejoramiento del trabajo de la ONU y la OEA para fomentar la democracia, la protección de los derechos humanos y otros parámetros a nivel internacional, es indudable que mientras más transparentes y representativas sean las ONGs mayor será su contribución. En este sentido, en la medida en que las ONGs desarrollen su trabajo en un contexto abierto, en el que las libertades de expresión, reunión y asociación sean plenamente respetadas, su transparencia y representatividad se verá favorecida.

Sin embargo, el problema que se plantea a nivel internacional es que a menudo el enfoque es distinto a lo señalado en el párrafo anterior, ya que desde la lógica de muchos estados no se aspira a garantizar el acceso y representatividad de la sociedad civil de los distintos países a través de las ONGs, sino, al contrario, se intenta obstruir y dificultar esa participación. Esa es, por lo menos, la lógica de un número no despreciable de estados, tanto en la ONU como en la OEA. De allí que sea indispensable pre-

guntarse hasta qué punto es genuino y relevante el tema del control de las ONGs a nivel internacional y hasta qué punto es una creación interesada de algunos estados para poner trabas a la participación de las sociedades civiles.

Al respecto, es indispensable considerar que el contexto de la ONU y el de la OEA presentan ciertas diferencias que inciden en la función de las ONGs. En Naciones Unidas, por su propia diversidad, el contexto es más complejo. Existen correlaciones de fuerzas que varían según el órgano de que se trate. Por ejemplo, como se sabe, en el Consejo de Seguridad existen cinco estados permanentes y con derecho de veto: China, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia. A su vez, los países subdesarrollados han buscado conseguir algún contrapeso a través de la Asamblea General, donde constituyen la mayoría.²⁹ En los órganos de derechos humanos la situación es todavía más compleja, puesto que algunos de tales órganos están integrados por representantes de los estados (vgr., la Comisión de Derechos Humanos), en tanto que otros están compuestos por expertos independientes que actúan a título personal (vgr., los órganos creados por tratados de derechos humanos, como el Comité de Derechos Humanos, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Si bien al desaparecer los estados socialistas uno de los bloques más fuertes al interior de Naciones Unidas se extinguió, coexisten todavía estados con rasgos muy disímiles desde el punto de vista de su sistema político, abarcando desde estados que presentan rasgos democráticos genuinos hasta otros gobernados por dictaduras abiertas o disfrazadas. A ello se añaden las invocaciones de relativismo cultural que formulan algunos países. Así, algunos estados islámicos y otros países subdesarrollados, especialmente de África y Asia, han puesto en tela de juicio el carácter vinculante para ellos del derecho internacional de los derechos humanos, al que describen como un producto del pensamiento occidental. Con bastante frecuencia, sin embargo, las bases para cuestionar la universalidad de los derechos humanos son febles, cuando no espurias. Por

29. Así se explica, por ejemplo, que durante los últimos años se hayan aprobado en la Asamblea General resoluciones condenando a Estados Unidos por el bloqueo a Cuba, las que carecerían de posibilidades de éxito en el Consejo de Seguridad.

28. Véase Summit of the Americas, Plan of Action, p. 3-4.

ejemplo, en la mencionada Conferencia Mundial de 1993, el liderazgo en esta crítica lo llevaron China Popular e Indonesia, sin que ofrecieran bases sólidas para su argumentación. De allí que en ocasiones sea legítimo preguntarse en qué medida el conflicto universalidad/relativismo es en la práctica distinguible del conflicto democracia/dictadura al interior de la ONU.³⁰

Los rasgos señalados han tenido un evidente impacto en la actitud frente a las ONGs. Por una parte, existe un conjunto de estados, entre los que resaltan los de Europa Occidental, que, dada su frecuente concurrencia de intereses con las ONGs, favorecen su participación. Existe también un grupo de estados del Tercer Mundo (cuya composición varía, según la correlación política al interior de tales países y de su mayor o menor acercamiento a las prácticas democráticas) que favorece esa participación, en tanto que otros se mantienen en posiciones ambivalentes y un tercer grupo generalmente entra en pugna con las ONGs. En este último caso se trata, casi invariablemente, de estados acusados por las ONGs de graves violaciones a los derechos humanos. En cuanto a la posición de EE.UU., ella podría caracterizarse también como ambivalente, dependiendo tanto de la correlación política interna del país como de diversas consideraciones de la política internacional estadounidense.

