UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA.
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES.

TESIS DOCTORAL

LAS ONG COMO ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

AUTOR

ENRIQUETA SERRANO CABALLERO

DIRECTOR

DR.D.JOSÉ ANTONIO GARCIA VILAR.

Madrid. 1999.

LAS ONG COMO ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

LAS ONG COMO ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

ENRIQUETA SERRANO CABALLERO.

Tesis Doctoral dirigida por Dr. Don José Antonio Garcia Vilar. Profesor Titular del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense.

Madrid. 1999.

Entre las leyes que rigen a las sociedades humanas hay una que parece más exacta y clara que las demás. Para que los seres humanos sigan siendo civilizados o se civilicen, el arte de la asociación debe crecer y perfeccionarse a medida que se vaya alcanzando la igualdad de condiciones.

De Tocqueville, en Democracy in America.

Agradecimientos.

La tesis doctoral que ahora presento pretende concluir los estudios de doctorado " América Latina, España y la CEE: Integración, Cooperación y Desarrollo " dependiente del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, a cuyo personal expreso mi reconocimiento por su labor académica y apoyo para la realización de estos estudios.

En primer lugar quisiera expresar mi agradecimiento a todos aquellos que, de un modo u otro han hecho posible que esta investigación salga a la luz. Como la relación de nombres sería muy amplia y siempre se corre el riesgo de dejar a alguien fuera, citaré a los que más directamente se han visto implicados en su gestación y elaboración.

Mi agradecimiento particular al Director de esta tesis Dr. José Antonio García Vilar verdadero maestro, quien con sus recomendaciones y paciencia guió el desarrollo de esta investigación.

Especial atención a todo el personal de la Comisión Española de la UNESCO que con su generosidad y paciencia compartieron conmigo su tiempo y sus conocimientos.

Debo expresar mi sincero agradecimiento a mi hermano, Juan que me apoyo económicamente a lo largo de todo el desarrollo de los estudios del doctorado hasta la conclusión de la investigación.

Por último, a mi familia y en especial a mis padres Juan y Enriqueta y hermanos Montserrat y Juan . Su comprensión , y su inapreciable ayuda han hecho posible que esta investigación - en lo que tenga de bueno- sea también suya.

Enriqueta Serrano Caballero.

INDICE GENERAL

SIGLAS xvi

INTRODUCCIÓN 1

TOMO I

PRIMERA PARTE
Las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales..... 14

CAPÍTULO I.
Génesis y Evolución Histórica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales..... 15

1. La importancia del estudio de las organizaciones internacionales no gubernamentales en las Relaciones Internacionales..... 18

2. Enfoques históricos para abordar el origen de las organizaciones internacionales no gubernamentales..... 21

3. El origen de las organizaciones internacionales no gubernamentales..... 23

3.1. Desde el Congreso de Viena hasta la Conferencia de San Francisco..... 27

3.2. Causas que influyeron en el desarrollo de las organizaciones internacionales privadas..... 30

3.2.1. Factores condicionantes del desarrollo de las organizaciones internacionales privadas..... 36

a)Las ONG creadas contra el Gobierno para hacer prevaleces los intereses particulares contra el orden jurídico establecido por el gobierno..... 38

b)Las ONG creadas para hacer cumplir misiones que el gobierno no quiere cumplir directamente..... 43

c)Las ONG creadas para hacer cumplir tareas que los gobiernos no pueden, porque no tienen la posibilidad de tomar la iniciativa..... 45

3.2.2. El crecimiento de las organizaciones internacionales no gubernamentales..... 55

4. Relaciones entre las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales: Conferencias y Exposiciones 76

5. La Sociedad de Naciones y las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 79

6. La participación de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales en la creación de las Naciones Unidas 84

CAPÍTULO II.
Concepto, Clasificación y Estructura de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales. 89

1.¿Qué son las Organizaciones no Gubernamentales?..... 92

1.1.Concepto de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales... 101

1.2.Definición de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales..... 103

1.3.Denominadores comunes en la definición de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 118

1.4.Características de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 126

2.Las Diferentes Categorías de Organizaciones Internacionales..... 130

3.Clasificación de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 141

3.1.Intento de esbozo de clasificación de las Organizaciones no Gubernamentales..... 159

4. La Estructura de las ONG a nivel internacional 177

5.Régimen jurídico de las ONG: Estatuto interno y estatuto internacional..... 181

5.1. Posición de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales en el Derecho Interno y en el Derecho Internacional..... 183

5.2.Sistemas actuales de las Legislaciones nacionales 188

5.3.Búsqueda de un Estatuto jurídico..... 205

5.4.Contradicción entre el estatuto nacional y su vocación internacional..... 215

5.5.Contradicciones de un estatuto internacional que puede ser a la vez promotor y reducido..... 217

CAPÍTULO III.
Las Organizaciones no Gubernamentales actores de las Relaciones Internacionales: Mecanismos de colaboración entre las ONG y las OIG..... 220

1. Formulación transnacionalista de las relaciones internacionales..... 222

1.1.El paradigma del sistema global..... 226

1.2. Las relaciones transnacionales y la perdida del control de los Gobiernos..... 233

1.3.Los valores de las relaciones transnacionales..... 234

1.4.Las organizaciones internacionales no gubernamentales: actores autónomos de las relaciones internacionales..... 236

1.5. El poder trasnacional de las organizaciones Internacionales no gubernamentales..... 237

1.5.1. La diversidad del fenómeno de las ONG..... 241

2.Principales actividades de las ONG..... 247

2.1. Campos de Acción y Formas de Trabajo de las ONG..... 248

2.2.Programas y proyectos 250

2.3.La ayuda humanitaria y la ayuda alimentaria..... 251

2.4.Sensibilización y concienciación de la sociedad: Educación para el Desarrollo..... 253

2.5. Actividades de investigación y estudio..... 257

2.6. Envío de voluntarios al Tercer Mundo..... 258

2.7. Participación y control público..... 259

3. Los Roles de las Organizaciones no Gubernamentales como respuesta a las necesidades de la sociedad civil..... 259

4. Las relaciones de las ONG y los Gobiernos..... 262

4.1. La relación de las ONG con los gobiernos del Sur..... 266

5.Hacia una mejor coordinación entre las ONG..... 268

5.1. Del trabajo aislado a las uniones, coaliciones, federaciones..... 268

5.1.1. Uniones formales de ONG..... 269

5.1.2. Federaciones transnacionales de ONG..... 278

5.1.3. Redes de ONG..... 280

6. Relaciones entre las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales..... 292

6.1.Coordinación de las ONG internacionales con las Organizaciones Intergubernamentales..... 294

6.2.El Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa..... 299

7.Las relaciones financieras entre las ONG y los organismos de financiamiento..... 301

7.1.El Gobierno como proveedor de fondos..... 302

7.2.La Comunidad Europea como proveedora de fondos a las ONG..... 305

7.2.1.Sistemas de Cofinanciación posibles de las ONG 312

7.3.Las Naciones Unidas como proveedor de fondos a las ONG..... 320

7.4.El Banco Mundial como proveedor de Fondos a las ONG..... 322

8.La formulación de políticas por las ONG. 326

8.1.Las ONG en los procesos institucionales de adopción de decisiones 327

8.2.La representación de las ONG en la celebración de consultas..... 329

SEGUNDA PARTE

Relaciones de las Organizaciones No Gubernamentales con el Sistema de las Naciones Unidas..... 331

CAPÍTULO IV.

Relaciones de Colaboración y Cooperación de las Organizaciones no Gubernamentales con las Naciones Unidas..... 334

1.Sistema de las Naciones Unidas..... 338

1.1. Estructura del Sistema de las Naciones Unidas..... 339

1.2.Órganos principales de las Naciones Unidas..... 340

1.3. La Asamblea General..... 341

1.4.El Consejo Económico y Social..... 342

2.Relaciones de las Organizaciones no Gubernamentales con el Consejo Económico y Social..... 350

2.1. Disposiciones relativas al estatuto consultivo 352

2.2.El objetivo de la institución y los principios aplicados en establecimiento de relaciones con fines de consulta..... 356

2.2.1. Las diferentes categorías del Estatuto consultivo..... 364

2.2.2.La práctica del estatuto consultivo según la resolución 288 B (X) 371

2.2.3. La práctica del estatuto consultivo según la resolución 1296 (XLIV)..... 375

2.3. Cambios producidos en la concesión del estatuto consultivo..... 379

2.3.1. La suspensión o retirada del estatuto consultivo..... 381

2.4.Controversias respecto a las relaciones con España..... 383

2.5.Sección de la Secretaria del Consejo Económico y Social encargada de las Organizaciones no Gubernamentales..... 385

3.El Comité del Consejo Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales..... 386

3.1.Funciones del Comité del Consejo Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales..... 387

3.2. Conferencias convocadas por las organizaciones no gubernamentales dotadas del estatuto consultivo 391

4. Relaciones de las Organizaciones No Gubernamentales con la Secretaría de las Naciones Unidas.. 394

4.1. Relaciones de las Organizaciones No Gubernamentales con el Departamento de Información Pública. 396

4.1.1.Criterios que deben reunir una Organización No Gubernamental para asociarse con el Departamento de Información Pública..... 398

4.2. Conferencias de las ONG en el campo de la Información 399

4.2.1. Primera Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales sobre la información de las Naciones Unidas..... 400

4.3. Funciones de la Sección del Departamento de Información Pública de las Organizaciones No gubernamentales..... 401

4.4. El apoyo proporcionado por la Secretaría de las Naciones Unidas a las Organizaciones No Gubernamentales..... 402

4.5. El Servicio de Enlace de las Organizaciones no Gubernamentales 404

CAPITULO V.
Relaciones de Colaboración y Cooperación de las Organizaciones no Gubernamentales con las Naciones Unidas (II)..... 409

1.Las transformaciones de la sociedad después de la guerra fría 410

2.Revisión de la resolución 1296 (XLIV) de 1968..... 414

2.1. Grupo de Trabajo de composición abierta..... 416

2.2. El nuevo estatuto consultivo..... 421

2.3. Los diferentes tipos de estatuto consultivo..... 426

2.3.1.Privilegios y Obligaciones de las ONG reconocidas como entidades consultivas por la resolución 1996/31. 427

2.4. La práctica del estatuto consultivo según la resolución1996/31..... 428

3. La participación de las ONG en los Programas de Naciones Unidas 436

3.1.El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y las ONG..... 436

3.1.1.Centro de Enlace para el Medio Ambiente..... 438

3.1.2. La nueva Comisión de Desarrollo Sostenible..... 440

3.2. El Programa Mundial de Alimentos 448

3.3. La participación de las ONG en las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados..... 452

4. La participación de las ONG en las Conferencias Mundiales de Naciones Unidas..... 458

4.1.El Foro alternativo de las ONG 467

CAPÍTULO VI.
Relaciones con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación..... 475

1. La FAO y las ONG..... 475

2. Definición de la cooperación de la FAO con las ONG..... 479

2.1. Los protagonistas de la Cooperación..... 481

2.2. Criterios para la selección de las organizaciones no gubernamentales 485

3. Modalidades de la cooperación de la FAO y las ONG: la concesión de un estatuto..... 486

3.1. La concesión del estatuto consultivo 487

3.2. Derechos y obligaciones de las ONG 491

4. La realidad de la cooperación entre la FAO y las ONG: la contribución de las ONG..... 493

4.1. La participación de las ONG en los trabajos de las instancias de la FAO. 494

4.2. La contribución de las ONG..... 498

5. Relaciones financieras entre la FAO . y las ONG..... 508

CAPÍTULO VII.
Relaciones de las ONG con la Organización Internacional del Trabajo..... 511

1. La OIT y las ONG..... 512

1.1.La Cooperación de la OIT con las ONG..... 518

2. Selección de las ONG colabordoras de la OIT..... 519

2.1. Modalidades de Cooperación entre la OIT y las ONG: la concesión del estatuto consultivo..... 520

2.1.1. La participación de las ONG en las reuniones de la OIT..... 526

a)La participación de las ONG en la Conferencia Internacional del Trabajo..... 527

b) La participación de las ONG en el Consejo de Administración 528

c) La participación de las ONG en las Comisiones de industria y en las Conferencias técnicas tripartitas..... 528

d)La participación de las ONG en las Comisiones de Expertos..... 531

2.2. La participación de las ONG en otras reuniones de la OIT..... 531

2.2.1. La participación de las ONG en las Conferencias Regionales..... 531

3. Derechos y obligaciones de las ONG que colaboran con la OIT..... 532

4. La Contribución de las ONG a la labor de la OIT..... 533

5. Relaciones financieras entre la OIT y las ONG..... 543

TOMO II

CAPÍTULO VIII.
Relaciones con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura..... 545

1. La UNESCO y las ONG..... 546

2. Los principios y los métodos de las relaciones entre la UNESCO y las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 553

3. Relaciones que mantienen la UNESCO y las organizaciones internacionales no gubernamentales..... 558

3.1. Marco Normativo por el que se regulan las relaciones de cooperación de la UNESCO con las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales..... 558

3.2. Condiciones que han de reunir las ONG con las cuales mantiene la UNESCO relaciones oficiales 558

3.3. Diferentes Categorías de Cooperación 562

4. Evolución de las ONG que mantienen relaciones oficiales con la UNESCO..... 569

5. Participación de las ONG en las reuniones de la Conferencia General y el Consejo Ejecutivo..... 571

5.1. El Comité Permanente de las Organizaciones no Gubernamentales del Consejo Ejecutivo..... 574

5.2. Mecanismos de acción y relación de las ONG con la UNESCO.... 576

5.3. Consultas Regionales en las que participan las ONG..... 584

5.4. Consultas Regionales y participación de las ONG..... 591

5.5. Relaciones de Cooperación de las Comisiones Naciones de la UNECSO con las ONG..... 593

5.5.1.Las Comisiones Nacionales como Órganos de Enlace..... 597

6. Relaciones Financieras..... 597

6.1. Subvenciones..... 597

6.2. Contratos..... 601

6.3. Programa de Participación..... 604

6.4. Becas..... 606

CAPÍTULO IX.

Relaciones de Colaboración y Cooperación de la UNESCO con las Organizaciones no Gubernamentales y con la Fundaciones 612

1. Nuevas perspectivas de cooperación..... 612

1.1.Nuevo marco normativo para las relaciones de cooperación de la UNESCO con las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales..... 618

2. Nuevos Relaciones de Cooperación de la UNESCO con las ONG..... 621

2.1. Relaciones Individuales..... 621

2.1.1. Relaciones Formales..... 622

2.1.1.1. Clasificación de los diferentes tipos de relaciones formales 623

a) Relaciones de Consulta..... 624

b) Relaciones de Asociación 626

2.2. Derechos y obligaciones derivados de las relaciones formales..... 628

2.2. 1. Obligaciones en las relaciones de consulta 628

2.2.2. Obligaciones en las relaciones de asociación 629

2.2.3. Derechos en las relaciones de consulta 630

2.2.4. Derechos en las relaciones de asociación 630

3. Relaciones Operativas..... 631

3.1. Derechos y Obligaciones de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales que mantienen relaciones Operativas..... 632

4. Estructuras de Acción Colectivas de la UNESCO con las ONG..... 634

4.1. Conferencias de las Organizaciones no Gubernamentales..... 634

4.2. Conferencias Regionales..... 636

4.3. Consultas colectivas temáticas..... 637

5. Reclasificación de las organizaciones internacionales no gubernamentales que mantienen relaciones con la UNESCO..... 637

6. Modalidades de Cooperación Financieras 642

6.1. Modalidades financieras y materiales de cooperación..... 643

7. Examen periódico de las relaciones de la UNESCO con la ONG..... 649

II. Cooperación con las Fundaciones que cumplen actividades en las esferas de competencia de la UNESCO..... 650

1. Las Relaciones entre la UNESCO y las Fundaciones..... 650

2. Base Jurídica de la Cooperación entre la UNESCO y las Fundaciones y otras instituciones similares..... 654

3. Procedimientos para restablecer relaciones oficiales con la UNESCO..... 657

4. Derechos y obligaciones de las instituciones que mantienen relaciones oficiales con la UNESCO..... 658

5. Examen periódico de las relaciones oficiales que mantiene la UNESCO con la Fundaciones e instituciones similares..... 659

CONCLUSIONES..... 660

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA..... 675

ANEXOS..... 727

Anexo 1. Documentos Oficiales 728

Anexo 2.Listado de Organizaciones No Gubernamentales que tienen Estatuto Consultivo ante Naciones Unidas..... 755

Anexo 3.Listado de Organizaciones No Gubernamentales que tienen Estatuto Consultivo ante la FAO..... 802

Anexo 4.Listado de Organizaciones No Gubernamentales que tienen Estatuto Consultivo ante la OIT..... 811

Anexo 5.Listado de Organizaciones No Gubernamentales que tienen Estatuto Consultivo ante la UNESCO..... 818

Anexo 6. Listado de las Fundaciones con Estatuto Consultivo ante la UNESCO..... 822

Anexo 7. Evolución del Estatuto consultivo..... 825

INDICE DE TABLAS Y ESQUEMAS..... 829

SIGLAS

SIGLAS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACP	Países de Africa ,Caribe y Pacifico
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AI	Asociación Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AIPS	Asociación Internacional para el Progreso Social
AIU	Asociación Internacional de Universidades.
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
ANGOC	Coalición de ONG Asiáticas en pro de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rura
APRODE	Asociación de Organizaciones de Desarrollo
BIMJ	Boletín de Información del Ministerio de Justicia e Interior
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco Mundial
BM	Banco Mundial
BPE	Oficina de Estudios , Promoción y Evaluación
BRX	Oficina de Relaciones Exteriores
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CdE	Consejo de Europa
CDS	Comisión de Desarrollo Sostenible
CE	Constitución Española
CE	Comunidad Europea
CEA	Comisión Económica y Social para África.
CEE	Comisión Económica para Europa.
CEMA	Centro de Enlace para el Medio Ambiente
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPALO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESAP	Comisión Económica y Social para Asía y el Pacífico.
CEU	Unidad Central de Evaluación de Programa
CFE	Centro de Fundaciones Europeas
CIA	Consejo Internacional de Archivos.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CICS	Consejo Internacional de Ciencias Sociales
CIF	Corporación Financiera Internacional
CII	Comunicación Información e Informática
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CIM	Consejo Internacional de Mujeres
CIM	Consejo Internacional de la Música
CIM	Consejo Internacional de Museos
CIO	Congreso de Organizaciones Industriales
CIOSL	Confederación Internacional de Sindicatos Libres
CIPSH	Consejo Internacional de Filosofía y Ciencias Humanas
CISC	Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos
CISC	Confederación Internacional de Sindicatos Católicos.
CIUC	Consejo Internacional de Uniones Científicas
CLT	Cultura
CLT	Sector de Cultura
CMINU	Comité Mixto de Información de las Naciones Unidas.
CMS	Conferencia Mundial de Sindicatos

SIGLAS

CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
CODA	Coordinadora de ONG de Defensa del Medio Ambiente
COI	Comité Olímpico Internacional
COI	Comisión Oceanográfica Intergubernamental
CON	Comités Olímpicos Nacionales
CONGO	Conferencia de ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC.
COPAC	Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa
CRI	Cruz Roja Internacional
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria
DCI	Dependencia Común de Inspección.
DG	Dirección General
DHA	Departamento de Asentamientos Humanitarios
DIP	Departamento de Información Pública.
DIT	Oficina de Documentación , Servicios Informáticos y Telecomunicaciones
ECHO	Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ED	Sector Educación
EM	Empresas Multinacionales
EXECOM	Comité Ejecutivo de las Organizaciones no Gubernamentales con el DPI
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEPASA	Federación Pan-Africana de Agricultores
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas.
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMANU	Federación Mundial de Asociaciones pro- Naciones Unidas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMS	Federación Mundial de Sindicatos
FONGS	Federación de ONG de Senegal
FSM	Federación Sindical Mundial
FTA	Federación de Trabajadores Americanos
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda
GAAT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
ICOM	Consejo Internacional de Museos
ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios
IDE	Instituto de Desarrollo Económico
IDFW	Federación Mundial de Mujeres Demócratas
IDI	Instituto de Derecho Internacional
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente
IIT	Instituto Internacional de Teatro
INSTRAW	International Researchand Training Institute for the Advancement of Woman.
IRED	Innovación y Redes para el Desarrollo
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
JOCI	Juventud Obrera Cristiana Internacional
MECUS	Millones de Ecus
NGLS	Servicio de Enlace de las Organizaciones No Gubernamentales
NOVID	Nederlandse Organisatie Voor Internationale Ontwikklingssmenwerking.

SIGLAS

OB	Organizaciones de Base
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIE	Oficina Internacional de Educación
OIE	Organización Internacional de Empresarios
OIG	Organización Internacional Gubernamental
OING	Organizaciones Internacionales No Gubernamentales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Organización de Liberación de Palestina
OMM	Organización Metereologica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONGDH	Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORNG	Organizaciones Regionales No Gubernamentales
OSPANU	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
OSPNU	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
OXFAM	Comité Oxford para la Ayuda contra el Hambre.
OXFAM	Oxford Committee Against Hunger
PACT	Private Agencies Collaborating Together, inc
PDE	Programa de Donaciones Especiales
PECOS	Países del Este y Centro de Europa
PEN	Federación Internacional de PEN Clubes.
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
PRIA	Society for Participatory Reseach in Asia
PVD	Países en Vías de Desarrollo
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
RICS	Revista Internacional de Ciencias Sociales
SACDEL	Sistema de Apoyo para la Capacitación y el Desarrollo
SC	Ciencias Naturales
SdN	Sociedad de Naciones
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization.
SHS	Ciencias Sociales
SWAPO	Southest Africa People´s Organizations.
UE	Unión Europea
UIA	Unión de Asociaciones Internacionales
UIA	Unión Internacional de Arquitectos
UIA	Asociación Internacional de Urbanistas
UICN	Alianza Mundial para la Naturaleza
UILA	Unión Internacional de Autoridades y Poderes Locales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación , la Ciencia y la Cultur
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPO	Oficina de la Editorial de la UNESCO
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies
WFDY	Federación Mundial de Jóvenes Demócratas

SIGLAS

YMCAS Alianza Mundial de Asociaciones Cristianas de Jóvenes

INTRODUCCIÓN

Nos enfrentamos, en esta breve introducción que ha de servir de preludio y a la vez de aclaración de nuestro trabajo, con la compleja tarea de tratar de condensar en el menor número de páginas y con la máxima nitidez posible, tanto su objeto: las inquietudes que nos impulsaron a llevarlo a cabo, como la marcha y el desarrollo del mismo. Es evidente que cuando un estudioso cualquiera escoge un tema concreto como centro de su esfuerzo y, con mayor o menor fortuna, se empeña en trabajarlo y extraer ciertas conclusiones, ha de partir inevitablemente de unas ciertas hipótesis que justifiquen de algún modo la razón y la validez del empeño, al igual que ha de contar con una metodología concisa que evite que se pierda en el camino; pero del mismo modo tampoco se puede dejar a un lado la indudable importancia que poseen las motivaciones más puramente subjetivas en esta primera elección. Desde hace ya tiempo el tema de las organizaciones no gubernamentales ejercía una gran atracción, sobre mi, especialmente por ser un tema olvidado, por así decirlo, dentro de la tradición de las Relaciones Internacionales. Y decimos olvidado, porque, curiosamente, ha sido objeto de los más escandalosos olvidos y de los más feroces ataques, lo que da lugar a la aparición de una abundantísima literatura sobre el tema, en medio de la cual es realmente difícil hallar obras que estudien el fenómeno desde una perspectiva equilibrada e imparcial. Fue, pues, como venimos diciendo, esta constatación de la existencia de un feroz rechazo por parte de numerosas figuras del panorama los internacionalistas, lo que nos llevó, en su primer momento, a interesarnos por el problema de estos actores de las Relaciones Internacionales en sus líneas más generales.

La presente investigación obedece a la preocupación por el estudio científico de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales dentro de la Sociedad Internacional desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Somos conscientes de que las Organizaciones no Gubernamentales desempeñan una gran labor dentro de la Sociedad Internacional. Este estudio surge como respuesta ante la carencia de estudios

teóricos realizados sobre las organizaciones no gubernamentales (ONG) como actores de las Relaciones Internacionales. Los estudiosos de esta disciplina han dado un tratamiento preferencial a los actores y a las relaciones interestatales: los Estados y las Organizaciones Intergubernamentales (OIG); mientras que han dejado de lado el estudio de los actores transnacionales, tan importantes y necesarios en las relaciones internacionales de una sociedad internacional con cambios y transformaciones profundas. De la reflexión sobre esta realidad y valorando la conveniencia de cubrir esa laguna surgió el compromiso y el reto de realizar esta investigación.

La realidad internacional, tal y como es, impone la necesidad de incorporar nuevas categorías teóricas, sobre el alcance y significado del mundo de las organizaciones no gubernamentales y sus vínculos con otros agentes de la vida internacional. Las interrelaciones de las ONG con otros actores de la Sociedad Internacional son amplias, ricas y complejas, pero necesitan de un profundo examen para conocerlas y comprenderlas en profundidad. Tarea que, como se ha señalado anteriormente, aún se encuentra por realizar en nuestra disciplina. A pesar de que los estudios sobre actividades de las organizaciones no gubernamentales han sido y son numerosos, aún estos actores de las Relaciones Internacionales carecen de un marco teórico bien delimitado.

Esta investigación puede ser una modesta aportación científica ante la carencia de bibliografía y /o monografías científicas sobre la naturaleza de las ONG, su modo de acción, sus medios de conexión para la acción y el desarrollo de los programas y proyectos sobre el terreno. Estos actores son buscados por los Estados y otras organizaciones intergubernamentales para sustituir la acción gubernamental y poder canalizar más efectivamente la ayuda de cooperación, desarrollo, asistencia humanitaria, medio ambiente, protección de los derechos humanos, entre otros... . Son actores de gran vitalidad, especializados en unos determinados campos para hacer más rápida y efectiva su labor.

Lo que intentamos es crearles un marco teórico, ¿qué son estas organizaciones no gubernamentales?, ¿cómo actúan?: su naturaleza jurídica e institucional, los fines que

persiguen, objetivos que promueven, las tendencias ideológicas que representan (políticas, religiosas, entre otras...), los medios e instrumentos de financiación, los diferentes tipos de relaciones y alianzas que mantienen con las Organizaciones Intergubernamentales, con los Estados y con Organismos supranacionales.

El **objeto** de esta investigación es intentar conocer y comprender la trama de relaciones provenientes de las organizaciones no gubernamentales que tienen lugar en la Sociedad Internacional. Las organizaciones no gubernamentales son canalizadoras de muchos esfuerzos, son fuente de esperanza y de solidaridad para la Humanidad, enfrentada siempre a nuevos y graves problemas.

Una vez acotado el campo de estudio procede determinar los **objetivos** de la misma:

a) Poner de relieve la operatividad de las organizaciones no gubernamentales dentro de la Sociedad Internacional. Aquí no nos cuestionamos, si las ONG llegarán algún día a sustituir los esfuerzos gubernamentales en ayudar a las capas menos favorecidas de la sociedad. Lo que pretendemos es dotar a estas organizaciones no gubernamentales (asociaciones y/o fundaciones sin fines de lucro, federaciones de ONG, redes de ONG entre otras) de su verdadero valor dentro de la Sociedad Internacional.

b) Analizar y dar una imagen de la noción y la razón de ser de las ONG, así como examinar la personalidad jurídica y funcionamiento de las ONG, y ver en qué medida ellas constituyen un nuevo actor de las Relaciones Internacionales, para después examinar y evaluar el rol de las ONG.

c) Analizar la actuación y ver los diferentes sectores y familias de ONG que participan en las relaciones internacionales, tanto a nivel económico, social, humanitario etc...

d) Examinar las interrelaciones de estas ONG- asociaciones y /o fundaciones con otros actores de las Relaciones Internacionales: OIG, Estados, y ONG etc...

e) Determinar en qué medida las ONG ejercen una influencia sobre las Naciones Unidas y los organismos especializados y hasta qué punto estas organizaciones están influenciadas por las Naciones Unidas y organismos especializados.

Determinadas las hipótesis y los objetivos de la investigación procede establecer cómo se va a desarrollar, es decir, cual será la **metodología** a utilizar, para lograr la finalidad pretendida.

La misma naturaleza de la investigación puede dificultar la unidad metodológica, ya que la interpretación de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones y /o fundaciones) debe hacerse desde una pluralidad de planos, en los que hay que tener en cuenta al mismo tiempo los hechos, las normas, los valores y la reflexión doctrinal. Estas organizaciones privadas independientes contribuyen activamente como agentes de desarrollo y de cambio en lo cultural, lo social, económico, e incluso politico. Están situadas entre el poder público y la iniciativa privada, dando a conocer, más fácilmente al ciudadano los adelantos científicos - tecnológicos y culturales que ellas promueven. Y, a la inversa, contribuyen a denunciar y combatir los problemas que padece la Humanidad: el hambre, la desnutrición, las plagas, el analfabetismo, las deficiencias sanitarias, la desertización, el racismo, violación de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, entre otros.

Como ya hemos señalado anteriormente la naturaleza misma de la investigación nos va hacer utilizar una metodología diversa y variada, en razón del objeto mismo de la investigación que esta lejos de ser simple. Es evidente que la encrucijada actual del mundo, en todas sus variables (cultural, jurídica, política, social, económica...) obliga a adoptar un **enfoque multidisciplinar.** Son varias las ciencias sociales que en el desarrollo de nuestra investigación, en mayor o menor medida, solicitan su presencia y testimonio.

Nosotros por un lado tenemos que utilizar la metodología de las **ciencias jurídicas** con el objetivo de analizar las numerosas disposiciones normativas concernientes a las organizaciones internacionales (tanto gubernamentales como no gubernamentales). El

método clásico, dogmático y la lógica formal; este método respondería perfectamente a las necesidades de este análisis.

Pero por otra parte, este análisis sería insuficiente si lo que queremos obtener es una imagen de estas organizaciones y el rol que desempeñan en las relaciones internacionales. Por eso debemos utilizar los métodos de la **ciencia política** y de la **sociología,** para poder determinar: las causas sociales que dieron lugar a la creación de estas organizaciones que son objeto de esta investigación; la influencia de dichas causas sobre la evolución histórica de las ONG; y, sobre todo, las acciones desarrolladas por éstas sobre la sociedad en general, y particularmente sobre las relaciones internacionales.

También debemos tener en cuenta el método **histórico- comparativo**, ya que vamos abordar la génesis y evolución de las organizaciones no gubernamentales, es decir, vamos hacer un breve recorrido de las diferentes fases por las que han pasado las ONG desde que emergieron en el siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. Así mismo analizaremos las causas que hacen que emerjan estas organizaciones en la Sociedad Internacional.

Aunque ha sido frecuente menospreciar la importancia de la historia en orden al estudio de las relaciones internacionales, alegándose que el método histórico es radicalmente diferente al propio de nuestra ciencia[1]. Sin embargo LUARD, apunta que hay que tener en cuenta el **método histórico** en las relaciones internacionales. LUARD dice que:

> " cualesquiera que sean las técnicas que se usen para su análisis, la historia será siempre la primera y básica materia prima de estudio de las relaciones internacionales. No hay, después de todo, otra cosa a estudiar. Todas las relaciones internacionales de las cuales tenemos conocimiento son parte de la historia, al menos de la historia del último año. Cualquier hipótesis, teoría o concepto conveniente sólo puede basarse en el conocimiento derivado de la historia"[2]

[1] DEL ARENAL, C: *Introducción a las Relaciones Internacionales.* Tecnos. Madrid..1990 . p 458.
[2] LUARD, E: *Types of International Society*. Londres. 1976.p 28.

La **historia** nos permite aprehender lo singular de los actores internacionales no gubernamentales. Estos actúan influidos por tradiciones, memorias, percepciones y prácticas que muchas veces están ocultas en sus orígenes (ordenes religiosas, ligas y asociaciones de comerciantes, sociedades de pensamiento) en el pasado, afectando de forma vital su visión internacional y su comportamiento. El conocimiento del pasado nos facilita entender mejor el presente.

Sería imposible abordar el estudio del origen y la naturaleza de las ONG, si no es a través del **método histórico**; ya que la historia nos proporciona una ampliación del horizonte, sin el cual nuestra investigación carecería de la perspectiva necesaria para comprender la diversidad del fenómeno de las ONG. El **método histórico** nos permite ver la variedad de situaciones, los contextos, los cambios entre el pasado y el presente y nos hace ver cómo la sociedad internacional, sus instituciones, sus actores, sus políticas y sus problemas, han llegado a ser lo que son.

Así mismo el **enfoque socio-histórico** supone, la toma en consideración de dos perspectivas de análisis: la sociológica y la histórica; cuya conjunción se nos revela muy fructífera en el estudio de cómo emergen las ONG en la Sociedad Internacional. Desde la perspectiva de la teoría sociológica, se analiza la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales internacionales y las conexiones entre la reestructuración de la sociedad internacional a partir de la primera y segunda guerras mundiales y la reconstitución del sector asociativo .

También utilizaremos el **método analítico descriptivo** para analizar y valorar los comportamientos, alianzas, conexiones, interrelaciones y vinculaciones de las organizaciones no gubernamentales con otros actores de la vida internacional para la consecución de sus propios fines.

Así mismo también tenemos en cuenta el **método sistémico** al analizar las relaciones de las ONG con las organizaciones intergubernamentales. El enfoque teórico sistémico comparte con otros tipos de análisis el concepto de que su objeto de estudio es un

sistema inserto en un ambiente y expuesto a lo que ocurra en él. La orientación conceptual que se propone parte, como premisa fundamental, de que las organizaciones no gubernamentales son actores de las Relaciones Internacionales, ya que engendran y participan en relaciones que son internacionalmente significativas, como agentes de cooperación, como canalizadoras de recursos, como protectoras de los derechos humanos etc....

Estas organizaciones no gubernamentales son actores internacionales considerados como unidades de decisión y actúan y participan eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para el Sistema Internacional. Constituyen un sistema abierto, que se presenta como un sistema reactivo y responsivo. Desempeñan un papel dentro de un contexto social previamente definido.

La teoría de sistemas, que VON BERTALANFFY detalló con claridad, configura a la sociedad como una suma compleja y flexible de relaciones operativas y reducidas. Los actores internacionales son aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en las relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional.[3]

En definitiva, mediante un tratamiento metodológico multidisciplinar se ha pretendido una aproximación a la estructura institucional de organizaciones internacionales no gubernamentales dentro de las Relaciones Internacionales, así como los mecanismos de actuación y coordinación de estos actores no gubernamentales con las organizaciones intergubernamentales. La investigación, realizada no agota el conocimiento de las ONG, del que quedan muchas lagunas por cubrir, sobre todo en el terreno de su dimensión económica, pero supone una aproximación que creemos útil para los expertos en el tema y para conocer un espacio internacional en pleno desarrollo.

---

[3] CALDUCH CERVERA, R: *Relaciones Internacionales.* Ciencias Sociales, Madrid. 1991. pp 88-91.

Para la elaboración y tratamiento de la información hemos optado por emplear técnicas de análisis del ámbito de la teoría de las relaciones internacionales y la sociología de las organizaciones.

Para alcanzar los objetivo expuestos y a efectos de presentación de esta investigación hemos establecido dos partes y nueve capítulos cuyo desglose más pormenorizado presentamos a continuación. En la primera parte se aborda el origen de las ONG internacionales, se establece el concepto, la personalidad jurídica, las características y actuación de las ONG en la Sociedad Internacional

En el Capítulo I se analizan los factores que contribuyeron al nacimiento de las ONG internacionales- a pesar de su diversidad de alcance de su campo -, así como la evolución y el crecimiento de las ONG desde el Congreso de Viena hasta la Conferencia de San Francisco.

