

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Susana Mosquera Monelos

SUMARIO: I. Comunidad internacional y derecho al desarrollo. II. El desarrollo como derecho humano. III. Las organizaciones no gubernamentales. IV. A modo de conclusión.

I. COMUNIDAD INTERNACIONAL Y DERECHO AL DESARROLLO

En su Carta fundacional las Naciones Unidas¹ no hicieron mención alguna a los países subdesarrollados, sin embargo ya en ella se encuentran las bases para una futura acción a favor de la cooperación para el desarrollo pues se pone de manifiesto el interés por los problemas del orden económico internacional², se intuye también la idea de una cooperación internacional en la solución de los conflictos supranacionales económicos y sociales³ y se deja constancia en el prólogo de la Carta, del interés por “impulsar un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”. No obstante, a pesar de esas menciones, lo cierto es que en momento inicial el Derecho al Desarrollo, no fue tomado en consideración por la ONU y por eso no aparece recogido en la DUDH de 1948. Pero sí estaban las bases para su implementación dentro del propio sistema orgánico de la ONU; así la Asamblea General, órgano principal dónde están representados todos los Estados miembros, asume la responsabilidad sobre la cooperación internacional en materia social y económica, dando las directrices que deben seguirse en esos temas. La puesta en práctica de esas directrices las pondrá en práctica el ECOSOC (Consejo Económico y Social)⁴.

Se abre un paréntesis de estudio sobre este tema hasta 1954 cuando la Comisión de Derechos Humanos termina la elaboración de los primeros instrumentos internacionales vinculantes, que son remitidos al ECOSOC, para su posterior elevación a la Asamblea General de la ONU. La acción que los países afroasiáticos inician fuera del marco de la ONU desde el año 1955, en la conferencia de Bandung, y en las conferencias de Argel y el Cairo, tendrá como resultado, “(...) cohesionar la política de los países subdesarrollados en el marco de las Naciones Unidas y crear un fuerte grupo de pre-

1 En adelante ONU.

2 Artículos 1º, 3º, y 55º de la Carta.

3 Artículos anteriores y también en el 56º.

4 Cfr. DÍEZ DE VELASCO, M. *Las organizaciones internacionales*. Madrid. 2003, p. 301.

sión a la hora de marcar las directrices de la Organización en materia de cooperación para el desarrollo⁵". Será en 1960, especialmente a partir de las resoluciones 1514 (XV), 1515 y 1522 de la ONU, cuando empieza a elaborarse lo que ha recibido la denominación de Derecho Internacional del Desarrollo, como un importantísimo aspecto del derecho de la ONU⁶.

La idea principal que orienta estas resoluciones es la de considerar el subdesarrollo como una etapa histórica superable para lo cual las naciones desarrolladas han de colaborar con las que se encuentran todavía en fase de desarrollo. En 1966 se aprueban por parte de la Asamblea general el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷. En estos Pactos se recogen una serie de importantes derechos base para el pleno reconocimiento del derecho al desarrollo: como son entre otros, el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos y el de disponer libremente de su riqueza y sus recursos naturales, la huelga y sindicación, protección contra el hambre, derecho a un nivel de vida adecuado, entre otros. La aprobación de estos Pactos fue lento y demoró tanto años precisamente por los derechos en ellos reconocidos que enfrentaba entre sí a los países de tradición liberal con los países de la llamada Democracia popular que daban una importancia casi exclusiva a los derechos sociales y económicos⁸. En esa discusión entran por vez primera los países que han alcanzado la independencia en los años 60, todos ellos PVD, hecho que sin lugar a dudas marcará la línea de los debates sobre constitucionalización de derechos humanos desde entonces.

En 1968 la Conferencia de las Naciones Unidas señaló el nexo existente entre las diferentes categorías de derechos humanos, el disfrute de los derechos económicos y sociales y los derechos civiles y políticos, a la vez que se destacó el que, una gran parte de la humanidad sigue viviendo en la pobreza, sufriendo miseria, enfermedades, ignorancia, lo que les lleva a una existencia que constituye en sí misma una negación de la dignidad humana. De modo tal que, hasta que la comunidad internacional no logre disminuir las diferencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, será imposible universalizar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La *Declaración sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*⁹ merece especial atención en este punto pues con ella la ONU trata de ofrecer una nueva concepción del orden económico internacional. De ella derivarán las futuras acciones de la ONU en lo que se conoce como el NOEI que ha marcado las relaciones de los países desarrollados y los países en subdesarrollo a través de un contenido específico de estrategia internacional para el desarrollo. El NOEI supone "un intento de reestructuración del propio marco institucional existente con objeto de que el sistema económico internacional pueda respaldar mejor que hasta ahora los esfuerzos de los países en desarrollo para desarrollarse¹⁰".

