

García Ruiz, Carmen Rocío:
ONGs y derecho internacional: su influencia en la
elaboración de normas internacionales.
Editorial Iustel. Madrid, 2007, 350 pp.

La obra de Carmen Rocío García titulada “ONGs y derecho internacional: su influencia en la elaboración de normas internacionales” está dividida en tres Capítulos que analizan ordenadamente: la posición de las ONGs en la esfera internacional, su posición para la regulación del derecho internacional, y la consideración de las mismas como elementos esenciales en los procesos de negociación. Los dos primeros Capítulos suponen una puesta en contacto necesaria para la posterior comprensión del tercero, ya que, parece oportuno situar en primer lugar a las ONGs en el ámbito internacional, tanto desde el punto de vista de su estatus jurídico y su posición supranacional, como desde su posición de impulsoras de Disposiciones de carácter internacional (Capítulos I y II); para poder comprender con posterioridad cómo intervienen en los procesos de negociación (Capítulo III).

Partiendo de estas ideas, conviene analizar pormenorizadamente el contenido de la obra. Así, el primer Capítulo comienza con una breve exposición de la génesis de las ONGs, y pasa a centrarse seguidamente en el estudio del reconocimiento jurídico a nivel internacional de las mismas recalcando la falta de apoyo legal que han tenido en numerosas ocasiones, puesto que aunque en la esfera nacional sí tienen un estatus y un reconocimiento legal, no sucede así cuando se trasciende de ese ámbito. La propia autora en la página 48, y citando a Sobrino Heredia, pone de manifiesto que “*Las ONGs tienen, pues, la nacionalidad de un Estado determinado, de manera que cuando desean desarrollar sus actividades fuera de dicho Estado se ven constreñidas por el trato generalmente discriminatorio y restrictivo que los demás sistemas jurídicos nacionales re-*

★ Letrada de las Cortes Generales.

servan a las asociaciones extranjeras—y si la legislación interna así lo prevé a las asociaciones nacionales—, ello es fruto de una secular desconfianza hacia el fenómeno asociativo transnacional”.

De hecho, como se desprende del libro y pese a la complicada situación de las mismas, hay que esperar hasta 1960 para que se adopte una Resolución relativa al reconocimiento de su personalidad jurídica.

En cualquier caso, y pese a las dificultades, la autora analiza su regulación jurídica internacional actual desde el marco de Naciones Unidas, en primer lugar; de las Organizaciones Internacionales Regionales, en segundo lugar; y en relación con los órganos judiciales internacionales, en tercero.

En las últimas páginas del Capítulo hace un análisis sobre su subjetividad internacional en las que señala que de modo similar a cómo se solucionó el tema de la subjetividad internacional de la persona humana, hoy en día se habla de una cierta subjetividad de las ONGs que no les permite la capacidad jurídica de actuación del resto de sujetos.

En el Capítulo II se centra ya en el estudio de las Organizaciones No Gubernamentales como impulsoras del establecimiento de disposiciones de Derecho Internacional, partiendo del hecho de que a las mismas siempre les ha interesado el proceso de creación de normas de Derecho Internacional, y de que las mismas han ido logrando que los Estados consideren hoy día su participación en la elaboración de normas como un elemento necesario.

Para ello la autora distingue dos modos a través de los cuales las ONGs pueden influir en dicho proceso: tanto como impulsoras de una determinada regulación, como participantes directas en los procesos de negociación. Dentro de este último punto va analizando en concreto su participación tanto en disposiciones de alcance general como de carácter singular. Dentro de las primeras estudia la Carta de las Naciones Unidas, y en concreto, las disposiciones sobre derechos humanos; y la Declaración Universal de Derecho Humanos, participación que pone de manifiesto claramente la integración de este tipo de Organizaciones en el movimiento de defensa de los derechos humanos que surgió tras la Segunda Guerra Mundial.

También destaca la autora la influencia de las ONGs en disposiciones de carácter específico, así en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984; en el Convenio sobre los derechos del niño de 1989; en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997; y en el Convenio de Roma sobre la Corte Penal Internacional de 1998.

En todo ese análisis va poniendo de manifiesto que la labor desempeñada por las ONGs ha dado lugar no sólo a que sus actuaciones hayan repercutido en la opinión pública, sino también a concienciar a la misma ante determinadas situaciones como el uso de minas antipersona.

Es ya en el Capítulo III cuando estudia la labor de las ONGs como *partenaires* necesarias en el proceso de negociación. Y para ello vuelve a distinguir entre las disposiciones de alcance general y las de carácter específico.