En el Capítulo II se estudia el concepto, la naturaleza jurídica e institucional - la personalidad jurídica- y los diferentes niveles de reconocimiento de estos actores no gubernamentales ante los diferentes actores gubernamentales de las relaciones internacionales. En este capítulo pretendemos dar una visión general del concepto, que aclare algunas características especificas sobre el origen, fines que persiguen, objetivos que promueven, entre otros. También abordamos la clasificación de las ONG según diferentes variables (según su composición, según los objetivos que persiguen, según el origen institucional, modalidades de acción. etc).Así mismo abordamos algunas de las actuales legislaciones respecto a las ONG.

Termina esta primera parte con el Capítulo III, en el que analizamos las funciones de los diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales. Además abordamos las relaciones con los principales actores de las relaciones internacionales. Analizamos algunas de las características específicas de la naturaleza de las relaciones transnacionales (ONG-Estados , ONG-ONG, y ONG-OIG). No intentamos hacer un análisis exhaustivo, sino destacar algunas particularidades como presupuesto para la comprensión de este tipo

de actor internacional (relaciones de colaboración , relaciones de cooperación , y por último ver las relaciones financieras).

Una vez abordado el origen de las ONG e intentado depurar conceptualmente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), reflexionando sobre los problemas que se encuentran para definirlas y analizada su naturaleza institucional -las diferentes tipologías de ONG, los diferentes roles- y la heterogeneidad del movimiento de las ONG internacionales. Ahora nos encontramos en disposición de abordar los diferentes tipos de relaciones de colaboración y/o cooperación de las ONG con las organizaciones intergubernamentales. Esta segunda parte es fundamental para comprender la importancia de las organizaciones internacionales no gubernamentales en el sistema internacional. Se abordan las relaciones entre las ONG y las Naciones Unidas, la FAO, la OIT y la UNESCO, objetivo fundamental para poder analizar y resaltar la importancia de las ONG en las Relaciones Internacionales al que se dedica la segunda parte de esta investigación a través de seis capítulos.

En el Capítulo IV se abordan las relaciones entre las ONG y las Naciones Unidas. Intentamos reducir la complejidad de las relaciones de cooperación y/o colaboración entre estos actores no gubernamentales y las Naciones Unidas .Para abordar este tipo de relaciones empezamos esclareciendo la evolución histórica de estas relaciones. Abordamos las relaciones de las ONG con los principales órganos de las Naciones Unidas (con el Consejo Económico y Social (ECOSOC), con la Secretaría General, y con el Departamento de Información Pública). Dos periodos son claves en la consolidación de este tipo de relaciones. El primero, que va desde los orígenes de este tipo de colaboración entre las ONG y el ECOSOC hasta 1950 y el segundo periodo va desde 1950 hasta 1968. Así mismo analizamos las resoluciones 288 B (X) y 1296 (XLIV) en las que se reconoce este tipo de relaciones, a través de la concesión del estatuto consultivo. La concesión del estatuto consultivo conlleva una serie de privilegios y obligaciones para las ONG. Además analizamos los mecanismos de coordinación establecidos entre las ONG y las Naciones Unidas para que estas relaciones sean fructíferas para ambas partes.

En el Capítulo V abordamos también las relaciones entre las ONG y Naciones Unidas. Hemos tenido que abordar este tema en dos capítulos debido a la modificación que han sufrido " los arreglos para celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales " (junio de 1996). En este capítulo abordamos las modificaciones de la resolución 1296 (XLIV) y la entrada en vigor de la resolución 1996/31. Analizamos el nuevo estatuto consultivo y la democratización de las Naciones Unidas, con una mayor participación de las ONG en los diferentes organismos y programas de las Naciones Unidas (*Programa Mundial de Alimentos* (PMA), *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR) y la participación de las ONG en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas.

En el Capítulo VI se abordan las relaciones entre las ONG y la FAO. Al igual que en los capítulos anteriores intentamos abordar el origen de este tipo de relaciones. Analizamos la naturaleza jurídica de estas relaciones, el reconocimiento del estatuto jurídico: los privilegios y obligaciones resultado de este reconocimiento. Asimismo se analizan la participación de las ONG en los trabajos de las instancias de la FAO.

En el Capítulo VII se abordan las relaciones entre las ONG y las OIT. Las relaciones entre las ONG y las OIT han sido muy importantes tanto desde el punto de vista constitucional como desde el punto histórico, ya que en la OIT están representados las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empresarios y los gobiernos. Se analiza la base jurídica de estas relaciones, el reconocimiento del estatuto jurídico: los privilegios y obligaciones resultado de este reconocimiento. Se abordan los diferentes tipos de relaciones de colaboración y/o cooperación entre la OIT y las ONG. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales con las que colabora el OIT son cooperativas y sindicatos, por eso para analizar la contribución de las ONG en la labor de la OIT hemos analizado a la Alianza Internacional de Cooperativas y algunos de los sindicatos más significativos.

En los Capítulo VIII y IX abordamos las relaciones entre las ONG y la UNESCO. Hemos utilizado dos capítulos para abordar este tema ya que al igual que con Naciones

Unidas se ha producido una modificación de los arreglos consultivos para establecer relaciones entre las ONG y la UNESCO. Debido a esto en el Capítulo VIII abordaremos la evolución histórica de las relaciones de las ONG con la UNESCO. Muchas de las ONG con las que mantienen relaciones fueron creadas bajo los auspicios de la UNESCO, para cubrir los sectores de actividad a los que la UNESCO no podía llegar. También analizaremos la base jurídica de estas relaciones, el reconocimiento del estatuto consultivo: los derechos y obligaciones resultado de este reconocimiento. Las relaciones que mantienen pueden ser de: cooperación, colaboración, información, ejecución de programas y proyectos y financieras. Asimismo abordaremos los mecanismos de coordinación a nivel nacional, regional e internacional establecidos entre las ONG y la UNESCO para que estas relaciones sean fructíferas para ambas partes.

En el Capítulo IX se aborda la modificación de las relaciones de las ONG con la UNESCO. Además abordamos el análisis de las relaciones de la UNESCO con las fundaciones. La UNESCO es la única organización especializada de Naciones Unidas que tiene regularizadas las relaciones con las fundaciones y otras instituciones similares.

Sólo después de ese recorrido por los nueve capítulos, se presentan las conclusiones finales de esta investigación, que sintetizan las aportaciones de esta investigación al estudio de las organizaciones no gubernamentales como actores de las Relaciones Internacionales.

TOMO I

PRIMERA PARTE

Las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales .

CAPÍTULO I

Génesis y Evolución Histórica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

CAPÍTULO I

Génesis y Evolución Histórica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

En el presente capítulo se pretende determinar el origen y la evolución histórica de las organizaciones internacionales no gubernamentales, ya que no existe un consenso entre los internacionalistas sobre la fecha de aparición de estas organizaciones. Ante esta carencia, en la disciplina de las Relaciones Internacionales, resulta imposible determinar con precisión *cuáles fueron los factores que hicieron que apareciesen estas organizaciones*; ya que, dependiendo de la fecha que se elija de aparición de las organizaciones internacionales no gubernamentales, los factores varían.

POTTER[4] señala que la causa de esta carencia en las relaciones internacionales reside en que las primeras asociaciones internacionales eran tan insignificantes que nadie las tenía en cuenta; por lo que no existen documentos que atestigüen este acontecimiento histórico. Así, resulta del todo imposible determinar su fecha de aparición.[5] Por ello, hasta que estas organizaciones toman importancia y conquistan un espacio e influyen claramente en la sociedad internacional, sus orígenes y su razón de ser no quedan claramente perfilados. Lo que sí es cierto, es que estas organizaciones internacionales tienen actualmente asegurado su espacio dentro de las relaciones internacionales. Dichas asociaciones insignificantes entonces y poco numerosas en un principio, con el tiempo no

---

[4] POTTER, Pittman B: *An Introduction to the Study of International Organizations;* 5 ed. Appleton-Century-Crofts; Inc.; New York .1948; p.36.

[5] El registro de las Organizaciones Internacionales y de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales está a cargo, por disposición de la ONU, de la Unión de Asociaciones Internacionales de

han cesado de ganar espacio en el plano internacional y se han convertido, por su valor y por su rol creciente, en uno de los elementos influyentes de las relaciones internacionales, y en un actor relativamente importante. Hasta el punto que podemos decir que el siglo XX es el siglo del asociacionismo.

Paralelamente a esta expansión de asociaciones y relacionada con ellas mismas, se aprecia el proceso de gestación de un poder nuevo: la opinión publica internacional. La vida internacional se ha transformado.

Algunos autores vinculan, habitualmente, el origen de las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) a los movimientos y organizaciones de origen religioso. También algunos de ellos proponen ejemplos concretos para identificar el origen de las ONG internacionales. Así, la *Union des Associations Internationales*[6] propone el año 1693, como la fecha de aparición de la primera organización internacional no gubernamental de carácter religioso, con el surgimiento de la "**The Rosicrucian Order**"[7]. Sin embargo, KEGLEY y WITTKOPH proponen el año 1649, como fecha de aparición de esta misma orden[8]. El *Anuario de Organizaciones Internacionales (Yearbook of*

Bruselas. El registro histórico de la Unión comprende las Organizaciones Internacionales fundadas después del Congreso de Viena en 1815.

[6] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER, G-P: *Les 1.978 Organisations Internationales Fondées depuis le Congrés de Vienne*.Unions des Associations Internationales. Bruxelles 1957.

[7] The Rosicrucian Order; fundada al parecer en Egipto hacia el 1500 antes de J. C, conocida históricamente desde el s. XVII en Francia, Alemania y América (1694), interpreta doctrinal y teosóficamente la religión cristiana, organizada en forma de masonería; posee su centro en San José (California, Estados Unidos); donde se encuentra su Orden matriz, Rosicrucian Order, que lleva a cabo la popularización de un " sistema de filosofía metafísica y física "a través de la Rose-Croix University, sus propios museos de egiptología y ciencias exactas y bibliotecas, entre otras en Europa, Lectorium Rosicrucianum en Haarlem (Países Bajos); también por la conferencia internacional en San José, celebrada todos los años, así como mediante sus 300 logias en 53 países. Desde 1946 esta registrada en la ONU. Véase: OSMAÑCZYK, E: *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 1976.p 800; OSMAÑCZYK, E: *Enciclopedia of the United Nations and International Agreements*. Second Edition. Taylor and Francis. London .1996. p 772 *Yearbook of International Organizations*, 13 ed. Brusseles. 1971. p 657. Bajo el epígrafe Rosicrucian Order; es una antigua orden mística no cristiana.

[8] KEGLEY, CH.W y WITTKOPF, E.R: *World Politics. Trend and Transformation*. St Martin's Press. New York. 1995. p 150. Propone la fecha de 1649, como la fecha de aparición de la Orden Rosacruz.

International Organizations), por su parte, ya señala la existencia de una ONG internacional - cuantificada en el grupo de las órdenes religiosas- en el año 312[9].

Según LISSNER[10] la primera organización internacional no gubernamental es la sociedad canadiense, "**Hermanas de la Congregación de Notre-Dame**" (Les Soeurs de la Congregation de Notre-Dame), fundada en Montreal en 1653; mientras que STOSIC[11] señala a la **Bristish and Foreing Anti-Slavery Society,** fundada en 1823, como la primera organización internacional no gubernamental. FELD y JORDAN[12] identifican al igual que el *Handbook of International Organizations de la Sociedad de Naciones* a la "**Alianza Evangélica Universal**" (World's Evangelical Alliance), fundada en 1846, como la primera organización internacional no gubernamental, y WHITE[13] señala que la primera organización internacional no gubernamental es la "**Alianza Mundial de Asociaciones Cristianas de Jóvenes**" (World Alliance of YMCAs, -World's Alliance of Young Men's Christian Association)-, fundada en 1855.

Cabe pensar que esta falta de consenso es debido, probablemente, al hecho de que el término ONG se aplica a realidades diversas, lo que plantea evidentes problemas a la hora de identificar el origen de las ONG internacionales, y la definición de las mismas. Las ONG han cambiado a menudo de nombre en el transcurso de su corta historia. No es hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando a estas organizaciones se les reconoce por organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG); este vocablo nuevo sustituye a las asociaciones internacionales privadas como se las conoce en el mundo anglosajón " organizaciones internacionales privadas ". Estas organizaciones han

---

[9] Véanse en Yearbook of International Organizations 1994/1995. Brusseles.1995, vol, 2. p 1721.

[10] LISSNER, J: *The Politics of Altruism- A Study of the Political Behaviour of Voluntary Development Agencies*, Lutheran World Federation, Geneva, 1977. p 58.

[11] STOSIC, BORKO, D: ***Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies.*** Droz, Genève. 1964. P 25.

[12] FELD WERNER, J y JORDAN, R, S: *International Organizations- A Comparative Approach*, 2 nd, Praeger. 1988, p 26.

[13] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organizations*. Rutges University Press, New Brunswick .1968. p 4.

obtenido su consagración universal con la inserción en la Carta de Naciones Unidas, bajo el nombre de ONG, pero se desarrolla este tema posteriormente . (Véase Esquema . 1.)

En el presente capítulo haremos una incursión en los diferentes enfoques históricos encontrados sobre el tema que nos ocupa; después intentaremos analizar las diferentes corrientes utilizadas para abordar el origen y desarrollo histórico de las organizaciones internacionales no gubernamentales, desde el *Congreso de Viena hasta la Conferencia de San Francisco.*

1. La importancia del estudio de las organizaciones internacionales no gubernamentales en las relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales, a lo largo de estos tres últimos siglos, se han estudiado de forma poco científica, debido a que el sistema estatal nacional constituía el objetivo esencial[14]. Lo que sí es un hecho, es que las organizaciones internacionales no gubernamentales, toman gran importancia a finales del siglo XIX, y más concretamente, a principios del siglo XX. Esta importancia aumenta paralelamente la formación y crecimiento de las organizaciones internacionales, que comienzan a representar un papel considerable en las relaciones internacionales, a las que dan un carácter nuevo. Es este cambio cualitativo, producido en las relaciones internacionales, el que explica que se haya comenzado, a mediados del siglo XX, a estudiar de manera sistemática el fenómeno de las organizaciones internacionales no gubernamentales, acudiendo al empleo de instrumentos científicos[15].

---

[14] POTTER, P: *Op, cit,* p2.

[15] Algunos libros sobre las ONG internacionales son:WHITE CROMWELL, L: *The Structure of Private International Organizations.* Philadelphia, Ferguson 1933; MILANI, A. FOUND: *Les Organisations non gouvernementales des Nations Unies.* 1952. LADOR-LEDERER, J-J: *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities.* Sythoff. Leyden.1963; STOSIC, BORKO, D: *Les organisations non-guoverenmentales et les Nations Unies.* Droz, Genève. 1964; WHITE CROMWELL, L: *International Non-Gouvernemental Organizations: Their purposes, methods and accopplishments,* Greenwood Press, Publishers. New York . 1968.BUISSERET, A: *Associations sans but lucratif.* Librairie Universitaire. Leuven. 1967.WILLETTS, P: *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-governmental Organizations,* London. 1982. GARCIA VILAR, J.A: *Las organizaciones no gubernamentales ante la reunión de Madrid de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.* Universidad Pontificia. Salamanca, 1983; BETTATI, M y DUPUY, M.P: *Les ONG et le Droit International,* Economica, Paris. 1986.VERHAGEN, K : *L 'Autodéveloppement: Un défit proposé aux ONG.* L'Harmattan.Paris. 1991. BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations Non Gouvernementales.* Bruylant. Bruxelles. 1992; LECHERVY, G: *Action humanitaire et solidarité international: les ONG.* Hartier. Paris. 1993. WILLETTS ,P: *'The Conscience of theWorld'. The Influence of non-governmental Organisations in the UN System'.* The Brookings Institution. Washington. 1996.

Esquema 1. Términos utilizados para referirse a las Organizaciones No Gubernamentales.

Fuente de elaborarción propia

Hasta ese momento, no había ningún estudio sobre el papel y la labor de las organizaciones internacionales no gubernamentales, a excepción de los estudios y las entrevistas publicadas por WHITE en la revista "Associations Internationales" de Bruselas. En ella, WHITE expone esta penuria en el dominio de las ONG , internacionales y señala:

> " Quizás no haya ningún actor en la relaciones internacionales que haya recibido menor atención e incluso por los estudiosos de las organizaciones internacionales, que el papel desarrollado por las organizaciones internacionales no gubernamentales... el estudio de sus funciones ha sido prácticamente ignorado en los libros de texto, en los cursos universitarios, y en la formación de aquellos que representan a los gobiernos en las negociaciones internacionales. "[16]

WHITE afirma asimismo que, en el estudio de las relaciones internacionales, la atención estaba centrada en el estudio de las relaciones entre los Estados, y se hacía caso omiso del sector de las organizaciones internacionales no gubernamentales. No obstante, las organizaciones internacionales privadas tienen mayor importancia, incluso más de lo que aparentemente se percibe, lo que justifica que se les conceda la atención que merecen, y se las estudie seriamente[17], por el hecho mismo de su importancia, y por su evolución en el plano internacional. Así, sigue diciendo WHITE:

> "... los fenómenos del sector privado adquirieren en el plano internacional gran importancia a pesar de los obstáculos encontrados[18]"

Debemos mencionar la obra pionera de STOSIC BORKO[19] sobre las ONG y también los trabajos realizados por J. MEYNAUD,[20] S. EHRLICH[21] y P. WILLETTS[22] consagrados a los grupos de presión, y que tratan diferentes aspectos del vasto fenómeno de las ONG.

---

[16] WHITE CROMWELL, L: *Op, cit*, p vii

[17] WHITE CROMWELL, L: *The Structure of Private International Organizations, Op, cit.* p 11.

[18] LANGROD,G: *Relations entre les Etats (membres des organizations intergouvernamentales) et les organismes privés(non gouvernementaux) Agissant sur le plan international.* Anales Universitatis Saraviensis. Saebrücken 1962. p158.

[19] STOSIC, BORKO, D: *Les organisations non-guoverenmentales et les Nations Unies.* Droz, Genève. 1964;

[20] MEYNAUD, J: *Les groupes de pression en France*, Armand Colin, Paris. 1958; MEYNAUD, J: *Les groupes de pression.* PUF. Paris. 1960. MEYNAUD, J: *Les groupes de pression internationaux.* Études de Science Politique. Lausanne.1961.

[21] EHRLICH, S: *Le Pouvoir et les Groupes de Pression . Étude de la Structure Politique du capitalisme.* Mouton & Sorbonne. Paris. 1971.

[22] WILLETTS, P : *Pressure Groups in The Global System: The Transnational Relations of Issue-Orientated Non - Governmental Organisations* . Frances Printer (Publishers), London. 1982.

Por ello, el estudio de las relaciones internacionales quedaría sesgado si omitiésemos la intervención y presión de los intereses particulares en los procesos y tomas de decisión en el plano internacional.

2. Enfoques históricos para abordar el origen de las organizaciones internacionales no gubernamentales.

En contra de lo que pudiera parecer, la existencia de estas organizaciones con *carácter no lucrativo,* distintas e independientes de las autoridades gubernamentales, no es una creación de la sociedad moderna; sino que este fenómeno tiene orígenes ilustres y muy antiguos.

La concepción histórica de las ONG presupone que la estructura estatal está plenamente definida, puesto que en ningún caso se pueden confundir con el Estado, ni siquiera parcialmente. También es importante que las ONG estén dotadas de estructuras determinadas - sin lo cual perdería el estatuto de organización para parecerse sólo a simples asociaciones- y un orden internacional que les da su principal característica. Pero, sólo pretendemos ocuparnos de las organizaciones internacionales no gubernamentales, obviando las organizaciones no gubernamentales nacionales.

Según Cl. BONTEMS,[23] existen dos formas de enfocar históricamente la aparición de las organizaciones internacionales no gubernamentales:

a) Abordando el estudio de las organizaciones internacionales no gubernamentales desde una perspectiva jurídica de la definición de las actuales ONG. Según esta concepción, BONTEMS, define a las ONG como: " *aquellas agrupaciones internacionales de particulares, constituidas con el fin de realizar un objetivo, sin fines lucrativos*", y que son reconocidas en calidad de ONG internacionales por las organizaciones internacionales (OIG) y por las instituciones internacionales. Después de esto, la aproximación histórica se reduce a describir el origen de estas asociaciones.

---

[23] BONTEMS, Cl: "Quelques réflexions sur les organisations internationales non gouvernementales à travers une perspective historique" en BETTATI, M y DUPUY M.P: *Les ONG et le Droit International.* Economica. Paris. 1986. pp 23-39.

Según esta perspectiva histórica, las organizaciones internacionales no gubernamentales no aparecen hasta el siglo XIX y se perfilan en la segunda mitad del siglo XX[24]. Cabe destacar que diversos autores, como POTTER, LADOR-LEDERER, LYONS, STOSIC, WILLETTS, han adoptado esta concepción histórica propuesta por BONTEMS, en sus investigaciones sobre este tema[25].

b) Rechazando toda definición contemporánea, así como toda definición "a priori ", y centrándonos únicamente en interrogarnos sobre la finalidad de este tipo de instituciones. Escudriñamos el pasado con el fin de intentar descubrir, llegado el caso, organismos que, bajo formas diferentes, hubieran podido cumplir misiones idénticas, teniendo en cuenta la evolución de las estructuras, el desarrollo o la regresión del poder político; así como la percepción cultural y económica del espacio internacional, en el tiempo[26].

Según esta perspectiva, debemos considerar como *asociación internacional, que no tiene un fin lucrativo, a toda asociación de particulares, constituida como tal, para la defensa y promoción de valores de diversa índole, independiente de los gobiernos contemporáneos, y que tenga o cuente con miembros de diferentes paises.* No obstante, podemos afirmar a partir de ahora que cualquiera que sea la perspectiva que adoptemos, las ONG internacionales preceden históricamente a las OIG.

BEIGBEDER adopta la segunda perspectiva que propone BONTEMS, para abordar históricamente el estudio de las organizaciones internacionales no gubernamentales; señalando la existencia de dos corrientes en el origen de estas organizaciones, en los países occidentales: *a) La caridad cristiana; b) El liberalismo político;*[27]

CONDAMINES, al igual que BONTEMS, diferencia dos formas de abordar históricamente a las ONG. En la primera presupone que la estructura estatal está

---

[24] Ibidem.

[25] POTTER, P: *Op, cit,* en nota 5; LADOR-LEDERER, J-J: *Op, cit* en nota 12. LYONS, Francis .S.L.L: *Internationalism in Europe; 1815-1914.*, Sijthoff. Leiden. 1963; STOSIC, BORKO, D: *Les Organisations Non Gouvernementales et les Nations Unies.* Droz, Genève. 1964; WILLETTS; P: *"The conscience of the world" The influence of non-governmental organisations in the UN system".* The Brookings Institution. Washington. 1996.

[26] BONTEMS, Cl: *Op, cit,* p 23.

[27] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations Non Gouvernementales.* Bruylant. Bruxelles.1992. pp 11-13.

plenamente definida, y parte de la definición de las ONG actuales. Según esta concepción, las ONG internacionales aparecen en el siglo XX, en la década de los sesenta, en el sentido jurídico del término[28].

La segunda concepción, que expone CONDAMINES, es similar a la que proponen BONTEMS y BEIGBEDER[29], quienes optan por rechazar toda definición contemporánea. Estos autores intentan perfilar la historia de estas organizaciones escudriñando el pasado, con el fin de identificar las instituciones que hubieran podido desarrollar misiones idénticas. A este respecto, CONDOMAINES señala la existencia de tres corrientes en el origen de estas organizaciones[30]:

a) *la corriente cristiana y principalmente el movimiento misionero;*
b) *la corriente marxista y sobre todo el movimiento obrero;*
c) *la corriente nacida del Siglo de las Luces, es decir, el movimiento republicano o laico.*

Intentaremos basarnos en la primera concepción propuesta por BONTEMS, con la intención de abordar el estudio del origen y la razón de ser de las organizaciones internacionales no gubernamentales en la sociedad internacional.

3. El Origen de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

Durante siglos se ha desarrollado un rico tejido de formas de interacción social: las familiares y comunitarias, las de trueque y mercado que han gobernado las relaciones económicas, y las orientadas al gobierno y a la administración, pero también las asociaciones y sociedades de ayuda mutua e intercambio, es decir *las organizaciones voluntarias de intervención, sin ánimo de lucro y pertenecientes al ámbito privado*, o lo que es lo mismo, el fenómeno asociativo voluntario que entendido como interacción social institucionalizada con siglos de tradición, se diferencia de los otros tres citados por su

---

[28] CONDAMINES, Ch: *L 'Aide Humanitaire entre la Politique et les Affaires.* L'Harmattan. Paris 1989.pp 15-29.
[29] BEIGBEDER, Y: *Op, cit,* pp 11-13.
[30] CONDAMINES. Ch: *Op,cit,* , pp 15-29.

carácter libre (no hay por ejemplo, filiación sanguínea), por su carácter no mercantil ni lucrativo (frente a instituciones como la empresa) y por su clara distinción de las interacciones que han derivado en poderes o administraciones públicas, merced a su carácter jurídico privado.

Este tipo de asociaciones se encuentra ya bien documentada en los colegios romanos, las gildas germánicas[31] o en los monasterios y cofradías cristianas.[32] Posteriormente aparecieron otro tipo de organizaciones, bien ligadas a las conquistas coloniales (misiones médicas); bien de inspiración privada, como las **organizaciones asistenciales** voluntarias británicas (las *charities)*, nacidas a causa del impacto entre las clases populares de la revolución industrial.' La **revolución industrial** había traído consigo la evolución de muchas familias agrícolas, de economía y vida autónomas, hacia familias urbanas, unidades de consumo dependientes de un salario. Las primitivas funciones familiares de educación, economía, previsión, e incluso de descanso y diversión, se fueron transfiriendo

[31] Las Gildas fueron cofradías ó hermandades de la Edad Media para la mutua ayuda y protección de los miembros que las formaban. Las gildas (también se puede encontrar guildas) aparecieron en el siglo VIII como asociaciones caritativas de tipo religioso. Tuvieron su principal desarrollo en el Norte de Europa. En toda Gilda había un maestro y varios oficiales; cada uno de los miembros de ella prestaba juramento y pagaba un derecho de entrada y una cuota anual. En los festivales y en todas las reuniones de carácter ceremonial los miembros usaban uniforme. Cada gilda poseía una capilla en la que celebraban la misa y en la que se reunían los socios el día del santo patrono. Distinguían tres tipos: social o de paz; la mercantil y la de comercio. La primera, llamada también *frith gild ó peace gild*, era esencialmente religioso social, revela una característica transitoria de la vida ciudadana en el Norte de Europa, a partir del siglo VI , y su objeto fue suplir las deficiencias de la Ley y de la Constitución, así como apoyar la defensa nacional con la cooperación local. Los Estatutos más antiguos en Europa para esta clase de asociaciones son los de Cambridge, Abbotsbury y Exeter, pertenecientes a la primera mitad del siglo XI, y entre las gildas religioso sociales más famosas hay que citar la de Corpus Christi. La gilda de mercaderes fue la forma predominante de la organización del comercio inglés en los siglos XII y XV, y está muy íntimamente enlazada con el desarrollo del municipio. Era una asociación integrada por mercaderes de una población que tenían el privilegio exclusivo de traficar ella. Ellos eran los que reglamentaban el monopolio comercial de la población, que les estaba confirmado en el estatuto real o *gilda mercatoria*, la cual comprendía el derecho de la ocupación, preveía compra de todas las mercancías que llegaban a la población. El libre tráfico mercantil se concedía periódicamente en las ferias. Las gildas más claramente definidas e históricamente más notables por la influencia ejercida en el régimen social de la Edad Media, fueron *las tradegilds* (gildas de comercio). Eran asociaciones formadas por individuos pertenecientes á una misma industria ó comercio y con domicilio en una misma población, destinadas a proteger sus intereses comunes, aunque basándose en principios muy diferentes de los que forman hoy el fundamento de la moderna organización industrial. Eran los *zunft* en el Sur de Alemania, los *métiers* de Francia, los *arti* en Italia y los gremios en España, algo muy parecido a los *collegia opificum* de la antigua Roma. Las gildas comprendían tres clases, a saber: maestros con aprendices a su cargo ; jornaleros y aprendices. Las gildas no tienen conexión con los modernos sindicatos, pues discrepan de éstas no sólo en los principios, sino también en los objetivos. Véase: Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo América. Espasa Calpe, Madrid, Tomo XXVI , 1995, pp50-51

[32] Las cofradías surgen como libre asociación de individuos, independientemente del vínculo profesional (podían ser por razones de vecindad o estrictamente religiosas las que les unían), la modalidad más difundida a partir del siglo XII será la cofradía gremial o profesional. BENITO RUIZ, L: " Aspectos jurídicos - institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social "; en CASADO PÉREZ, D: *Entidades Sociovoluntarias en Europa.* Hacer. Barcelona. 1997.pp27-70

a la comunidad. Tras la Segunda Guerra Mundial, y en particular en la década de los cincuenta, el fenómeno proliferó de forma considerable, tanto en número y alcance como en lo relativo a finalidades y sectores de actuación .

Si queremos ilustrar el origen y comprender el alcance del fenómeno ¨ organizaciones internacionales no gubernamentales ¨ en las relaciones internacionales, es indispensable que nos situemos en su **perspectiva histórica.** Para ello, intentaremos citar algunos ejemplos, ya que una exposición sistemática sería aquí excesiva, puesto que pueden detectarse bajo todos los ámbitos y en todas las épocas como ya hemos dicho anteriormente. Así nos encontramos con dos tendencias para abordar este vasto **fenómeno asociativo:**

1) La primera tiene su **origen en la Edad Media**[33] y se prolonga hasta las actuales ONG internacionales; pudiéndose distinguir tres periodos:

a) El primero llega hasta **el siglo XIX,** a lo largo del cual el fenómeno ONG internacionales está vinculado a la vida religiosa (las actividades de las ordenes de los Franciscanos, Jesuitas, y Dominicos entre otros, la creación de monasterios ¨filiales¨[34], las peregrinaciones, las órdenes hospitalarias, la creación de orfanatos en el siglo XVII, las instituciones para ciegos antes de la **Revolución Francesa**[35], las ligas hanseasticas, etc).

b) El segundo tiene su **origen en el siglo XIX,** donde el **espíritu liberal** del individualismo, dominante en el mundo anglosajón, y la caridad cristiana llevan a los individuos a organizarse sin contar con los poderes públicos. Los individuos se organizan para poder hacer frente a las injusticias sociales generadas por la **Revolución Industrial,** sobre todo en el ámbito nacional **(Cáritas** creada en Alemania en 1897, o el **Ejercito de Salvación,** creado en Londres en 1865).

---

[33] BEIGBEDER, Y: *Op, cit,* p 4. ¨ En la Edad Media las obras de caridad y las instituciones educativas de la iglesia y de las órdenes religiosas adquirieron dimensión internacional¨. Véase también: BARBÉ IZTUEL, E: *Relaciones Internacionale* Tecnos, Madrid, 1996. p 173.

[34] El término lo debemos a TRUYOL y SERRA, A: *La Sociedad Internacional*; Alianza Universidad. Madrid. 1994. p133.

[35] LE NET, M.; y WERQUIN, J: ¨Le voluntariat¨; en *Documentation Française*, Nº 4780; 1985, 12. Citado en BEIGBEDER, Y; *Op, cit,* p 11.

c) El tercer periodo empieza a **finales del siglo XIX** y se prolonga hasta nuestros días. En él han surgido múltiples organizaciones de alcance internacional, con agendas de trabajo cada vez más diversificadas: primero fueron los desastres de la guerra y después se han ido sumando las condiciones de vida del Tercer Mundo, la defensa de los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la ayuda sanitaria y la cooperación para el desarrollo, entre otras.

2) La segunda tendencia **se inicia en el siglo XIX** y llega hasta 1914. En este proceso se perciben claramente tres etapas :

a) La primera etapa tiene su expresión en los Congresos científicos nacionales, con invitación a extranjeros, iniciada en Alemania en 1823 y practicada muy poco después por Francia, Inglaterra y Bélgica. Como antecedente de esta primera etapa hay que señalar el **Congreso Internacional de Medicina,** (celebrado del 10 de marzo de 1681 al 8 de junio de 1682, en Roma). Por su forma y contenido, era uno de los primeros encuentros internacionales modernos, en el que participaron 46 médicos de diferentes países[36]. El Dr René Sand[37] dice que se celebraron de tres a cuatro sesiones por mes, esto explica la larga duración del Congreso.

b) La segunda etapa caracterizada por la creación de grandes organizaciones internacionales como por ejemplo la **Asociación Geodésica Internacional,** en 1864; la **Oficina Internacional de Pesas y Medidas,** en 1872; y la **Unión Postal,** en 1880.

c) La tercera etapa, estuvo caracterizada por el predominio de las **asociaciones libres,** con o sin concurso de los Estados, singularmente después de 1895[38].

---

[36] SPEECKAERT, G-P: *Le premier siècle de la Cooperations Internationale 1815-1914.* Unions des AssociationsInternationales. Bruxelles. 1980. p 139; UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Le Congrés internationaux de 1681 à 1899.* Union des Associations Internationales, Bruxelles. 1960. Documents n° 8, p 11.

[37] SPEECKAERT G-P: *Op, cit,* p 39

[38] Informe del Instituto de Economía Americana: " Las asociaciones internacionales y la Sociedad de Naciones ". Barcelona. 1929. p3.

Aunque estas dos tendencias tienen puntos en común, también existen en ellas nítidas diferencias. Vamos a exponer las tres etapas, ya que las causas, que hacen que estas organizaciones aparezcan en la sociedad internacional, difieren entre sí. Pero no debemos olvidar que las diferencias se encuentran en su primera parte, periodo que va desde la fecha de aparición de estas organizaciones hasta el *Congreso de Viena*; momento éste en el que parece que las tres etapas toman el mismo camino. Es decir, es a mediados del siglo XIX, y más concretamente a principios del siglo XX, cuando estas organizaciones surgen en la sociedad internacional.

3.1. Desde el Congreso de Viena hasta la Conferencia de San Francisco.

Si bien los Estados aparecen como una constante de la historia de las relaciones internacionales, desde **finales de la Edad Media,** en la sociedad contemporánea, una de las características más importantes es el nacimiento y el desarrollo de las organizaciones internacionales: organizaciones intergubernamentales (OIG) y organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG o OING). Si queremos ilustrar el origen y comprender el alcance del fenómeno " organizaciones internacionales no gubernamentales" en las relaciones internacionales, es indispensable que nos situemos en su perspectiva histórica. Para ello, intentaremos citar algunos ejemplos, ya que una exposición sistemática, sería aquí excesiva.

A partir del siglo XVI y durante siglos, las relaciones internacionales se han desarrollado, incluso en el marco reducido y privilegiado de Europa, con ausencia de todo órgano colectivo y permanente. En condiciones normales, las misiones diplomáticas, la negociación de Tratados o las expediciones militares eran suficientes para asegurar entre dos Estados o dos grupos de Estados la solución de las cuestiones pendientes. En las grandes circunstancias los príncipes convocaban Congresos[39] (como el de Westfalia) en el curso de los cuales se esforzaban por estabilizar, durante un largo periodo, el trazado de fronteras y el equilibrio de fuerzas. Pero era necesario esperar a una crisis, es decir, una

[39] El término congreso, se utiliza para designar todo tipo de reuniones asambleas y consultas internacionales y entre organizaciones; en el siglo XIX se acostumbraba a llamar Congreso a las reuniones políticas y conferencia a las científicas.

guerra, para ver surgir otra Asamblea de príncipes, o de sus representantes, que siempre resultaba ser tan efímera como las precedentes.