La razón que justifica la necesidad de establecer un NOEI es que, el existente encontraba su fundamento en un sistema económico que había sido establecido en una

5 Cfr. *Ibidem*, p. 303-304.

6 La Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas 1710, XVI, del 19 de Diciembre de 1961 proclama el Primer Decenio para el Desarrollo.

7 Aunque fue necesario esperar diez años para su entrada en vigor, pues sólo entonces se alcanzó la trigésimo quinta ratificación necesaria para que aquello fuese posible.

8 Cfr. DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional público*. Tomo I. Madrid. 1991, p.565.

9 Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 3201 (S-VI) de 1974.

10 DÍEZ DE VELASCO, M. *Organizaciones...*, o.c., p. 309.

época en la que la mayoría de los países en desarrollo ni siquiera existían como Estados independientes y su mantenimiento implicaba indirectamente, mantener un sistema de desigual intercambio económico, con las consecuencias políticas y jurídicas que ello supondría en el marco de la protección de los derechos de esas nuevas naciones. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada el 14 de diciembre de 1974, vino a completar el contenido de la Declaración sobre el NOEI, expresando de forma concreta los derechos y deberes de los Estados en el marco de un nuevo intercambio económico más justo y equitativo. Aún no se habla aquí de la existencia de un derecho al desarrollo, pero ya se intuye su contenido.

Será por vez primera en la Resolución 5 (XXXXV), de 2 de marzo de 1979, cuando la ONU señale que, “el derecho al desarrollo es un derecho humano” y que “la igualdad de oportunidades es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que forman las naciones”. Sin embargo, aún tuvieron que transcurrir siete años hasta que la Asamblea General de la ONU aprobase el 4 de diciembre de 1986, la *Declaración sobre el derecho al Desarrollo*¹¹, mediante la resolución 4/128¹².

Este texto reconoce en sus consideraciones previas que, “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Reconocimiento que expresa en el párrafo primero del Artículo 1 al afirmar que: “(E) derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

II. EL DESARROLLO COMO DERECHO HUMANO

Ha señalado PECES BARBA que, a pesar de que el término “derechos humanos” es propio del mundo moderno en el fondo del mismo subyacen valores que ya estaban presentes en la antigüedad y en la Edad Media, aunque no tenían esa formulación como derechos humanos. El proceso para su reconocimiento se vio potenciado a partir del S. XIX cuando los medios de comunicación se perfeccionaron y de ese modo favorecieron el proceso de internacionalización de esos derechos. En el S. XX tras la guerra y con la aparición de las Naciones Unidas se abren nuevas e insospechadas alternativas¹³. Pero todas ellas parten de una concepción nueva, la tendencia a la globalización de las

11 La cual se inserta en el marco de actuaciones de la ONU destinadas a favorecer el desarrollo de los derechos humanos de la solidaridad o de tercera generación, (derecho a la paz, a un medio ambiente sano), lo cual supone dotar de un nuevo significado al concepto clásico de derechos humanos.

12 Esta declaración contó con el voto a favor de 146 países. Estados Unidos votó en contra y ocho de las naciones más importantes del mundo occidental, cuyas economías se encuentran en la órbita de los países más desarrollados (Dinamarca, la entonces República Federal de Alemania, Reino Unido, Finlandia, Islandia, Suecia, Japón e Israel), se abstuvieron.

13 Cfr. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *Derecho y derechos fundamentales*. Madrid. 1993.

culturas, la superación del microcosmos y de los valores sociales parciales. En ese orden de cosas, el derecho al desarrollo parece ser la manifestación última de un proceso de globalización de los derechos humanos alcanzando éstos a los sectores más desfavorecidos y materializando el olvidado reclamo revolucionario francés, la fraternidad.

Por todo ello, el peso de la opinión pública en el reconocimiento de los derechos humanos es de una importancia fundamental. En la actualidad se asiste a un proceso de mundialización de esa opinión pública y de los medios de comunicación social, de tal importancia que podría permitir implantar ese sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en todos los países, incluyendo el derecho al desarrollo como pieza clave. El objetivo de ese derecho es lograr un sistema de regulación y protección de los derechos humanos, lo suficientemente generalizado como para que permita a la norma jurídica superar las fuerzas sociales dominantes en un lugar y momento determinado y ser aplicada¹⁴.

