

ROSSI, Ingrid, *Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Antwerp-Oxford-Portland, Intersentia, 2010, 427 pp.

Doy entusiasta bienvenida a esta obra de la autora mexicana Ingrid Rossi, cuyo trabajo fue presentado inicialmente como tesis doctoral en la Universidad de Leuven, bajo la dirección del profesor Jan Wouters a fines de 2009.

El libro es fruto de una investigación de largo aliento, contiene un abanico temático que se despliega con el correr de las páginas, abarcando prácticamente todas las repercusiones de las ONG en el derecho internacional. Tal es su valía, que el editor general de la obra, doctor Jan Wouters, le rinde reconocimiento a la autora al señalar que en su elaboración mostró tenacidad y valor por su dedicación durante una década, y por la amplísima bibliografía que agotó, y que por sí misma es una contribución significativa para los interesados en la materia.

La participación de organizaciones civiles en asuntos del orden internacional es de larga data, como lo pone de manifiesto el surgimiento de asociaciones privadas en la lucha contra la esclavitud en el siglo XIX, según lo evidencia la Sociedad Británica contra la Esclavitud fundada en 1839. En el área del derecho internacional humanitario aparece como impulsor incuestionable el Comité Internacional de la Cruz Roja, fundado en 1863, cuyo fin fue amortiguar los excesos en las contiendas armadas y dar protección a los combatientes, a los heridos, los prisioneros y a la población. Vale afirmar que la labor de estas asociaciones introdujo una nueva concepción del humanismo en la vida social y un activismo comunitario efervescente de gran impacto político. En buena medida, su aparición y experiencia sentaron un modelo de colaboración que aprovecharon las organizaciones internacionales públicas cuando surgieron años después.

Su importancia ha sido meridiana en la vida interna e internacional en un sin fin de materias, derechos humanos, medio ambiente, protección de especies en peligro de extinción, salud, etcétera. Ya en 1945 la Carta de las Naciones Unidas, dentro del ámbito del Consejo

*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,  
nueva serie, año XLIV, núm. 131,  
mayo-agosto de 2011, pp. 899-904

Económico y Social, las reconoció como instituciones consultivas, estatus sujeto a un procedimiento interno de designación. Las organizaciones y agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas como la UNCTAD, la UNEP, la UNESCO y la FAO han celebrado acuerdos de esta naturaleza con estas formaciones civiles. El Consejo de Seguridad, por su parte, tan encerrado en su esfera de predominio, ha empezado a trabajar en consultas con estas entidades. En dos casos, en el Programa de Naciones Unidas sobre el HIV/AIDS y la OIT, han sido incorporadas inclusive a su estructura orgánica.

De todo ello da cuenta Rossi pero aclara, no obstante, que los derechos que les han sido conferidos son limitados y se restringen fundamentalmente a una naturaleza participativa y no decisoria. Estos derechos se relacionan sobre todo con la obtención de información, el envío de representantes como observadores, la posibilidad de hacer declaraciones y distribuir documentos en las sesiones de trabajo.

No puede dejar de mencionarse que en su ascenso y trascendencia sobresale la calidad de observador que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha otorgado al CICR, y el rango de guardián del derecho internacional humanitario que los Estados le han confiado a la institución ginebrina. Igualmente participan en el nivel doméstico y en el internacional como consultores para efectos de la suscripción de tratados y en comités de revisión de los términos convenidos después de que entran en vigor. Con ello ha nacido una nueva generación de tratados que en sus entrañas normativas guardan mecanismos para velar por su observancia.

Las ONG han lanzado iniciativas para la regulación por los Estados de ciertas cuestiones capitales, verbigracia, los convenios del derecho internacional humanitario, a cargo del Comité Internacional de la Cruz Roja, la prohibición de las minas antipersonales o el registro de las armas ligeras, punto éste último todavía en el trance de una discusión inconclusa. Es notable su concurso en conferencias internacionales de primera magnitud y su acción en el acontecer conflictivo de la realidad internacional, en las crisis humanitarias, de *motu proprio*, individualmente o enlazándose entre un conjunto de ellas y vinculadas con organizaciones y agencias públicas que potencian la capacidad de respuesta y servicio de la sociedad internacional organizada.

Son actores relevantes en el paisaje de las relaciones internacionales. Aún gran cantidad de las ONG, que actúan circunscritas a los planos domésticos, tienen como referencia los instrumentos internacionales así vinculantes como declarativos y suelen interactuar con sus homólogas internacionales. Hace ya dos decenios (1991) hablé de la “sociedad civil planetaria”, expresión un tanto retórica entonces para describir la erupción incontenible de estas formaciones y redes sociales, y que hoy con denominaciones semejantes son empleadas por algunos doctrinantes.

Las conocemos, las identificamos, pero desde un punto de vista técnico jurídico ¿qué son? Rossi, en su libro, ofrece un rico caudal de aportaciones, se interna en la conceptualización de estas realidades societarias que develan su complejidad en la esfera doctrinal y en los intentos de regulación. La autora alude y analiza el Informe Cardoso auspiciado por el Consejo Económico y Social que analizó las relaciones de las Naciones Unidas con la sociedad civil, la Convención Europea sobre el Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de las ONG, así como las reflexiones de otros autores de alto calibre. Es interesante detectar los caminos para arribar a nociones valederas, el que parte en un sentido negativo sobre lo que no es una ONG, o sea, la exclusión de la participación estatal en su conformación y membresía, y, contrariamente, el relativo a descifrar lo que son por sí mismas, en su identidad propia y original. Así la madeja conceptual se va desenrollando y queda claro que a su tipología son ajenas asociaciones tales como partidos políticos, empresas, minorías étnicas, grupos violentos y delincuenciales.