Entre las primeras, como no podía ser de otro modo, analiza tanto su actuación en la Carta de Naciones Unidas, y como en el Capítulo anterior, las disposiciones de derechos humanos; como en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Así en relación con la participación de las mismas en la Carta de Naciones Unidas, destaca el hecho de que Estados Unidos consideró, casi desde el comienzo de la Conferencia de San Francisco, la necesidad de otorgar ciertas concesiones a las Organizaciones No Gubernamentales para ganarse el favor de la opinión pública, convirtiéndolas así, dice la autora, en *“las protagonistas de su campaña de educación a la opinión pública”*. Por lo tanto, recibieron la facultad de distribuir las propuestas que se habían hecho previamente en Dumbarton Oaks entre la población, facultad que aprovecharon no sólo presentando ante la opinión pública lo sucedido sino también evaluándolo y planteando muchas de las propuestas de regulación que las mismas ya habían estudiado previamente.

De este modo las ONGs quedarían integradas, aunque extraoficialmente, en las labores de trabajo de la Carta. Además presentaron una propuesta de documento sobre derechos humanos que resultaría ser el adoptado por los denominados “Big Four”, es decir, por Estados Unidos, China, Rusia y Gran Bretaña.

Su participación en la Declaración Universal de Derechos Humanos la estudia en dos fases, por un lado analiza el proceso de elaboración de la misma, y por otro su contenido.

En el primer punto aclara no sólo que las mismas estuvieron presentes, a diferencia de lo sucedido en la Conferencia de San Francisco, sin integrarse en delegación alguna, sino en calidad de Organizaciones No Gubernamentales.

Partiendo de este hecho, la autora va distinguiendo entre la primera sesión de la Comisión de Derechos Humanos que se desarrolló desde el 27 de enero hasta el 10 de febrero de 1947, la primera sesión del Comité de Redacción, la segunda sesión de la Comisión de Derechos Humanos, la Segunda sesión del Comité de Redacción, la tercera sesión de la Comisión de Derechos Humanos, los encuentros del Tercer Comité de la Asamblea General, y la sesión plenaria de la Asamblea General.

Más interesante resulta el análisis que hace de la contribución de las ONGs en el contenido de la Declaración, resaltando, eso sí, que la misma no contiene ningún precepto tal y como lo propusieron las Organizaciones, sino que su influencia se manifestó en la redacción del contenido de los derechos fundamentales, y destaca especialmente los artículos 7 sobre la igualdad ante la ley y el 11 sobre el principio de legalidad en los que ejerció una notable influencia la Organización “World Jewish Congress”; el 14 sobre el derecho de asilo; el 16 sobre el derecho a casarse y fundar una familia en el que destacó la intervención de la Organización “Inter-Judicial Committee”; el 18 sobre la libertad

de pensamiento e ideológica en el que destacó la labor desempeñada por la “Commission of the Churches on International Affairs”; y el 26 sobre el derecho a la educación donde volvió a destacar la “World Jewish Congress”.

Junto a la influencia de las ONGs en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal, analiza también su influencia en las normas específicas; y así estudia, en primer lugar, la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán en 1968, y las Conferencias sobre las mujeres de México, Copenhague y Nairobi; y en segundo lugar las Convenciones anteriormente mencionadas.

En relación a la Conferencia de Derechos Humanos, va analizando progresivamente el contexto histórico en el que se enmarca, el proceso preparatorio y la participación en el mismo de las ONGs, las distintas modalidades de participación de las mismas, y el finalmente, las conclusiones de la Conferencia: la Proclamación de Teherán.

En las Conferencias sobre las mujeres estudia tanto la celebrada en México en 1975, la de Copenhague de 1980 y la de Nairobi de 1985 y analiza también, tanto el contexto histórico en el que éstas se celebraron, como la participación de las Organizaciones en las mismas y los resultados finales alcanzados.

Mayor interés presenta el estudio de la participación de las mismas en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984; en el Convenio sobre los derechos del niños de 1989; en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997; y en el Convenio de Roma sobre la Corte Penal Internacional de 1998. En todas ellas, comienza haciendo un estudio de la participación de las ONGs en el proceso de negociación, y en concreto, en el articulado; la valoración de dicha participación en cada Convención; y finalmente el Protocolo facultativo a las mismas.

En el estudio de la implicación de las Organizaciones No Gubernamentales en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984, destaca la fuerte influencia que éstas ejercieron, ya que antes de que Naciones Unidas actuase la propia Organización “Swiss Committee Against Torture” había organizado un Comité de expertos que elaboraría el Anteproyecto de la Convención sobre el Tratamiento de personas privadas de libertad que serviría de base para los trabajos de Naciones Unidas junto con el proyecto de Convención presentado por la “Internacional Association of Penal Law”. No sólo eso, sino que además en el seno ya de Naciones Unidas, se formaría un grupo de trabajo en el que también tendrían cabida las Organizaciones No Gubernamentales.

Esta influencia en la base y composición de los grupos de trabajo, se manifestaría sobre el articulado y los conceptos en él plasmados: así en la propia definición de tortura, en la inclusión del concepto “otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, en la regulación de la expulsión y la extradición, y en las medidas de aplicación de las disposiciones de la Convención.