Dentro de los intentos que la comunidad internacional, con la ONU en primera línea, ha hecho por perfilar un NOEI se han establecido pautas para hacer viable un verdadero derecho subjetivo al desarrollo¹⁵, destacando la mencionada Carta de derechos y deberes económicos de los estados. En ella se concluye que: "(...) el deber de propiciar el desarrollo corresponde a los poderes estatales organizados en sus relaciones con el conjunto de personas que integran el pueblo de su Estado, por lo que al plano interno se refiere; y corresponde a los grandes Estados su protección externa debido a la posición privilegiada que ocupan¹⁶". De ese modo, el derecho al desarrollo, pasó de tener la consideración de simple principio ético-jurídico a entrar en el terreno del análisis jurídico gracias a la reflexión que a principios de los años 70 se hace sobre su contenido. Es importante la carga ética de ese derecho que lo hace apto para modificar las relaciones internacionales de "ayuda/ caridad" en "ayuda/ obligación".¹⁷ También se ha señalado su carácter comprensivo y su valor funcional, así como su estrecha conexión con el Derecho de la descolonización, ya que fue la independencia de las colonias lo que provocó la necesidad de cooperar para luchar contra su pobreza y subdesarrollo.

Por el momento el derecho al desarrollo, no es sino un derecho programático, pero no cabe duda de que como derecho ha hecho irrupción en el orden positivo internacional por varias vías: por vía de implicación puesto que distintos derechos individuales serían expresiones concretas del derecho al desarrollo (derecho al pleno desarrollo de la personalidad, a un nivel de vida digno, a la educación, al trabajo, a la salud, etc.). También porque determinados principios del Derecho internacional del desarrollo encontrarían su fundamento en el derecho al desarrollo, el cual funciona de igual modo que el derecho de autodeterminación de los pueblos. El derecho al desarrollo será un derecho con consistencia propia y autonomía que implica de algún modo una nueva dimensión de los derechos humanos y al mismo tiempo una síntesis o presupuesto de los mismos. Entre otras cosas porque se presenta como una *conditio sine qua non* para el disfrute de los restantes derechos humanos¹⁸.

14 Cfr. BRUQUETAS, C. "Sobre la base social de los derechos humanos. El derecho al desarrollo", AAVV. *El derecho al desarrollo o el desarrollo de los derechos*. Madrid. 1991, p. 55.

15 O'FLAHERTY, M. *Human Rights and the UN. Practice before the Treaty Bodies*. Toronto. 1996.

16 Art. 8 reso. AG.3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974.

17 BRUQUETAS, C. "Sobre la base social de los derechos humanos", o.c., p. 81.

18 De esa condición de derecho humano hablamos tomando como referencia las resoluciones de la ONU en las que así se le califica, como por ejemplo: la resolución 34/46 de 1979, la 36/133 de 1981, la 37/199 de 1982, la 41/128 de 1986 que contiene la declaración sobre el derecho al desarrollo en los siguientes términos: "El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable."

A partir de la íntima relación entre el disfrute de los derechos humanos y el desarrollo, se llega a concebir el derecho al desarrollo, no ya sólo como una resultante del progreso en el disfrute de los distintos derechos humanos, sino incluso como un *prius* respecto de dicho disfrute; lo cual exige de la comunidad internacional, a través de la conducta positiva de los Estados, la progresiva eliminación de los efectos de injusto orden económico internacional existente. Sin embargo, el subdesarrollo es todavía entendido como una situación de violencia estructural y analizado desde la perspectiva de los principios y reglas de derechos humanos aplicables en situaciones de emergencia. Por ese motivo, mientras dicha situación de emergencia se mantenga será extremadamente difícil conseguir un adecuado reconocimiento y protección. Para que el derecho al desarrollo alcance sus objetivos, ha de ser considerado jurídicamente como un auténtico derecho humano.

Para analizar esa condición del desarrollo como derecho subjetivo, es necesario partir de la existencia de una situación jurídica activa y otra pasiva y de ese modo analizar: el carácter individual o colectivo del derecho al desarrollo y su ubicación en el plano interno o en el plano internacional.