En esa época, las relaciones que existían entre los Estados, se observaban principalmente en el plano político, y los fenómenos de enfrentamientos eran más numerosos que los fenómenos de solidaridad[40].

Antes del siglo XIX y después, las relaciones interestatales se concebían y trataban principalmente sobre temas políticos ignorándose en ellas las necesidades culturales y científicas. La imposibilidad que tenían los sectores culturales y científicos de canalizar, en las relaciones internacionales, sus necesidades de intercambiar las experiencias adquiridas, de iniciarse en las adquisiciones culturales de otros pueblos, y de aprovecharse de estos conocimientos para poderlos aplicar para su propio desarrollo, fue el desencadenante del surgimiento de las primeras asociaciones internacionales. De ahí que fuese la iniciativa privada la creadora del movimiento asociativo internacional.

Durante el siglo XIX y principios del siglo XX aparece un nuevo actor en las relaciones internacionales. Es entonces cuando surgen una serie de organizaciones- tanto nacionales como internacionales- que no tienen ningún carácter oficial ya que son asociaciones libremente creadas gracias a la iniciativa de personas privadas. Al principio del siglo XIX, las **organizaciones internacionales no gubernamentales,** comenzaron a ejercer el monopolio de la cooperación internacional, aunque estuvieron muy lejos de tener la intensidad que han alcanzado en la actualidad.

En el Congreso de Viena (1814-1815) se dieron las condiciones para la creación de organismos interestatales de tipo moderno. Anteriormente, las iniciativas más importantes, en el plano internacional, venían siempre de las asociaciones internacionales (AI) y continuaron ejerciendo tal iniciativa sobre todo en la lucha contra la esclavitud y la trata de negros (Acta General de Berlín 1855, Acta General de Bruselas, 1890); en la creación de las organizaciones intergubernamentales, en el intercambio de experiencias y de resultados de las investigaciones científicas, entre otros. Sin embargo, no se debe omitir el papel asumido por las **organizaciones de carácter privado** en la creación de nuevos Estados en el siglo XIX, como por ejemplo la unificación de Italia y de Alemania e

---

[40] COLLIARD, CL-A: *Instituciones de Relaciones Internacionales.* Fondo de Cultura Económica. Madrid 1978. p 603.

incluso la creación del Estado de Israel en el siglo XX[41]. Asimismo la **Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores** suscitó una de las primeras convenciones en el sector laboral y representó un gran papel en la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[42].

Si se considera el vasto abanico de objetivos que persiguen las ONG, se comprenderá fácilmente que, durante la historia de las organizaciones internacionales no gubernamentales, su papel en las relaciones internacionales ha sido a menudo considerable e incluso decisivo. Así, gracias a los esfuerzos que llevaron a cabo las ONG, se solucionó el problema de la *abolición de la esclavitud.* También el papel representado por las *ONG femeninas* fue fundamental en la *conquista del sufragio femenino.* Asimismo, *la lucha contra la discriminación y los prejuicios raciales* no obtuvo su pleno sentido hasta que las ONG se involucraron en ella. La enseñanza obligatoria es en gran parte obra de las ONG.

Sin lugar a dudas numerosos organismos intergubernamentales deben su nacimiento a la acción de las ONG internacionales, mientras que en otros momentos su iniciativa ha sido la que ha incitado la acción oficial a crear OIG. Por ejemplo, la *Oficina Internacional de Educación*[43], *la Oficina Internacional del Trabajo,* la *Organización Mundial de Turismo*[44] y *el Instituto Internacional del Frío* son el resultado del desarrollo de ONG internacionales, mientras que *la Unión Internacional para la Protección de Obras Literarias y Artísticas y la Unión Internacional de Protección de la Propiedad Industrial y el Instituto Internacional de Agricultura,* son el resultado de las demandas de diferentes grupos privados[45]. A este respecto, afirma WHITE:

> "... las acciones oficiales, que conducen a la estabilización de las organizaciones internacionales no gubernamentales, no han sido muy importantes, mientras que la actividad de las organizaciones internacionales no gubernamentales ha sido

---

[41] WHITE CROMWELL, L : *International Non- Governmental Organisations, Op, cit;* p14.

[42] SCHAPER, B, W: Albert Thomas, trente ans de réformisme social, Assen, MCMLIX, p 203.

[43] El Instituto Internacional de Ciencias Educativas creado en 1925 con carácter privado se convirtió en 1929 en la Oficina Internacional de Educación, de rango interestatal. Véase: WHITE, CROMWELL, L: *International Non-governmental Organizations. Op, cit,* p 246.

[44] La *Organización Mundial de Turismo* (OMT) es una organización de carácter intergubernamental, procedente de la transformación de la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UITOOT). La UITOOT creada en 1946 como asociación de derecho privado y regida por el derecho suizo, se transformó en organización intergubernamental en 1975. Véase sobre este tema CASTAÑEDA, J: "Une nouvelle méthode pour la créatiion d'organisme internationaux: Le cas récent de L'UIOOT". *Annuaire Français de Droit International.* 1970.pp 625-632.

[45] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P:*Op, cit,* pp, XI, XII.

> decisivamente importante para el establecimiento de las organizaciones intergubernamentales. "[46]

A partir de estos numerosos ejemplos SPEECKAERT[47] llega a la conclusión de que:

> "... Se puede incluso decir que, hasta esta fecha, en el origen de todas las instituciones intergubernamentales y de un buen número de convenciones internacionales se encuentra el trabajo y la voz de una organización no gubernamental..."

GERBERT, por su parte, señala las relaciones establecidas entre los individuos y la comunidad internacional:

> "...El papel dinámico y creador de las organizaciones no gubernamentales, que ha precedido a menudo a los Estados en la vía de la cooperación y que les ha incitado a crear organizaciones intergubernamentales, ... contribuirá sin duda a esbozar esta evolución hacia una atenuación del estatismo en la organización internacional, hacia una mejora de los lazos entre los individuos y la comunidad internacional. "[48]

La importancia del papel de una u otra ONG internacionales se mide exclusivamente en la actividad que ella despliega en el plano internacional. Sin embargo, consideramos que no cabe olvidar la actividad de las secciones nacionales de las ONG, ya que de éstas depende la afirmación de la ONG en los limites de un país determinado y también esta afirmación contribuye a reforzar su prestigio en el país en cuestión y repercute igualmente por una parte en el papel e importancia internacional de las ONG.

3.2. Causas del desarrollo de las organizaciones internacionales no gubernamentales.

No existe una única causa que provoque la aparición de las organizaciones internacionales no gubernamentales en la escena internacional. Esto es debido a que las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) representan un complejo y

---

[46] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organizations, Op, cit*, p 248.

[47] SPEECKAERT, G-P: *L ' évolution de la Structure Internationale, Op,cit*, p. 572.

[48] GERBERT, P: *Les Organisations Internationales*. Presses Universitaires de France. Paris.1958 p56.

escurridizo fenómeno asociativo, tanto por su naturaleza como por sus finalidades, de rara plasticidad institucional, funcional y territorial.

Dependiendo de la fecha de aparición, de la naturaleza y la finalidad de estas organizaciones, variarán los factores que hacen que aparezcan estas organizaciones en la escena internacional. Podemos abordar desde fenómenos duraderos, y altamente organizados, como las **iglesias o las federaciones sindicales,** por poner algunos ejemplos, hasta la aparición de un estado de opinión en torno a un acontecimiento (guerras, desastres naturales, entre otros) que influya en el comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales (OIG).

Para definir las causas que influyeron en el desarrollo de las organizaciones internacionales no gubernamentales en la sociedad internacional, debemos plantearnos algunos interrogantes, cuya respuesta no se ha encontrado todavía:

a) *¿Cuáles son las causas que influyen en el desarrollo de estas organizaciones internacionales privadas ?*

b) ¿Por qué las organizaciones internacionales no aparecen antes del siglo XIX?

c)¿ Por qué estas organizaciones no aparecen después?.

Otra de las maneras de descubrir los orígenes de las ONG es preguntarse por lo que pasó durante los primeros años, tema que ha sido omitido por la mayoría de los especialistas (STOSIC, BORKO[49], LADOR- LEDERER[50]; entre otros) . STOSIC sitúa el origen de las ONG fuera del periodo de 1682-1815. Esto nos hace pensar que la aparición de las ONG tienen orígenes revolucionarios y que tomarían una dimensión global a partir del siglo XIX y XX.

Al principio de la era cristiana las **instituciones religiosas** enseñaban que el dar limosna era una parte esencial e intrínseca de los deberes del cristianismo, pero no hubo un control general de la caridad en el sentido de que todos los pobres y desvalidos fueron atendidos por igual, sino que más bien el donante socorría directamente al necesitado

[49] STOSIC, BORKO, D: *Les organisations non-guoverenmentales et les Nations Unies.* Droz, Genève. 1964.
[50] LADOR-LEDERER, J-J: *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities.* Sythoff. Leyden.1963

según su conciencia y la magnitud de la presión social a que se veía expuesto. Esto significaba que el donante normalmente tenía una visión directa e inmediata de los problemas del receptor y así hacía de la caridad un asunto personal.

Los grandes cambios que se operaron en la concepción y organización de la caridad se debieron, en primer lugar, a la decadencia de **la sociedad medieval** en Europa y a la desorganización subsiguiente, que liberaron fuerzas que minaron progresivamente la compacta estructura del sistema feudal. La supresión de los monasterios, el crecimiento constante de la población desde 1400 en adelante, el comienzo de un vasto movimiento de migratorio del campo a la ciudad, la peste y las guerras agravaron el problema de la pobreza y la indigencia.

Las ciudades cada vez más populosas ofrecieron la posibilidad de que emergiera una preocupación colectiva por la pobreza, pues la miseria se había extendido tanto que era tan patente que no era posible hacer caso omiso de ella. Muy pronto se consideró la pobreza un problema social inquietante y persistente y ello hizo que el remediarla fuera tanto un deber social como religioso. Pero pronto se advirtió que también la Iglesia, que en otros tiempos había tenido prácticamente el monopolio de la caridad, no podía seguir haciendo frente a esta situación; para llenar ese vacío empezaron a surgir instituciones benéficas de carácter secular y privado. La sociedad reacciona ante la ausencia de un poder fuerte y estable creando sus propias estructuras de auto-defensa. Quizá sea ésta una de las aportaciones más singulares del feudalismo al desarrollo social: la creación de un sistema social, propio de la mentalidad europea, en el que la sociedad, a través de sus grupos organizados, atiende las necesidades colectivas e interviene en la gestión de los asuntos de interés comunitario[51]. Este movimiento de constitución de organizaciones seculares y privadas se nutrió de la creciente riqueza de las clases medias industriales.

Así pues, las circunstancias históricas que debilitaron y minaron el poder de los antiguos señores feudales y de la **Iglesia medieval**, redistribuyeron la riqueza y el poder y

[51] BENITO RUIZ, L: "Aspectos jurídicos - institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social"; en CASADO PÉREZ, D: *Entidades Sociovoluntarias en Europa.*. Hacer. Barcelona. 1997.pp27-70

generaron una nueva sociedad industrial; originaron también una redistribución de la responsabilidad en la esfera de la caridad y la asistencia, ya que las convulsiones y los desajustes causados por cambios tan trascendentales crearon una situación cuyas dimensiones rebasaban las posibilidades de las Iglesias.

Este nuevo enfoque fue definiéndose gradualmente y obteniendo la sanción del derecho. No obstante las leyes adoptadas para hacer frente a este nuevo fenómeno social fueron necesariamente muy a la zaga de unas necesidades que crecían con demasiada rapidez, pues nadie podía predecir la amplitud de los cambios fundamentales que estaban *acaeciendo ni prever* la **Revolución Industrial** *que se avecinaba y que produciría nuevos* tipos de pobreza e indigencia, cuyo remedio excedía la capacidad de la familia o de las organizaciones de **carácter voluntario.** Parte de esas necesidades se cubrieron con grandes sumas que las familias adineradas daban para aliviar la miseria de los afectados por los desajustes sociales y económicos. Estas donaciones se asemejan a las subvenciones otorgadas por las fundaciones norteamericanas de hoy, pero se diferencian de éstas en que con ello sólo pretendían dar socorro, asistir a las capas más desfavorecidas por los cambios sociales, pues en aquella época todavía no se pensaba en medidas preventivas, ni se tenía gran interés por el futuro de los indigentes.

En el siglo XVIII, al mismo tiempo que se **desarrollaba la industria,** aumentaba la campaña contra las viejas corporaciones o gremios, a los cuales se consideraban como estorbos para la evolución de la nación. En Inglaterra el desarrollo de la gran industria a finales del siglo XVIII y la primera Ley sobre las fábricas (Factory Act de 1801) **estimularon a los obreros a asociarse**. Las informaciones industriales hechas en 1817 a 1824 llegaron a la conclusión de que las sociedades dejarían de ser peligrosas cuando dejaran de ser secretas. En 1824 fueron derogadas las Leyes sobre las coaliciones y se concedió a los obreros el **implícito de crear asociaciones**. La Ley de 1871, completada por las de 1875, 1876, 1906, y 1913, les dió el reconocimiento legal y la autorización de colocar sus fondos bajo la protección de las leyes. La **producción industrial** sustituyó a la agraria y la tierra cedió su lugar a la máquina como fuente principal de la riqueza. La civilización aldeano-campesina, fundada en las

relaciones de producción agrícola, se transformó gradualmente en urbana, montada sobre los engranajes del maquinismo industrial. La fábrica congregó en las ciudades a grandes masas proletarias uncidas al yugo esclavizante a de largas jornadas de labor y exiguos salarios los avances tecnológicos y la producción en serie crearon, por la vía del aumento de la productividad, enormes excedentes que se acumularon en pocas manos. Se agudizó la cuestión social.

Debemos distinguir dos grandes protagonistas llamados a intervenir sobre el fenómeno del pauperismo: por una parte la intervención interesó a las fuerzas sociales protagonistas de la economía, y por otras, al mismo Estado en cuanto representante de las clases dominantes y representante teórico de todos los ciudadanos. La nobleza tuvo también libertad para fundar instituciones y cuando lo hacia, solía poner la condición delimitar la intervención de otras autoridades en el ámbito de su fundación. Fue precisamente esa dicotomía de sujetos de la acción social la que dió lugar a la habitual diferenciación entre **beneficencia privada y beneficencia publica**[52].

La burguesía emergente que asciende al poder social necesita apartar de la posición preeminente en el control de los recursos asistenciales al protagonista anterior, y para ello acude al Estado, al que induce dar prioridad a la beneficencia pública. Pero una vez consolidada su posición, tiende a buscar soluciones intermedias, de armonía y colaboración entre la asistencia pública y la particular. De ese modo, cuando los privilegios del Antiguo Régimen (Iglesia y nobleza) se identificaban con los intereses de la monarquía absoluta, la tensión entre la acción social particular y la pública era casi inexistente, pero cuando a éstos trató de sucederles la burguesía emergente, se sirvió del Estado ilustrado primero y del Estado liberal después, para apartarlos del dominio de los recursos asistenciales [53].

---

[52] RODRÍGUEZ, CABRERO; G, y MONSERRAT, CODORNÍU; J: *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1996. p 43.

[53] Idem, p44.

Los valores de **solidaridad** y de **fraternidad** eran una respuesta ética al problema la pobreza, tanto a la de los que por razones físicas, psíquicas, de edad o de enfermedad no podían trabajar, como a la de los que trabajando no lograban el mínimo para vivir. En Gran Bretaña ese debate se mezcló con una tradición de intervención de los poderes públicos en relación con los pobres.

La cristalización definitiva del **valor solidaridad** y su influencia en la configuración de fines y funciones de la sociedad civil y del Estado se produce a partir del siglo XIX. El proceso de generalización de los derechos fundamentales, como lucha por el **reconocimiento del sufragio universal** y del **derecho de asociación** supondrá incorporación progresiva de la clase trabajadora a las instituciones políticas del Estado parlamentario representativo y la posibilidad de acción en libertad de todo el potencial de colaboración solidaria y de apoyo mutuo que supone el **movimiento obrero**. Será difícil delimitar las influencias, pero una cierta corriente cristiana, una socialización de sectores liberales, junto con la liberalización de sectores socialistas, el llamado socialismo reformista, democrático o liberal de origen ético o utópico y una idea anarquista de la realidad, será a nuestro juicio determinantes para la creación de las organizaciones internacionales no gubernamentales[54].

El tipo de **caridad** ha variado de un país a otro y de un periodo histórico a otro, pero lo que es cierto es que este tipo de actitud ha sido siempre reflejo de una sociedad de clases porque se ha basado en la división entre donantes ricos y beneficiarios pobres. Por otra parte, los ricos no han dado solamente porque tuvieran más, sino porque al atenuar la miseria, se han asegurado sus propias posiciones contra los que pudieran desplazarlas, evitando en algunos casos las revoluciones y en otros casos respaldando estas revoluciones. La contraposición entre **asistencia pública** y **privada** se manifiesta tan sólo en momentos de transición y cambios de fuerzas dominantes.

---

[54] PECES BARBA, G: "Humanitarismo y Solidaridad como valores de una Sociedad Avanzada" en DE LORENZO GARCÍA, R; CABRA DE LUNA,M.A; GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E: *Las Entidades no Lucrativas de Carácter Social y Humanitario*.La Ley. Madrid 1991. pp15-62.

Las organizaciones no gubernamentales aparecen en las sociedades de tipo liberal y pluralista, es decir esencialmente en los países occidentales, a mediados del siglo XIX.

3.2.1. Factores condicionantes del desarrollo de las organizaciones internacionales privadas.

No es nuestra intención hacer un estudio sistemático de todos los factores que pueden detectarse en el origen de las organizaciones internacionales no gubernamentales, como ya hemos dicho anteriormente, sino sencillamente marcar algunas pautas ilustradas con ejemplos, de los diferentes factores que influyen en el desarrollo de estas organizaciones internacionales no gubernamentales. BONTEMS escribe:

> " nos podemos preguntar si la noción misma de ONG no es producto de una cultura y de una ideología bien determinadas. En otros términos ¿la concepción del espacio gubernamental (que engendra el espacio estatal) y partiendo de ahí, del espacio internacional no condicionan la existencia del fenómeno ONG?"[55]

Si por ejemplo tomamos el mundo árabe del Islam, y más específicamente las nociones de "Ummah[56]"y de "Dar el Islam"[57], constatamos que un musulmán está en su casa, en el momento en que reside en tierra de Islam, cualquiera que sea el marco estatal en el que evolucione. Entonces, ¿puede haber un sitio para las ONG en la tierra islámica? En el momento en que la **estructura gubernamental,** según la visión del Islam, está subordinada respecto a la comunidad, es difícil concebir un espacio internacional entre los Estados Islámicos.[58] No obstante, nadie pensará negar que hay ONG en los países islámicos. Pero ¿se trata de un proceso salido de la cultura islámica o de un contagio del llamado mundo occidental?.

Podríamos abordar la misma reflexión pero en sentido inverso, analizando los Estados que se remiten a la **ideología marxista.** El dominio de lo estatal, como postulado

---

[55] BONTEMS, Cl: *Op, cit*, p 24.

[56] UMMAH, Comunidad, termino árabe intraducible, que no existe en la cultura occidental.

[57] DAR el ISLAM puede traducirse como tierra del Islam.

[58] BONTEMS, Cl: *Op, cit* p 24. Para ver la situación de las ONG en el mundo árabe véase: EDDINE HAMMOUN, DJAMMEL: *Las ONG y la Sociedad Civil en el Mundo Árabe*. El Taller.1996; ALDEEB ABU-SAHLIEH S. A: "Les ONG de défense des droits et l'homme en quête de l égitimé en droit arabe", en *Trasnational Associations*. 1998 (1):pp 12-27

de tal envergadura que la noción de agrupación de particulares, diferente de las estructuras estatales, pierde todo el sentido que pueda tener en el mundo occidental, puesto que toda agrupación deberá insertarse previamente en la estructura estatal y participar, por consiguiente, de la naturaleza del Estado. La aparición de organizaciones privadas en los países comunistas son el resultado de un proceso de contagio.

Estas observaciones nos llevan a afirmar que el fenómeno ONG - tanto nacionales como internacionales - tiene sus orígenes en el mundo occidental y son los Estados europeos los que lo han consagrado en el plano internacional. Los otros Estados que no participaban de la misma cultura, ni de la misma ideología, no tuvieron otra alternativa que la de aceptar o la de rechazar el fenómeno de las ONG. Existe, así un fenómeno espontáneo de la sociedad civil, al cual se le unen otras organizaciones, creadas por contagio. Sin pretender ser eurocentristras hay que mirar la historia del mundo occidental para entender el origen y la razón de ser de las ONG.

BEIGBEDER mantiene un razonamiento similar al de BONTEMS:

> " Las ONG pueden ser creadas y pueden ejercer actividades independientes de las autoridades políticas y de los poderes públicos solamente en las sociedades de tipo liberal y pluralista, es decir en los países occidentales, a partir del siglo XIX. La existencia de ONG autónomas se fundamenta sobre un conjunto de presupuestos: el respeto a su independencia frente a Estados y el respeto por el Estado de los derechos del hombre fundamentales, tales como la libertad de asociación, de reunión, de pensamiento de conciencia, y de religión. Implica el derecho de los individuos y de las asociaciones de posiciones públicas diferentes a las de las autoridades o incluso opuestas a éstas, y por siguiente el respeto por parte de las autoridades de la organización y de la contratación dentro de los limites legales en los dominios políticos, económicos, sociales y culturales"[59]

Se tiene conocimiento de la existencia de las obras de caridad y labor educativa, realizadas por la **Iglesia Católica** y por otras **órdenes religiosas** que tenían dimensión internacional, ya en la Edad Media, de sociedades de pensamiento, ligas o asociaciones de comerciantes[60], parece conocer un desarrollo particularmente rápido en el mundo actual.

La mayoría de las ONG de los países desarrollados surgieron a finales de la Primera Guerra Mundial, pero se fortalecieron realmente después de la Segunda Guerra Mundial.

---

[59] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations, Op, cit,* pp 11-13.

[60] MERLE, M: *Sociología de las Relaciones Internacionales.* Alianza Universidad, Madrid, 1991.,p 413.

Estas organizaciones se crearon con el objetivo de prestar ayuda de emergencia alimentaria, y de coayudar a la rehabilitación de los Estados europeos devastados por el conflicto armado.

De todas formas hay que mirar hacia la historia del mundo occidental para intentar aprehender la historia de las ONG internacionales. Si las definimos, desde una perspectiva histórica, las ONG internacionales serían: *aquella agrupación organizada de personas cuya estructura o acción sobrepasan al ámbito gubernamental tal y como se presenta en el momento en que la organización se crea* Podemos decir que las ONG nacionales y ONG internacionales se crean para cubrir las necesidades de la sociedad que los Estados no están dispuestos a cubrir. Según BONTEMS estas organizaciones cumplen una triple misión[61]:

1) Hacer prevalecer los intereses particulares contra el orden jurídico establecido por el gobierno.

2) Cumplir misiones que el gobierno no quiere cumplir directamente.

3) Cumplir tareas que los gobiernos no pueden, porque no tienen la posibilidad de tomar la iniciativa.

Dependiendo de que las ONG adopten una u otra misión desarrollada por ellas, variará la naturaleza y la finalidad de estas organizaciones. Seguidamente, pasaremos a analizar cada una de las misiones que hemos propuesto anteriormente, y que influyen en el desarrollo y crecimiento de las ONG, tanto nacionales como internacionales. Si bien sólo nos ocuparemos de las ONG internacionales.

a) Las ONG creadas contra el Gobierno para hacer prevalecer los intereses particulares contra el orden jurídico establecido por el gobierno.

Son las primeras organizaciones que aparecen. Reagrupan a los defensores de intereses particulares que no encuentran en sus Estados respectivos un eco favorable a sus aspiraciones. Se trata de crear un nuevo orden y/o de perpetuar el viejo. Estas organizaciones aparecen ya en la Edad Media y llegan hasta las actuales ONG

internacionales. Las ONG internacionales más significativas y representativas son: las ordenes religiosas de la Edad Media que defiende una concepción teológica de la sociedad; las ciudades "Hanseásticas" de defensa de intereses económicos de una clase de la sociedad[62], *internacionales obreras y la defensa de la concepción social de la sociedad.*

Desde esta perspectiva las ONG se oponen a los gobiernos. Son entonces la traducción de un conflicto ideológico y material entre particulares y el poder político.

i) Las ordenes religiosas. Las ordenes religiosas regulares se crearon como reacción a la sociedad civil laica. Algunas de estas órdenes - como la de los Dominicos o los de San Colomban, la Orden de San Juan - adquieren una dimensión supra estatal. Se desarrollan en el ámbito de la cristiandad y sobrepasan los reinos, los Imperios, esto les da una dimensión internacional.

Sin entrar en un análisis detallado, el conflicto con la autoridad gubernamental (la monarquía) estalla cuando ésta última intenta controlar directa o indirectamente la actividad de los monasterios a través de la jerarquía secular. Dos ordenes ilustres toman este camino en el siglo XI: la Orden de Cluny y la de los Cistercienses. Ambas ordenes se presentaban como organizaciones fuertemente estructuradas con casas secundarias articuladas en torno a la casa fundacional. Las dos ordenes brillan a través de toda la cristiandad. La dos ordenes sienten atravesar la tutela de los diferentes poderes estatales y locales. La tutela parece que frena su misión. Estas ordenes se beneficiaban del sistema de inmunidades que reinaban en esos años; pero ninguna de las dos ordenes religiosas aspiran a tener un gobierno propio que tuviera una vocación secular. Algunas de las características que deben tener toda ONG las tienen estas ordenes religiosas: una estructura, una vocación internacional, una acción no gubernamental.

---

[61] BONTEMS , Cl: *Op. cit*, p25.

[62] El sistema que rige a la vez las estructuras estatales, feudales y los intercambios entre los particulares, no tendía a favorecer la actividad comercial. El fenómeno hanseático aparece como una reacción contra el orden jurídico feudal. Tienden a crear espacios geográficos privilegiados, de ciudad en cuidad, permitiendo a la clase de los comerciantes desarrollar su actividad.

El hecho fundamental reside en el paso dado; estas características aparecen y se desarrollan porque en el origen las ordenes religiosas se erigen en nombre de una concepción bien precisa de la sociedad contra el orden gubernamental. Este proceso se repetirá a menudo en la historia, y en la época contemporánea se renueva con el conjunto de sectas religiosas, de las cuales algunas se benefician del estatuto de ONG.

ii) **La Liga Hanseatica**. La reapertura de los circuitos comerciales en el siglo XII se acompaña de un auge de las ciudades de comerciantes europeas, así como también la creación de ciudades nuevas. En este contexto aparece el fenómeno de los hanses de las grandes ciudades. Una de las principales es la Hanse teutónica. Procede de la penetración de los comerciantes alemanes a lo largo de las riveras y las orillas del Báltico. Así se establece un primer eje comercial entre Lüberck y Letonia. En 1160, los comerciantes de las ciudades situadas a lo largo de esta ruta crean una asociación encargada de gestionar un establecimiento situado en la isla de Gotland (Visby) y otro en Novgorod.

En el siglo XIII los principales comerciantes de Lüberck concluyen un acuerdo con los comerciantes de Hamburgo. A mediados de este mismo siglo, los comerciantes de Breme y los de Colonia se adhieren a esta asociación que establece relaciones privilegiadas con Brujas y Londres. Ante estos hechos asistimos a la creación de una verdadera organización que agrupa afiliados que vienen de diferentes entidades estatales. Cada afiliado obtiene en cada una de las sedes locales, ventajas idénticas y reciprocas.

El sistema que rige a la vez las estructuras estatales, feudales y los intercambios entre los particulares, no tiende a favorecer la actividad comercial. El fenómeno hanseático aparece como una reacción contra el orden jurídico feudal. Tiende a crear espacios geográficos privilegiados, de ciudad en ciudad, permitiendo a la

clase comerciante desarrollar su actividad. Podríamos decir que los Hanses están *más cerca de ser una institución gubernamental que una organización* no gubernamental, pero esta puntualización es inexacta, desde un doble punto de vista, ya que:

En primer lugar, en el origen del movimiento, no encontramos nada más que iniciativas privadas cuya característica es la de erigirse contra el poder establecido. Posteriormente los miembros de las asociaciones detentarán el poder político local, eso será el signo del éxito de su empresa. En segundo lugar, el número de empresas comunes- establecimientos comerciales- no son obra de las ciudades sino únicamente de los mercaderes que vivían en las ciudades, de esta forma, en varias etapas del movimiento comunal, nos encontramos la marca de las ONG.

iii) **Las asociaciones laborales o Sindicales.** A principios del siglo XVIII nacieron en Inglaterra, considerada cuna del sindicalismo moderno, organizaciones de trabajadores especializados, que a finales del siglo XVIII comenzaron a engrosar sus filas con obreros de las fábricas. Los **sindicatos** se crearon como reacción a abusos del capitalismo industrial del siglo XIX, especialmente en Inglaterra, y se extendieron en Europa. Durante el siglo XIX, y como consecuencia de la **Revolución Industrial,** se fue fraguando un **movimiento obrero** en cuyo seno se desarrollaron diversas organizaciones de carácter nacional inspiradas por *las* **ideologías marxista y católica** El **movimiento obrero** en el siglo XIX tuvo dos vías: una, **el sindicato clásico**, y la otra, el **movimiento obrero político.** El siglo XIX está lleno de intentos de institucionalizar la solidaridad entre las clases de trabajadores, se trate de la ¨ **Liga de los Justos** ¨, de la ¨ **Asociación Democrática** ¨ o de la **Asociación Internacional.** El principal intento fue la **Asociación Internacional de Trabajadores** (AIT) creada en Londres en 1864, que es el origen de la **Internacional Socialista**. No obstante, será con la creación de la AIT, cuando por primera vez se instaure una organización internacional con funciones simultáneamente **políticas y sindicales**. En su origen, sólo era una entidad franco-

británica, con participación de miembros de otras nacionalidades[63]. Según la frase repetida con frecuencia:

" es un niño que vino al mundo en Francia y se crió en Inglaterra ".

Creada con ocasión del mitin de San Martín el 28 de septiembre de 1864, reviste desde su origen el aspecto de una verdadera ONG sobre todo en lo que respecta a su estructura. La organización debía estar compuesta por el conjunto de asociaciones nacionales, que existían en los diferentes estados europeos y estar dirigida por un Consejo general designado por el Congreso internacional anual.

El conflicto entre esta ONG y el orden estatal es evidente, mucho más evidente que en los otros dos ejemplos citado. El preámbulo de los estatutos de la AIT, decía que la finalidad de la asociación era la emancipación de los trabajadores y trabajadoras, lo que deja entender una lucha por obtener la modificación del derecho social en vigor en los Estados europeos. A pesar de su corta existencia la AIT contribuyo al éxito de varias huelgas desatadas en el continente europeo. Los **sindicatos obreros**, organizados para proporcionar a los trabajadores un poder de negociación frente al patrono, suministraron a los obreros de las industrias un modo de identificarse con una lucha y un organismo en el que podían asumir responsabilidades y aprender a funcionar como grupo social

Las **tendencias sindicales** surgen tanto por motivos **religiosos como radicales**. Un claro ejemplo del enfrentamiento entre tendencias está en los **sindicatos comunistas**, separados de los **no comunistas**; el otro lo ofrecen los **sindicatos cristianos**. A través de estas tres corrientes podemos constatar que en diversas épocas de la historia, uno de los medios utilizados por una fracción de la población europea, para hacer prevalecer los intereses ideológicos o materiales, es recurrir a una **forma no gubernamental de organización internacional**. Pero las ONG no cumplen este único rol.

---

[63] TRUYOL y SERRA A: *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad. Madrid. 1994. p148

iv) **Las asociaciones profesionales.** Se crearon para la defensa de intereses de profesionales liberales, en especial en el siglo XIX, y pueden considerarse descendientes de los gremios medievales. Están especializadas en actividades liberales, con características propias entre la pura actividad laboral y la acción mercantil. Por los intereses que defienden y personas que en ellos actúan y ocupan cargos directivos ejercen amplia influencia en la vida social, aunque recientemente la han reducido al defender intereses y privilegios excesivamente económicos. Su principal objeto es proteger intereses generales e individuales de cada profesión liberal. La función general de las **asociaciones profesionales** era establecer, promover y frecuentemente fiscalizar la profesión. Las **asociaciones profesionales** se distinguen de **los sindicatos de clase** en que éstos giran no sólo alrededor del ejercicio de la misma profesión, sino de la pertenencia a igual clase y su finalidad fundamental es la defensa de los intereses de clase. Los Colegios Médicos y los de Abogados son los más representativos y antiguos, con antecedentes en la Edad Media y especial importancia desde el siglo XIX[64].

b) Las ONG creadas para hacer cumplir misiones que el gobierno no quiere cumplir directamente.

Uno de los primeros ejemplos de **acción internacional** que ilustra el hecho de que las ONG cumplen misiones que los gobiernos eluden, es la *abolición de la esclavitud.* La preocupación, cada vez mayor por ese tema, fue creciendo durante el siglo XVIII en Gran Bretaña, Unión de Estados Americanos y otros Estados así como en el movimiento de los cuáqueros, y afectó gradualmente a un conjunto más amplio de la opinión pública, llegando finalmente a influir en los gobiernos.

---

[64]HERNANDO DE LARRAMENDI, I: *Crisis de Sociedad. Reflexiones para el siglo XXI.* Actas. Madrid.1995. p59

En 1787 se constituyó una sociedad *contra la esclavitud*, "**la Sociedad Anti-Esclavitud**", en Gran Bretaña, y la "**Sociedad de los Amigos Negros**", (Societé des Amis Noirs) en Francia, al año siguiente[65]. La sociedad británica participó activamente en sus campañas contra el comercio de esclavos y William Wilberforce llevó su campaña en este sentido al Parlamento. Debido a ello, el comercio de esclavos fue abolido en Gran Bretaña y en todos los territorios británicos en 1807. Asimismo, otros países emprendieron acciones similares en los treinta años siguientes. Sin embargo, la acción nacional por sí sola no era suficiente; y se consideró que esas medidas necesitaban un respaldo internacional e incluso que sería necesario que fueran aplicadas internacionalmente. Así, el Congreso de Viena expresó buenas intenciones, si bien un tanto vagas, sobre la abolición del comercio de esclavos; y en 1841, los principales gobiernos de Europa, en el Tratado de Londres, aceptaron concederse poderes mutuos de detención para sus buques respectivos, en el caso de que se descubriera que cualquiera de ellos se dedicaba al tráfico de esclavos. Finalmente, en 1890 el Tratado de Bruselas incluyó una obligación multilateral entre los firmantes para abolir por completo el comercio de esclavos, y más importante aún estableció un sistema de supervisión internacional para asegurarse de que se respetarían esas obligaciones.[66]

Se produjo un suceso bastante similar en el caso de la esclavitud propiamente dicha. Una vez abolido el comercio de esclavos, se ejercieron presiones internacionales para acabar con la institución en su conjunto. Buxton, Clarkson y otros lograron su abolición en los territorios británicos en 1833; pero también en este caso el interés desbordó las fronteras nacionales: se exigió que se tomaran disposiciones tanto en otros países como en la Gran Bretaña. En 1840, William Clarkson convocó la Convención Antiesclavista Mundial - acción promovida por la **Bristish and Foreing Anti-Slavery Society**[67], fundada en 1823- con delegados de todo el mundo, incluyendo a la Unión de

---

[65] CONDAMINES, Ch: *Op, cit,* p 17. NCHAMA EYA C.M: " The Role of the non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights" en *Transnational Associations*,1992 (4) pp 186-200 La Sociedad de los Amigos Negros se fundó en 1 788. En 1789 estaba compuesta por 94 miembros franceses y un miembro extranjero. El Marqués de Concorcet era su Presidente, la Secretaría estaba ocupada por M. Gramagnac y la Tesorería por M. Dusossey de Breban. El Comité Ejecutivo estaba formado por 16 miembros. La Sociedad apoyó el levantamiento de los esclavos de San Domingue (Haití) en 1791. La esclavitud fue abolida por primera vez en Francia en 1791. Bonaparte también abolió la esclavitud en 1802, y finalmente se abolió la esclavitud en todas las colonias francesas el 1 de mayo de 1848.