Por lo antes expuesto, no son infrecuentes las acusaciones de "occidentalismo" a las ONGs que

30. Acerca del debate sobre el relativismo cultural, véase entre otros: Raimundo Panikkar, *Is the notion of human rights a Western concept?*, 120 *Diógenes* (1982) 75-102; Pollis and Schwab, *Human Rights: a Western construct with limited application*, Pollis and Schwab (eds.), *Human Rights I*, 1979; Jack Donnelly, *Human Rights and Human Dignity: An Analytic Critique of Non-Western Conceptions of Human Rights*, *American Political Science Review* (1986) 303-316; Adamantia Pollis, *Cultural relativism Revisited: Through a State Prism*, 18(2) *Human Rights Quarterly* (1996) 316-344; Christian Tomuschat, *Human Rights in a World-Wide Framework -Some Current Issues*, en: 45(3) *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht* (1985); Alison Dundes Renteln, *The Unanswered Challenge of Relativism and the Consequences for Human Rights*, 7(4) *Human Rights Quarterly* (1985) 514-540; Fernando R. Tesón, *International Human Rights and Cultural Relativism*, 25(4) *Virginia Journal of International Law* (1985) 869-898; Jack Donnelly y Rhoda E. Howard, *Cultural Relativism and Universal Human Rights*, 6(4) *Human Rights Quarterly* (1984) 400-419; Rhoda E. Howard, *Cultural Absolutism and the Nostalgia for Community*, 15(2) *Human Rights Quarterly* (1993) 315-338.

“Las ONGs han puesto énfasis en la importancia del rol de los órganos de la OEA en materia de fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, sustentando su legitimidad”.

desarrollan trabajos a nivel internacional. Antes de la caída de los socialismos del Este, tal crítica emergía con fuerza desde esos países; hoy proviene desde algunos estados asiáticos y africanos.³¹

La OEA presenta una mayor homogeneidad que la ONU. En este sentido, no son frecuentes las alegaciones de relativismo cultural. Además, en la actualidad, la totalidad de los estados miembros en ejercicio de la OEA (Cuba fue suspendida en 1962) posee gobiernos elegidos en las urnas. En la gran mayoría de los casos se trata de sistemas políticos que surgieron en las décadas de los ochenta y los noventa, reemplazando a dictaduras militares. Tradicionalmente -y me refiero a la época en que se echaron a andar la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, la OEA se vio confrontada a violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos en muchos países. Existía, con todo, un “núcleo duro” de países que creó los órganos de derechos humanos y defendió la legitimidad de su actuar en la supervisión de la situación interna de los países del hemisferio americano en materia de derechos humanos (especialmente de la Comisión, ya que la Corte recién se instaló en 1979). Fue en ese contexto que las ONGs, al tiempo que se desarrollaban al interior de numerosos países (básicamente como una forma de reacción frente al cierre de otros canales de participación), comenzaron a desplegar esfuerzos ante la Comisión. Sin embargo, su presencia ante los órganos políti-

31. También los lugares en que las ONGs más importantes tienen sus sedes -casi invariablemente en el Occidente- y su composición forman parte del acervo que da pábulo a estas acusaciones. Respecto del primer aspecto, la dificultad es mayor, ya que las propios órganos de la ONU tienen por lo general sus sedes en países occidentales. En cuanto a la composición de las ONGs internacionales, éstas han diversificado notablemente su personal en las últimas décadas.