En cuanto al primer punto: la distinción entre los derechos del individuo y los del grupo o colectividad es uno de los aspectos de los derechos humanos en que no es posible señalar una diferenciación estricta, porque es en el seno de la colectividad donde el individuo puede desarrollar libre y plenamente su personalidad; y porque además en los textos internacionales se sitúa a la persona en las diversas relaciones sociales en que está integrada, tienden a resaltar unos derechos de titularidad grupal o colectiva. Desde esa perspectiva, los sujetos titulares del derecho al desarrollo son tanto las personas individuales como los pueblos y los Estados, pues es imposible pensar en un respeto a los derechos fundamentales si no se encuentran asegurados los derechos básicos y con ellos las condiciones para que un Estado y su población se desarrollen dignamente. Por su plano individual el derecho al desarrollo se vincula a los derechos que protegen el trabajo, la familia, la propiedad individual y colectiva, la no discriminación, el respeto a las diferencias, el derecho a la educación, la protección y defensa de las manifestaciones culturales, entre otros. Pero por su manifestación colectiva, como derecho de los pueblos su vinculación más directa se establece con el derecho de autodeterminación, el control sobre los recursos naturales, el reconocimiento de la igualdad y la soberanía, o el derecho a la paz.

Por lo que respecta al segundo punto, parece indudable que, partiendo de la doble naturaleza del derecho al desarrollo como derecho individual y colectivo hay que ubicarlo en el plano interno si se atiende a la perspectiva del deber del Estado de atender las aspiraciones básicas de progreso de quienes viven bajo su jurisdicción. Aunque desde la perspectiva de las políticas de cooperación para el desarrollo, su plano de ubicación sería el internacional. No cabe duda que estamos ante uno de los puntos más controvertidos en este tema cual es el del sujeto obligado al cumplimiento.

Por su objeto, el derecho al desarrollo viene determinado o condicionado por su plural contenido: así los derechos civiles y políticos que lo integran tendrán por objeto la vida, la integridad psicofísica y la participación política; a su vez, los derechos económicos, sociales y culturales encontrarán su objeto en la cultura, la propiedad y el trabajo; junto con ellos, derechos con objeto singular como son los derechos a la autodeterminación, a un medio ambiente sano y a la paz. No obstante, independientemente del objeto lo cierto es que el fundamento último de este derecho se encuentra en la defensa y protección de la dignidad humana¹⁹.

19 Cfr. AAVV. *En el límite de los derechos*. Barcelona. 1996.

A pesar de esos análisis, las dudas sobre la existencia y virtualidad de este derecho se mantienen y ello es debido fundamentalmente a la inexistencia de una definición de sus contenidos concretos puesto que estamos ante un derecho de síntesis, un derecho condición. La Declaración de 1986 no deja de ser un instrumento carente de fuerza vinculante para los Estados, su ratificación no comporta la obligación directa, sólo comprende una obligación “moral” de hacer efectivos sus principios en el orden interno, colaborar con la ONU y su política para el desarrollo, y en todo caso, favorecer la actividad de las organizaciones no gubernamentales que son las que de un modo más directo trabajan en la cooperación para el desarrollo²⁰. Pero es que además la dificultad añadida para hacer del desarrollo un derecho deriva de que, las necesidades concretas que se encuentran detrás de ese derecho varían de un contexto social a otro, y de un momento histórico a otro²¹. No obstante, a pesar de que falta mucho camino por recorrer, no es posible olvidar que este derecho existe, ha de ser tomado en consideración a la hora de desarrollar políticas internacionales conducentes al establecimiento de un nuevo y más justo orden social²².

Ese orden más justo ha sido proclamado por las Naciones Unidas en el plano teórico, pero en su materialización práctica han de intervenir no sólo los organismos internacionales, sino también los Estados. Para éstos la actividad no se puede reducir a recoger las normas internacionales en su derecho interno, sino a darles cumplimiento. Así, la mayor parte de los países desarrollados hayan iniciado actividades internas destinadas a cooperar con PVD, bien a través de la ayuda económica en forma de intercambios económicos, bien a través de créditos, o aportando el 0,7% de su PIB para el desarrollo²³. Pero la intervención directa en el desarrollo no la realizan los organismos supranacionales con sus declaraciones, ni los gobiernos con su ayuda económica, sino que han sido las organizaciones no gubernamentales, las ONGs quienes, de un modo más decidido han volcado sus esfuerzos en la protección y promoción de la ayuda y cooperación para el desarrollo de los PVD.

III. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Concebido el derecho al desarrollo, en tanto derecho de los individuos, de los pueblos y de los Estados a acceder a los medios necesarios para su autorrealización, descansa en aquella idea de dignidad inherente de la persona humana, con la cual es incompatible cualquier conducta que suponga incluso una pasividad ante condiciones de vida degradantes o de privación de las necesidades básicas. Por eso, el camino que

20 Vid. ALDECOA LUZARRAGA, F. La cooperación internacional. XIV Jornadas de profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales. Victoria Gasteiz 1991. Bilbao, 1993. Y también, GROS ESPIELL, H. El derecho internacional del desarrollo. Valladolid. 1975.

21 El progresivo avance de la evolución de este derecho en su formulación está inevitablemente ligado a los condicionantes internos que existen en el seno de las sociedades de los países desarrollados que deciden dedicar sus esfuerzos a esta tarea de cooperación.

22 El carácter crucial de esta cuestión de la reivindicación efectiva del derecho explica la insistencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en que el Grupo de trabajo de expertos gubernamentales elabore propuestas específicas en orden a la puesta en práctica del derecho al desarrollo a través de mecanismos nacionales e internacionales de evaluación y de conciliación. Precisamente, la puesta en práctica del derecho es lo más conflictivo, el punto en el que las políticas nacionales para el desarrollo y las intenciones de los diferentes organismos internacionales en ese sentido caen en el vacío y tropiezan con el muro de la realidad social a la que se enfrentan, la cual normalmente no se adapta a lo que ellos habían planeado

23 AAVV. *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, 1990. Y también, GINER, S. y SARASA, S. *Buen gobierno y política social*. Barcelona. 1997.

ha tomado la comunidad internacional tendente a convertir el derecho al desarrollo en un derecho humano más, es realmente loable; pero descansa en unos presupuestos que no resultan lo suficientemente operativos²⁴. La económica es una vía incorrecta o al menos incompleta, para llevar a cabo esa política de desarrollo porque los PVD normalmente carecen de los medios necesarios para hacer frente al posterior pago²⁵; junto a ese problema de gestión económica surge el problema de enfoque que lleva a intentar solucionar el subdesarrollo del Sur con planteamientos del Norte, la realidad social de los PVD no es comparable a la de los países desarrollados y tratar de imponer prácticas ajenas a esa realidad ocasiona más problemas que beneficios²⁶. El desarrollo no es únicamente una representación del crecimiento económico sino que también conlleva un progreso social, cultural y político por tanto no puede concebirse como un simple conjunto de normas referidas a una materia; es por eso que, ante la incapacidad de la ONU para llevar a cabo esa tarea desde unos planteamientos puramente técnicos, surge la necesidad de colaboración con las ONG, concedoras más directas de esa realidad²⁷.

El desarrollo puramente económico y tecnológico no ha sido capaz de acabar con las injusticias sociales, tanto al nivel interno como internacional.²⁸ Tampoco la política de cooperación, como manifestación de ese intento por extender el desarrollo tecnológico alcanzado en los países del primer mundo, ha logrado sus objetivos iniciales²⁹. Las críticas hacia dicha política son cada vez más numerosas³⁰. Y ante esta panorámica, y “en un momento histórico caracterizado por la crisis de las organizaciones sociopolíticas tradicionales, por el auge del individualismo y por la desafección democrática, la participación en organizaciones voluntarias y no gubernamentales parece haberse convertido en tabla de salvación para una sociedad alarmada por la corrupción, la exclusión y la desesperanza³¹”. Entre las múltiples explicaciones que existen para ese fenómeno basado en “la participación ciudadana”, una de las más esgrimidas tiene mucho que ver con la apatía política en las sociedades desarrolladas.

24 La principal vía utilizada para proporcionar ese desarrollo pasa por la concesión de ayudas económicas y créditos que, salvo contadas ocasiones, no pueden ser devueltos y que llevan a ese país a una nueva situación de dependencia que si bien no es colonial, tiene visos de acercarse a ella.

25 BARRAT BROWN, M. *Comercio justo, comercio injusto*. Barcelona. 1998.

26 Cfr. AAVV. *Coordinación de la acción voluntaria*. Madrid. 1991; y AAVV. *Pobreza y solidaridad*. Salamanca. 1989.

27 Cfr. WILLETTS, P. *The Conscience of the World. The influence of Non-Governmental Organisations in the UN system*. Washington, D.C. 1996. Y también, KOOIJMANS, P.H. “The NGO and the monitoring activities of the United Nations in the field of Human Rights”, (pp. 15-22) en AAVV. *The role of non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights*. Amsterdam. 1989.