[66] LUARD, E: *Organizaciones Internacionales. El Marco Naciente de la Interdependencia.* El Manual Moderno. México. 1979.pp 172-173.

[67] LAWSON. E: *Encyclopedia of Human Rights*.Taylor & Francis. United States of America. 1996. p 81. Según la Encyclopedia of Human Rigts, la British and Foreing Anti-Slavery Society fue fundada en 1833., esta fecha no coincide con la fecha que señalada por STOSIC, BORKO, D: *Op cit;* p 25; Tampoco coincide

Estados Americanos. En respuesta a esas presiones internacionales crecientes, cada vez más Estados abolieron la esclavitud, incluyendo la Unión de Estados Americanos en 1865. Finalmente, durante la década de 1880, se firmaron una serie de convenios internacionales, por los que las restantes potencias europeas aceptaban abolir la esclavitud en sus territorios de África.

c) Las ONG creadas para hacer cumplir tareas que los gobiernos no pueden , porque no tienen la posibilidad de tomar la iniciativa.

Acabamos de analizar como las ONG pueden oponerse a los Estados y /o sustituir la acción de los Estados cuando no quieren cumplir con ciertas funciones. Nos queda preguntarnos sobre la tercera de las funciones de las ONG: la intervención en los ámbitos en los cuales el Estado no dispone de los instrumentos necesarios para una acción eficaz y operativa.

A menudo se trata para las ONG de perfilar un nuevo orden internacional. El ejemplo más conocido y más significativo a este respecto, es el de Cruz Roja. La creación del **Comité Internacional de la Cruz Roja** está en la batalla de Solferino, ciudad al norte de Italia, donde se enfrentaron- el 24 de junio de 1854- los ejércitos de Austria y Francia. La guerra es siempre cruel, pero en aquellos tiempos las batallas eran todavía más sangrientas. Los soldados asesinaban a los prisioneros para robarles sus pertenencias. Los heridos tenían que cuidarse ellos mismos porque los dejaban abandonados en el campo de batalla, hasta que morían. Había muy pocos médicos y enfermeras para cuidarlos, y no disponían de ningún hospital de campaña. El abandono de los heridos y la falta de socorro sanitario produjo cerca de cuarenta mil víctimas.

---

con la fecha de creación que propone OSMAÑCZYK, E.I: en la *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*. Fondo de Cultura Económica.Madrid.1976.p 822; OSMAÑCZYK, E, I: *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements. Op, cit,* p 657. A este respecto CONDAMINES, Ch: *Op, cit,* p 16; señala al igual que STOSIC, BORKO y OSMAÑCZYK que es 1823 cuando se creó "British and Foreing Anti-Slavery Society". UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Op, cit,* p 1. Señala en la lista cronológica que 1823 es la fecha de fundación de British and Foreing Anti-Slavery Society. LYONS , F.S.L: *Op, cit,* p 13. Señala que 1823 es la fecha de fundación de la Anti-Slavery Society, que posteriormente desapareció, y que la British and Foreing Anti-Slavery Society se fundo en 1839. Debido a que no existe un consenso entre los estudiosos del tema hemos decidido por la fecha de 1823, ya que hemos encontrado varios autores que afirman este hecho.

Los soldados supervivientes tenían que volver hasta su país de origen por sus propios medios, sin ningún tipo de ayuda, y si alguien se atrevía a ayudarles seguramente moriría asesinado. Los muertos quedaban abandonados, nadie los enterraba y, además, nadie informaba a sus familiares de la suerte que habían corrido. Tras el combate, los mandos militares, y hasta sus propios camaradas, se desentendían de todo, sin ocuparse de si los que quedaban en el campo de batalla estaban vivos o muertos, si les habían hecho prisioneros o si estaban heridos. Así era como se habían desarrollado las batalla durante miles de años.[68]

Henry Dunant, ciudadano suizo que se encontraba en la región para tratar un asunto de tierras en Argelia con Napoleón III, fue testigo de la masacre y, ante la falta de asistencia médica a los soldados, decidió actuar y coordinar los esfuerzos de los habitantes de los pueblos próximos con vistas a socorrer sin discriminación a las tropas de ambas partes. En 1862 Henri Dunant publicaría un libro titulado *Un Recuerdo de Solferino*[69], en el que planteaba la necesidad de actuar para disminuir el sufrimiento causado por las guerras, mediante la creación de comités nacionales de asistencia a los heridos. A su regreso a Ginebra, en 1863, se reunió con un grupo de amigos y filantrópicos, el famoso *Comité de los Cinco* ,y comunicó a todos los Jefes de Estado del mundo la creación de una sociedad internacional de socorro a los militares heridos en el campo de batalla.

Se celebró la primera reunión del **Comité Internacional de Ayuda a los Militares Heridos** (1863), y en el mes de octubre del mismo año, se celebró un congreso internacional en el que participaron desde su apertura dieciséis Estados y cuatro organizaciones privadas. El congreso internacional celebrado en 1863 condujo a la formación de comités nacionales. En sólo diez años, se crearon veintidós comités nacionales : **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja.** La consecuencia directa de este congreso internacional fue la fundación del **Movimiento de la Cruz Roja**. Hasta este momento la organización se había desarrollado de una manera bastante típica. Una persona había identificado una necesidad y, apoyada por un grupo pequeño de personas, había cobrado cuerpo una organización para dar respuesta a esa necesidad. Este grupo inspiró el establecimiento de organizaciones similares en otros países. Esta organización fue capaz de persuadir al gobierno suizo para que convocase una conferencia

---

[68] POLLARD, M: *Cruz Roja y Media Luna Roja.* Luis Vives. Zaragoza. 1994. pp 9-10

[69] Idem, p12.

diplomática en 1864, de la que salió el primer Convenio de Ginebra (1864), para el mejoramiento de la condición de los soldados heridos o enfermos en el campo de batalla[70].

Cabe señalar, que esta organización intervino en el ámbito donde era difícil a los Estados beligerantes actuar. No solamente por razones de desconfianza hacia el adversario, sino también por razones de oportunismo militar: cómo hacer admitir que en una causa "sagrada" se puede acordar un reposo bilateral, para recuperar a los heridos y a los muertos.

Otra ONG internacional, que hizo prevalecer en tiempos antiguos la idea de tregua, es la **Iglesia Católica.** Pero en el siglo XIX, la actitud hacia ésta se había vuelto demasiada crítica, para admitir la intervención de una autoridad religiosa que no gozaba de una aceptación unánime. Necesitaban un nuevo mediador y, esta vez, todos los elementos del conflicto deseaban que el mediador fuese la **Cruz Roja.** La ONG internacional apareció como la mejor de las soluciones.

El *Movimiento Internacional de la Cruz Roja* cambió de nombre en 1875, adoptando el de **Comité Internacional de la Cruz Roja** (CICR). En el periodo que va desde su origen hasta la Primera Guerra Mundial, el CICR tuvo la ocasión de adquirir mucha experiencia y autoridad moral, y ampliar su campo de actuación en las guerras franco-alemana de 1870, ruso- turca de 1877, serbio -búlgara de 1885, y en la de los Balcanes de 1912. Por otro lado, en 1907 se firmó la Convención de la Haya, relativa al trato de prisiones de guerra y a la protección de poblaciones civiles, especialmente en territorios ocupados[71].

La Primera Guerra Mundial permitió al CICR dotarse de los medios importantes, que no disponía hasta entonces, y, al mismo tiempo, pudo irse adaptando a las circunstancias y amplió sus áreas de trabajo y su autoridad, más allá de la asistencia médica, sobre todo con la creación de la **Agencia Internacional de Prisiones de Guerra** (1870-1871; 1914-1918; 1939-1945). Este organismo contaba con un servicio central de búsqueda y de información, encargado de contabilizar y localizar a los

---

[70] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR):" Cien años al servicio de la humanidad: informe presentado al Congreso del Centenario de la Cruz Roja Internacional " Ginebra, 1963.

[71] MENDILUCE, J.M: *Con rabia y esperanzas. Retos y límites de la acción humanitaria.* Planeta. Madrid 1997. p31.

prisioneros. La creación de esta agencia permitió a la **Cruz Roja** realizar una labor de información inestimable, dirigida hacia las familias, así como de apoyo a los prisioneros con envío de paquetes por correo.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, las sociedades nacionales de la Cruz Roja se unieron en una liga, a pesar del rechazo inicial del CICR, que aceptó finalmente la creación de un organismo común, denominado la Cruz Roja Internacional, en el que se hallaban integrados la Liga y el CICR. En lo que se refiere a la organización cabe señalar que la entidad es independiente de los demás, y ejerce sus propias competencias. Así, el CICR se ocupará de los conflictos armados, la promoción del *derecho internacional humanitario* y la defensa de los principios fundamentales de la **Cruz Roja**. Por su parte la Liga, al tener carácter internacional y estar compuesta por las diferentes sociedades nacionales, ejerce sus competencias en las catástrofes naturales, la lucha contra las enfermedades y la pobreza, el desarrollo y el fortalecimiento de las sociedades nacionales en tiempo de paz.

Estas son las tres grandes categorías de ONG que hemos sacado de la historia. A pesar de los grandes cambios que ha sufrido el mundo en este último siglo no parece que estas organizaciones hayan sufrido muchos cambios. Actualmente nos encontramos la misma tipología de ONG, con una nueva categoría de ONG fundadas por las organizaciones intergubernamentales.

Tras haber expuesto las posibles causas que ocasionaron el surgimiento de las ONG en el plano internacional, intentaremos a continuación identificar en qué momento aparecen las ONG internacionales, es decir, *por qué las organizaciones internacionales no aparecen antes del siglo XIX y por qué estas organizaciones no surgen una vez desaparecido el siglo.*

Para intentar entenderlo, es necesario considerar que la vinculación entre la **responsabilidad económica** y la **posición social** elevada continuó siendo estrecha en los siglos XVIII y XIX, como ya lo había sido durante el siglo XVII. Por otra parte, los **servicios benéficos** más importantes de Occidente han sido, tradicionalmente, prerrogativas de las clases sociales más altas. Sirva de ejemplo la conocida expresión *"Lady Bountiful"* que indica el papel que las damas de las clases superiores representaban en las actividades filantrópicas.

A finales del siglo XVIII, gran parte de la sociedad inglesa llegó a ser consciente de las condiciones sociales en las que vivían y creyeron que la solución a sus problemas estaba en la formación de sociedades y comités de acción[72]. Así, la creación de asociaciones, comités, y sociedades fue un aviso (un aspecto particular de la sociedad inglesa) del siglo XVIII.

Las numerosas y valiosas aportaciones en el ámbito de los locos, vagabundos, expósitos, enfermos o prostitutas, prueban la correlación entre la coyuntura económica y el empobrecimiento de los hombres y mujeres, por lo que la pobreza y la marginación social, como la asistencia o beneficiencia, constituyen un proceso que se gesta y desarrolla en el epicentro del sistema económico y social, no en sus márgenes, estrechamente vinculado a la configuración del **Estado liberal**. Sin embargo, los representantes de la burguesía urbana decimonónica (en Gran Bretaña, Francia y España) **practicaron más la clasificación de los pobres** concretos que la de la pobreza en general, lo cual era consecuente con su valoración **individualista y armonicista** del fenómeno, es cierto, pero también procedía de las concepciones del siglo XVIII, y para quienes el protegido no debía ser el pobre en sí, sino la sociedad[73].

La aparición de estas asociaciones y comités fue consecuencia de la emergencia de una sociedad comprometida (de la nobleza y de la alta burguesía) unido a la movilidad de las personas (al movimiento migratorio), a la aparición de nuevos medios de transporte, sobre todo los barcos de vapor y los ferrocarriles, y a la mejora en el sistema de caminos. En la mayoría de los Estados europeos continentales, las asociaciones de ciudadanos comenzaron a formarse en la primera mitad del siglo XIX, pero en muchos casos los Estados no contaban con sistemas legales para la formación de este tipo de asociaciones. Sin embargo y a pesar de las dificultades encontradas, el siglo XIX vio el crecimiento de las clases medias y el consiguiente aumento de un gran número de gente (sociedad educada y formada) con tiempo y recursos para formar parte de estas asociaciones[74].

---

[72] GLADSTONE, F: *Charity, Law and Social Justice*. Bedford Square Press. London. 1982, p 42.

[73] RODRÍGUEZ CABRERO, G; MONTSERRAT CODORNÍU, J: *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales.Madrid, .1997. p 39

[74] GIROUARD, M: *Life in the English Country House*. Yale University Press. London. 1978. pp189-191

Los aristócratas ingleses disponían de tiempo libre y empezaron a tomar conciencia de la necesidad de justificar su posición, dada la creciente pujanza política de las clases inferiores. Habían heredado también del pasado la idea de que la "*noblesse oblige*", un sentido de responsabilidad para con las personas de categoría social y económica inferior. Estos factores les llevaron a desarrollar esta **labor voluntaria,** si bien las instituciones que fundaron estuvieron en un principio tan dispersas que o no cubrían todas las necesidades o caían en la duplicación. Las clases altas no han dado solamente porque tuvieran más, sino porque, al atenuar la miseria, se han asegurado sus propias posiciones contra los que pudieran desplazarlos, evitando en algunos casos las revoluciones y en otros muchos casos provocándolas. Al mismo tiempo, los donativos han sido un medio de realzar su prestigio a los ojos de los demás.

La idea de que las clases altas tienen obligaciones para con las inferiores continua vigentes en el siglo XX, que trajo consigo una nueva serie de problemas y exigió la expansión de las actividades filantrópicas. Muchas de las actuales sociedades culturales y científicas tienen sus orígenes en este período.[75]

A principios del siglo XIX, las organizaciones internacionales no gubernamentales tuvieron el monopolio de la cooperación internacional, que estuvo muy lejos de tener la intensidad que tiene actualmente. POTTER explica, en estos términos, la necesidad de una cooperación internacional extensa porque:

> " habiendo renunciado los Estados a seguir el ritmo del desarrollo de la civilización sobre el plano mundial, los intereses privados se ven obligados a lanzarse de manera independiente en el plano internacional..."[76]

Es por tanto la **iniciativa privada** la que se esfuerza en satisfacer las necesidades de la instauración y la extensión de las relaciones internacionales, en los campos más diversos, conscientes, de que esto no podría ser satisfecho por medio de las relaciones interestatales, debido al insuficiente desarrollo de éstas y por el hecho de su sentido casi exclusivamente político de esta época.

---

[75] WILLETTS, P: "*The conscience of the world" The influence of non-governmental organizations in the UN system*". The Brookings Institution. Washington. 1996. p 17.

[76] POTTER, P: *Op. cit*, pp 39-40.

Como puede verse, la **iniciativa privada** supo estar alerta pero no fue la única, ya que los diplomáticos, otros funcionarios gubernamentales y personalidades sin mandato oficial también fueron sensibles a las necesidades de los nuevos tiempos y suscitaron la creación de organizaciones no gubernamentales, en el campo científico, económico, cultural, filantrópico y laboral, entre otros.

POTTER señala que son las relaciones y los contactos entre individuos de diferentes países las que ocasionaron los intercambios de mercancías, de servicios y de ideas[77]. Además considera que son las adquisiciones culturales las que desbordan los cuadros tradicionales de los distintos Estados y las que crean una base extensa e importante, totalmente distinta a las que existían anteriormente, en el pasado de las relaciones internacionales. El desarrollo de estas actividades conduce a una nueva forma de organización internacional, que tiene características privadas, no oficiales, y cuyo resultado es la aparición de las asociaciones internacionales privadas (a partir de 1950 conocidas por ONG) de diferentes categorías, y la existencia en el mundo entero de organizaciones no gubernamentales, sean internacionales o nacionales.[78] Así fue la iniciativa privada, quien comienza a crear organizaciones internacionales privadas en los sectores más diversos, en los campos: económicos, científicos y sociales, en la agricultura, arte, bibliografía y documentación, comercio y finanzas, comunicaciones, cultura, educación, deportes, derecho humanitario, ideológicos, leyes, profesionales, religión y salud de hecho en cada sector de la vida humana.

La **Iglesia Católica** es, seguramente, una de las más antiguas organizaciones internacionales no gubernamentales; también la más importante por la cantidad de adherentes.[79] La Reforma Protestante, dividió la Iglesia en dos partes. Una fiel y unida a Roma reconocía su carácter transnacional y la otra fragmentada en toda una serie de iglesias nacionales independientes y enteramente separadas las unas de las otras. Este acontecimiento influye decisivamente en el desarrollo del movimiento no gubernamental, sobre todo en el Norte de Europa. Como consecuencia, los Estados separados de Roma, privados del único elemento que aseguraba una cierta coordinación entre ellos, sintieron la necesidad de estrechar las relaciones internacionales en ciertos sectores, como la cultura, la ciencia, la educación, el comercio, el derecho, la industria, y la salud, entre otros.

---

[77] **Ibídem.**

[78] POTTER, P: *Op, cit,* p 35.

[79] REUTER, P: *Op, cit,* p 212.

En 1833 aparece una de las más noble y ancestrales organizaciones de asistencia; la **Asociación Religiosa Parisiense de San Vicente de Paúl**[80](1833-1905), fundada en Francia. Esta asociación traza, con precocidad, el camino a seguir para el desarrollo de una vía importante de la cooperación internacional.

Las primeras organizaciones internacionales no gubernamentales conocidas fueron creadas en el siglo XIX en los países protestantes, en las Iglesias nacionales, tales como: a) La **Alianza Evangélica Mundial** (World Evangelical Alliance), fundada en Londres en 1846; y reorganizada en 1952 como **Confederación Evangélica Mundial** *(World Evangelical Fellowship);* tenía como objetivo reunir a los miembros de las Iglesias protestantes, a pesar de las barreras confesionales, con un interés puramente de ayuda mutua y defensa espiritual; b) la **Orden Neoyorquina Internacional de los Buenos Templarios,** fundada en Útica, Nueva York en 1851-1907. c) la **Alianza Mundial de Asociaciones Cristianas de Jóvenes** (YMCA, según las iniciales inglesas[81]), creada en 1855; d) **la Asociación Cristiana Femenina Mundial** (YWCA)[82] que surge en 1894. Las dos últimas organizaciones son por cierto distintas de las Iglesias. Trabajando con un espíritu resueltamente ecuménico, estas organizaciones han desempeñado un importante papel en la unidad del movimiento. Citamos finalmente **la Federación Mundial de Cristiana de Estudiantes;** y la **Alianza de Asociaciones Femeninas,** fundadas respectivamente en 1895 y 1898.

En el siglo XIX la **ciencia, la industria y el comercio** son los que con vigoroso dinamismo, impulsaron principalmente órganos reguladores con tendencia a la unidad, tales como eran el **Instituto Internacional de Educación, la Asociación Internacional de Trabajadores, la Cámara de Comercio Internacional,** entre otros.

---

[80] Esta organización estuvo profundamente arraigada a la tradición la de la caridad privada cristiana.

[81] A esta organización se la conoce con las siglas YMCA, que corresponde a las inglesas de World Alliance of Young Men's Christian Associations. WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organisations;Op, cit* p 4. La Alianza Mundial YMCA cuenta con asociaciones miembros en Alemania, Bélgica, Francia, Inglaterra, Noruega, Suecia, y los Estados Unidos, entre otros.

[82] Sobre la YMCA. véase SHEDD, Clarence, P; et al: *History of the World 's Alliance of Young Men's Christian Associations*, Londres. 1955. Para una breve exposición; LIMBERT, Paul, A: "The Origin and Development of the World Alliance of Y.M.C.A" en *Associations Internationales*, juin, 1956, pp370-384. Rapport à la XX[e] Conférence universelle. Sobre la Y.W.C.A.; RICE Anna V, A: *History of the World's Women's Christian Association*, New York, 1947.

El siglo actual señala su entrada con una lucha formidable, tras la cual el movimiento internacionalista ha creado sus órganos populares, robustecida considerablemente la confianza en torno de todo cuanto constituye una amplia colaboración de los Estados, agrupación espontanea de los particulares y acercamiento de colectividades nacionales oficiales o privadas.

Fue necesario esperar al final de la Primera Guerra Mundial, para volver a encontrarnos con un nuevo impulso en la creación de las organizaciones internacionales no gubernamentales. El final del conflicto mundial manifestó, de nuevo, la necesidad de agruparse internacionalmente. La sociedad civil se puso a buscar nuevas formas de organización, que fueran susceptibles de diferenciar las distintas tendencias en las relaciones internacionales, en los sectores de: actividades profesionales y sindicales, bibliografía, documentación y prensa, ciencias sociales y humanas, relaciones exteriores, política, comercio e industria, y cultura, entre otros, así como en otras esferas de la vida humana, y a organizarse y a luchar para la realización de fines concretos[83].

En esos años, la organización internacional se veía como la formula ideal, que permitiría canalizar las aspiraciones y plasmar las ideas en la realidad; mientras que antes de la Primera Guerra Mundial las ONG internacionales se contentaban con manifestar su carácter internacional, elaborando proyectos que se discutían sin llegar jamás a realizarse. Después de 1919, estas organizaciones tendieron a realizar y llevar a cabo los objetivos propuestos.

Durante la guerra (1914-1918), aparecieron asimismo asociaciones no oficiales de carácter pacifista en un cierto número de países beligerantes y neutrales para promover la formación de una *Sociedad de Naciones*. Cuando el Pacto quedó ultimado e incorporado en el Tratado de Versalles, su utilidad parecía haber finalizado. Pero en el ambiente de distensión y reacción que caracterizo las últimas etapas de la Conferencia de Paz, los viejos defensores de la idea de una Sociedad encontraron que aún tenían un papel importante que desempeñar. Se dieron cuenta que sin el apoyo popular la Sociedad sería incapaz de cumplir sus propósitos. Ya no era necesario trabajar por su creación, pero sí para su éxito.

---

[83] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Op, cit*, .p ix.

El tiempo les ha dado la razón al pensar que la Sociedad de Naciones necesitaba mayor apoyo popular del que poseía. La dificultad de su tarea estribaba en su carácter vago y general. Algunas asociaciones tenían un campo de acción claramente definido. La Liga para Mantener la Paz (en Estados Unidos) hizo lo que pudo para conseguir la ratificación del Tratado de Paz, y al fracasar en este intento, en la aceptación por separado del Pacto. La **Asociación pro-Sociedad de las Naciones** (en Suiza) estuvo en la vanguardia de la feroz campaña que precedió al referéndum de mayo de 1920. La Liga für Völkerbund (en Alemania) levantó una débil voz para persuadir a sus compatriotas de que iba en interés de Alemania hacerse miembro de la Sociedad. Pero en la mayoría de los países no se representaba tan claro el objetivo[84].

Como es imposible despertar el interés popular en principios de conducta política puramente abstractos, era natural que cada asociación tendiera a seleccionar el aspecto particular del Pacto que atrajera el temperamento o sirviera a las necesidades de su pueblo. Las diversas asociaciones hicieron cuanto pudieron por asegurar que los procedimientos de la Sociedad justificaran las peticiones que habían hecho en su nombre. De esta manera se convirtieron en instrumentos de presión, no sólo sobre sus propios gobiernos, sino también sobre los órganos de la Sociedad. En algunos casos estas asociaciones perdieron su carácter y su propósito original hasta llegar a ser meras agencias de sus gobiernos.

Sin embargo, éstas fueron raras excepciones, que no desvirtuaban el hecho importante de que en los países occidentales de Europa, en los principales Estados neutrales, en la Commonwealth británica, así como en los Estados Unidos, gran número de hombres y mujeres dedicaban gran parte de su tiempo y dinero y de sus energías a sostener las **Asociaciones pro-Sociedad de Naciones** de sus respectivos países. Estos fueron los verdaderos herederos del movimiento pacifista del siglo XIX.

Las **asociaciones nacionales** de los aliados occidentales se habían mantenido en contacto durante la guerra, principalmente a través de los esfuerzos de la **Liga Americana para Mantener la Paz.** Sin embargo los países neutrales europeos apenas se habían atrevido a tener correspondencia entre sí, por temor de ofender a alguna potencia beligerante. Pero, después de aceptar el Pacto, los países neutrales y los aliados se decidieron rápidamente a formar la federación internacional a la que pudieran afiliarse las asociaciones nacionales. Como consecuencia en 1921, una pequeña oficina permanente

[84] WALTERS ,F. P: *Historia de la Sociedad de Naciones* . Tecnos. Madrid. 1971. p 206.

fue establecida en Bruselas, con *Theodore Ruyssen*, que durante muchos años había sido figura eminente en el movimiento pacifista francés, como secretario[85]. En aquellos momentos, alrededor de veinte **asociaciones nacionales** pertenecían a la Unión; tres años más tarde, el número se elevaba a treinta y cinco. El objetivo de las asociaciones era el de influir sobre la opinión pública y la acción oficial de sus propios países. Era, por tanto, dentro de sus propias fronteras donde radicaba su verdadera esfera de acción, pero incluso en este sector es imposible estimar el valor de su contribución al desarrollo de la Sociedad de Naciones. Todas las asociaciones prestaron algún servicio y algunas de ellas hicieron una importante labor, al conseguir que los asuntos de la Sociedad y los asuntos externos en general se convirtieran en un tema de interés y discusión pública.

El **movimiento asociativo** continuó un desarrollo progresivo hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que se vuelve a interrumpir este - como ya había ocurrido en la Primera Guerra Mundial- durante el conflicto mundial. Como hemos observado la iniciativa privada hizo aparecer este nuevo actor, una nueva forma de reunirse y de cooperar en las relaciones internacionales. Este nuevo actor aparece en la escena internacional; son las **asociaciones internacionales de carácter privado**[86].

3.2.2. El crecimiento de las organizaciones internacionales no gubernamentales.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales no son un fenómeno reciente -se cita el año 1617, como el año de aparición de la primera ONG internacional[87]- ya que estas aparecen a mediados del siglo XIX y se perfilan durante la segunda mitad del siglo XX[88], para diferenciarlas de las organizaciones internacionales (OIG), que aparecen, en su mayor parte, en Europa.

---

[85] Ibidem.

[86] Antes de la Primera Guerra Mundial, lo que hoy denominamos " organizaciones internacionales no gubernamentales " eran denominadas " asociaciones internacionales ". Pero es un hecho que el término era también utilizado por las asociaciones de Estados, los que se describían frecuentemente bajo el nombre de uniones, comisiones o instituto.

[87] D.G- H.J: "Développement de la structure internationale", en Bulletin NGO-ONG, 1952, Nº 6-7, p 250. Citado en STOSIC, BORKO, D: *Op, cit*, p 21.

[88] BONTEMS, Cl: *Op, cit*, p 23. La existencia de este tipo de organizaciones sin fines lucrativos, distintas e independientes de las autoridades gubernamentales, no es creación de la Sociedad Moderna. Se tiene conocimiento de la existencia de las obras de caridad y la labor de educación realizada por la Iglesia Católica y por las diferentes ordenes religiosas -Dominicos, Franciscanos, la orden de Saint Colomban, Cluniacenses,

De hecho se puede constatar que es en el siglo XIX cuando las asociaciones internacionales inician un desarrollo continuado, con varias manifestaciones de solidaridad, en los diversos sectores económicos (comercio de esclavos, tráfico de mujeres y niños, organización de trabajadores) culturales, salud e higiene, sociales, y científicos. Es en esta época cuando estas asociaciones entraron por derecho propio en la vida internacional y comenzaron a desarrollarse sobre bases, que difieren poco de las actuales.

Las innovaciones, producidas por el rápido auge de la industrialización y la introducción de nuevos medios de transporte y comunicaciones, estimularon la creación de *organizaciones privadas con fines especializados*, a los que se designaba con el apelativo de " **organizaciones privadas internacionales** ". Antes del siglo XIX la creación de las ONG era esporádica.

En el estudio, *"Les 1.978 Organisations Internationales Fondées depuis le Congrés de Vienne"*, publicado por la **Unión de Asociaciones Internacionales,** se señala que sólo dos organizaciones internacionales no gubernamentales fueron creadas antes del siglo XIX. Estas organizaciones eran: "**The Rosicrucian Order**" (creada en 1693) y la "**General Conference of the New Church**" -Swedengorgians- creada en 1783.

REUTER señala que, posteriormente a 1815, las relaciones internacionales tomaron una inmensa expansión gracias a la afluencia de nuevas riquezas, los progresos técnicos, y a la influencia humana en las enormes fuentes de energía.

> "...organizaciones internacionales... una multitud de sociedades internacionales particulares han aparecido en un punto de desarrollo que se van a constituir en grupos..."[89]

Cistercienses- que tenían ya en la Edad Media una dimensión internacional. La apertura de los circuitos comerciales en el siglo XII se acompaña de un auge de las ciudades comerciantes europeas, así como la fundación de ciudades nuevas. En este contexto se manifiesta el fenómeno de los Hanses, asociaciones de mercaderes de las grandes ciudades En el siglo XII aparece el fenómeno hanseático como una reacción contra el orden jurídico feudal. Tiende a crear espacios geográficos privilegiados, de ciudad en cuidad, permitiendo a la clase comerciante desarrollar su actividad; LE NET, M; y WERQUIN, J: "Le Voluntariat", en *La Documentaction Française*, nº 470, 1985-5.p 12 citado en BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations*, pp 11-12; CONDAMINES, Ch: *L'Aide Humanitaire entre la Politique et les Affaires*. L'Harmattan. Paris 1989.pp 15-16; WILLETTS, P: *"The Conscience of the World". The influence of Non-Governmental Organisations in the U.N.System. Op, cit*, p28

[89] REUTER ,P: *Op, cit*, p 54.

Este mismo autor[90] declaraba que la aparición del movimiento de las organizaciones internacionales privadas, es causa de la expansión capitalista que caracteriza precisamente el periodo de 1815 hasta la Segunda Guerra Mundial.

Una posición análoga es la adoptada por POTTER[91], quien estima que no existe ninguna causa filosófica o idealista en el origen de las organizaciones internacionales privadas. No hay ninguna idea abstracta o humanitaria en la creación de las organizaciones internacionales; ya que la creación de grupos de empleados, banqueros, industriales y su idea de crear asociaciones internacionales se concebían como asuntos de intereses propios. Estas organizaciones de capitalistas y de empleados tenían como objetivo suscitar las organizaciones de los trabajadores, es decir, la creación de sindicatos.

Al tratar las condiciones en las que las primeras organizaciones internacionales han sido creadas, su carácter general y los campos de actividad para los cuales estas organizaciones fueron creadas, WHITE señala que:

> " No será hasta la mitad del siglo XIX cuando, promovido por las fuerzas desencadenadas por la revolución industrial, el moderno movimiento internacional de estas organizaciones empezó a tomar más fuerza. Las primeras organizaciones internacionales no gubernamentales aparecen en el campo humanitario y en el campo de la religión. Porque fueron la respuesta a las necesidades ampliamente sentidas y no fueron controvertidas por naturaleza en un principio, estas OING crecieron más rápidamente que otro tipo de organizaciones, y siguen siendo hoy las más numerosas..." [92]

A partir de 1850 el número de **organizaciones internacionales privadas** varía de año en año en función de factores muy diversos. A partir de 1864 se inicia en la historia de las organizaciones internacionales un periodo de creación de un número cada vez mayor de organizaciones tanto intergubernamentales como no gubernamentales.

Desde que en 1864 la **Asociación Geodésica Internacional** se constituyó la primera asociación de carácter privado, el número y la actividad de las instituciones a las

---

[90] Ibídem.

[91] POTTER, P: *Op, cit*, p 37

[92] WHITE, CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organizations. Op, cit,* p 4.

que nos referimos fue constantemente en aumento, hasta que sobrevino la brusca interrupción provocada por la Primera Guerra Mundial. Esta paralizó en su mayor parte el movimiento general de cooperación, pero no pudo destruir los enormes progresos de los que las asociaciones internacionales fueron coautoras, tales como el establecimiento y perfeccionamiento del correo universal, de la telegrafía y de la radiotelegrafica, de la extensión del sistema métrico decimal y de las unidades eléctricas, de la coordinación de los servicios estadísticos y de transportes, de la racionalización y triplicación de las normas industriales, de la propiedad industrial e intelectual, de la higiene, de la beneficencia, de la mutualidad, del seguro, del derecho internacional aplicado a las relaciones jurídicas de personas y bienes, de la justicia arbitral entre naciones, del intercambio de documentación universalizada y de los servicios de información unificadora.

En el cuadro 1 puede observarse que durante el periodo de 1865-1869 se intensifica sensiblemente la constitución de organizaciones intergubernamentales. En 1865 aparecen tres nuevas organizaciones, es decir, en un año aparecieron, tantas como durante los cincuenta años anteriores. A partir de ese momento (1865-1869), se produjo un desarrollo continuo y sistemático hasta 1914 en la creación de este nuevo tipo de organizaciones internacionales. Podemos constatar que el verdadero movimiento masivo de constitución de las organizaciones internacionales no gubernamentales se inicia en el periodo de 1875-1879.

Las guerras constituyeron un factor que influyó - también de manera sensible- en el ritmo de desarrollo de las ONG internacionales. Se aprecia, durante el periodo de la guerra, como se produce una reducción considerable del número de ONG y una ralentización de la actividad desarrollada por las existentes. Pero desde que la guerra finalizó, las ONG inician un nuevo proceso de crecimiento, véase el cuadro 1 para ver el crecimiento de las ONG internacionales y los cuadros 2. y 2.1 para ver el crecimiento por sectores de actividad.

Cuadro.1. Evolución del número de Organizaciones Internacionales no Gubernamentales creadas desde 1815-1914.

AÑOS	Organizaciones Internacionales no Gubernamentales	Organizaciones Internacionales no Gubernamentales	Organizaciones Internacionales	Organizaciones Internacionales
	Creadas	En actividad	Creadas	En actividad
1815-1849	4	5	1	1
1850-1854	1	1	0	0
1855-1859	4	1	2	0
1860-1864	6	3	1	0
1865-1869	9	4	5	3
1870-1874	8	6	3	1
1875-1879	17	9	2	2
1880-1884	11	6	3	2
1885-1889	29	16	2	1
1890-1894	35	19	3	3
1895-1899	38	20	2	1
1900-1904	61	22	5	2
1905-1919	131	42	4	1
1910-1914	112	38	4	3
1915-1919	51	31	8	**3**
1920-1924	132	102	11	6
1925-1929	163	101	12	9
1930-1934	128	83	5	5
1935-1939	97	61	6	5
1940-1944	46	28	13	10
1945-1949	306	264	53	42
1950-1954	319	308	33	32
Total	**1709**	1170	178	**132**

Fuente: Elaboración a partir de Francis Stewart Lelan Lyons, *Internationalism in Europe*; 1815-1914. Leiden: A:W, Sijthoff 1963, p 14. UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P, *Les 1.978 Organisations Internationales Fondées depuis le Congrés de Vienne.* Union des Associations Internationales - 1957 p viii [93].