Su influencia ha llegado aún más lejos, ya que además han contribuido a promover la idea de que la necesaria y efectiva aplicación de la Convención (en concreto sobre la necesidad de crear un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a lugares en que haya personas privadas de libertad para prevenir la tortura y los malos tratos) requería un Protocolo Facultativo, que tardaría unas dos décadas en ver la luz.

En el Convenio sobre los derechos del niño de 1989, la propia autora, no sólo destaca el importante papel desempeñado por las mismas como impulsoras del establecimiento de una regulación sobre esta cuestión, sino que, para destacar el papel jugado por ellas alude a las palabras que Federico Mayor Zaragoza en sesión plenaria de la Asamblea General “...countries worked together with non-governmental organisations in a spirit of harmony and mutual respect and with the best interests of the child as their Paramount objective”.

Y es que de hecho participaron en pie de igualdad con los Estados y las delegaciones de las Organizaciones Internacionales, influenciando (aunque de diversas maneras) en numerosos artículos, tales como los artículos 34, relativo a la protección frente a la explotación sexual; el 35 sobre la prohibición de secuestro, venta o trata de niños; el 37 sobre la prohibición de tortura y pena de muerte; el 24.3 sobre el derecho a la salud; el 29.i.d., sobre el derecho a la educación; o el 30, sobre derechos lingüísticos, culturales y religiosos.

Tan decisivo fue el papel desempeñado por las ONGs que nuevamente fueron ellas mismas las que consideraron necesaria la adopción de un Protocolo que paliase las deficiencias de la Convención, en concreto el artículo 38 relativo a la participación de niños en conflictos armados, que no había introducido mayor novedad frente a la existente hasta aquel momento, siendo de hecho seis Organizaciones las que establecieron “The Coalition to Stop the Use of Child Soldiers”.

No obstante, el resultado de las actuaciones en este caso no fue tan satisfactorio puesto que el Protocolo finalmente adoptado distingue entre la utilización por parte de Estados contendientes de menores de 18 años y su uso por grupos armados no gubernamentales, siendo su uso más restrictivo para éstos últimos, con independencia, dice la autora, “de que la protección del niño deba prevalecer sobre el carácter de las partes en conflicto”.

En el análisis de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997, tras reflejar tanto la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 como la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín de 1995, se centra nuevamente en la participación de las ONGs en el proceso de negociación de la Convención, y en su contenido.

Mayor interés despierta éste último, en el que vuelve a subrayar su influencia en la misma definición de mina antipersonal, así como en el establecimiento de un plazo para el cumplimiento por parte de los Estados de la destrucción de las minas, e incluso para la propia redacción del artículo 6.3 relativo al cuidado y asistencia a las víctimas de las mismas.

Más destacable es la significación que el modo de intervención de las Organizaciones tuvo en la Convención sobre las Minas, y ello, dice la autora, porque *“sitúa a las ONGs en el mismo nivel que los Estados”*, dando lugar a lo que la doctrina ha denominado *“nuevo multilateralismo, una nueva forma de creación del Derecho Internacional”*.

En el Convenio de Roma sobre la Corte Penal Internacional de 1998, analiza también el primer lugar las conferencias internacionales previas a la elaboración del Convenio, y concretamente, y en detalle, la Conferencia Mundial contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Tolerancia relacionada celebrada en el 2001.

En el contenido del Convenio de Roma volvieron a intervenir las ONGs tanto asistiendo y presentando sus conocimientos y valoraciones a los gobiernos, como participando directa y oficialmente en las negociaciones.

No obstante, en este proceso es característico que éstas no pudieran presentar formalmente sus propuestas, sino que tuvieron que limitarse a presentarlas a los gobiernos.

Además, también es interesante tener en cuenta que en este proceso las ONGs no adoptaron una posición en bloque, salvo en dos puntos que consideraron fundamentales: el apoyo al establecimiento de una Corte Penal Internacional justa, eficaz e independiente; y la idea de otorgar un papel fundamental tanto a la sociedad civil como a las ONGs en dicho proceso de creación de la Corte.

En cualquier caso, volvieron a intervenir en conceptos integrados en el Convenio tales como el principio de complementariedad, la regulación de crímenes, crímenes de género, la protección de los niños y la reparación a las víctimas.

Pese a todo lo puesto de manifiesto, la autora destaca repetidamente la falta de regulación internacional de las Organizaciones No Gubernamentales, lo que, dice les ha impulsado a *“llevar a cabo de facto lo que de iure se le(s) venía negando”*.

Por ello, y aunque a los Estados les interesa la presencia de dichas Organizaciones, sus conocimientos y fuerza ante la opinión pública, la falta de regulación se debe tanto al temor que tienen por su capacidad de presión, como a que su regulación podría suponer una merma en su preciada soberanía.

Ante esta situación la autora entiende que debería llevarse a cabo la regulación jurídica de las mismas, pero no globalmente, sino *ad hoc*, para cada una en particular, dependiendo de sus especialidades.