28 A comienzos de la Revolución Industrial las desigualdades entre los países existían pero no presentaban la proporción actual. Así en 1850, las diferencias de renta y de consumo por habitante entre Europa y las naciones del Sur (Asia, África y América) eran de 2 a 1; en 1950, de 10 a 1; en 1960, de 15 a 1; y para el año 2000, los países de la OCDE tendrán unos ingresos 30 veces superiores a los del Tercer Mundo, ampliado a la mayoría de los países del Este de Europa. Cfr. GONZÁLEZ PARADA, J. R. *Poder local y solidaridad internacional*. Madrid. 1993, p.11.

29 “Es inevitable que esa ayuda al desarrollo encubra auténticos negocios para los países que la suministran. De forma que se convierte en otra forma de fomentar la exportación.” Cit. HAYTER, L. *Ayuda e imperialismo*. Barcelona. 1992, pp. 24-25.

30 Como ejemplo, en el caso español señala DÍAZ SALAZAR que, “(S)u objetivo no es reducir el empobrecimiento de los países del Sur, sino aprovechar la inevitable existencia de la AOD para otros fines: la exportación de productos españoles, el refuerzo de la política exterior en un área, la implantación de las empresas españolas en países del Sur, la promoción de la cultura hispánica, etc.”. Cit. DÍAZ SALAZAR, R. *Redes de solidaridad internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*. Madrid. 1996, p. 321.

31 ZUBERO BEASKOETXEA, I. “El papel del voluntariado social”, (pp.39-68) en AAVV. *Documentación social, n° 104*. Madrid. 1996, cit. pp.39-40.

Aunque no es posible delimitar con exactitud el momento en que la primera ONG comenzó a actuar, sí podemos dar una fecha aproximada cuando en 1838 se constituyó en Londres la *Sociedad antiesclavista y pro derechos humanos*. No obstante su origen en el siglo XIX, el mayor número de estas organizaciones ha sido constituido en el XX y más concretamente en los últimos 30 ó 40 años, como consecuencia lógica de su relación con ese proceso de descolonización vivido desde los años 60. Un hito en su configuración lo supuso la Carta de constitución de las Naciones Unidas que en su artículo 71 hace una mención específica a las organizaciones internacionales no gubernamentales³². Ciertamente 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 gubernamentales. 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 estatal³³.

Estas entidades se consolidan en el ámbito sociológico como el Tercer Sector, en tanto se estructuran independientemente para cubrir el vacío dejado por los dos sectores clásicos, el público y el privado. Las ONGs se han establecido en una posición privilegiada por su relación con los gobiernos, con las instituciones internacionales y con la sociedad civil especialmente gracias al papel que juegan en campos tan significativos como: la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria o los servicios sociales. En la actualidad, la variedad de ONGs existentes es de lo más plural: así es posible encontrar organizaciones dependientes de algún modo de partidos políticos y sindicatos, conviviendo con entidades asistenciales cercanas por su ideología a un fe religiosa, y también grupos dedicados a la ayuda de emergencia o asistencia social, con otros que intentan un desarrollo progresivo y un seguimiento más directo de esa realidad. No existe una única definición de ONG que pueda considerarse como ampliamente aceptada por todas las entidades que trabajan en este tipo de actividades. Los términos utilizados incluyen una amplia gama de entidades y organizaciones muy variadas en su ideología, organización y sistema de trabajo. Así dentro de ese concepto de ONG se incluyen escuelas, hospitales, entidades de caridad, clubes, fraternidades religiosas, agencias de cooperación para el desarrollo, cooperativas, mutuas y sociedades, fundaciones y grupos de lobby³⁴.

El mundo de las ONG es plural porque dentro de ese concepto tan amplio solamente se establece una condición para entrar a formar parte del mismo, “la ausencia de ánimo de lucro”. Motivo por el cual encontramos ONG que han utilizado diferentes vías para su constitución jurídica, con igual resultado final. Esa libertad en su configuración jurídica es una de las ventajas que favorecen a las ONG y les añaden una nota considerada en un primer momento como positiva: y es que, ante la rigidez de las instituciones oficiales, las ONGs se presentan como defensoras de la libertad en su organización, pero la eficacia en su actuación, puesto que, mientras por la vía oficial la ayuda se encuentra con las dificultades burocráticas para llegar a su destino, por la vía no guber-

32 En el cual se dispone que, el ECOSOC puede establecer sistemas de consulta con aquellas organizaciones no gubernamentales que trabajen en los campos de su competencia, acción económica y social.