[93] No existe consenso en la fecha de aparición de las primeras organizaciones internacionales no gubernamentales. Lyons toma la fecha de 1815 como la fecha de aparición de las primeras organizaciones internacionales no gubernamentales. La UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, toma la

Asistimos a un fuerte crecimiento del número de ONG internacionales, después de la guerra de 1870-1871. Durante este período aparecen las primeras ONG internacionales en el **campo del derecho.** Asi, el estudio del derecho no se aborda hasta 1873, con la constitución del **Instituto de Derecho Internacional-** que favorece los progresos del derecho internacional- el 11 de septiembre de 1873 en Bélgica[94]. En este mismo año, aparece, en Londres, la **Asociación para la Reforma y la Codificación del Derecho de Gentes** que se presentó bajo el nombre de **Asociación de Derecho Internacional** (en 1897)[95]. Esta asociación estaba dedicada al estudio y al progreso del derecho internacional público y privado. La tercera ONG internacional creada en este sector, fue la **Sociedad de Legislación Comparada**, creada en 1869, (reconocida de utilidad pública en 1873). La **Sociedad de Legislación Comparada,** proponía estudiar las leyes de diferentes países y buscar los medios prácticos para mejorar las diferentes ramas de las distintas legislaciones. La **Sociedad de Legislación Comparada** es una organización, de carácter nacional, que tiene estatuto consultivo ante Naciones Unidas. El Derecho marítimo fue abordado tardíamente, con la creación en 1879 del **Comité Internacional Marítimo,** y en 1905 se creo de la *Conferencia Internacional de Derecho Marítimo* en el plano intergubernamental[96].

El primer organismo que se preocupó por los problemas del desarrollo de los pueblos tropicales, fue el **Instituto Colonial Internacional,** creado en 1894. Este instituto fue transformado, en 1948, en el **Instituto Internacional de Civilizaciones Diferentes**. Los abogados se agrupaban, a nivel internacional, en asociaciones ya en 1905; pero sería necesario esperar hasta 1910, para que apareciese la **Comisión Internacional Permanente de Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas**, que sería reconstruido en 1930, bajo el nombre de, **Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.**

La cuestión de los **derechos de autor** hizo que apareciesen varios estudios internacionales sobre el tema. La **Asociación Literaria de Artistas Internacionales**, no se creó hasta 1878, bajo la presidencia de Víctor Hugo. Sus trabajos fueron el origen de la

---

fecha de 1693, como fecha de aparición de las primeras organizaciones internacionales no gubernamentales. Debido a esto nosotros nos hemos decantado por fijar la aparición de las organizaciones internacionales no gubernamentales a partir del Congreso de Viena. La diferencia es mínima ya que solo varía en una organización.

[94]SPEECKAERT G-P: *Le premier siècle de la cooperation internationale 1815-1914*. Union des Associations Internationales. Bruxelles. 1980. p22

[95] SPEECKAERT G-P: *Op,cit*, p 26

[96]UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P,:*Op, cit*, pp xvi.xvii

Convención de Berna de 1886. Estos trabajos contribuyeron a suscitar la constitución, en 1886, de la Oficina Intergubernamental de la **Unión Internacional para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas**, que irían en 1892 a reunirse en la **Oficina Internacional de la Unión por la Protección de la Propiedad Industrial,** creada en 1883.

El **problema penitenciario** es abordado en 1872, el de la policía en 1883, el derecho penal en 1889.

El segundo lugar en orden de importancia, es el **sector de la medicina y la higiene**, con un total de 189 organizaciones. En 1892 se creo **el Comité Permanente de Congresos Internacionales de Ginecología y de Obstetricia**. Este sería el primer esfuerzo, por parte de las ONG, queriendo establecer un lugar y una continuidad a una serie de congresos. Las primeras organizaciones cubren algunos sectores más importantes de la medicina: oftalmología, farmacia, higiene, ginecología, entre otros.

Antes de 1900 sólo había dos ONG en el **sector de la salud,** pero, a partir de 1900, las organizaciones internacionales no gubernamentales se multiplicaron, en una cadena acelerada. Durante 1900 y 1914 se crearon aproximadamente 38 ONG; la razón del incremento era que antes de 1900 la **ciencia médica** y el interés por la salud no estaban muy desarrollados. A partir de 1914 la medicina como ciencia se especializa cada vez más y cada especialidad se erige en una disciplina más o menos autónoma.[97] Antes de 1914, las cuestiones de higiene tenían un claro predominio sobre las científicas. La medicina siguió, en el periodo entre guerras, el gran movimiento de desarrollo científico y las nuevas disciplinas crean un órgano de colaboración permanente; se veían así aparecer las primeras tentativas de organizaciones profesionales en este sector. A partir de 1930, tanto en la **medicina** como la **higiene** aparecen múltiples especialidades clasificadas según enfermedades: el asma, el cólera, la lepra, entre otras. La Segunda Guerra Mundial marca una simple interrupción en el sector, al igual que en los otros sectores, que no había dejado de crecer en los últimos años que precedían al segundo conflicto mundial.

---

[97] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmantal, Op. cit,* p 5.

En el **sector del comercio e industria** nos encontramos con 156 organizaciones. El vehículo de la cooperación internacional es el comercio, que se ha organizado lentamente sobre estructuras permanentes. Si nos centramos en las organizaciones que provienen propiamente de la industria nos encontramos solo 45 organizaciones de las 156 organizaciones que hay en total. Estas 45 organizaciones fueron creadas por el comercio, entre 1693 y 1954. En lo que concierne al **sector de la industria** nos tenemos que remontar al siglo XIX en el que varios autores han situado su nacimiento.

En el **sector del comercio** debemos de esperar a principios de este siglo para subrayar la creación de varias ONG que están dentro de este sector y a 1905 para ver las primeras estructuras en ciertos sectores de la industria. Así nos encontramos con importantes ONG como la **Cámara Internacional de Comercio** fundada en 1919 y la **Cámara Naviera Internacional** fundada en 1921. A partir de 1925 se produce un incremento de ONG ya que aumentan las preocupaciones por los problemas profesionales. De 1930 a 1940 las organizaciones continúan su desarrollo en el sector de la industria, pero ninguna ONG se creó en el sector del comercio.

Como hemos comprobado en los otros sectores a partir de la Segunda Guerra Mundial se produce el incremento de las ONG en los **sectores de la industria y el comercio**. Entre 1945 y 1954, setenta y dos ONG mientras que en el siglo anterior sólo se habían creado ochenta y dos ONG. La mayoría de las ONG que sobrevivieron a la Segunda Guerra Mundial tuvieron que reorganizarse; podemos decir que la estructura internacional de las ONG en los sectores de la industria y el comercio se da después de la guerra[98].

Otro de los sectores que debemos destacar es el **sector del trabajo.** Nos encontramos con 106 organizaciones de trabajadores. Salvo error la primera *organización internacional sindical* es la **Federación Internacional de Trabajadores del Tabaco,** fundada en 1876. Esta organización desempeña durante décadas un papel precursor en la asociación internacional de los trabajadores, puesto que no es hasta 1890 cuando otras organizaciones de trabajadores comienzan a crearse a un ritmo muy rápido.

---

[98] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P,:*Op, cit,* pp xviii-xix.

Paralelamente los hombres, preocupados por las condiciones de trabajo, fundaron en 1889 el **Comité Permanente Internacional de Accidentes de Trabajo y de Seguros Sociales**, y la **Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores**. Una de las primeras asociaciones que se crearon fue en 1866, la **Asociación Internacional de Trabajadores**.

La creación de las **Internacionales** a mediados del siglo XIX como instrumento de *solidaridad obrera*, constituye el precedente de las organizaciones sindicales internacionales. Estas primeras entidades fueron dando más relevancia a la intervención en el campo político y revolucionario, que al sindicalismo propiamente dicho. Ya en el siglo XX y para compensar la politización de las *Internacionales*, sindicatos socialistas de doce países europeos fundan en 1913, en Amsterdam la **Federación Sindical Internacional** y en 1919, la **Conferencia Internacional de Sindicatos Cristianos.** En 1921 se creó la **Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (CISC),** no exclusivamente católica, pues ejercen en ella definitiva influencia sectores protestantes y aún algunos no confesionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se intentó rehacer la unidad sindical durante el Congreso de París de 1945, donde se creó la **Federación Sindical Mundial**. La mayoría de las centrales se adhirieron al proyecto, incluida la CIO norteamericana. El panorama sindical internacional ha cambiado, como consecuencia del reajuste operado en vísperas de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (febrero de 1945) en Londres donde se acordó la fusión de las *Internacionales* existentes, a las que se unió la **Confederación de Trabajadores de América Latina.**

Tampoco debemos pasar por alto el **sector de las ideologías,** ya que en este sector están la mayoría de las **organizaciones políticas.** Más que los partidos políticos, han sido las **ideologías** las que han determinado la idea de organizarse en el plano internacional. Los socialistas organizaron en 1848 el Comité Ejecutivo de **la Conferencia Socialista Internacional** que, en 1851, se transformó en la **Internacional Socialista**[99] (1864). Se hallan separados de los comunistas y cuentan con la **Internacional de Juventudes Socialistas y la Internacional Socialista de Mujeres** (1907). **La Internacional Socialista** subsistió hasta la Primera Guerra Mundial (1914), agrupando en su seno una

[99] La Internacional Socialista es la más antigua y más grande asociación política internacional. La internacional Socialista, en su forma actual, fue fundada en 1951 durante el Congreso celebrado en Frankfurt, aunque sus orígenes se remontan a 1864, en que se formó la Primera Internacional.

multiplicidad de partidos socialistas o socialdemocráticas, fecha en la que entró en crisis como consecuencia de su fracaso para lograr una estrategia común entre todas sus asociaciones nacionales, tanto frente al conflicto bélico mundial como respecto a las vías (parlamentarias o revolucionarias) para acceder al poder en los diversos estados europeos[100].

Al terminar la Primera Guerra Mundial, triunfante, ya la revolución bolchevique en Rusia, Lenin fomentó la formación de la **Tercera Internacional**, para lo cual convoco en 1919 a 39 partidos marxistas de varios países a una conferencia en Moscú que tuvo por finalidad formar una nueva organización obrera internacional capaz de defender con decisión los principios básicos del marxismo con el respaldo de la clase obrera y de sus partidos políticos. Así nació la **Tercera Internacional** o **Internacional Comunista** de estructura rígida formada exclusivamente por partidos alineados a Moscú, como un centro de mando del **movimiento obrero internacional.**

La organización funcionó por algo más de 20 años. Tuvo muchos problemas con sus miembros por la intransigencia estalinista. Se enredó en la maraña del burocratismo. La Segunda Guerra Mundial dividió verticalmente a los proletarios del mundo y superpuso los sentimientos patrióticos y el interés de defender el territorio nacional por encima de la lucha de clases, tal como ocurrió con el movimiento obrero en la primera conflagración mundial. Al final la internacional se disolvió el 15 de mayo de 1943.

En el **sector de las organizaciones políticas** nos encontramos con la **asociación de los partidos de inspiración católica,** pertenecientes a diversos países se la denomino la **Internacional Blanca.** La Internacional Blanca se creó en Europa en 1925. La Internacional Blanca estuvo integrada por partidos conservadores de Francia, Bélgica, Alemania, Austria, Italia, España, y algún otro país. Opero desde 1925 hasta 1936, lapso durante el cual celebró varios congresos de muy limitada importancia. Se le acusa de no haber tomado una posición definida frente al fascismo. Fue precisamente su indefinición, causada por las abiertas simpatías de algunos de sus

---

[100] CALDUCH CERVERA, R: *Relaciones Internacionales*. Ciencias Sociales. D.L. Madrid.1991. p 281.

miembros hacia los regímenes de Mussolini y Hittler, la que le llevo a la quiebra total. El elemento final de esta banca rota fue la *Guerra Civil española*, frente a la cual se produjo la escisión definitiva entre los partidos católicos que apoyaban a Franco y los que tenían sus reservas morales y políticas respecto al caudillo español.

Con todo, después de la Segunda Guerra Mundial, los partidos demócrata-cristianos europeos reconstituyeron la Internacional de signo católico, que ha ejercido cierta influencia en la política continental. Sin embrago, hay una gran heterogeneidad en los planteamientos doctrinales de la democracia cristiana, a pesar de su homologación internacional y de la creación de organizaciones internacionales que agrupan a sus partidos y coordinan sus actividades.

En los **sectores de prensa, documentación y generalidades** nos encontramos con un gran número de organizaciones. Aquí tenemos un grupo de organizaciones demasiado mezclado. Creemos que merece especial atención el sector de la documentación y bibliografía en el ámbito internacional. Su importancia se explica por el hecho de que se produce un incremento en la producción de libros y periódicos. En el periodo que va de 1858 a 1898 se duplica la producción de libros y en el sector de la prensa se cuadruplica el número de periódicos en el periodo que va de 1866 a 1898.

La iniciativa de los fundadores de la **Unión de Asociaciones Internacionales** Henri La Fontaine y Paul Otlet se reunieron en 1895 y se celebró la primera **Conferencia Bibliográfica Internacional.** De esta conferencia surge el **Instituto Internacional de Bibliografía** hoy **Federación Internacional de Documentación**. En este mismo año se creó el **Consejo Bibliográfico** destinado a la bibliografía de ciencias naturales. Bajo los auspicios del **Instituto** y la **Oficina Internacional de Bibliografía** se crearon en 1895 varias asociaciones internacionales de documentación y bibliografía consagradas a una materia determinada. Estas ONG tuvieron una existencia efímera y el movimiento se interrumpió en 1914.

La **prensa especializada** creó sus propias organizaciones podemos citar como

ejemplo la creación de la **Asociación Internacional de Prensa Médica** en 1906. La prensa periódica se organiza en 1910[101].

La primera organización en el **sector del deporte** se remonta a 1875 (la Unión Internacional de Cursos de Yacht). El movimiento olímpico hay que buscarlo en la convergencia de varios factores: la investigación arqueológica en la antigua Olimpia, impulsada por los alemanes, la tradición del deporte amateur favorecido por algunos miembros de la aristocracia británica, el espíritu regeneracionista de una parte de la sociedad francesa dispuesta a superar la derrota de 1870 y sobre todo, la visión de Pierre de Frèdy, barón de COUBERTIN[102] . Pero el movimiento olímpico no aparece hasta 1892, en el momento que el barón de Coubertin anuncia - que con ocasión del décimo octavo aniversario de la **Unión de Atletismo de París**- su intención de rehabilitar los Juegos Olímpicos[103]. Los objetivos de la restauración olímpica expresados por el barón de COUBERTIN iban más allá de la práctica deportiva: el primero era la voluntad de hacer de la práctica deportiva y de las competiciones olímpicas un medio para el acercamiento de las personas de clases diferentes y de pueblos de países, razas y religiones diferentes. El otro objetivo era más concreto: al recuperar la tradición de los Juegos Olímpicos de la Antigüedad, las competiciones olímpicas deberían contribuir al fin de las guerras gracias a la "tregua sagrada" que se respetaría durante la celebración de las pruebas de la restaurada olimpiada. Según el barón de COUBERTIN, el éxito del ideal olímpico exigía la independencia de los poderes políticos y de ahí la necesidad de contar con miembros de clases influyentes. Al mismo tiempo, esta independencia requería la colaboración con los estados[104]. El congreso para el restablecimiento de los Juegos Olímpicos, se celebró en la Sorbona en 1894 y en el congreso se establecieron las reglas del olimpismo. El Comité Olímpico Internacional se creo en 1894 en Lausana[105]. El **Comité Olímpico Internacional** (COI) es el órgano rector del movimiento olímpico, en consecuencia, de los Juegos Olímpicos. Los demás componentes del movimiento son las **Federaciones**

---

[101] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P,:*Op, cit,* p xxiii.
[102] MANDELL, R: *Historia Cultural del Deporte*. Bellaterra, Barcelona, 1986.p 84.
[103] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P,:*Op, cit,* p xxv
[104] SUREDA, J: "El Comité Olímpico Internacional:¿ Un Nombre para la Eternidad? " en *Papers Revista de Sociología*. 1993 (41). pp 143-158.
[105] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental, Op, cit,* p199.

Internacionales de los diferentes deportes que compiten en los Juegos, y los **Comités Olímpicos Nacionales** (CON). **La Oficina Permanente de Federaciones Internacionales de Deportistas** se creo en 1921. En los tres años siguientes se crearon catorce nuevas organizaciones. Las **Federaciones Internacionales** están encargadas de la organización técnica de las competiciones y el establecimiento de reglas por las cuales estos se rigen.

Bajo el ítem de **asistencia en educación y movimientos de jóvenes y feministas** nos encontramos con organizaciones muy variadas en total engloba a 211 organizaciones. Al igual que en los otros sectores se produce un incremento de las organizaciones educativas, juveniles, y de mujeres después de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo nos encontramos con gran diversidad de **organizaciones juveniles**[106] la mayoría proliferaron en número y multiplicaron sus afiliados durante el siglo XX. Estas organizaciones tuvieron sus raíces en varios acontecimientos de una naturaleza dispar del siglo XIX: los **movimientos juveniles de orientación política** representados por la " **Joven Europa**" **de Mazzinni** y los correspondientes movimientos revolucionarios liberales de Alemania, Polonia y otras partes; la espontánea organización de la juventud en rebeldía contra la autoridad del adulto; los esfuerzos de organizaciones políticas, religiosas, obreras y de otras clases para atraerse a los jóvenes. De origen y finalidad muy diferentes, pero de análogas funciones para los miembros fueron la multitud de organizaciones juveniles que reflejaron los esfuerzos de la sociedad adulta por satisfacer las necesidades de la juventud urbana. Desde unos comienzos en el movimiento de las escuelas dominicales, destinadas a sacar de las calles a los niños de las fábricas en Manchester y darles educación, las Iglesias ofrecieron actividades organizadas para los más pequeños. Las **organizaciones juveniles de inspiración religiosa** que eran un complemento de las directamente afiliadas a las iglesias. La **Asociación Cristiana de Jóvenes** y su equivalente para la juventud femenina, creadas en Londres en 1844 y 1855 respectivamente, alcanzaron amplitud mundial. Aunque las Iglesias fueron las primeras en este campo, las

[106] Los miembros de las organizaciones juveniles formales procedían principalmente de las clases medias y profesionales y de las filas más estables de la población obrera.

organizaciones no religiosas iniciadas por personas dedicadas a la acción social o cívica llegaron a ser mucho más importantes. Hacia 1860 la acción social comenzó la **organización de clubs** de muchachos, especialmente en Estados Unidos. El **movimiento Settlement House** se extendió rápidamente en la última década del siglo XIX y la primera década del siglo XX. Asimismo a comienzos del siglo XX se formaron varias organizaciones que individualmente se ajustaban a un mismo modelo. Fundadas en Inglaterra en 1908 y 1910 , **Boy Scouts** y las **Girls Scouts** . Junto a los movimientos primordialmente políticos y también al margen de las **organizaciones educativas** y formativas fundadas y gobernadas por adultos, surgieron organizaciones juveniles autónomas en una serie de países europeas, especialmente entre los alemanes, checos, escandinavos y holandeses.

Bajo el ítem de **filosofía, moral y paz** nos encontramos con organizaciones muy variadas en total engloba a 101 organizaciones. Al igual que en los otros sectores se produce un incremento de estas organizaciones después de los dos conflictos mundiales. No vamos a entrar en detalles, sólo subrayamos la importancia del movimiento a favor de la paz. Este movimiento inicia su desarrollo en el primer **Congreso Internacional de los Amigos de la Paz Universal,** convocado en Bruselas del 20 al 22 de septiembre de 1848 por la iniciativa de las sociedades inglesas y americanas por la paz. En este Congreso se bosquejan las bases del pacifismo internacional[107].

En el **sector de las artes** nos encontramos con sólo 83 organizaciones. En 1925 el movimiento internacional de las artes inicia su desarrollo. En este sector sólo se incluyen a las organizaciones que pertenecen al séptimo arte.[108]

Las **organizaciones religiosas** forman el grupo más antiguo. Las ordenes religiosas católicas son muy numerosas y antiquísimas y no están reflejadas en los cuadros2.y2.1.

---

[107] UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P,:*Op, cit,* p xxii
[108] Ibídem , p xxiv

Cuadro.2. Creación de organizaciones internacionales no gubernamentales desde 1693 hasta 1956, en diferentes sectores de actividad.

Años	Filología	Ciencias	Medicina e Higiene	Ingeniería	Agricultura, economía doméstica	Transporte	Arte	Deporte	Literatura	Geografía e Historia
1693-1849	----	1	----	----	----	1	----	----	----	----
1850-1854	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
1855-1859	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
1860-1864	----	1	----	----	----	----	----	----	----	----
1865-1869	----	1	2	1	1	1	1	----	----	----
1870-1874	----	2	1	----	----	1	----	----	----	1
1875-1879	----	5	1	----	----	----	----	2	-----	----
1880-1884	----	2	1	2	----	----	----	1	----	1
1885-1889	2	5	1	1	1	2	----	----	----	----
1890-1894	----	1	2	3	1	----	1	3	----	----
1895-1899	----	6	1	----	2	1	----	2	----	----
1900-1904	3	5	10	----	3	2	3	4	----	----
1905-1909	17	7	16	3	7	1	3	6	----	2
1910-1914	6	18	13	5	10	1	2	8	----	----
1915-1919	3	14	1	1	1	2	----	----	----	----
1920-1924	2	9	14	5	8	9	1	14	2	1
1925-1929	2	5	20	10	9	10	14	6	2	3
1930-1934	4	5	19	4	11	2	8	8	2	2
1935-1939	1	5	10	5	3	4	14	3	1	----
1940-1944	1	5	6	2	2	3	----	2	1	----
1945-1949	5	16	30	17	27	15	24	9	1	3
1950-1954	2	19	41	20	21	20	12	5	1	3
TOTAL	48	132	189	79	107	75	83	73	10	16
1955-1956	----	4	6	----	----	1	2	----	----	----

Fuente:UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Les Organisations Internationales fondées depuis le Congrès de Vienne,Op,cit*, p xii

Cuadro2.1.Creación de organizaciones internacionales no gubernamentales desde 1693 hasta 1956, en diferentes sectores de actividad.

Años	Documentación	Filosofía moral y paz	Religión	Ciencias Sociales	Economía Economía política	Trabajo Trabajadores	Derecho Administrativo	Asistencia en educación y movimientos de jóvenes y feministas	Comercio e Industria
1693-1849	----	----	1	2	----	----	----	1	----
1850-1854	----	1	1	----	----	----	----	1	----
1855-1859	----	1	1	----	----	----	3	----	----
1860-1864	----	----	1	2	1	----	1	1	----
1865-1869	----	1	1	----	1	----	3	----	----
1870-1874	----	----	1	----	----	----	4	1	----
1875-1879	1	3	2	1	----	2	1	2	1
1880-1884	----	1	3	----	---	----	2	1	----
1885-1889	3	1	4	1	1	----	4	5	1
1890-1894	1	2	4	1	1	9	4	2	2
1895-1899	6	4	1	----	1	4	3	7	2
1900-1904	2	3	2	1	3	13	6	2	5
1905-1909	13	9	2	----	7	12	11	9	11
1910-1914	6	10	3	1	2	4	9	12	7
1915-1919	1	6	2	----	5	1	8	11	5
1920-1920	1	8	9	----	17	14	11	16	3
1925-1929	10	8	4	3	11	3	17	18	18
1930-1934	4	6	2	----	14	----	10	21	12
1935-1939	3	4	7	2	7	2	6	5	12
1940-1944	4	1	1	3	9	----	9	6	5
1945-1949	16	22	12	8	53	22	33	55	28
1950-1954	26	10	11	6	39	20	31	35	44
TOTAL	97	101	75	31	172	106	176	211	156
1955-1956	3	----	----	3	8	----	5	7	2

Fuente: UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Op.cit.*pxii.

estima, a este respecto, que cincuenta y una organizaciones fueron creadas en el periodo de 1915-1919, aunque es probable que la mayoría de estas organizaciones se formarán después del final las hostilidades. El fin del conflicto mundial fue un periodo intenso, durante el que surgió un gran número de organizaciones internacionales no gubernamentales, como puede apreciarse en el cuadro 3.

Cuadro 3.Evolución del número de organizaciones internacionales no gubernamentales de 1918 a 1926

AÑOS	Organizaciones Internacionales No Gubernamentales creadas
1918	5
1919	33
1920	25
1921	35
1922	18
1923	21
1924	19
1925	30
1926	39

Fuente de elaboración propia a partir de D.G.-H.J, *Op, cit*, pp 248-249. UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, *Op, cit*, pp 50-55

Se crearon treinta y una OIG, comprendida la propia Sociedad de Naciones, de 1919 a 1929; mientras que trescientas ONG internacionales fueron creadas durante el mismo período (lo que supuso una media de 25 organizaciones internacionales no gubernamentales por año)[114]. Otras organizaciones internacionales no gubernamentales, de *carácter esencialmente pacifista* fueron creadas durante el período de la guerra (1914-1918). Asimismo, se puede observar la evolución del número de organizaciones creadas desde 1918 a 1926 en el cuadro 1 y en el cuadro 3.

Se constata el mismo proceso durante la Segunda Guerra Mundial. Hay una serie de organizaciones que crecen durante esta época. En el período de 1940-1944 se crearon cuarenta y seis ONG internacionales (13 en 1940, 12 en 1941, 4 en 1942, 3 en 1943, 10 en 1944) y 13 organizaciones intergubernamentales. Así en el período de 1950-1954, al finalizar la guerra, fueron fundadas 319 organizaciones internacionales no

UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, prólogo de SPEECKAER,G-P: *Les 1.978 Organisations Internationales Fondées depuis le Congrés de Vienne*. Union des Associations Internationales. Bruxelles, 1957.

[113] LYONS Francis .S.L: *Internationalism in Europe; 1815-1914*.Sijthoff. Leiden,1963, p 14.

[114] UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES: *Op cit* .p ix

gubernamentales y 33 organizaciones intergubernamentales, con el impulso que se generó en el período de la guerra.

La expansión de las organizaciones internaciones no gubernamentales (ONG) prosiguió, hasta el inicio de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que fue interrumpida; pero la actividad no cesó enteramente. En 1942 aparecieron doce nuevas organizaciones internacionales no gubernamentales y en 1944 surgieron quince más[115].

La situación durante la Segunda Guerra Mundial fue aún más desfavorable para las ONG internacionales que lo fue el período de la Primera Guerra Mundial, al estar involucrados un mayor número de países, es decir, fue un conflicto verdaderamente universal. La mayor parte de Europa, donde existía la mayoría de las ONG internacionales más importantes y más influyentes, se encontraba bajo la ocupación alemana o de sus aliados. Como consecuencia de ello, las comunicaciones eran muy difíciles por no decir casi imposibles, no había posibilidad de mantener contacto entre ellas y sus delegaciones y sus asociados. Muchas de ellas tenían sus sedes dentro del territorio ocupado por los alemanes o de los aliados, se hicieron pasivas e incluso finalizaron toda su actividad. Todo ello imposibilitó la celebración de congresos internacionales durante la guerra. Sólo organizaciones como la **Cruz Roja Internacional** pudieron continuar con su actividad.

La Gran Depresión de 1929, seguida estrechamente por la ocupación japonesa de Manchuria en 1931, el fracaso de la Conferencia de Desarme en 1932 y la entrada de Hitler en Austria en 1938 ocasionaron la creación de algunas organizaciones; pero estos acontecimientos también tuvieron una incidencia negativa al igual que la ejercida por la guerra de Etiopía en 1935, y la Guerra Civil de España en 1936, el conflicto en el Lejano Oriente en 1937. El nacionalismo emergió en toda Europa y el internacionalismo pasó a segundo plano. Las barreras arancelarias aumentaron y millones de personas y organizaciones se desilusionaron ya que vieron como todas las ilusiones que habían puesto en la Sociedad de Naciones (SdN) habían fracasado. El fracaso de esta organización internacional fue aceptado universalmente.

La aparición del fascismo, según WHITE, influyó positiva y negativamente en el desarrollo de las organizaciones internacionales no gubernamentales. El surgimiento del fascismo en Alemania llevó a que los grupos nacionales de importantes ONG internacionales se retirasen de estas. Esta acción debilitó a algunas ONG internacionales como por ejemplo a la **Federación Internacional de Sindicatos** ya que

---

[115] Bulletin NGO-ONG, 1952. Nº 6-7, p 250. Citado en STOSIC, BORKO, D: *Op cit*; p 23.

los sindicatos alemanes y otras organizaciones se retiraron de esta ONG internacional en 1933. En agosto de 1937 los **Clubs Rotarios** (Rotary Clubs), vinculados a **Rotario Internacional** fundado en1905, fueron prohibidos en la Alemania Nazi y se les pidió a los oficiales y funcionarios del Reich y a los militares a que se retirasen de esta organización.[116] La participación de los alemanes en la actividad de algunas de estas organizaciones fue, de todas formas, más importante de lo que se podía esperar. Los alemanes querían utilizar a las ONG internacionales para su propaganda. En Italia se puso fin al movimiento sindical libre, es decir, los **sindicatos italianos** fueron separados de las organizaciones internacionales no gubernamentales. El fascismo buscó servirse de las ONG internacionales, pero, frente al peligro fascista, surgió la movilización de los afiliados de las ONG internacionales contra la lucha fascista, de manera que el número de afiliados en estas organizaciones, que subsistieron con este fin, creció considerablemente.

Un gran número de **organizaciones de ayuda humanitaria,** tales como el **International Rescue Committe** (IRC) con base en los Estado Unidos, surguieron en respuesta al caos y la desmembración de Europa tras la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto. El crecimiento de las organizaciones internacionales no gubernamentales, después de la Segunda Guerra Mundial, supone un incremento ascendente. Es la consecuencia o el resultado del carácter nuevo del que se revisten las organizaciones internacionales no gubernamentales después de las grandes catástrofes de la humanidad. El cuadro 4 nos da una idea del crecimiento y del volumen de estas ONG después de la Segunda Guerra Mundial, comparado con los años anteriores a la guerra.

El carácter específico de las relaciones internacionales, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo la fundación de las Naciones Unidas hizo que las organizaciones internacionales conociesen, a partir de ese momento, un desarrollo de gran intensidad sin precedentes en la historia. Sin embargo, el movimiento asociativo continuó desarrollándose a un ritmo un poco más lento, producto del período de la postguerra: quince OIG; noventa y tres ONG internacionales fueron creadas en los años

---

[116] TOLISCHUS, D, O; in the New York Times (august 25), 1937. Citado en WHITE, CROMWELL, L: *Organizations Internationales*, Op, cit, 6".

> *" This was taken to mean the end not only of the Rotary Clubs in Gernamy... but also German participation in all international organizations of which the German sections are not directly under National Socialist control or management"*.

1956/1957; así como veinticuatro OIG y noventa y siete ONG internacionales en 1958/ 1959.[117]

Cuadro 4. Organizaciones Internacionales no Gubernamentales creadas desde 1938-1951.

AÑO	ONG
1938	15
1939	6
1940	13
1941	12
1942	4
1943	3
1944	10
1945	24
1946	65
1947	66
1948	67
1949	64
1950	58
1951	47

Fuente de elaboración propia a partir de UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES, *Op, cit*, pp 55-90. Véase, D.G. -H.J, *Op cit*, p 249.Citado en *STOSIC, D. BORKO: Op, cit*, p 27.

En el análisis de las estadísticas del desarrollo de las organizaciones internacionales no gubernamentales, destaca de manera notable la relación que existe entre las exposiciones internacionales y la creación de las organizaciones internacionales no gubernamentales. La influencia de las exposiciones internacionales sobre los congresos internacionales es un hecho innegable, del cual nos ocuparemos posteriormente.

A finales de 1954 había 1.709 organizaciones internacionales no gubernamentales y 178 organizaciones intergubernamentales, de lo que se deduce que había nueve veces y media más organizaciones internacionales no gubernamentales. Otros estudios, realizados por la *Union des Associations Internationales*[118] demuestran que esta proporción varía debido al número de organizaciones intergubernamentales creadas antes de 1900, ya que éstas representaban el 12% de la cifra total de las organizaciones internacionales creadas durante este período. Representaban el 5% para el período de 1901 a 1918; el 8% para el período de 1919 a 1944, el 13% para el período de 1945 a 1951, y el 10% para el período de 1952 a 1954.

[117] TEW, E. S: "The Organizational World" , en *Associations internationales*, 1960, nº 12, p 732.

[118] D.G- H.J; "Développement de la structure internationale", Bulletin NGO-ONG. juin- juillet 1952, pp 247-253. Citado en UNIONS DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES; *Op, cit* .p IX.

Las cifras de 1.170 organizaciones internacionales no gubernamentales, en actividad frente a las 1709 creadas y de las 132 organizaciones internacionales gubernamentales en actividad para las 178 creadas, muestran que el 28% de las organizaciones internacionales no gubernamentales, creadas desde el principio del movimiento internacional hasta finales de 1954, han cesado sus actividades, el 26% de las organizaciones internacionales gubernamentales han desaparecido. La columna de organizaciones internacionales no gubernamentales, en actividad, revela que, de las primeras organizaciones internacionales creadas en el período de 1860-1900, el 45% de estas organizaciones ha desaparecido. La proporción de desaparición es claramente más elevada- cerca de dos tercios- de las organizaciones creadas entre 1900-1914, mientras que el porcentaje de desaparición se reduce a un 35% para las organizaciones creadas entre 1915 y 1940; el porcentaje se reduce a un 8% para las organizaciones creadas entre 1945 y 1954. Contrariamente a lo que pueda parecer, la desaparición las ONG internacionales no es más elevada que en las organizaciones internacionales.

4. Relaciones entre las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales: Conferencias y Exposiciones internacionales.

Los encuentros internacionales, consagrados a los problemas científicos, profesionales y religiosos, entre otros, revestían la forma de congresos y conferencias y prosiguieron a lo largo del siglo XIX. El Congreso de Ciencias Físicas y Naturales es el primer congreso internacional, del cual se tiene información más detallada, se celebró en 1815 en Ginebra. La iniciativa venía del químico ginebrino H.A. Gose[119].

La celebración de congresos científicos nació en Alemania, tuvo su inicio en la idea del alemán Alexander Humbold, que reunió, en Berlín y bajo su presidencia, el 18 de septiembre de 1821 al primer congreso de naturalistas y filósofos alemanes. Esta idea pasó de Alemania a Inglaterra (1831), Francia (1833), Bélgica (1847) y se implantó finalmente en Estados Unidos (1848)[120].

A partir de 1681 a 1899 se celebraron 1,414 congresos. Después de los congresos de 1681 y de 1815 anteriormente mencionados, se celebraron: el congreso céltico en 1838 en Abergavenny, una reunión de naturalistas escandinavos en 1839 en Gotenburg y otra en 1840 en Copenhague, pero el verdadero primer congreso

[119] SPEECKAERT, G-P: *Le premier siècle de la Cooperation Internationale 1815-1914.Op, cit* p139.
[120] Ibídem.

internacional organizado en el mundo, fue la Convención Antiesclavista Mundial celebrada en Londres, en 1840[121].

El primer Congreso Internacional de Ciencias Médicas fue el Congreso Internacional de Oftalmología, celebrado en Bruselas del 13 al 16 de septiembre de 1857, bajo la presidencia de Dr. Fallot, presidente de la Academia de Medicina Belga. Este Congreso contó con 250 afiliados, 159 asistentes y 28 delegados oficiales gubernamentales[122].