cos de la OEA (Asamblea General y Consejo Permanente) nunca fue muy amplia.³²

Al pasarse de una presencia importante de dictaduras en el hemisferio a un predominio casi completo de gobiernos democráticamente electos, la participación de las ONGs al interior de la OEA no se vio facilitada, como pudiera haberse pensado que ocurriría. Una serie de estados con gobiernos elegidos en las urnas comenzaron a poner en tela de juicio la legitimidad de los órganos de derechos humanos de la OEA para supervisar la situación interna de cada país. Así, con alguna frecuencia se ha planteado por los estados que la Comisión fue creada para lidiar con dictaduras y no con democracias. La situación no deja de ser curiosa, ya que muchos de estos estados ratificaron los tratados interamericanos más importantes en materia de derechos humanos al dejar atrás dictaduras y ahora se sienten incómodos por los compromisos internacionales contraídos.

En realidad, los gobiernos que han reaccionado de esta manera presentan en su mayoría sistemas democráticos precarios, carentes de rasgos importantes de un Estado de Derecho. En su mayoría puede hablarse de países en tránsito hacia la democracia, aunque en un número no despreciable de países tal evolución parece haberse detenido o haberse vuelto casi imperceptible, manteniéndose "bolsones" de poder militar, sistemas judiciales arcaicos e ineficaces y formas de ejercicio del poder público cupulares y de escasa transparencia.

En el contexto descrito, las ONGs han puesto énfasis en la importancia del rol de los órganos de la OEA en materia de fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, sustentando su legitimidad. Ello ha conducido a que una serie de estados descalifiquen a las ONGs e intenten limitar su papel en la mayor medida posible.

Según se desprende de los antecedentes expuestos sobre las relaciones entre los estados y las ONGs tanto en la ONU como en la OEA, el problema del control internacional de aquéllas no es genuino realmente. Se trata de un problema levantado por algunos estados a los que incomoda la presencia de las

ONGs que emiten informes críticos sobre ellos y que proporcionan caudales de información relevante a los órganos de derechos humanos de la ONU y la OEA, con lo cual éstos adquieren mayor eficacia en su accionar. En suma, aquellos estados respecto de los cuales más se reclama transparencia y ajuste a parámetros básicos en su gestión han respondido esgrimiendo el argumento de que la transparencia y comportamiento según ciertos parámetros les deben ser exigidas primeramente a las ONGs, buscando así crear una situación de virtual "empate", que en definitiva debilite al Sistema Internacional.

CONCLUSIÓN

El fortalecimiento del Sistema Internacional, particularmente del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, en las últimas décadas ha conducido a que una serie de estados procuren por distintos mecanismos eludir las obligaciones que han contraído. Si bien la eficacia de ese Sistema todavía es parcial, existe un incremento en la supervisión internacional sobre los estados. En este incremento las ONGs han jugado un papel crucial y de allí que aquellos estados incómodos con tal supervisión hayan escogido como uno de sus blancos importantes a las ONGs.

Si los argumentos por un mayor control internacional de las ONGs en el contexto de la ONU carecen de fundamentos por las razones expuestas en este trabajo, en el contexto de la OEA dichos argumentos no resisten el menor análisis. Como se ha señalado, en la OEA se carece incluso de un mecanismo de participación institucionalizado de las ONGs, con lo cual, desde el punto de vista jurídico, basta simplemente con ignorarlas (esto es, no invitarlas) para dejarlas al margen, lo que, por lo demás, ocurre con frecuencia en el Consejo Permanente de la OEA.

De allí que el problema del control internacional de las ONGs no sea genuino ni relevante en el contexto actual. Tanto el Sistema de la ONU como el de la OEA presentan todavía serias deficiencias, la más importante de las cuales es la frecuente falta de cumplimiento de sus resoluciones por parte de los estados. Este es el problema prioritario a resolver y la tarea de las ONGs que operan a nivel internacional está encaminada precisamente a ello. OYS

32. Véase Felipe González, *Modernidad, Posmodernidad y Derechos Humanos en América Latina*, en: *Estudios Especializados de Derechos Humanos I*, Thomas Buergenthal y Antonio Cançado Trindade eds., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica (1996), 223-265.