33 No obstante, futuras evoluciones de las ONG han llevado a poner en duda esa predicada independencia, cuando los Estados colaboran de forma asidua con una organización en detrimento de otras comienzan a surgir la duda del favoritismo y la parcialidad. De ahí, que de un ganado prestigio, algunas ONG hayan pasado a recibir una severa crítica.

34 Cfr. FERNANDO, J.L. y WESTON, A.W. “The Role of NGOs: Charity and Empowerment”, (pp.8-20), en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 554. Washington. 1997, p. 10.

namental, se saltan esos pasos y por tanto se logra una actuación más rápida y efectiva. Este es el modo en que las ONG han venido actuando desde sus comienzos, y les ha aportado muy buenos resultados hasta el momento³⁵. No obstante, esa misma “informalidad” es la que en un segundo momento de su evolución histórica ha dado lugar a las críticas que señalan la ausencia de control, especialmente contable, en las acciones y proyectos que estas organizaciones desarrollan y para los cuales reciben en ocasiones sustanciosas ayudas.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, muchos son los organismos que destinan sus esfuerzos a la defensa de los derechos humanos y en colaboración con ellos aparecen las distintas ONGs en una posición de órganos consultivos dentro del sistema de la ONU. Posición ésta, que paulatinamente ha tomado más relevancia³⁶, y que ha llevado a numerosas organizaciones a presentar solicitudes de acceso a ese nivel de actuación dentro de la ONU así como de otros organismos supranacionales. En el caso de las Naciones Unidas, es el ECOSOC, órgano especializado en las cuestiones económicas y sociales, quien tiene a su cargo el control de la actuación de las ONGs dentro de la organización. Para ello se ha creado un complejo sistema para su reconocimiento ante los organismos especializados de la ONU. Primeramente están las ONGs catalogadas con status consultivo, ellas forman parte del sistema de la organización, pueden participar activamente en las reuniones del ECOSOC, presentar informes que serán objeto de discusión ante el ECOSOC u otros órganos de la ONU, trabajan de forma directa y muy estrecha con la ONU en aquellos campos de acción en los que estas entidades desarrollan sus acciones. Acceder a esta condición ante el sistema de las Naciones Unidas requiere cumplir una serie de complicados requisitos por parte de esa ONG pero garantiza acceso a un centro estratégico de toma de decisiones. Sus informes son publicados como documentos de la ONU.

En segundo lugar se encuentran las organizaciones con status general las cuales pueden designar a sus representantes que participarán como observadores con voz pero sin capacidad de intervención decisoria, en las reuniones públicas del ECOSOC y organismos dependientes de éste. Y finalmente se encuentran las organizaciones no gubernamentales de la lista Roster, ellas podrán tener puntuales intervenciones como simples observadoras en aquellas reuniones en que se discutan temas que entran en su campo de acción directa³⁷. Con el tiempo se establecieron similares sistemas de colaboración entre las ONGs y otras entidades supranacionales, como el Consejo de Europa, el Banco Mundial, o la Unión Europea³⁸.

Desde los primeros momentos en que las ONGs se introdujeron en ese ámbito internacional, sus esfuerzos se han destinado no sólo a la lucha para la defensa de los derechos humanos o la realización de proyectos concretos de ayuda, sino que también han intentado influenciar “políticamente” a esos organismos internacionales. En un papel que cada vez adquiere más importancia, las ONG actúan como “lobby” de pre-

35 ABAD CASTELOS, M. *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*. Madrid. 2004.

36 Así, organizaciones como Amnistía Internacional, con más de 1 millón de miembros, tiene más eficacia en la lucha por los derechos humanos que muchas de las acciones iniciadas desde las organizaciones oficiales; porque tiene un contacto más directo con la situación a resolver, que le permite actuar con más rapidez y agilizar de ese modo los plazos y los trámites necesarios.

37 Este complejo sistema de actuación de las ONG ante las Naciones Unidas está regulado en la Resolución 1966/31 del ECOSOC, aprobada en la 49ª reunión plenaria del ECOSOC de 25 de julio de 1996.