Las exposiciones internacionales traen consigo el aumento de congresos internacionales y, a su vez, favorecen la aparición de nuevas ONG internacionales. El cuadro de los congresos internacionales, que figura a continuación, permite constatar la interdependencia existente entre las exposiciones, los congresos, y las organizaciones internacionales no gubernamentales.

Las cifras del cuadro 5 corresponden al periodo que va de 1865 hasta principios de la Primera Guerra Mundial. A finales del siglo XIX, el número de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales aumentó considerablemente.

Esto dio lugar al surgimiento de una competición entre las ciudades con el fin de patrocinar dichas Conferencias. En 1889 y 1900, por ejemplo, el gobierno francés ofrecía subvenciones a las ONG internacionales, para retener las conferencias en París[123]. Bruselas también les dio la bienvenida a las organizaciones internacionales. Se estima que, desde el Congreso de Viena hasta 1914, se desarrollaron en Bruselas un tercio aproximadamente de las conferencias internacionales[124]. Este hecho puede atribuirse, en parte, al deseo de establecer una nueva identidad al nuevo Estado belga. En 1867, 1878, 1989 y 1900 se desarrollaron las Exposiciones Universales de París, y en 1910 la Exposición Universal de Bruselas. Estas ciudades albergaron, respectivamente 13 de 20, 32 de 47, 87 de 97, 127 de 175 y 76 de 187, reuniones internacionales desarrolladas durante estos años[125].

---

[121] Ibídem

[122] SPEECKAERT, G-P: *Op, cit*, p 147.

[123] WILLETTS, P: *"The conscience of the world"* .*Op, cit*, p19.

[124] SPEECKAERT, G.P: "A glance at sixty years of activity (1910-1970) of Unión of International Associations", en *Unions of International Associations*, 1910-1970: *Past, Present, Future. Brussels.* Unions of International Associations Document 17, 1970, p20. CONINCK de,G.; "150 Années de Congres Internationaux en Belgique (1830-1980)" en *Transnational Associations* 1980 (6-7) pp 315-318.

[125] UNION DES ASOCIATIONES INTERNATIONALES, *Op , cit*, pxi

Cuadro 5 . Evolución de las exposiciones internacionales y congresos internacionales

Años	Lugar de las reuniones y exposiciones	Congresos celebrados en los lugares de las exposiciones	Número de Congresos	ONG nuevas
1865			8	5
1866			4	2
1867	París	13	20	4
1868			4	1
1869			9	1
1870			1	-
1871			5	1
1872			14	4
1873			11	4
1874			14	2
1875			9	7
1876	Filadelfia	6	20	4
1877			15	3
1878	París	32	47	3
1879			13	2
1880			25	2
1881			27	4
1882			15	1
1883			23	5
1884			13	2
1885			21	6
1886			21	7
1887			16	3
1888			26	2
1889	París	87	97	14
1890			26	7
1891			32	6
1892			36	9
1893			68	6
1894			46	9
1895			44	10
1896			53	6
1897			63	11
1898			53	6
1899			48	6
1900	París	127	175	19
1901			49	11
1902			78	9
1903			64	11
1904	San Petersburgo	13	106	17
1905	Lieja	52	141	38
1906			122	15
1907			133	28
1908			130	36
1909			84	19
1910	Bruselas	76	187	43
1911			152	31
1912			165	19
1913			180	21
1914			125	4

Fuente: SPEECKAERT, G.P; Un siècle d'èxpostions universelles. Leur influence sur les congrès internationaux, in Bulletin NGO-ONG, 1951, N°.10, p 270. UNION DES ASOCIATIONS INTERNATIONALES. *Op, cit*, pp3-45.

Asimismo las cifras- del cuadro 5- presentan estrechas analogías con la situación de entre las dos guerras, también con la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, por lo menos en lo que concierne el número de congresos desarrollados durante las exposiciones internacionales.

Hemos abordado únicamente la situación anterior a 1914, por el carácter específico que reviste el desarrollo de las ONG internacionales después de la Primera Guerra Mundial. La creación de la Sociedad de Naciones y la creación de las Naciones Unidas dieron ambas un carácter nuevo. Estas organizaciones internacionales introdujeron, en la evolución histórica de las organizaciones internacionales no gubernamentales, un factor nuevo, que les dio mayor estabilidad y un mayor crecimiento a este tipo de organizaciones.

5. La Sociedad de Naciones y las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales.

Tras la eclosión de las organizaciones internacionales en la segunda mitad del siglo XIX, pronto se procedió a distinguir entre organizaciones públicas y organizaciones privadas, términos éstos aún en uso en la doctrina anglosajona. Se esperaba que la Sociedad de Naciones supusiera una inflexión con la evolución de las organizaciones internacionales no gubernamentales. El reconocimiento formal de las organizaciones internacionales no gubernamentales por la Sociedad de Naciones se limitó a unos casos específicos[126].

El artículo 25 del Pacto de la Sociedad de Naciones dice:

> Art 25. los Miembros de la Sociedad se comprometen a fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja debidamente autorizadas que tengan por objeto el mejoramiento de la salubridad, la defensa preventiva contra las enfermedades y el alivio de los sufrimientos del mundo.[127]

Cuando la Sociedad de Naciones inició su trabajo, tuvo la intención de hacer una interpretación amplia del artículo 24 del Pacto de la SdN, con el fin de fundamentar las

---

[126] MERLE, M: *La Vida Internacional*, Tecnos, Madrid. 1965. p 255. Respecto al reconocimiento de la Sociedad de Naciones de las organizaciones internacionales no gubernamentales, Marcel MERLE dice que la Sociedad de Naciones no había reservado ningún lugar a estas organizaciones, que, sin embargo, antes de toda iniciativa estatal habían creado y mantenido la tradición del internacionalismo.

[127] Texto del Pacto en Manual de la Sociedad de Naciones. Ginebra. 1935. p 252..

múltiples y variadas relaciones que, en la práctica, la Sociedad mantuvo con diversas Organizaciones no oficiales.

Art 24.

1. Todas las oficinas internacionales anteriormente establecidas por tratados colectivos quedarán colocadas, contando con el asentamiento de las partes, bajo la autoridad de la Sociedad. De igual manera se procederá respecto de cualesquiera otras oficinas o comisiones que ulteriormente se creen para la resolución de asuntos de interés internacional.

2. Para todas las cuestiones de interés internacional reguladas por convenios generales, pero no sometidas a la intervención de comisiones u oficinas internacionales, la Secretaría de la Sociedad si las partes lo piden y el consejo consiente en ello, deberá reunir y distribuir toda clase de datos útiles y prestar toda la ayuda que sea necesaria o conveniente.

3. El Consejo podrá acordar que entren a formar parte de los gastos de la secretaría los de alquiler de oficina o comisión bajo la autoridad de la Sociedad.

Se inauguraba así el nuevo sistema orbital de las relaciones inter-institucionales entre la organización general -interestatal- que era el eje al que aparecían conectados distintos organismos oficiales o privados.

La distinción conservó todo su valor dentro de la Sociedad de Naciones (artículo 24 del Pacto Constitutivo), que se refería sólo a las Oficinas internacionales establecidas por tratados colectivos. Se le había dado una interpretación extensa con el fin de fundamentar las múltiples y variadas relaciones que la Sociedad de Naciones había mantenido con diversas organizaciones no oficiales (no gubernamentales)[128].

Sin embargo, esto no se produjo exactamente a parte del crecimiento, ya que no existía una base legal en la que se especificasen las relaciones entre la Sociedad de Naciones y las organizaciones internacionales no gubernamentales. Se esperaba una interpretación extensiva del artículo 24 del Pacto de la Sociedad de Naciones, pero no se produjo esa interpretación que dependía de la buena voluntad manifestada en uno u otro momento.

De manera informal, puede decirse que la presencia de las ONG era un hecho establecido. Podemos citar el ejemplo de la reunión anual de la Confederación Internacional de la Liga de Sociedades de las Naciones, para presentar al Presidente de la Asamblea de la SdN las resoluciones que se habían aprobado en la Conferencia. Las resoluciones adoptadas se publicaban en el Diario de la Asamblea.

---

[128] Texto del Pacto en Manual de la Sociedad de Naciones. Ginebra. 1935. pp 250-251.

Pero las **relaciones formales** no se llegaron a desarrollar en el artículo 24, en el sentido de concederles facilidades concretas a los representantes de las ONG debidamente acreditados en la Sociedad de Naciones; por ejemplo para permitirles asistir a las reuniones de los órganos de la Sociedad de Naciones. Tampoco se les otorgaba la documentación necesaria para asistir a estas reuniones.

No cabe ignorar que antes de la formación de la Sociedad de Naciones, muchas de las asociaciones internacionales tenían poder sobre los Comités de la Liga de Sociedades. Estas asociaciones tenían los mismos derechos y privilegios que los Estados miembros, pero esto se fue perdiendo poco a poco, hasta que llegó a resultar extraño el hecho de que estas asociaciones participasen con los mismos derechos y privilegios que los gobiernos de la SdN [129]. El Comité de Asuntos Sociales fue reorganizado en 1936 y llego a ser completamente gubernamental. A pesar de que muchas de las organizaciones internacionales privadas, fueron invitadas para asesorar sobre algún tema *ad hoc*, fue eliminada la capacidad que tenían las ONG de participar en las discusiones del Comité[130].

En general, las relaciones entre la SdN y las ONG internacionales cambiaron radicalmente. En un primer momento, la Sociedad de Naciones no estaba interesada en las opiniones de las ONG internacionales, pero sí estaba dispuesta a facilitar información sobre ellas. La Sociedad de Naciones publicó el Boletín de información sobre la *Organización Internacional de Trabajo* (OIT), desde 1922 hasta 1938. También la SdN publicó el *Amuario de Organizaciones Internacionales -Handbook of International Organizations-* y además otorgó a las ONG internacionales acceder de forma limitada a su biblioteca.[131]

Es de interés señalar, que la Secretaría de la Sociedad de Naciones, con la ayuda de Henry La Fointane y Paul Otlet, directores de la Unión de Asociaciones Internacionales (*Union des Associations Internationales)* de Bruselas, publicó una lista de uniones, asociaciones, instituciones, comisiones, y oficinas, de carácter internacional, lo que supuso una contribución importante al desarrollo de las organizaciones internacionales no gubernamentales. Esta lista en cuestión fue publicada en noviembre de 1919. Posteriormente, se pasó a la elaboración de un Directorio de las organizaciones internacionales, cuya primera edición aparece en marzo de 1921[132], una segunda en 1923, y otras en 1926, 1929, 1939 y 1938.

---

[129] WILLETTS, P: *Op, cit* p 23.
[130] WHITE, CROMWELL, L: *Op, cit*, p 254.
[131] Ibidem, p 251.
[132] SOCIETÉ DES NATIONS. Repertoire des Organisations Internationales. Geneve.1921.

En 1921, la Sociedad de Naciones estableció la Organización de la Salud, la cual incluía entre sus funciones:

> f) Colaborar con la Sociedad Internacional de la Cruz Roja, y otras sociedades similares bajo la supervisión del artículo 25 del Pacto de SdN.
>
> g) Aconsejar a las organizaciones voluntarias internacionales en materia de salud.

El Comité de Salud, estaba compuesto por una selección equilibrada -geográficamente- de especialistas de salud pública, además de por un representante de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y otro de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja. El representante de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, el Dr, Santoliquiano, en su tercera Conferencia, declaró lo siguiente: *debería haber un intercambio mutuo de documentos y propuestas; y la Liga debería extender su posición de ofrecer ayuda a la Sección de Salud de la Sociedad de Naciones.* De hecho, la Liga contribuyó financieramente al trabajo realizado por la Organización de la Salud[133].

Similarmente, en otros campos, la SdN comenzó su trabajo colaborando estrechamente con las asociaciones internacionales no oficiales. La Cámara de Comercio Internacional representaba los intereses comerciales y económicos a través de todo el mundo. En 1927 se estableció el Comité Económico Consultivo de la Sociedad de Naciones. En la conferencia del Comité Económico Consultivo de SdN participaron entre veintisiete y treinta dos funcionarios, unas veces con derecho a voto y otras no, y en 1928 fueron una parte del Acta Final de la Conferencia de la Sociedad sobre restricciones en las importaciones y exportaciones[134].

Otro campo social en el que la SdN se interesaba activamente fue el de la trata de blancas: la contratación de mujeres para la prostitución, con frecuencia en países extranjeros.

La Agencia Internacional para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños fue representada, en la Sociedad de Naciones, por un Comité Asesor Permanente para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños. La cooperación entre ambas organizaciones había sido indispensable para la firma del acuerdo internacional de 1904, y continuó su actividad en los puertos y en las estaciones de ferrocarril, manteniendo abierta la cooperación con las autoridades locales. Como resultado de esta cooperación se firmó,

---

[133] Public Record Office file FO371/8321; item 137, Citado en WILLETTS, P; *Op, cit* p23.
[134] WHITE CROMWELL, L: *Op, cit*, p31.

en 1910, un convenio sobre la trata de blancas. El *Comité Asesor Permanente para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños* se dividió posteriormente en dos, uno para las mujeres y otro para los niños[135].

La Sociedad de Naciones estableció en su artículo 23 (c):

> c) Confiarán a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños y al trafico del opio y demás drogas perjudiciales.[136]

Los comités no sólo tenían representantes de los gobiernos, sino también de movimientos privados de reforma de la Organización de la Salud de la SdN y de la OIT. El *Comité sobre el Tráfico de Mujeres* ayudó a descubrir dicho tráfico de Europa a América Latina y otras zonas.

La Federación Internacional de Ayuda a las Mujeres Jóvenes, asesoraba al Comité Consultivo Permanente para la Protección de los Niños y Jóvenes, así se asentaba una nueva forma de trabajar.[137]

Otra organización intergubernamental, que trabajaba más estrechamente con el sector no gubernamental, era la OIT, constituida en 1919. Esta organización tiene una estructura tripartita. A su Conferencia anual asisten cuatro delegados (dos por parte del gobierno, uno por parte de los trabajadores, y otro por parte de los empresarios). Se fomentó desde la OIT la formación de la Federación Internacional de Sindicatos (FIS), que constituyó una parte activa de la OIT. La OIT, sin el apoyo de la FIS, no habría sido capaz de realizar sus objetivos.[138]

El *Instituto Internacional de Cooperación Intelectual*, establecido en París en 1923, ha trabajado desde sus inicios estrechamente con las ONG internacionales. La secretaría del Instituto proveyó servicios para el Comité de Asociaciones Internacionales, y para el Comité Internacional de Asociaciones de Estudiantes- modelo este que seguirá la UNESCO[139].

La existencia misma de la Sociedad de Naciones era un gran apoyo moral para las ONG internacionales, que comenzaron a crecer entonces, a consolidar sus

---

[135] LUARD, E: *Organismos Internacionales. El Marco Naciente de la Interdependencia.* Manual Moderno, S.A, México. 1979.p 175

[136] Véase el Pacto de la Sociedad de Naciones.

[137] WHITE CROMWELL, L: *Op, cit* , p184.

[138] Ibídem, p 81.

[139] Véase, capítulo referente a las relaciones de cooperación entre la UNESCO y las ONG.

organizaciones y a tomar importancia en las relaciones internacionales. Esta situación mejoró algo a partir de la *Conferencia de Desarme de 1932*[140].

Como se ha señalado, las relaciones entre los organismos de la Sociedad de Naciones y las asociaciones internacionales eran de carácter no formal, es decir, no tenían ninguna base legal, aumentando o disminuyendo de intensidad estas relaciones según las necesidades de la Sociedad de Naciones y las consultas técnicas, que las ONG podían desarrollar con la Sociedad de Naciones. Varias asociaciones estaban representadas, por sus expertos y técnicos, en el seno de los diferentes organismos creados por Sociedad de Naciones. Se analizarán estas relaciones de cooperación, de forma más detallada, en la segunda parte de este trabajo, donde se tratara de abordar las relaciones entre las organizaciones internacionales no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales.[141]

6. La participación de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales en la creación de las Naciones Unidas.

La Segunda Guerra Mundial puso de relieve la importancia de la consulta y el diálogo para identificar las potenciales causas de fricción y evitar futuros conflictos. Durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), las organizaciones internacionales no gubernamentales no participaron en las tempranas discusiones sobre la Carta del Atlántico (1941), en la Declaración de las Naciones Unidas en 1942, ni en la Conferencia de Dumbarton Oaks (1944). A pesar de no participar en la Conferencia las organizaciones no gubernamentales nacionales (ONG nacionales)- sobre todo las organizaciones religiosas- mantuvieron sus actividades, por eso debemos reconocer el trabajo realizado por estas organizaciones. Podemos citar la labor realizada por el Arzobispo de Canterbury y el Moderardor de la Iglesia de Escocia y el Moderador del Consejo Federal de las Iglesias Libres, que emitieron una declaración en marzo de 1944, en la que discutían el futuro de Europa e hicieron que se incluyesen algunas sugerencias prácticas para tomar una acción común para restaurar y revitalizar a las asociaciones e instituciones locales, nacionales e internacionales que estaban incluidas especialmente en la tradición cultural y social de Europa[142].

---

[140] PICKARD, Bertram: "Pre-UN Contacts between International Non-governmental Organizations and Inter-Governmental Organizations", en Associations Internationales, 1955, Nº, 9, p 575.

[141] Véase segunda parte de este trabajo.

[142] British Survey, vol. V.nº 14. 1994

Otras organizaciones que debemos mencionar, por su papel realizado durante esta época, son **el movimiento sindical** y la **Unión de la Liga de las Naciones y la Comisión de Organizaciones para el estudio de la Paz**, que presionaban para mantener un sistema internacional mejor.

La propuesta de Dumbarton Oaks para crear una nueva organización intergubernamental que fuese menos ambiciosa que lo había sido el Pacto de la Sociedad de Naciones. La Liga se había comprometido a emprender actividades considerando que la propuesta de Dumbarton Oaks era la creación de una organización que coordinase, de alguna manera, las actividades llevadas a cabo por otras organizaciones. Las organizaciones no fueron definidas claramente, pero por su implicación estas tenían que ser organizaciones intergubernamentales, siguiendo el modelo de la Oficina Internacional del Trabajo.

La propuesta de Dumbarton Oaks de los principales aliados (Reino Unido, Estados Unidos, Unión Soviética y China) se basaba en los trabajos preparatorios del Departamento de Estado de Estados Unidos. Así se hicieron las bases para la discusión de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en San Francisco en 1945. En la Conferencia de San Francisco asistieron representantes de cincuenta gobiernos. Muchos de estos gobiernos que participaron en la conferencia tenían la ventaja de que las discusiones públicas no causarían problemas en sus países. Además muchas de las ONG tenían relación con varios temas de la vida humana, tales como: la discriminación de las mujeres, discriminación religiosa, desigualdad racial, situación de la mujer, entre otros; pero las ONG no estaban allí para influir y presionar sobre sus gobiernos. No debemos olvidar que las asociaciones americanas eran las únicas que podían asistir a las reuniones que se estaban celebrando. La distancia era uno de los problemas con el que se encontraban las ONG, pero este no era el único. Un grupo de ONG del Reino Unido no pudieron asistir a las reuniones ya que fueron torpedeadas en el Atlántico y tuvieron que volver al Reino Unido[143]. Las ONG americanas contaban con más ventajas que el resto de ONG. El gobierno americano invitó a cuarenta y dos ONG a que enviasen representantes como consultores de la delegación de Estados Unidos; además asistieron como observadoras ciento sesenta ONG americanas a la *Conferencia de San Francisco*.

Todo esto preocupó al gobierno del Reino Unido, ya que estas personas sabrían lo que estaba pasando en los comités y subcomités, y no dudarían en utilizar esa información en su propio beneficio. Es más, el grupo incluyó a dos organizaciones, a la

[143] Bristish Survey, vol VI, nº 16, August 1945, p 3

Conferencia Judía de América y al Comité Judío Americano, que podían causar un cierto malestar sobre el problema de Palestina. Los consultores instaron a que " hubiera algún orden que sirviera de canal para establecer organizaciones nacionales e internacionales, con carácter no gubernamental que podría llamar la atención de la Organización ".[144]

Bajo la dirección de James T. Shotwell que participó en la fundación de la **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) en 1919, un grupo de representantes americanos de diversos sectores - tales como la agricultura, el comercio y la educación- crearon una ONG que se llamaba así misma *ABLE*[145]. Esta propuso cuatro cambios al proyecto de la Carta constitucional de la ONU. Pensaban que el Consejo Económico y Social debería: mantener conferencias regulares con las ONG para que éstas presentasen sus sugerencias y recomendaciones; coordinar las actividades de las organizaciones especializadas; agregar a sus actividades la educación; establecer comisiones para la educación y los derechos humanos[146]. Además de estas sugerencias se introdujeron otros cambios.

La **Conferencia Mundial de Sindicatos** (CMS) ,celebrada en febrero de 1945 en Londres, reunió a varias *confederaciones de sindicatos.* En esta reunión participaron la **Confederación de Sindicatos** de Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, la Unión Soviética, y América Latina, que dio lugar a la constitución de una nueva organización de sindicatos " **Federación Sindical Mundial** " (FSM[147]). Durante la primera semana de la Conferencia de San Francisco, los representantes de la FSM enviaron un memorándum en el que solicitaban la admisión para participar en la Conferencia de San Francisco. Ellos querían que su nueva organización participara en la creación del Consejo de Seguridad y del ECOSOC. Inicialmente el Comité preparatorio de la Conferencia invitó a la CMS a enviar a sus representantes, pero Estados Unidos y la oposición británica hicieron que la invitación se rescindiese. A pesar de las dificultades que encontraron la CMS continuó presionando para poder participar en la Conferencia con el apoyo de la Unión Soviética " mientras que la **Federación de Trabajadores Americanos** (FTA) sugería que el Consejo Económico y Social debía estar formado

---

[144] PICKARD Bernard: "Arrangements to be made for international non-governmental organisations in the UN system"; London, 1945. Citado en SEARY, Bill:"The Early History"en WILLETS P: *"The Conscience of the World"Op, cit,* p 26

[145] CHIANG PEI-HENG: *Non -governmental organizations at the United Nations. Identity, Role , and Function.* Praeger, New York, 1981. p 40

[146] Ibídem, p 41.

[147] La Federación Sindical Mundial es la mayor organización de sindicatos, instituida el 3 de octubre de 1945 en París por el I Congreso Mundial de Sindicatos, en el que formaron parte todas las, entonces, principales sindicales, con excepción de la Federación de Trabajadores Americana. En 1949 el ala reformista se separó formando la Confederación Internacional de Sindicatos Libres.

por los representantes de los trabajadores de los diversos sectores de la agricultura y del comercio"[148].

Otras ONG también querían participar en la Conferencia para asegurarse que los sindicatos no serían las únicas organizaciones con derecho a participar. Asimismo varias de las comisiones gubernamentales de los países más pequeños estaban buscando la manera de fortalecer el papel de la Asamblea General (AG) y del Consejo Económico y Social (ECOSOC), para poder ampliar el margen de responsabilidad de las Naciones Unidas.

Bajo la presión ejercida, por las ONG americanas, la CMS y los países más pequeños, los países aliados aceptaron hacer algunos cambios en la propuesta de Dumbarton Okas. En la Carta, a las provisiones de educación se le agregaron las de salud y las de derechos humanos. En la práctica, los sectores de educación y salud no eran importantes para las Naciones Unidas, ya que la mayoría de estos campos sería emprendido por instituciones especializadas separadas (UNESCO,OMS). El Consejo Económico y Social (ECOSOC) preparó la Comisión de derechos humanos especificando que era de gran importancia para la creación de un órgano principal, como lo habían sido anteriormente, el desarrollo de las convenciones sobre derechos humanos, para que supervisara los procesos.

En la versión final de la Carta constitucional de la ONU no se hacía ninguna mención al papel que podrían desarrollar las ONG en los asuntos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. La delegación de Estados Unidos se opuso desde el principio a que las ONG participasen en el ECOSOC. Pero al diseñar el Comité contrajo el compromiso de que mantendría la consulta con participación y sin derecho a voto de las ONG. El gobierno americano cedió y aceptó la idea con la intención de presionar a los consultores de las ONG.

Hasta este momento se había sobrentendido que sólo las ONG internacionales tendrían un papel en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, en ese momento, en los Estados Unidos el movimiento sindical se dividió en dos cuerpos diferentes, el **Congreso de Organizaciones Industriales** (CIO) y la **Federación de Trabajadores Americanos** (FTA). La propuesta de que sólo las ONG internacionales podrían estar representadas cubría al CIO como miembro de CMS, pero no a la **Federación de Trabajadores Americanos**, que no pertenecía a ninguna federación internacional. Con el fin de que se incluyese la CIO y FTA y para evitar la posibilidad de que se formase

[148] CHIANG PEI-HENG:*Op, cit,* pp39-51. SEARY, B: "The Early History" en WILLETTS, P: "*The conscience of the world*". *Op, cit,* p 26. .

una camarilla americana contra la ONU, la delegación americana propuso en el bosquejo del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que incluyese, que las organizaciones nacionales también pudieran ser incluidas. La redacción del artículo 71 fue aceptada y llegando a ser parte de la Carta de Naciones Unidas:

> "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y si a ello hubiese lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembros de las Naciones Unidas."

En ese momento se vio como una previsión bastante limitada, pero este tema lo abordaremos ampliamente en un capítulo posterior.

CAPÍTULO II

Concepto, Clasificación y Régimen Jurídico de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

CAPÍTULO II

Concepto, Clasificación y Régimen Jurídico de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

En este capítulo se pretende reducir la complejidad de las organizaciones no gubernamentales y abordar el análisis del estatuto jurídico[149] y los diferentes niveles de reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones y fundaciones[150]) ante los diferentes actores de las Relaciones Internacionales. Pretendemos dar una visión general del concepto, que aclare algunas características específicas sobre el origen, naturaleza jurídica e institucional, fines que persiguen, objetivos que promueven, tendencias ideológicas que representan (políticas, religiosas, entre otras...). Por tanto, no pretendemos realizar una síntesis que englobe toda la materia, sino destacar algunas particularidades que nos sirvan de base para la comprensión de la adecuada reglamentación jurídica, unos oportunos mecanismos de aplicación y su incidencia en las relaciones internacionales.

Es difícil introducirse en el estudio de las organizaciones no gubernamentales (ONG) actores de las relaciones internacionales, sin hacer previamente una referencia a la razón de ser de las mismas. El estudio de este fenómeno es especialmente delicado, ya que, si es bastante fácil identificar a los Estados en cuanto actores de las relaciones internacionales y a las organizaciones intergubernamentales (OIG), es mucho más complicado localizar e identificar el origen y reconstruir el trazado de las acciones e intervenciones que constituyen la *red de las relaciones transnacionales.*

---

[149] Desde la perspectiva del *status jurídico*, se ha tendido a tratar junto con las asociaciones a las fundaciones de fin o interés internacional. En la reunión de Bahth (1950) del Instituto de Derecho Internacional, se sugirió, por parte de M. HUBER y E. BOREL, introducir en el proyecto sobre el estatuto de las asociaciones internacionales, una cláusula de asimilación a las asociaciones de las fundaciones con fines similares a los de estas. Véase: Annuaire de Droit international, 43-I. 1950: 562, 605, 614.

[150] Sobre asociaciones y fundaciones véase: CAMPUZANO, DIAZ, B: "Las fundaciones extranjeras en la nueva ley sobre fundaciones"; en BIMJ; 5 de junio de 1995, pp 3205-3225; DE LORENZO GARCÍA, R, *El nuevo Derecho de fundaciones.* Marcial Pons. Madrid. 1993; GARCÍA DE ENTERRIA, E: "*Constitución, fundaciones y sociedad civil*", en *Las fundaciones en la sociedad civil,* Curso dirigido y coordinado por Rafael DE LORENZO GARCÍA y Miguel Angel CABRA DE LUNA, Civitas. Madrid. 1992; CAFFARENA LAPORTA, J: *El régimen jurídico de las fundaciones: estudio para su reforma.* Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1991; FERNÁNDEZ FARRERES, G: *Asociaciones y constitución.* Civitas. Madrid. 1987; SANCHÉZ DE FRUTOS; R.G: "La asociación. Su régimen jurídico en el Derecho español", en RCDI, 1965, pp 883-900.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales no son un fenómeno reciente, ya que éstas aparecen en el siglo XIX y se perfilan durante la segunda mitad del siglo XX. Se puede decir que es en la década de los ochenta cuando los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y la opinión pública descubren no su existencia, sino su utilidad. En esas fechas, se descubre asimismo el impacto positivo y negativo del potencial de las ONG dentro de la sociedad internacional.

La sociedad internacional, a pesar de ser básicamente intergubernamental, está compuesta por una pluralidad de entes, unos destinatarios de derechos y deberes internacionales (los Estados y las organizaciones intergubernamentales), y otros, como las organizaciones internacionales no gubernamentales que, sin tener personalidad jurídica internacional, actúan en la esfera internacional.

Así, la sociedad internacional, predominantemente interestatal, presencia la creación de una **Comunidad Internacional no gubernamental**[151], que tiene la intención de cooperar y de esforzarse de manera colectiva en la solución de los problemas de interés común; lo que propicia una cierta institucionalización de la misma. Los Estados se dotan, asimismo, de estructuras de cooperación: Organizaciones Intergubernamentales (OIG), y, paralelamente a ellas, surge un fenómeno de cooperación entre fuerzas privadas no gubernamentales por encima de las fronteras estatales. Lo que ha favorecido la aparición de una densa trama de relaciones transnacionales que obedece a la existencia de unos intereses, solidaridades y contactos, que transciende los límites del Estado nación, y que no va a estar controlada por los órganos centrales, encargados de la política exterior de los gobiernos, ni gestionadas por las OIG[152].

La participación de las ONG, en la cooperación internacional, es cada día más importante. De los primitivos pequeños grupos de voluntarios dedicados a labores de asistencia humanitaria, las ONG se han convertido en verdaderas organizaciones internacionales de apoyo y fomento a acciones conducentes a cambios económicos y sociales en regiones y sectores deprimidos del mundo. De reducidos presupuestos, nutridos

---

[151] Utilizamos el término " Comunidad Internacional no gubernamental " para abarcar a la multitud de organizaciones privadas sin fines de lucro, de asociaciones voluntarias, fundaciones y de grupos informales que trabajan en mayor o menor escala para la cooperación y que expresan la fe en el trabajo en grupo y la voluntad de actuar unidos en aras de la eficacia. Estas organizaciones no gubernamentales (asociaciones internacionales), que han cristalizado en estas tres últimas décadas en el escenario internacional, agrupan una multitud de iniciativas heterogéneas y difícilmente calificables; están situadas en el ámbito intermedio entre las instituciones públicas y el mercado.

[152] SOBRINO HEREDIA; J.M: " La determinación de la Personalidad de la Personalidad Jurídica de las Organizaciones no Gubernamentales: Contribución del Consejo de Europa ". REDI, vol. XLII, 1990. pp101-124.

inicialmente por aportes privados, se han transformado en grandes agencias de financiación internacionales que canalizan recursos tanto privados como públicos.

La **sociedad internacional** es consciente de que sin la existencia de las organizaciones no gubernamentales, y su participación en la canalización de ayudas, se perdería una buena parte de las iniciativas públicas y privadas. Aquellas son la expresión de una sociedad que no se resiste a dejar toda la iniciativa a la acción de los Estados, por otra parte indispensable, aunque insuficiente, en la lucha contra la injusticia y sus secuelas en el mundo actual. Junto a las acciones de las organizaciones intergubernamentales, actúan corrientes, flujos y movimientos que se escapan del control de los Estados, y que transcienden el marco de lo gubernamental, configurando, por oposición a la sociedad cerrada de los Estados, una sociedad abierta y activa de hombres[153].

La iniciativa privada es prueba de la espontaneidad que se manifiesta en el plano internacional, gracias a la solidaridad internacional y al margen de toda iniciativa gubernamental y/o intergubernamental aparecen estas organizaciones no gubernamentales. Pero también existen excepciones ya que no todas las ONG han sido constituidas por la iniciativa privada, sino que varias ONG han sido constituidas gracias a la iniciativa de alguna que otra OIG o Estado. La proliferación de las ONG se ha beneficiado de la creación de numerosas organizaciones intergubernamentales que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial, para mantener la Paz en el Mundo.

1. ¿Qué son las Organizaciones No Gubernamentales?.

No hay un nombre estándar para referirse a los grupos que intentan influir en la política mundial. Una variedad de términos se han usado a lo largo de la historia del siglo XIX y XX, para describir a los grupos organizados voluntariamente por personas; así algunos autores como P.WILLETTS[154] , J. MEYNAUD[155] y S.EHRLICH[156] utilizan el

---

[153] Sobre el itinerario de lo *internacional a lo transnacional*, puede consultarse la obra colectiva publicada a iniciativa de la Union des Associations Internationales. "La nouvelle Société ouvert". Bruxelles. 1973. KEOHANE O. R and NYE, J- .S. (eds): *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press. Cambridge Mass,1971; KEOHANE , O. R and NYE J-.S: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little Brown,Boston. 1977. SUY, E: "De l'International au Transnational" en *Assocaitions Transnationales* 1980 (8-9).pp 350-351.CHEVALLIER; J.M: "Vie Associative et Transnationalite" en *Associations Transnationales*, 1980 (12). pp 496-507.

[154] WILLETTS, P: *Pressure Groups in The Global System: Ther Transnational Relations of Issue - Orientated Non - Governmental Organisations* . Frances Printer (Publishers), London. 1982.

[155] MEYNAUD, J: *Les groupes de pression internationaux.* Études de Science Politique. Lausanne. 1961.

[156] EHRLICH, S: *Le Pouvoir et les Groupes de Pression* Étude de la Structure Politique. Mouton& Sorbonne. París. 1971.

término " **grupos de presión** " . Mientras que otros como FINER[157] prefieren hablar de " **grupos de interés** ", para referirse a lo que hoy denominamos ONG.

Si hacemos un poco de historia, podemos señalar que la denominación de organización no gubernamental (ONG) aparece utilizada por primera vez a finales de la década de los años cuarenta, en documentos de las Naciones Unidas, (como se puede ver en el apartado 2). Esta denominación fue establecida por la ONU para diferenciar a estas organizaciones de las organizaciones intergubernamentales. Como ya se ha señalado, el término ONG se refiere a un universo amplio de instituciones, cuyo único elemento en común es simplemente su no-pertenencia a ámbitos gubernamentales. Antes de la Primera Guerra Mundial, a estas organizaciones se las conocía por el nombre propio de cada organización, y no existía un nombre genérico que englobase a todas ellas [158], y, antes de la Segunda Guerra Mundial, se las conocía como " organizaciones internacionales privadas ". Por no depender de las administraciones estatales, en ciertos casos se las conceptualiza como instituciones " **privadas**". En otros casos, prefieren definir a las ONG como " **grupos de presión** "o como " **privadas**"; como " **instituciones del tercer sector** ", o como " **organizaciones autónomas** " , o, simplemente, diferenciándolas con la denominación de " **privadas de interés social**"; pero todas ellas se caracterizan por ser independientes, deberse a una causa, y estar constituidas por grupos de individuos que persiguen intereses comunes: *los individuos como recurso* [159] . El término ONG es pues confuso y, en ocasiones, un verdadero cajón de sastre, cuyo contenido apenas está ordenado o clasificado y no tiene un significado normalizado ni definitorio, debido a que no está perfectamente delimitada su naturaleza ni su campo de actuación[160].