La Resolución 1996/1 del Ecosoc insiste en que no deben tener carácter gubernamental, que estén comprometidas con los asuntos que son competencia del Ecosoc —toda vez que el documento se confina a las que poseen la calidad de consultoras de éste órgano— que sus fines y propósitos se encuentren en conformidad con el espíritu, propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que tengan una sede y una oficina ejecutiva, dispongan de un instrumento constitutivo aprobado democráticamente, estén facultadas para hablar a nombre y representación de sus miembros, que sus recursos sean financiados por sus integrantes y afiliados o que en caso de con-

tar con aportaciones gubernamentales sean declaradas y registradas públicamente.

A su vez, el anuario de las organizaciones internacionales agrega a los criterios del Ecosoc otros: el propósito de la organización debe de ser de carácter internacional y agrupar cuando menos a tres Estados; los miembros pueden ser individuales o colectivos, con derechos plenos de voto en al menos tres países; abierta a la participación de nuevos miembros y con la modalidad de que el poder de votación no esté controlado por un solo grupo nacional; la estructura de la organización debe garantizar el derecho de elegir periódicamente a los miembros de los órganos de gobierno; debe existir una sede permanente y un marco operativo que faculte la continuidad de sus operaciones; los funcionarios de las mismas deben ser designados de manera rotativa en intervalos convenientes y ser oriundos de varios de los países integrantes; los ingresos financieros, de modo sustancial, han de originarse en por lo menos tres países y se rechaza el fin de obtener ganancias en beneficio de sus miembros; en la relación con otras organizaciones, debe prevalecer la índole independiente de la organización en cuestión, y debe existir evidencia de sus actividades normales, o, lo que es lo mismo, que no sea tan sólo una asociación de membrete y de dientes para fuera.

Como se aprecia, aplicando el microscopio del análisis, el tema se amplifica enormemente, y cada autor o institución, haciendo uso del ingenio y de la observación empírica, agregan requisitos y pormenores. En el resbaladizo intento de contar con una definición, y para efectos de su estudio, Rossi estima que una ONG es una organización independiente integrada por personas físicas o morales, que no haya sido constituida por alguna entidad gubernamental o a través de un acuerdo intergubernamental, que carezca de intereses políticos propios, sea responsable, posea una mínima estructura organizativa y no tenga como su principal objetivo la obtención de ingresos económicos.

A lo largo de su exposición, la autora nos hace ver una cuestión que notamos frecuentemente en nuestras exploraciones académicas y que devela un campo de penetración real en la arena del derecho internacional: la participación de las ONG en instancias judiciales regionales y globales como la Corte Europea de Justicia, la Corte Eu-

ropea de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia. En su erudita presentación, toca el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en nuestro espacio regional y que nos motiva especialmente.

La participación de las ONG en el sistema interamericano de derechos humanos coincide en importancia con la que se da en otros foros. Respecto a la Comisión, Rossi aclara que sólo excepcionalmente concurren como *amicus curiae*, puesto que usualmente se presentan ante ella como peticionarios. Con todo, al margen del procedimiento cuasi judicial, desempeñan un juego inconmensurable, pues las ONG son, por regla general, las que brindan asesoría a las víctimas, las conducen en su querrela y cubren incluso los gastos cuantiosos, si se toman en cuenta los traslados a Washington, sede de la Comisión, durante lapsos prolongados.

En lo tocante a la Corte Interamericana se reproduce el apoyo a las víctimas, acorde con lo antes señalado e intervienen además en el proceso como *amicus curiae*. No son pocas las que acuden al tribunal interamericano con su voz, opinión y testimonios, lo mismo tratándose de la jurisdicción consultiva que en la contenciosa. El desenlace del litigio responde en buen grado a su guía y constancia. Luego de pronunciarse la sentencia, permanecen activas y asumen un rol vigilante sobre su cumplimiento estricto. Representantes de formaciones internacionales recorren, a menudo, diversos países para entrevistarse con funcionarios gubernamentales con el propósito de conocer directamente las medidas adoptadas y las pendientes, en liga comprometida con las ONG locales. Todo un nuevo mundo.

Ahora bien, ¿este portentoso nuevo mundo le concede *per se* a las organizaciones no gubernamentales el estatus de sujetos de derecho internacional? La importancia política, que en algunos casos tal vez supere a la de algunos Estados, y su labor humanitaria, están a la vista, pero respecto a la dimensión jurídica no ocurre lo mismo por lo menos al momento presente. Se ha reseñado su importante actuar en las relaciones internacionales que responde a una posición de facto, como lo afirma la autora y lo sostienen otros colegas por ella citados. Carecen de la calidad de sujetos de derecho internacional, lo que no quita que la evolución dinámica de la materia llegue a reco-

nocerles ésta índole en el futuro como sujetos funcionales o *sui generis*. De mi parte, y fuera de las elaboraciones teóricas, creo que no será sencillo arribar a semejante solución en virtud de su heterogeneidad, de los niveles de profesionalismo distintos que muestran, de sus diferentes composiciones y alcances, de los intereses diversos que las mueven, algunos no tan claros, y en ciertos casos, por la influencia encubierta que ejercen algunos gobiernos.

Las anteriores consideraciones cumplen con el objetivo de dar una noticia bibliográfica, pero los interesados hallarán en el libro una magnífica expansión de datos, reflexiones y conclusiones, verdaderamente reveladoras. Celebro la obra de Ingrid Rossi por elevar considerablemente el conocimiento y el debate sobre las Organizaciones No Gubernamentales, y ubicarlas en el centro duro del derecho internacional a través de una metodología rigurosa, de una bibliografía apabullante y de su lucidez de internacionalista. ¡Qué importante sería que pudiera traducirse al español!

Ricardo MÉNDEZ-SILVA\*

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.