38 Esa colaboración de las ONG con instituciones supranacionales se ha traducido en una necesaria colaboración también en el plano interno. Las ONG han ocupado de un modo sutil el papel de mediadores sociales que sustituye a tradicionales medios de representación social organizada como son los partidos políticos. Se han convertido en el puente de unión entre la sociedad civil y el Estado.

sión ante los organismos internacionales para la consecución de sus objetivos. Un papel que gracias al enorme peso e influencia de los medios de comunicación y con ayuda de la opinión pública favorable hacia ellas, cada vez adquieren mayor relevancia hasta el punto que, numerosas ONG destinan sus esfuerzos a esa tarea sustituyendo de ese modo a la forma tradicional de presión que era de tipo política. Las ONGs se han convertido en una pieza fundamental para llevar a buen puerto la ayuda al desarrollo y todas las formas de cooperación tanto en el ámbito interno como en el internacional³⁹. Y sin embargo, el desarrollo es todavía un objetivo lejano para la mayor parte de los PVD⁴⁰.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El nuevo rumbo de la cooperación para el desarrollo se encuentra recogido en la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión plenaria de 8 de septiembre de 2000; en ella se establecen lo que a grandes líneas parecen ser los objetivos que la organización se ha marcado para que el orden internacional progrese adecuadamente en el nuevo milenio.

En esa Declaración los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, reafirman su fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. Reconociendo que, además de las responsabilidades que todos tienen respecto de sus sociedades, también les incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. Así, como dirigentes políticos tienen un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

Su decisión es la de establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmando la determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”.

Para lograr esos objetivos, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común son considerados principios fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI. Y entre los objetivos que la ONU se ha fijado para lograr que esos principios sean respetados en el nuevo milenio, junto con la paz, la seguridad y el desarme, la protección del medio ambiente, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, se encuentra el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

39 SMILLIE, I. & HELMICH, H. *NGOs and Governments. Stakeholders for development*. OECD. París. 1993. Y, MacDERMOT, N. “The role of NGOs in the promotion and protection of human rights”, (pp.45-52); en AAVV. *The role of non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights*. Amsterdam. 1989.

40 CANNON, Ch. y otros. *Desarrollo, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil*. Oxfam. Barcelona. 2002.

Para lograr erradicar la pobreza y favorecer el desarrollo la ONU se propone una serie de objetivos específicos: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo; Velar por que, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza; Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales; Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad; Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA; Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”.

Pero, ¿cómo podrán alcanzarse esos objetivos si de los más 6000 millones de habitantes de nuestro planeta, casi la mitad vive con menos de dos dólares diario, y de ellos unos 1200 con menos de un dólar? Mientras eso sucede, el ingreso medio de los 20 países más ricos del planeta es casi 40 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres y esa situación de desigual proporción se ha visto incrementada en los últimos 40 años sin que un cambio parezca previsible en el futuro⁴¹. Las naciones más desarrolladas se han comprometido a dedicar el 0,7% de su Producto Interno Bruto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo pero están muy lejos de alcanzar esa simbólica cuota. La media no supera el 0,22%, sólo algunos países europeos superan el 0,7% asignado, y el caso de los EEUU no llegan ni al 0,11% de su PIB.

El desarrollo se ha planteado como un loable propósito para la comunidad internacional, la ONU ha puesto todas sus armas burocráticas para lograr ese objetivo, ha dictado normas para que el desarrollo acceda a las tablas de derechos fundamentales, ha elaborado planes de trabajo⁴², ha luchado por afianzar el nuevo orden económico a nivel internacional para solventar las desigualdades cada vez mayores entre naciones desarrolladas y PVD; los Estados desarrollados se han vinculado con esos objetivos, ese 0,7% era la expresión matemática de su compromiso, las ONGs han volcado en la cooperación para el desarrollo sus más loables esfuerzos, aunque algunas han alcanzado el desarrollo propio que no el ajeno, y sin embargo, a pesar de todos esos medios orquestados para que la pobreza desaparezca y para que la igualdad sea real y no teórica entre todas las naciones, lo cierto es que el siglo XXI la desigualdad es un hecho, los países no desarrollados están a miles de kilómetros de distancia de lo que es el nivel mínimo de desarrollo.

Parece ser un sentir unánime el considerar al desarrollo como una meta que debe ser alcanzada, para lo cual no duda la ONU en calificar como derecho humano a ese derecho al desarrollo, sin embargo, más allá de esa consideración resulta fundamental que la solidaridad, aquella fraternidad de la Francia revolucionaria en su versión moderna, sea un hecho y eso no se puede lograr con teóricas declaraciones, con prácticas burocráticas, o con ayuda no gubernamental si no existe una verdadera voluntad de cambio en las estructuras de poder que dirigen realmente ese orden internacional.

41 Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial.

42 AAVV. *La cooperación descentralizada para el desarrollo humano: la contribución española a un debate internacional*. Ed. Asociación de Investigación y Especialización sobre temas Iberoamericanos. Madrid. 2000.