En la última década ha cristalizado un nuevo **escenario social** que agrupa una multitud de iniciativas heterogéneas y difícilmente calificables; se sitúan en un ámbito intermedio entre las **instituciones públicas** y el **mercado.** Cooperativas sociales, asociaciones ciudadanas, organizaciones de voluntarios, comunidades parroquiales, centros de empleo protegido, empresas de inserción... son algunas manifestaciones de este nuevo

---

[157]FINER.E.S: *The Anonymous Empire.A study of the lobby in Great Britain.*London. 1958.Citado en EHRLICH, S: Op, cit, p12.

[158]WHITE CROMWELL, L: *International Non- Governemental Organizations: Their purposes, methods and accompplishments,* New York. 1968. p 3.

[159]NÚÑEZ-CORTES CONTRERAS, P; DEL LLANO SEÑARES, J: *Estrategias y Gestión en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).* Asociación para el desarrollo comunitario. Madrid, 1995, p13.

[160] HOLLOWAY, R: "NGOs: Losing the moral high ground", en *Transnational Associations.* 1998 (5). pp 233-248.

paisaje social. Aunque es imposible acotarle con fronteras definidas, comparten un aire de familia que en el debate más reciente se ha identificado como **Tercer Sector**[161].

En este sentido, la estructura institucional de las sociedades industrializadas de economía de mercado se caracterizan por la existencia de tres grandes sectores: **el Sector Público, el Sector Privado Mercantil , y el Sector Privado No lucrativo o Tercer Sector**[162].

El **Sector Público** esta formado por las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y las empresas públicas, su característica común es que el control último corresponde a representantes elegidos por la sociedad, o en general, a individuos o grupos legitimados por el poder político.

El **Sector Privado Mercantil** comprende las entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro y son controladas en última instancia por propietarios privados.

La sociedad se caracteriza cada vez más por la existencia de fenómenos asociativos que son ajenos a la lógica del mercado y a la lógica del Estado, por lo que caen fuera de la esfera mercantil y de la esfera política, en la medida que no se rigen ni por **el beneficio ni por la autoridad.** Este conjunto de iniciativas constituye una realidad que ni es administrativa ni es mercantil. Junto a estos dos sectores relativamente bien delimitados coexiste un " **Tercer Sector** " mucho más complejo y heterogéneo cuyas entidades suelen definirse por exclusión, es decir, por su no pertenencia a ninguno de los dos sectores: **no son públicas**, pero tampoco persiguen **fines lucrativos.** La multitud de términos utilizados para denominarlas reflejan su enorme heterogeneidad y la dificultad de englobarlas en una

---

[161]El término"Tercer Sector" fue utilizado por primera vez por Etzioni en" The Third Sector and DomesticMissions"en 1973,para agrupar a las organizaciones e instituciones privadas no lucrativas, intentando poner de manifiesto que son una alternativa real a la empresa y al Estado en la provision de bienes y servicios. " Sobre el Tercer Sector véase: ÁLVAREZ DE MON,S; MARTÍN CAVANNA, J; MARTÍNEZ SÁNCHEZ; J.L: *El Tercer Sector: Retos y propuestas para el próximo milenio.* Madrid. Ministerio deTrabajo y Asuntos Sociales. 1998. CABRA DE LUNA, Miguel Angel: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el nuevo milenio.* Madrid. Escuela Libre Editorial. 1998.CABRA DE LUNA, M. A y DE LORENZO GARCIA, R: "La constelación de las Entidades no lucrativas: El Tercer Sector", en RODRIGUEZ- PIÑERO Y BRAVO FERRER, M y otros: *El Sector no Lucrativo en España.* Escuela Libre Editorial. Madrid. 1993. pp27-51. LOZA AGUIRRE;J: " Definición del Sector Social y Activiades que realiza.", en DE LORENZO GARCIA,R; CABRA DE LUNA, M.A: GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ,E: *Las Entidades no Lucrativas de Carácter Social y Humanitario.*Madrid. La Ley. 1991. pp 63-89. ASCOLI, V:"Estado de Bienestar y Acción Voluntaria", *en Revista Española de Investigaciones Sociológicas*,38. nº 119.1987.pp119-162.MONTSERRAT CODORNÍU,J: "Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo" en *Documentación Social* .nº 103. 1996. pp37-52 . GARCIA ROCA,J: "El Tercer Sector",en *Documentación Social* .nº 103. 1996. pp11-35. AAVV:" El Tercer Sector", en *Documentación Social* .nº 103. 1996 (abril-Junio).Monográfico.

[162] WEISBROD, B, A: "Toward a theory of the voluntary non profit sector in a Three-Sector Economy"., en PHELPS, E.S: *Altruism, Morality and Economic Theory.* Russell Sage Foundations. New York. 1975. Pp 171-195.

única definición. Se tiende a decir que **Tercer Sector** es todo lo que no es: Mercado o Estado. Es decir, se encuadra a una organización o a una entidad dentro de este Sector por exclusión. Así para indicar su diferencia con el Mercado se habla de *entidades no lucrativas* (Non Profit), y para diferenciarlo del Estado (Government) sus organizaciones reciben el nombre de no gubernamentales[163]. Si en el sector estatal domina **la coerción** y en el económico **el lucro,** en el " tercer sector " domina " el voluntarismo "[164]

Estas realidades, que cristalizan en un nuevo sector, poseen tal consistencia que pueden identificarse frente a otros sectores. El concepto de " sector " vendría a significar un ámbito social, dotado de consistencia física y de existencia propia e independiente, que tiene relevancia por sí mismo. Este **tercer sector** esta constituido por organizaciones formales, independientes, no lucrativas, autónomas y voluntarias. En consecuencia, el **tercer sector** sería el conjunto de las actividades productoras de bienes y servicios, sin fines de lucro, que comportan elementos expresivos e implicación personal. Siguiendo a ASCOLI[165] podemos decir que el Tercer Sector no es nada más que una mera convención cuyo único valor sería el de poder agrupar en una misma área todo lo no gubernamental y sin fin de lucro.

El interés principal de este apartado reside en tratar los problemas de la definición y analizar el valor mismo del término " organizaciones no gubernamentales ", como término que clasifica entidades muy diferentes, debido a su composición, origen y naturaleza jurídica. Sin embargo, este término es el que se ha impuesto con mayor frecuencia. Para referirse a las organizaciones internacionales no gubernamentales nos hemos encontrado con términos tales como: *academias, asociaciones, alianzas, confederaciones, conferencias, comisiones, consejos, comités, instituciones, federaciones, fundaciones, movimientos, organizaciones, redes, sociedades, uniones, entre otros; que proyectan sus actividades sin ánimo de lucro por encima de las fronteras de uno o más Estados.* El término utilizado no es lo más importante; lo significativo es la función que desempeñan éstas organizaciones. Debido a que se trata de una cuestión semántica, nosotros debemos decir que se le atribuye poca importancia a la cuestión, terminológica y que los investigadores suelen emplear los diversos términos admitidos, en el uso y práctica , para referirse a un mismo concepto substantivo: las ONG .

---

[163] CABRA DE LUNA, M. A y DE LORENZO GARCÍA, R: "La constelación de las Entidades no lucrativas : El Tercer Sector", en RODRÍGUEZ- PIÑERO Y BRAVO FERRER , M y otros: *El Sector no Lucrativo en España.* Escuela Libre Editorial. Madrid. 1993. pp27-51. GARCÍA ROCA,J: "El Tercer Sector",en *Documentación Social* .nº 103. 1996 (abril-Junio).pp11-35

[164]WUTHNOW, R: *Acts of compassion.* Princeton Univerity Press, Princenton. 1991. p.8. Citado en GARCÍA ROCA, J: *Solidaridad y voluntariado.* Sal Terrae. Bilbao. 1994.p163.

[165] ASCOLI, V:*Op,cit.*

Como se puede apreciar la denominación de las organizaciones no gubernamentales puede cambiar. Como se ha podido observar las ONG independientemente de la denominación con que aparezcan (asociaciones, organizaciones, fundaciones, cooperativas, sindicatos, uniones profesionales, o movimientos, entre otros) son agentes colectivos que intervienen en el proceso de transformación social: promoviendo cambios u oponiéndose a ellos. Son organizaciones netamente estructuradas e identificables con el fin explícito de agrupar a unos miembros con miras a la defensa y/ o la promoción de ciertos objetivos precisos, de connotación social generalmente. Muchas de las ONG internacionales actuales tuvieron su origen en **movimientos sociales confesionales o laicos,** que después con los años se han ido burocratizando e institucionalizando.

Siguiendo a ROCHER[166] un movimiento social es " una organización netamente estructurada e identificable, que tiene por objetivo explícito agrupar a unos miembros con miras a la defensa o a la promoción de ciertos objetivos precisos, de connotación social general ". Una definición más precisa de **movimiento social** es la propuesta por RASCHKE[167]:

> "...movimiento social es un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un nivel bajo de especificación de roles, y valiéndose de formas de acción y organización variables ."

Lo que más caracteriza a un movimiento social y a una ONG es el hecho de ser esencialmente reivindicativos: intentan dar a conocer y hacer triunfar unas ideas, unos intereses, unos valores, etc.,. En torno a esta acción reivindicativa se estructura la organización de cada movimiento social. La organización está al servicio de los fines y de la utilización de los medios. Pero, cualesquiera que sean los objetivos perseguidos y los medios elegidos, el movimiento social se caracteriza siempre por su proselitismo.

El concepto de agente colectivo no conlleva de modo alguno que sean movimientos o grupos unitarios. Tienden a caracterizarse por un elevado grado de pluralismo y diferenciación interna, por una multiplicidad de corrientes, tendencias y

---

[166] ROCHER, G: *Introducción a la Sociología General.* Herder, Barcelona; 1987,p 532.

[167] RASCHKE, J: *Soziale Bewegungen-Ein historisch-systematischer Grundrissziehun.* Campus Verlag, Francfort, 1985, p 77. Citado en: RIECHMANN,J; FERNÁNDEZ BUEY, F: *Redes que dan Libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales.* Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.p, 48.

formas de acción. Los movimientos sociales tienen un comienzo y un final. La constitutiva inestabilidad de los movimientos sociales hace que su continuidad sea problemática, oscilando entre el peligro de disolución y la institucionalización. La creación de organizaciones, por ejemplo, partidos políticos o asociaciones para representar intereses, no equivale sin más a la institucionalización; ésta se alcanza sólo cuando toda la actividad se agota en comportamiento organizativo pautado[168]. Los objetivos perseguidos por los **movimientos sociales** pueden variar hasta lo infinito. Dentro de un movimiento social pueden coexistir grupos con intereses, expectativas y concepciones del mundo notablemente diferentes: "nos referimos a las distintas ramas del movimiento obrero (socialdemócratas, anarquistas, comunista, cristiano), a los movimientos nacionalistas y regionalistas, a los distintos movimientos fascistas y al nacionalsocialismo alemán, al movimiento juvenil y naturalista alemán a comienzos de este siglo, al feminismo sufragista de finales del siglo pasado y comienzos del siglo XX, a los movimientos en pro del desarme nuclear articulados a mediados de los años cincuenta en Gran Bretaña y la República Federal de Alemania, a los movimientos populares de ayuda mutua en América Latina o la India (ayuda a la cooperación y al desarrollo, ayuda humanitaria, protección de los derechos humanos etc...), a los movimientos vecinales europeos y la Community Action estadounidense de los setenta, y naturalmente también a los llamados nuevos movimientos sociales, como son los movimientos estudiantiles, el movimiento pacifista, protección del medio ambiente, etc....". Como hemos podido apreciar su composición puede ser bastante heterogénea. La organización no define al movimiento, sino que éste es siempre más que las diversas organizaciones que engloba.[169] Algunos de los **movimientos sociales** se caracterizan por su capacidad y grado de organización, en otros la organización es mucho más débil.

Las ONG son movilizadoras y lo son mucho más que otras formas de acción político-social. La base del poder de estas ONG reside en la falta de institucionalización que tienen estas organizaciones y en apoyo activo que reciben de los miembros de la sociedad civil. Un **movimiento social** es forzosamente activo y salta a la palestra pública. Procuran ganarse adeptos, llamar la atención de la gente o de un cierto público y de las élites. Para poder sobrevivir estos actores, agentes de la sociedad civil deben mantenerse en constante movimiento. La norma es que las ONG

[168] Idem, p 50.
[169] Idem, p 48.

ocupen una posición mediadora entre los **movimientos sociales** y las Instituciones con las que se relacionan, o a la inversa, entre las instituciones que las inspiran y la sociedad en la que quieren influir. Estos actores intervienen provocando, impidiendo o anulando que se produzcan grandes cambios sociales. Lo que se proponen es transformar o impedir que se transformen las estructuras sociales más relevantes.

Algunas de las definiciones de uso corriente sobre las organizaciones no gubernamentales son estrechas y sectarias. Pasan por alto un aspecto notable de las ONG: su enorme variedad y diversidad de capacidades de la gran familia de las ONG. Las ONG del Tercer Mundo (también llamadas ONG del Sur) no son una copia exacta de las ONG del Primer Mundo (aveces denominadas ONG del Norte[170]).

Diversos autores han intentado diferenciar del conjunto de estas organizaciones a aquellas dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo que favorezcan a los sectores de menores recursos. Sin embargo, las definiciones y sus contenidos cambian de país a país- por ejemplo, existen claras diferencias entre lo que en España se define como ONG y lo que se entiende como tal en Estados Unidos, o en Francia, ya que el concepto engloba un conjunto de realidades organizativas heterogéneas, en cuanto a dimensión, ideología, estructura y sector de actividades. Es por ello difícil establecer un concepto universalmente válido que defina a todas las organizaciones no gubernamentales del Norte y del Sur, ya que nos encontramos con realidades muy diversas y a veces contradictorias.

El grupo más numeroso de estas organizaciones, lo constituyen las de carácter confesional - católicas, protestantes-, pero, en la última década, se ha extendido el fenómeno de las organizaciones no gubernamentales de carácter laico, dedicadas a diferentes actividades, como son: la cooperación al desarrollo; la asistencia social a marginados; la promoción y defensa de las libertades y derechos humanos; la ayuda de emergencia ante las catástrofes y desastres naturales o sociales; la ayuda humanitaria, la educación popular; la educación para la paz; la educación para el desarrollo y la organización social en las bases, entre otras. Como fenómeno en sí, tiene mucho que ver con la ampliación, en el Norte, de una nueva conciencia, manifestada en los nuevos movimientos sociales: mujeres, solidaridad con el Tercer Mundo, derechos humanos, paz,

---

[170]CERNEA, M. M.: *Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local.* Documentos para discusión del Banco Mundial. Banco Mundial. Washington. D.C.EE. 1988.p 9.

ecología, infancia...; también tienen que ver con la emisión de políticas presupuestarias favoreciendo la cofinanciación de programas sociales con la sociedad civil[171].

La variedad, a que nos hemos referido, proviene de la implantación, de la dimensión, de la estructura de la organización y el fin, de los objetivos de los múltiples grupos clasificados bajo este vocablo ONG.[172] En términos generales las "organizaciones no gubernamentales " se han definido como toda " *organización voluntaria de ciudadanos sin ánimo de lucro para realizar una acción internacional* "[173]. Pero no parece posible atribuir, con carácter general, las mismas características a todas las organizaciones clasificadas como no gubernamentales; aunque literalmente englobaría a casi todas las organizaciones que no dependan ni hayan sido creadas por un gobierno; el uso del término excluye a otras entidades igualmente ajenas a lo gubernamental, como es el sector empresarial.

Las ONG (nacionales e internacionales) como ya se ha señalado son de índole privada, y agrupan a particulares; a veces a personas públicas, pero nunca a Estados. Es importante señalar que las organizaciones no gubernamentales no tienen ni persiguen fines lucrativos, aunque están dotadas de medios materiales a menudo muy importantes, tienen asimismo personalidad jurídica, aunque no exista un estatuto internacional a este respecto, y su régimen jurídico depende del tipo o entidad de la que se trate. La definición oficial de estas organizaciones y la concepción de cada una, su naturaleza jurídica y las actividades que realizan varían de un país a otro.[174] De hecho, se han utilizado muchos otros nombres y se siguen utilizando; he aquí algunos de ellos: " **Organizaciones Sin Fines de Lucro**" (OLFS)[175] ; " **Organizaciones Voluntarias Privadas** (OVP)[176] "- en particular en los Estados

---

[171] IEPALA: " Las ONGD: cooperación no gubernamental *versus* cooperación oficial " ICE, Nº 702, Febrero 1992,pp 107-119.

[172] Se puede hablar aquí de asociaciones internacionales públicas o privadas, allí de organizaciones transnacionales, en otra parte de asociaciones internacionales transnacionales o también de organizaciones internacionales no gubernamentales.

[173] RIECHEY-VANCE, M: "The Art of Association: NGO's and Civil Society in Colombia" IAF, Country Focus Series:2 Rosslyn, 1991.

[174] GAMARA CHOPO, Y: *Fundaciones y Asociaciones no lucrativas en el Marco de la Comunidad Europea.* Real Instituto de Estudios Europeos.1992. p31. En el Reino Unido estas entidades están regidas por la Charity Law. La creación de una Charity esta sometida a las formalidades exigidas tanto para las asociaciones como para las sociedades comerciales. La Charity es la institución anglosajona que a pesar de sus características propias, más se asemeja a las organizaciones que operan en Europa Occidental: las fundaciones y las asociaciones sin fines de lucro. RODRÍGUEZ CABRERO, G; CODORNÍU , J, M: *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo.* Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid 1996.pp199-202. Nos encontramos con diferentes entidades que responden a este vocablo como son las asociaciones, las fundaciones, corporaciones, entre otras. Estas entidades están reguladas por ordenamientos internos diferentes. En España existe un ordenamiento jurídico para las asociaciones y otro diferente para las fundaciones; es necesaria la autorización administrativa previa para la creación de estas entidades sin fines lucrativos.

[175] En Bélgica también se les denomina organizaciones sin fines lucrativos (A.S.B.L:) al igual que en ciertas antiguas colonias como el Zaire y Ruanda Véase: CONDAMINES, Ch: *L 'Aide Humanitaire entre la Politique et les Affaires.* L'Harmattan. Paris 1989.p 11, LECHERVY, Ch et RYFMAN, P: *Action Humanitaire et Solidarité Internationale: Les ONG.* Hatier. Paris. 1993.p 11. SMITH, H.D;

Unidos de América-, " **Asociaciones Privadas de Solidaridad Internacional** " (expresión elegida por una de las redes africanas de las " organizaciones no gubernamentales " **el Foro Africano de Organizaciones de Voluntarios para el Desarrollo**[177]) en Africa subsahariana, " **Asociaciones de Solidaridad Internacional** (ASI)[178] ", entre otros[179]. En nuestro estudio utilizaremos el término ONG por su amplia aceptación internacional a pesar de las diferencias ya expuestas.

No debemos olvidar que uno de los problemas que afectan al estudio de las asociaciones voluntarias es el del condicionamiento cultural de dónde están situadas. Los valores religiosos y éticos desempeñan también su papel. El Cristianismo, el Judaismo, el Islam, el Hinduismo y el Parsiimo han contribuido al crecimiento de las asociaciones voluntarias. Incluso en los Estados Unidos, que muchos consideran un país relativamente secularizado, más de la mitad de todos los fondos que se entregan en donación van a parar a causas e instituciones religiosas. El resultado ha sido que la diversidad religiosa ha ayudado a que se produzca un variado surtido de organizaciones cátolicas, protestantes y musulmanas en lugares tan distintos como los Países Bajos, Egipto, y Singapur. La religión desempeña un importante papel para fomentar la generosidad individual, promover la elaboración institucional, preservar las normas del grupo y oponerse al papel del Estado o complementarlo.

Puede fácilmente deducirse de todo lo anteriormente expuesto que nos encontramos ante un fenómeno enormemente heterogéneo, formado por una serie de entidades que a primera vista parecen tener más rasgos diferenciales que comunes. El modo en que se configuran las organizaciones no gubernamentales en cada país expresa, de alguna manera, el modelo social dominate. Son dos realidades afines e inseparables, y esa indivisibilidad explica las desigualdades existentes en su desarrollo.

BALDWIN, R, B; WHITE,D. E.:" El Sector no lucrativo";en TRACY Daniel,Connors (ed):"*The Nonprofit Organitzacions Handbook.* McGraw-Hill Book Company. 1998.Traducido al catalán *Manual de les Organizacions no lucratives.* Edicions Pleniluni. Barcelona.1998.pp3-20.

[176] REILLY,A.Ch: "*Joint Ventures in Urban Policy: NGO-Municipal Collaboration in Democratizing Latin* America". Arlirngton, Virginia, EEUU. Fundación Interamericana. 1994. p2. LECHERVY, Ch et RYFMAN, P:*Op, cit,* p11.CERNEA,M.M*: Op, cit.*p 9.

[177] Doc. NU:" Revisión general de los arreglos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales". Informe del Secretario General; *en Doc. del Consejo Económico y Social* (Documento. E/AC.70/1994/5.), 26 de mayo de 1994, Naciones Unidas. Nueva York. 1994. p 5

[178] BAIGES S, DUSTER D, MIRA E, VILADOMAT, R: *Las ONG de Desarrollo en España.* Flor del Viento, Barcelona, 1996.p11.

[179] Doc. ECOSOC: " Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional ", en Documento de la Asamblea de Naciones Unidas, en su cuadragésimo noveno periodo de sesiones A(49/122/Add.1), en Informe del Consejo Económico y Social E/1994/44/Add.1, 1994; del 13 de abril de 19994. Citado también por Informe preparado por MEZZALAMA, F, SCHUM , S (JUI/REP/93/1).Ginebra. Nueva York.1993. Naciones Unidas. p 13.

Esta diferente situación depende, por tanto de la historia, del sistema político y de los valores culturales de cada sociedad.

1.1.Concepto de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

El objeto propuesto para nuestro estudio es ciertamente uno de los más apasionantes que se pueden concebir, en el plano de la especulación intelectual. Como ya se ha señalado, es muy difícil dar una definición precisa sobre las organizaciones internacionales no gubernamentales; más conocidas por las siglas ONG o OING. No se ha dado, hasta ahora, una definición de las ONG internacionales, que haya sido universalmente admitida; que sirva de punto de partida y de apoyo para poder abordar otros problemas relacionados con las ONG internacionales. Por ello, no es sencillo dar a las ONG internacionales una definición que pueda ser universalmente aplicable[180]; teniendo en cuenta su diversidad, su morfología, su finalidad y su estructura propia.

De hecho, las expresiones negativas son raramente satisfactorias en el plano conceptual, pues éstas se definen por oposición a otros actores de la sociedad internacional[181]. La noción de organización no gubernamental no escapa a esa rareza y los múltiples criterios, puestos en funcionamiento para identificarlas, muestran los obstáculos que han encontrado todos los estudios realizados sobre este fenómeno que moviliza la atención de los gobiernos, de las administraciones internacionales y de los investigadores desde hace muchos años. El término ONG no es apropiado ya que, como hemos señalado anteriormente, la definición es estrecha y negativa: dice lo que no son las ONG y no refleja su verdadera naturaleza. Pero no por ello ha dejado de adquirir una amplia aceptación internacional, sobre todo en las reuniones internacionales, ante los gobiernos y las instituciones internacionales o las organizaciones internacionales. Así se utiliza comúnmente, a pesar de que muchas organizaciones internacionales no gubernamentales se sientan incomodas con esa expresión, debido a que entraña una descripción negativa de una categoría institucional; y lo que es más importante: fácilmente podrían interpretarse con significado *antigubernamental*, en lugar de *no gubernamental.*

---

[180]SPEECKAERT,G. P: " Definition, clasification, et rôle des organisations internationales", en *Associations Internationales.* 1967 (6).JUDGE, Antony J N: "Conceptual Distorsion from Negative Descriptors: The possibility that "nongovernmental "may by comprehended as "antigovernmental" in some languages". *International Associations* 26. 1974 (3). pp 150-155.

[181]Ibídem.

LANGROD[182] se opone a utilizar la expresión organización internacional, ya que la estima como incorrecta, debido a que esta expresión no incluye a las asociaciones mixtas (compuestas por miembros públicos y privados). Asimismo subraya que la expresión "organización no gubernamental" hace creer que las organizaciones de otros sectores son gubernamentales, mientras que estas organizaciones son internacionales, *stricto sensu*, al menos en teoría. El mismo epíteto de "intergubernamentales", induciría a error según LANGROD.

Respecto a este tema conviene resaltar, que la sigla ONG (organizaciones no gubernamentales) según WHITE no es totalmente lógica. WHITE[183] distingue claramente entre las organizaciones internacionales no gubernamentales (utiliza la sigla OING) de las organizaciones no gubernamentales nacionales (utiliza la sigla ONNG), con el fin de evitar confusiones. Con los años, la sigla ONG ha adquirido el derecho para designar a la vez a las OING y a las ONNG y, sobre todo, para calificar exclusivamente a las "organizaciones internacionales no gubernamentales".LANGROD,[184] utiliza las siguientes siglas: INGO - organizaciones internacionales "privadas"(no gubernamentales NGO), sin fines lucrativos, NNGO- organizaciones nacionales privadas (asociaciones no gubernamentales), sin fines de lucro (fracción nacional) de una OING; ICINGO- organismo internacional privado (no gubernamental) de carácter industrial, comercial o económico, en general (fines lucrativos). El *Annuaire des Organisations Internationales* así como la revista *Associations Transnationales*, editada por la *Union des Associations Internationales* (UIA) de Bruselas, utilizan la sigla ONG para referirse a las organizaciones internacionales no gubernamentales". La sigla ONG ha sido adoptada como ya hemos dicho anteriormente por las Naciones Unidas y por todas las organizaciones especializadas de Naciones Unidas, que no hacen diferencias entre las dos posibles siglas. Para diferenciarlas lo que hacen es colocar el adjetivo internacional o nacional al lado de la sigla. Las organizaciones internacionales no gubernamentales constituyen fenómenos muy complejos, necesitados del análisis de varias perspectivas científicas: la de las relaciones internacionales y su historia, la de la ciencia política, la del derecho internacional, y otras disciplinas específicas sobre cuyo contenido versa el campo de acción propio de cada organización internacional no

---

[182]LANGROD; G: L'évaluation du rôle des organisations internationales non governementales, en *Associations Internationales*, 1955, nº8. p 508.

[183] WHITE, CROMWELL, L: *International Non-Governmetal Organizations, Op, cit*, p 325.

[184]LANGROD, G: Problemas particulares de las relaciones entre los Estados (miembros de organizaciones intergubernamentales) y los organismos privados (no gubernamentales) que funcionan en el plano internacional, en *Relaciones entre las administraciones nacionales y las organizaciones internacionales* . UNESCO y la Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, La Habana,Cuba , 1950, pp 51-100.

gubernamental. En nuestro análisis predominará el enfoque jurídico y sociológico, aunque esto no supone que descartamos un tratamiento mínimamente interdisciplinario.

Por este motivo, vamos hacer uso de dos enfoques distintos, con objeto de llegar al concepto de organización internacional no gubernamental. En el capítulo I, hemos utilizado el enfoque histórico- sociológico, con el fin de señalar, cuáles fueron las causas que motivaron la aparición, de las organizaciones internacionales no gubernamentales en la Sociedad Internacional[185]. En este segundo capítulo, utilizaremos el enfoque de las relaciones internacionales y el *ius internationale*, con el fin de dar una definición de las organizaciones internacionales no gubernamentales, que suministre un poco de coherencia lógica al entramado del objeto de nuestro estudio.

No debemos olvidar que estamos, ante perspectivas de análisis, en realidad los dos enfoques se complementan y por ello no pueden ser debidamente valoradas, si no es en una concepción global y de conjunto.

1.2.Definición de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

A continuación se va a enumerar una serie de definiciones, para finalmente recordar cuáles son los criterios que nos permiten hablar, hoy en día, de 5. 766 ONG[186]. Una de las primeras tentativas, la encontramos formulada por OTLET, que intentaba definir a las asociaciones internacionales, apoyándose en los elementos constitutivos de las asociaciones internacionales[187]. Según OTLET una asociación internacional, debería reunir las siguientes condiciones:

1. Ser internacional; sus miembros efectivos deben pertenecer a diferentes naciones, con igualdad de derechos.

2. Deben estar abiertas a cuantos elementos similares de diversas naciones que deseen formar parte de ellos, siempre que se conformen

---

[185] Véase, Capítulo 1, de esta investigación: " Génesis y Evolución de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales."

[186] UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, Yearbook of International Organizations; 1997/1998. Vol. 2. Brussels. 1998.

[187] OTLET, P: "L 'organisation internationale et les associations internationales", en *Annuaire de la vie internationale*, 2ª série vol. I, Bruxelles, 1908-1909, pp 37-39. Véase: El informe sobre " L'organisation internationale et les associations internationales". Office Central des Institutions Internationales, Bruxelles, (pp 9-10) que se había presentado al Congrès des Associations Internationales, celebrado en 1910, en Bruselas, y durante el cual se creo la Union des Associations Internationales.

con las condiciones contractuales de sus convenios o estatutos constitucionales.

3. Deben tener un objetivo, general " omninacional ", " mundial ".

4. No deben tener fines lucrativos.

5. Poseer una institución permanente, de carácter ejecutivo que funcione de modo continuo: oficina, consejo, unión, comité, instituto, secretaria, etc

La definición formulada por OTLET fue adoptada por el Segundo Congreso de Asociaciones Internacionales, celebrado en Mons, en 1913. Ella sirve de base para la discusión del problema del *status jurídico* de las asociaciones internacionales, problema que se había tratado en el Congreso precedente, celebrado en Bruselas en 1910, y que sería abordado en los Congresos posteriores. Esta es una de las definiciones más completas que hemos encontrado, en la que se destaca *el carácter internacional de sus miembros, y el carácter privado y no lucrativo de la organización y objetivos de interés general, omninacional, mundial,* a pesar de ser una de las primeras.

Durante la sesión de Bruselas, en 1923, el Instituto de Derecho Internacional (IDI), se esforzó en definir a las asociaciones internacionales, partiendo del problema anteriormente mencionado "el *status jurídico de las asociaciones internacionales*". POLITIS, en el " Informe preliminar del IDI"[188] ,enumeraba cuatro elementos, para definir a las asociaciones internacionales. Afirmaba que para que una asociación sea internacional necesitaba:

1. Que fuese constituida, por la iniciativa privada.
2. Que fuese internacional por su composición.
3. Que fuese internacional por sus objetivos.
4. Que entre sus objetivos no se persiga ningún espíritu de lucro.

El proyecto de la Convención relativa a la condición jurídica de las asociaciones internacionales[189] , adoptada por el IDI, después de la discusión del informe de POLITIS, daba la siguiente definición sobre *las asociaciones internacionales*:

"... son consideradas como asociaciones internacionales en el sentido de la presente convención a las asociaciones de carácter privado que son accesibles, en las condiciones establecidas por su estatutos, a los sujetos y a los colectivos de varios países que persigan un fin no lucrativo, y un objetivo de interés internacional..."

---

[188] *Annuaire de l'Institut de Droit Internatinal*, vol.XXX, p 139.

[189] Idem, p 385.

Una nueva era se abre en la historia de las asociaciones internacionales con la Carta de la Naciones Unidas. Entonces era importante el papel que las asociaciones internacionales comenzaban a desempeñar en las relaciones internacionales, lo que hizo que se las conságrese en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas, usando por primera vez la expresión "organización no gubernamental". El *reconocimiento oficial* del término " organizaciones no gubernamentales" en el ámbito internacional proviene de la Carta de Naciones Unidas. Al facultar al Consejo Económico y Social para entablar relaciones con las ONG, abrió la vía para entablar relaciones con otras organizaciones. En el capítulo X, el artículo 71, faculta al Consejo Económico y Social, para entablar relaciones con las ONG:

> Art.71." El Consejo Económico y Social **podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales** que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas " [190].

Esta definición de Naciones Unidas tenía en sus inicios una acepción jurídica. Esta queda plasmada en la resolución 288 B (X) de 27 de febrero de 1950:

> " toda organización internacional cuya **constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental**... será considerada como una **organización no gubernamental internacional.** "[191]

En este caso se destaca sólo el **carácter privado de** la organización. Las organizaciones internacionales no gubernamentales nacen del acuerdo de voluntades de personas físicas o jurídicas pertenecientes a varios países, y concertadas en vista de unos fines sociales en un contexto de cooperación transnacional. De ello se deduce, que los miembros o la actividad de la organización no es lo que determina su caracterización, sino la forma de su establecimiento, y que los gobiernos pueden establecer indistintamente organizaciones de uno u otro tipo. De la resolución 288 B (X) se deduce la intención de no prescindir del **criterio de la naturaleza de los miembros** y la acción institucional. En la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social, se introduce, con carácter complementario, una referencia a la naturaleza de los sujetos participantes al disponer que las organizaciones internacionales no gubernamentales no son creadas por acuerdos entre Gobiernos, pero pueden existir:

> "... organizaciones que acepten miembros designados por las autoridades gubernamentales, siempre que la existencia de tales miembros no coarte la

---

[190] La negrita es nuestra

[191] Doc. ECOSOC: Resolución 288B (X); en Documents officiels: cinquième année, dixième session, 7 février- 6 mars 1950, Lake Success, New York, p 25, y UN Doc. E/INF/23, Avril 3°, 1948, p 16. La negrita es nuestra.

libertad de acción ni la libre expresión de la opinión de esas organizaciones[192]

Se trataba de preservar a dichas organizaciones de la influencia de los Estados a través de ayuda financiera o material tal y como se estipula en la resolución 1225 (XLII) del ECOSOC. En realidad, lo más importante, parece ser, que es el hecho de que estén representadas en un número importante de países de diferentes regiones del mundo. Pero esto limitó la utilización del término a otros organismos de *carácter internacional*, cuando la realidad es que la mayoría de las ONG dedicadas a la cooperación para el desarrollo son de carácter nacional, regional e incluso local. Lo que hace a estas ONG internacionales es la acción internacional que realizan.

La resolución 288B (X) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, distingue directamente dos tipos de organizaciones internacionales:

> a) aquellas organizaciones internacionales creadas por vía de un acuerdo intergubernamental y
>
> b) aquellas organizaciones que no hayan sido creadas por vía de un acuerdo intergubernamental." [193]

Asimismo, no nos parece acertada la observación hecha por CAHIER[194], según la cual la tendencia a llamar a las organizaciones internacionales, por el nombre de organizaciones intergubernamentales, tendría por consecuencias eliminar a las organizaciones no gubernamentales de la categoría de las organizaciones internacionales.

PASTOR RIDRUEJO excluye también a las organizaciones no gubernamentales de la definición de la organización internacional y dice así,

> "Excluimos en todo caso de la definición de organización internacional a las asociaciones de fuerzas sociales distintas de los Estados que actúan sin ánimo de lucro en el plano internacional. A este último tipo de uniones se les da el nombre ... de organizaciones no gubernamentales" [195]

---

[192] Doc. ECOSOC: Resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social del 23 de mayo de 1968.
[193] Ibídem.
[194] CAHIER, P: *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, these, Institut Universitaire De Hautes Études Internationales,Genève. 1959, p 6.
[195] PASTOR RIDRUEJO, J-A: *Curso de Derecho Inernacional Público y Organizaciones Internacionales*. Técnos . Madrid. 1992.p 688.

Creemos que ésta tendencia, tenía por objetivo diferenciar claramente los dos tipos de organizaciones internacionales, como lo hacen la resolución 288 B (X) del ECOSOC, y otros autores que ya hemos mencionado anteriormente. Pero la resolución del Consejo Económico y Social 288 B (X), no ha resuelto el problema de la distinción de las organizaciones internacionales en *gubernamentales* y *no gubernamentales*. La experiencia de la UNESCO nos proporciona numerosos ejemplos de ONG, creadas por ella misma, para servir de consultoras, en los sectores en los que la UNESCO estaba interesada y en los que no tenía ninguna experiencia, ni ninguna ONG que fuese susceptible de ser utilizada. Muchas de estas ONG fueron creadas en las Conferencias de la UNESCO. Estas organizaciones no participaban como los representantes de los Estados miembros. Debido a este hecho, deberíamos preguntarnos, si estas organizaciones no han sido creadas por "*vía de un acuerdo intergubernamental*"[196]

La mayoría de los autores estiman que a estas organizaciones no se las puede considerar como ONG, en el sentido estricto del término.[197] A este respecto, MEYNAUD estima que;

> " estas organizaciones son el resultado por lo tanto de situaciones curiosas, en particular la atribución de la calidad de organismo no gubernamental o de organismos constituidos enteramente por servicios oficiales so pretexto que su fundación no sea el resultado de un acuerdo intergubernamental. "[198]

Sería necesario citar, como medio de apoyo, uno de los ejemplos más característicos como es la **Organización Internacional de Policía Criminal** (INTERPOL), que agrupa a los organismos de policía criminal de aproximadamente ciento sesenta y seis países, y funciona únicamente gracias a las subvenciones de los Estados[199]. Asimismo se puede señalar que la INTERPOL, disfruta del estatuto consultivo ante Naciones Unidas y dos organizaciones especializadas[200]. También nos encontramos con varias organizaciones de esta índole establecidas entre entidades locales de diferentes países, como son: la **Unión Internacional de Gobiernos Locales** (UILA); la **Federación Mundial de Ciudades Unidas** (FMVJ), la **Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal** (OICI), entre otras. Una de las organizaciones que merece una mención especial es la

---

[196] RODGERS,R, S: "A General Theories of International Organizations", en *Associations Internationales*. 1961, n2, p 90.

[197] SPEECKAER G-P: *L' avenir des organizations internationales non governmentales,Op, cit,* pp 38-39.

[198] MEYNAUD,J: *Les groupes de pression internationaux, Op, cit,* p 182.

[199] UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS:Yearbook of International Organizations 1996/1997. Vol. 1.Bruxelas. 1997. INTERPOL mantiene contacto permanente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y con la Comisión del Control de Drogas y de Narcóticos de Naciones Unidas.

[200] *International Criminal Police Organizations*, se fundo en 1923 en Viena, con objeto de organizar y coordinar la asistencia mutua de policías criminales del mundo.

Unión Interparlamentaria, integrada, no por los representantes de los Parlamentos nacionales, sino por grupos nacionales de parlamentarios o ex-parlamentarios; es decir, por grupos constituidos en los distintos cuerpos legislativos.

La inclusión de las organizaciones internacionales no gubernamentales, en la Carta de las Naciones Unidas, indujo al **Instituto de Derecho Internacional** a que se ocupase de nuevo del tema, de las ONG. Así, durante la sesión de Bath[201] en 1950, **el Instituto de Derecho Internacional** (IDI), después de leer y discutir el informe presentado por POLITIS, daba la siguiente definición de las asociaciones internacionales;,

> " Las asociaciones internacionales... son agrupaciones de personas y/o de colectivos, libremente creados por iniciativas privadas, que ejercen, sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general, fuera de toda preocupación de orden exclusivamente nacional".

Así pues, a la **iniciativa privada** se suma el **carácter no lucrativo** de la organización y su **alcance internacional.** La definición dada anteriormente no incluye el hecho de que sus miembros pertenezcan a diferentes países, para crear una o otra asociación internacional. Al adoptar esta posición, el IDI no se inspiró en ninguna razón de principio, ya que, al adoptar ésta, solamente se había fijado en organizaciones tales como **el Comité Internacional de la Cruz Roja** (CICR), compuesto por miembros que son exclusivamente suizos. El IDI quiso dar la posibilidad de obtener el estatuto consultivo.

Encontramos igualmente una definición sobre las organizaciones no gubernamentales en un Proyecto sobre un convenio destinado a facilitar las actividades de organizaciones no gubernamentales, que la **Unión de Asociaciones Internacionales,** transmitió al Director General de la UNESCO, el 29 de mayo de 1959. Según el Proyecto las ONG debían reunir las condiciones siguientes:

a) ser un grupo de personas o de asociaciones y estar compuesta por representantes de al menos seis países;

b) tener un fin internacional y no comercial ;

c) ejercer efectivamente actividades en el plano internacional ;

d) tener órganos directivos de composición internacional y una secretaría permanente;

e) tener un financiamiento que no este asegurado por un único país.

---

[201] *Annuarie de l'Institut de Droit International,* vol. XXX, p 385.

f) beneficiarse del reconocimiento de su actividad en los Estados afiliados o de los arreglos consultivos ante una institución internacional;

g) ejercer actividades en una o varias esferas específicas de competencia y en armonía con la Carta de Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

h) en caso de contestación, haber sido reconocida como organización internacional no gubernamental por la Comisión desarrollada en el Artículo IX.."[202]

Asimismo, es de gran interés considerar el criterio utilizado por WHITE para analizar a las **organizaciones privadas**, en su obra "*The Structure of Private International Organizations*". En este estudio -similar al publicado por OTLET- publicado en 1933 enunciaba, las condiciones necesarias para formar " *una organización internacional privada*"[203].

1. Debe estar compuesta casi enteramente por personas o grupos privados (se admite a los funcionarios públicos, tratándolos en su capacidad formal, es decir, son tratados, como personas privadas). Así de esta manera, una organización no debia ser excluida si algunos o solamente uno de sus miembros eran gobiernos o representantes legales de los gobiernos.

2. Debe tener nacionales o grupos nacionales de al menos dos países.

3. No debe estar organizada ni controlada bajo la base nacional, ni controlada por ninguna autoridad pública o gubernamental: la organización debe estar controlada por sus propios miembros.

4. Debe tener una sede permanente, es decir, una oficina central, un comité permanente, o al menos algunos documentos tales como los estatutos. Además debe darse la comunicación entre sus miembros.

5. Debe perseguir objetivos no lucrativos.

NORMANDIN, tras considerar las definiciones dadas sobre las asociaciones internacionales por OTLET, y por el **Instituto de Derecho Internacional**, estima que el punto débil de ambas definiciones es que las dos vinculan el origen y el nacimiento de las asociaciones internacionales a la **iniciativa privada**. A este respecto NORMANDIN decía:

"...nada impide a los Estados, ni a los propietarios de los sectores privados más importantes, constituir,- ya sea entre ellos, o ya sea con el concurso de propietarios privados unas asociaciones para la defensa de intereses comunes...."[204]

Durante la sesión de Bruselas del IDI, la mayoría de sus miembros, y particularmente BASDEVANT, HURST, KAUFMAN, DE LAPRADELLE, POLITIS,

---

[202] Associations Internationales , 1959, nº 7, p 497.

[203] WHITE CROMWELL, L : *The Structure...; Op, cit*, p 14.

[204] NORMANDIN, A; *Op, cit* , p 18.

POULLET y STRISOWER, evocaron el problema de la *iniciativa privada*, considerada como la condición necesaria de las asociación internacional.

LANGROD se preguntaba, si la **iniciativa privada** era " verdaderamente decisiva". LANGROD estima que " *la iniciativa pública (nacional o internacional o semi - pública) puede ser el origen de una ONG, ya sea exclusivamente, o conjuntamente con la iniciativa privada*".[205]

Respecto al problema de la definición de las ONG, **la Unión de Asociaciones Internacionales** (UIA) en el informe de la Asamblea General extraordinaria - celebrada del 9 al 19 de junio de 1955, en París - LANGROD subrayó que primero se deben establecer los caracteres constitutivos de estas asociaciones internacionales[206]. Tomó como base para la discusión la definición adoptada por el IDI en Bath (1950), señalando que no se trataba de dar una definición únicamente jurídica y que se debía considerar igualmente el fenómeno sociológico de las ONG:

> " ...se trataba entonces de encontrar un concepto nuevo, acentuando la aceptación, de buen grado, de un orden colectivo preestablecido, pero naturalmente limitado..."[207]

LANGROD incluye entre los elementos constitutivos de estas asociaciones, *el objetivo internacional, la composición internacional, la ausencia de un fin lucrativo, la institucionalización y la permanencia*[208]. LANGROD estima asimismo que se deben eliminar definitivamente estas dificultades.

HABICHT[209] por su parte, adopta, en su exposición ante la Asamblea de la **Union de Asociaciones Internacionales** (UIA), los elementos constitutivos propuestos por LANGROD, acompañados, cada uno, de explicaciones complementarias. Mientras que J. MEYNAUD cita en un orden ligeramente modificado: 1) *naturaleza privada de la organización; 2)composición internacional;3) ausencia de fines lucrativos;4) posesión de una estructura corporativa;5)existencia de medios administrativos*[210], mencionados por varios autores que no les atribuyen el mismo valor y han vuelto a definir formalmente ciertos elementos.

---

[205] LANGROD, G: *L' évaluations du rôle des organisations intrernationales non gouvernmentales, Op, cit,* p 509.
[206] Idem, pp507-513.
[207] Idem, p 510.
[208] Ibídem.
[209] HABICHT,M: " Les criteres de reconnaissance des organisations internationales non gouvernemntales", en *Associations Internationales,* 1955, (8).p 502.
[210] MEYNAUD, J: *Les groupes de pression internationaux; Op,cit;* pp 183-185.

La cuestión de la **composición internacional,** la señaló SPEECKAERT, en 1955 cuando decía:" *Redactando el Anuario de Organizaciones Internacionales, hemos constatado a menudo que las organizaciones internacionales reivindican el carácter internacional, en ese momento las asociaciones internacionales no tenían ni una composición ni un objetivo internacional. Es en este sentido un error y lamento que en los trabajos de la sesión de Bath, en 1950, el IDI, haya creído que debía en su definición de las asociaciones internacionales, excluir la exigencia de la diversidad de miembros nacionales*".

La definición del **Consejo de Europa** es mucho más precisa. El Convenio de Europa se centra en el *reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales* y define a las ONG en el artículo 1 de la Convención Europea sobre el reconocimiento,

> "...asociaciones, fundaciones y otras instituciones privadas [denominadas ONG] que cumplan las siguientes condiciones:
>
> a) tener un fin no lucrativo de utilidad internacional,
>
> b) haber sido creada de conformidad con el derecho interno de un Estado.
>
> c) ejercer una actividad efectivamente en al menos dos Estados, y
>
> d) tener su sede estatutaria sobre el territorio de una de sus partes y su sede real sobre el territorio de esta parte o de otra parte .211

SOBRINO en la misma línea que el Consejo de Europa define a las ONG como:

> "... aquellas asociaciones, fundaciones e instituciones privadas, fruto de la iniciativa privada o mixta con exclusión de todo acuerdo intergubernamental, constituidas de manera duradera, espontanea y libre por personas privadas o públicas, físicas o jurídicas de diferentes nacionalidades que expresando una solidaridad transnacional, persiguen sin espíritu de lucro un objetivo internacional y han sido creadas de conformidad con el derecho interno de un Estado "[212].

---

[211] "La Convention européene sur la reconnaissance de la personalité juridique des organisations intrnationales non gouvernementales du 24 avril 1986", en *Associations Transnationales.* 1995 (3), pp190-194.

[212] SOBRINO HEREDIA, J.M: *Op, cit,* pp 101-123. Las fundaciones no son usualmente reconocidas como ONG internacionales, aunque algunas de ellas puedan igualarse a las ONG internacionales en el desarrollo de sus actividades. A pesar de que muchas de ellas distribuyen sus fondos internacionalmente, a muy pocas fundaciones se les ha reconocido el estatuto consultivo u otro tipo de reconocimiento por las organizaciones intergubernamentales, aunque muchas de estas fundaciones han sido y son fuente de fondos para la realización de los programas y reuniones de tales instituciones. Las relaciones que mantienen las organizaciones internacionales (OIG) con las fundaciones son oficiosas. La UNESCO es la única organización del sistema de Naciones Unidas, que tiene regulada " *las relaciones con las fundaciones y otras instituciones similares* ", aunque intenta cuidadosamente distinguirlas de las ONG; ya que este podría crear problemas en relación a la comprensión en otras partes del sistema de las Naciones Unidas.

Ha sido la misma utilización del término la que ha ido delimitando y ampliando el concepto de organización no gubernamental, haciendo que se perdiera el enfoque jurídico y el carácter internacional, puesto que las ONG suelen estar condicionadas a las decisiones y políticas de los Estados y de las OIG, para pasar a adoptar un enfoque sociológico y político; así, MERLE, al igual que los autores citados anteriormente, intenta definir a las organizaciones no gubernamentales. MERLE las define de la siguiente forma:

> "... todo grupo, asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares pertenecientes a diferentes países con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos ".[213]

De esta manera, MERLE plantea un requisito más: la **composición multinacional** de las ONG. En otros términos, la internacionalidad de la ONG viene dada por la multinacionalidad de sus miembros. El mismo enfoque, que hace MERLE, se aprecia en la definición que hace la OCDE sobre las organizaciones no gubernamentales, en el que ya no esta incluido el **carácter internacional** de estas organizaciones:

> "Es una organización fundada y gobernada por un grupo de ciudadanos privados con un declarado propósito filantrópico y sostenida por contribuciones individuales privadas"[214].

Siguiendo el mismo enfoque sociológico, SMITH considera como organización internacional no gubernamental a toda clase de grupo voluntario formalmente organizado, de carácter no gubernamental y no lucrativo[215].

Una vez aceptado el enfoque sociológico, es necesario realizar, en el ámbito de este estudio, algunas matizaciones con respecto a los propósitos filantrópicos de las ONG. No limitar el campo de objetivos dilataría de forma sustancial al número de ONG. De hecho, la permisividad de la legislación actual en unos países y el vacío legal existente en otros permiten que el término ONG actué, a modo de paraguas, recogiendo la diversidad de organizaciones y/ o asociaciones sin fines de lucro. Los fines que persiguen estas organizaciones son muy variados. La variedad de objetivos sin fines lucrativos hace que en el ámbito de este estudio sea necesario delimitar aún más las características que deben presentar las ONG.

---

[213] MERLE, M: *Sociología de las Relaciones Internacionales. Op, cit,* p 413.

[214] OCDE:*Voluntary aid for development.The role of Non -Governamental Organisations.* París,1988. p 14.

[215] SMITH, D, H: " What Are Non-governemntal Organizations, Voluntary Associations, and Voluntary Groups?", en *Associations Internationales.* 1972 (12).p 615.

El Banco Mundial (BM) definió a las ONG en un intento de delimitar los objetivos que persiguen estas organizaciones:

> " Organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promoviendo los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente o generar el desarrollo de la comunidad."[216]

Poco después, el Banco Mundial, ampliaba la definición sobre las ONG, incluyendo un objetivo más entre sus fines,

> "Organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos o realizar actividades de desarrollo de la comunidad"[217].

Como puede comprobarse en todas las definiciones que hemos encontrado sobre las ONG internacionales, se encuentra la idea de que las ONG internacionales deben su constitución a la iniciativa privada, que estas organizaciones deben estar compuestas por miembros - personas o grupos de personas- que no tengan nada en común con los poderes del Estado, y que sólo las personas privadas pueden participar con la exclusión de representantes de los poderes públicos y de órganos del Estado en su sector de actividad, al igual que en los trabajos de sus organismos de dirección. La mayoría de las organizaciones internacionales no gubernamentales cuentan, además de miembros individuales, con otros miembros que representan a las organizaciones de Estados o que son parte del Estado[218].

Una de las últimas definiciones sobre las ONG la encontramos en un análisis realizado por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacifico (CESPAP), señala que *las ONG tienden a ser organizaciones privadas y con fines no lucrativos, con una estructura relativamente reducida y flexible. Generalmente tienen por fin prestar un servicio o un fin religioso, caritativo o benéfico y están financiadas en gran parte mediante contribuciones voluntarias*. Sin embargo, la CESPAP advierte también que diferentes situaciones dan lugar a menudo a diferentes tipos de ONG con funciones

---

[216] CERNEA M, M: *Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local*, Documento para discusion, nº 40, Washington , Banco Mundial.1989. p 27.

[217] WILLIAMS, A: "Participación más activa de las ONG's en el proceso de desarrollo" . Finanzas y desarrollo, Banco Mundial, diciembre. 1990. pp 31-33.

[218] Podemos citar aquí algunos de los ejemplos más representativos de este tipo de organizaciones : El Instituto de Ciencias Administrativas; laOrganización Internacional de Policía Criminal INTERPOL),Instituto de Transporte Aéreo.

sumamente diferenciadas que, con frecuencia hacen imposible formular una definición, dada su diversidad por razón de su origen, estructuras, finalidades y funciones[219].

Una de las definiciones más recientes sobre las ONG internacionales, la encontramos en las " Normas referentes a las relaciones de la UNESCO con las organizaciones internacionales no gubernamentales, adoptadas en la vigésima octava reunión de la Conferencia General de la UNESCO y que entraron en vigor en 1996. Dicen así: "*...toda organización internacional no creada en virtud de un acuerdo intergubernamental, cuyos objetivos y funcionamiento sean de carácter no gubernamental y no lucrativo y que responden a los siguientes condiciones:*

a) Ejercer actividades en una o varias esferas especificas de competencia de la UNESCO, y tener los medios y la voluntad de contribuir eficazmente a la realización de los objetivos de ésta...;

b) Ejercer efectivamente actividades en el plano internacional cuyos fines sean la cooperación , la tolerancia y la solidaridad, el bien de la humanidad y el respeto de las identidades culturales;

c) Tener miembros ordinarios activos (grupos y /o personas) en el plano internacional, para poder ser, en lo posible, significativamente representativa de las diferentes regiones culturales del mundo a las que tiene por misión prestar servicios;

d) Constituir, a través de sus miembros, una comunidad unida por la voluntad de perseguir los objetivos para los que la organización ha sido creada;

e) Tener una personalidad jurídica reconocida;

f) Tener una sede fija y contar con estatutos aprobados democráticamente en los que se estipule, en particular, que una conferencia, un congreso o cualquier otra instancia representativa será la que defina la política general de la organización, asimismo que la organización deberá tener: un órgano rector permanente, representativo y renovado periódicamente, representantes debidamente elegidos por su instancia principal y recursos básicos que procedan principalmente de las contribuciones de sus miembros, a fin de que pueda funcionar y comunicarse periódicamente con los miembros que tenga en los distintos países;[220]

Tras el estudio, podemos constatar que la acumulación de las definiciones anteriormente enunciadas nos ofrece una serie de características, a partir de las cuales se puede elaborar una definición propia. En efecto, la lectura de esas definiciones nos plantea una duda: si consideramos, la definición de MERLE, vemos que señala, que la organización

---

[219]Doc.UN: "Enhancement of co-operation between governments and non-governmental organizations for human resources development; "Comision Economica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (ST/ESCAP/1036), Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p7.

[220] Doc. UNESCO: MANUAL DE LA CONFERENCIA GENERAL; *Normas referentes a las relaciones de la UNESCO con las organizaciones no gubernamentales.* UNESCO. París. 1996. p 133.; Véase: Actes de la Conférence Générale, 28° reunion.Paris.1995,(Résolutions, 28C/Résoluciones), UNESCO.Paris. 1995. p101.

internacional no gubernamental ha de estar constituida por particulares (personas físicas o jurídicas) pertenecientes a diferentes países. Lo que nos permite distinguir entre las ONG nacionales y las ONG internacionales.

En el caso de las ONG podemos encontrarnos con estructuras diferentes: federaciones de asociaciones nacionales (Federación Mundial de Asociación de Naciones Unidas), organizaciones que reclutan a individuos y que forman secciones nacionales (Amnistía Internacional). El elemento de la composición internacional no esta recogido en todas las definiciones, lo que lleva a que las cifras de ONG existentes puedan variar según lo amplia o lo restrictiva que sea la definición.

En este trabajo se ha aportado la cifra de 5.766 ONG internacionales, recopiladas en 1998,[221] en el *Anuario de Organizaciones Internacionales*. Esta cifra es restrictiva, desde el momento en que recoge a aquellas ONG internacionales, llamadas convencionales, que reúnen las siguientes características: objetivos convencionales que afecten como mínimo a tres países; los miembros a título individual o colectivo, con pleno derecho de voto, han de proceder de tres países, como mínimo; una estructura permanente con sede y órganos de gobierno democráticamente elegidos; la financiación ha de proceder, como mínimo, de tres países; gozar de autonomía plena aun en el caso de que estén vinculadas a otras organizaciones y, finalmente, han de desarrollar una actividad regular[222]. El *Anuario de Organizaciones Internacionales*, es una obra de referencia básica a la que acuden todos los analistas del fenómeno, y nos ofrece, como ya hemos mencionado, la cifra de 5.766 ONG (convencionales) para el año 1998. Algunos autores y organizaciones intergubernamentales, sin embrago, ofrecen cifras diferentes, esto es debido a que estos han partido de definiciones más amplias de las ONG internacionales. A partir de criterios menos restrictivos, el *Anuario de Organizaciones Internacionales*, propone la cifra de 16.586 ONG internacionales, resultante de sumar a las ONG convencionales una segunda categoría, denominada "*otros cuerpos internacionales*", en la que se incorporan, entre otras, las ONG nacionales de orientación internacional[223].

El espíritu restrictivo es el que anima a PONS RAFOLS a elaborar una serie de elementos característicos y definitorios de lo que debe entenderse por una ONG

---

[221] Véase: "Les Differents types d'organisations internationales d'aprés la 35e 'edition (1998-1999) du Yearbook of International Organizations", en *Transnational Associations*. 1998 (5). p 259.

[222] Veáse Yearbook of International Organizations, 1996-1997, vol.2. p 1718.

[223] "Les Différents types d'organizations internationales", en *Transnational Associations*. 1998 (5) p 259. Estadísticas establecidas por la UIA a partir de la edición de 1998-1999, del *Yearbook of International Organizations* en su volumen 1. Aún se puede hacer referencia a un tercer tipo de ONG, catalogadas como tipos especiales, que acogerían entre otras a las ordenes religiosas o a las organizaciones supuestamente desaparecidas.

internacional. Los mismos recogen los elementos que han ido aportando las definiciones recogidas en este apartado. Los elementos referidos, de una ONG son:

a) su estructura debe ser internacional;
b) no debe tener su origen en un acuerdo intergubernamental
c) no debe haber una representación gubernamental, al menos en grado tal que pueda condicionar su actividad;
d) deben perseguir un interés internacional
e) deben estar constituidas de conformidad con el derecho interno de un Estado".[224]

Una vez establecidos todos estos elementos, se debe señalar que, ya en el terreno práctico, las situaciones suelen ser confusas y los limites muy imprecisos como podemos ver más adelante.

De ahí que BARBÉ insista en el carácter impreciso de las ONG, a las que define de la siguiente manera:

> "asociaciones o grupos, constituidos de modo permanente por particulares (individuos o colectivos) de diversos países (mínimo tres), que tienen objetivos no lucrativos de alcance internacional"225

Cabe no pasar por alto, la existencia del problema de las **organizaciones mixtas** (o híbridas), ese gran número de organizaciones internacionales no gubernamentales que agrupan a los representantes gubernamentales oficiales, junto a miembros individuales. Es este un hecho de gran importancia que no debemos olvidar y que debemos tener en cuenta si queremos dar una definición sobre las ONG.

Por ello, habría que destacar, en la doctrina[226], las voces discordantes que se refieren a la composición de las ONG. WHITE por ejemplo consideraba que una ONG debe estar compuesta casi enteramente por personas o grupos privados, pero, además, pensaba que una organización no debería ser excluida si " algunos de sus miembros eran gobiernos o representantes de gobiernos ."[227] Comparten este criterio G. CORTESE y R. PAPINI, para quienes, frente a las organizaciones cuyos miembros son los Estados, las organizaciones no gubernamentales se distinguen por ser organizaciones internacionales que, no teniendo por finalidad directa el reparto de un beneficio entre sus miembros,

---

[224] PONS RAFOLS, F, X: "El Comité Olímpico Internacional y los Juegos Olímpicos: Algunas cuestiones de relevancia jurídico- institucional", p 289 citado en BARBÉ, IZTUEL, E: *Relaciones Internacionales*. Tecnos . Madrid. 1996 p177.
[225] BARBÉ IZTUEL, E: *Relaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos, 1995. p 177.
[226] Paul Otlet, Mme Paul Bastid, G. P Speeckaert, M. Merle y Borko D. Stosic, Georges Langrod
[227] WHITE CROMWELL , L: The *Structure of Private Inernational Organizations, Op, cit*, p 14.

cuentan, como tales, generalmente a asociaciones privadas o directamente personas individuales[228].

Respecto a la **iniciativa privada** - de las asociaciones internacionales- , WHITE iba un poco más lejos al señalar que, la mayoría de las ONG, estaban constituidas por grupos nacionales, en las cuales sus miembros son ciudadanos privados, y añadía: " Sin embargo nosotros encontramos que el término " organización no gubernamental " se aplica también a ciertos grupos que tienen un carácter realmente oficial, incluso si su existencia no depende de alguna forma de convención intergubernamental. Existe, en efecto, diversas graduaciones entre las organizaciones privadas y las organizaciones intergubernamentales que requieren ser examinadas[229]."

Por otra parte, en lo que concierne **al carácter no lucrativo** de la actividad de las ONG, sería necesario introducir un matiz; R. PAPINI- en concordancia con la resolución 1296 (XLIV) ya citada, del Consejo Económico y Social que no parece excluir a las ONG de " carácter lucrativo " - piensa que se podría considerar como ONG a las asociaciones que persiguen un beneficio, siempre que se trate de una organización de un sector profesional, industrial, o comercial e, incluso, de la búsqueda de un beneficio indirecto general para sus miembros, pero no la distribución de beneficios[230].

Aparte del **carácter no gubernamental,** la Organización de Naciones Unidas (ONU) precisó la necesidad de que estas organizaciones tuviesen carácter internacional, para dar alguna voz a instituciones internacionales independientes de los gobiernos para escuchar su consejo, siguiendo el espíritu de la primera fase de la Carta de Naciones Unidas.[231] Las Naciones Unidas son las que dan un nombre a aquellas iniciativas emprendidas por diferentes sectores de la sociedad civil, como parte de una dinámica social más amplia y rica que la que emana de instancias, y a instancias, de los propios gobiernos.

---

[228] CORTESE, G y PAPINI, R: "Le ONG e le relazioni con le OIG" en *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques.* 1974 (1):pp 30-31.

[229] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organizations.Op, cit,* pp 7-8.

[230] PAPINI, R: *Les relations entre l'UNESCO et les organisations non gouvernementales. Unions des Associations Internationales.* 1967.p23. Doc.ECOSOC: "Revisón general de los arreglos establecidos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales". Informe del Secretario General. (E/AC.70/1994/5) del 26 de mayo de 1944. Naciones Unidas. Nueva York. p45. En el sistema de Naciones Unidas la exclusión de entidades con fines de lucro aclara un criterio de definición de organización no gubernamental que se omitió en el texto de la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social, a saber, que las organizaciones no gubernamentales son instituciones sin fines lucrativos. Una nota discordante del carácter no lucrativos de las ONG son las federaciones gremiales y los consejos empresariales que reúnen las condiciones para ser reconocidas como entidades consultivas, y así ha sucedido en la práctica.

[231] MAGADOUX, A; ROCA, D: *Las ONG y la cooperación para el desarrollo.* Cruz Roja Española. Madrid. 1989. p 17.

El **papel efectivamente internacional** de las organizaciones no gubernamentales se ajusta a los elementos constitutivos de las organizaciones no gubernamentales nacionales. Cabe recordar que ha sido la utilización del término por extensión la que ha ido delimitando y ampliando el concepto de organización no gubernamental, haciendo que se perdiera el enfoque jurídico y el carácter internacional, ya que éstas organizaciones suelen estar doblegadas a las decisiones y a las políticas de los Organismos Intergubernamentales (OIG) para pasar a adoptar un enfoque sociológico y político. Esto significa el reconocimiento, de hecho, de los organismos de carácter no gubernamental, es decir, aquellos creados como resultado de la iniciativa privada. Su origen las diferencia al mismo tiempo de las organizaciones intergubernamentales creadas por los gobiernos y/o Estados, a quienes en principio las ONG no deben ni su creación ni su formación.

Con una finalidad puramente operativa, pasamos a definir a las organizaciones internacionales no gubernamentales de la siguiente manera: " *toda agrupación o asociación de individuos o colectivos privados pertenecientes a diferentes países, constituida de forma espontánea y permanente de acuerdo con el Derecho interno de un Estado, con la finalidad de realizar objetivos no lucrativos de interés común mediante actividades transnacionales de interés público.*

1.3. Denominadores comunes en la definición de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

A partir de las definiciones analizadas hasta este momento han ido surgiendo algunas cuestiones problemáticas. En el terreno teórico hemos comprobado la dificultad de definir el fenómeno de las organizaciones internacionales no gubernamentales. Por dos razones. En primer lugar, el concepto ONG adoptado por varios autores se aplica tanto a "grupos de interés " como a la Organización Internacional de Patronos, o a " organizaciones políticas " como la Internacional Socialista, o a " organizaciones sindicales " como la **Federación Sindical Internacional,** como a organizaciones con fines humanitarios, como **Médicos sin Fronteras**. En segundo lugar, la composición nacional o multinacional de una organización se convierte en un elemento diferenciador a efectos estadísticos, tal y como se ha podido ver en este apartado.

Todas estas consideraciones ilustran el hecho ineluctable de que los organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones que cooperan con las ONG

internacionales no pueden limitarse simplemente a aplicar la definición de ONG internacionales formulada por otros. Cada organización debe considerar y especificar detenidamente los tipos y categoría de ONG internacionales que pueden ser importantes asociados para el logro de sus objetivos operacionales, como base firme de sus políticas orgánicas, directrices y procesos de trabajo.

A partir de las diferentes definiciones enunciadas en el apartado 1.2 de este capítulo, pueden señarlarse cinco denominadores comunes propios de las ONG internacionales:

a) el carácter no gubernamental;
b) la existencia de un aparato de órganos permanentes;
c) el carácter internacional;
d) el carácter no lucrativo;
e) carácter voluntario;

Estos denominadores permiten diferenciarlas de otras formas de organización internacional. No existen fronteras estrictas entre las diferentes áreas de trabajo o interés y algunas ONG tiene una orientación en la que se combinan varias de ellas. Encontramos dificultades para definirlas, dada su diversidad[232] como: "asociaciones, organizaciones y/o fundaciones, organizaciones de la sociedad civil". Sus actividades las pueden ejercer a escala de una comunidad inmediata, de un pueblo, de una ciudad en concreto, o de una región, de un país o en armonía con otros países, con otras OIG, etc...a nivel global. Sus formas de actuación son también igualmente diferentes. Como podemos apreciar nos debemos centrar en algunos criterios para su posible identificación. Pero, a pesar de estas diferencias, es posible encontrar una definición de organizaciones no gubernamentales, sobre el plano nacional e internacional, porque las ONG en su conjunto, tanto las del Norte como las del Sur, responden a algunos denominadores comunes, entre los que destacan claramente los siguientes:

a) **Carácter no gubernamental:** En el contexto genérico de las asociaciones internacionales, y operada la reducción conceptual ya apuntada sobre la base de una perspectiva institucional (elemento de organización), se impone una delimitación jurídica de las ONG respecto de las intergubernamentales, desde el

[232] HOLLOWAY, R: " NGOS:" Losing the moral high ground corruption and misrepresentation" en *Transnational Associations.* 1998 (5). pp 233-248.

doble punto de vista de la composición (naturaleza de los miembros) y del origen o fuente (acto constitutivo) del sistema institucional. Poniendo en relación ambos criterios, cabe concluir que, de una parte, una Organización creada por convenio entre Gobiernos es, en principio **intergubernamental,** aunque cuente como miembros a personas físicas o jurídicas participantes a título particular o privado; y viceversa, una **organización mixta** (integrada por entes públicos y privados) no nacida de un acuerdo entre Gobiernos será no gubernamental y las Organizaciones creadas por miembros privados será una organizaciones no gubernamental.[233]

Las ONG son autónomas e independientes del ámbito de los gobiernos (aunque pueden realizar actividades conjuntas e incluso recibir de ellos parte de sus recursos), no surgen a instancias de los gobiernos. El concepto de no gubernamental aplicado a las organizaciones privadas de ayuda humanitaria, tiene su origen en el debate ideológico entre los principales actores del desarrollo económico- Gobierno y entidades intermedias. Creemos que es suficiente que la organización no este controlada ni organizada por una autoridad pública, y que, al contrario, ella sea administrada por sus miembros, los cuales elegirán sus órganos de dirección que serán internacionales, por su composición, y dispondrán de una secretaría y de una administración permanente[234].

b) **Constituidas de forma duradera:** es decir, la existencia de un aparato de órganos permanentes. Las ONG muestran una estructura de órganos permanentes, soporte indispensable para garantizar la estabilidad y duración temporal de las relaciones de cooperación con los Estados y con las OIG. La **estructura orgánica permanente** es, por tanto, un elemento necesario de toda ONG internacional y que permite diferenciarla de aquellas otras formas de asociación o interacción cooperativa. Asimismo, estas organizaciones están constituidas de forma duradera por particulares, pertenecientes a diferentes países, sí se trata de las ONG internacionales, y/ o pertenecientes a un mismo país si nos referimos a ONG nacionales; con la finalidad de alcanzar *objetivos no lucrativos*

---

[233] Véase el apartado 2 de este capítulo.

[234] Sobre este tema véanse: LANGROD, G: Relations entre les Etats et les organismes privés agissant sur le plan international, *Op, cit,* pp 145-146; LANGROD, G: La dualité des secteurs : public et privé sur le plan international et sa portée à l' époque contemporaine, *Op, cit,* pp 146-147. SUR ,S: *Relations Internationales.* Montchrestien. Paris. 1995.p412

c) El **carácter internacional**: debe tratarse desde una doble posición: a) que persigan un objetivo de interés internacional -carácter internacional de sus objetivos-; b) el carácter internacional de sus miembros (composición). El carácter internacional de la organización aparece determinado por sus miembros (secciones nacionales, organizaciones nacionales o miembros individuales), pertenecientes a diferentes países para que la universalidad de la asociación este asegurada en una medida suficiente .

Creemos que es conveniente introducir el *criterio material* en el estudio de las ONG que deduce la internacionalidad de la Organización de sus objetivos, ámbito funcional y estructura, al margen del estatuto jurídico. Internacional sería, según esto, toda ONG que, integrada por personas físicas o jurídicas pertenecientes a distintos países, apunta a una acción conjunta de alcance internacional y asume y desarrolla, a tal efecto, funciones en el plano internacional.

Como puede comprobarse, la composición de las organizaciones no esta recogido en todas las definiciones que hemos abordado anteriormente. La definición dada por el IDI durante la sesión de Batch (1950), excluía la exigencia de que los miembros que constituyan la organización pertenezcan a diferentes países, y esto marca un retroceso con respecto a los ya citados informes realizados por IDI, en 1923[235]. Aunque la mayoría de los autores y de OIG que han incorporado el carácter internacional a su definición, difieren en cuanto al número de países que deben constituir la organización, WHITE estima, a este respecto, que las ONG internacionales debían estar constituidas, como mínimo, por miembros de dos países diferentes[236]. Asimismo, el Consejo de Europa considera por su parte que deben; al menos, participar tres países diferentes en su composición. Las Naciones Unidas proponen unas directrices para interpretar los criterios enunciados en el párrafo 4 de la resolución 1296 (XLIV) del ECOSOC[237]. En la primera proponen que se considere que una organización es internacional, *"si sus actividades se llevan a cabo al menos en dos países en distintas regiones del mundo"*. Pero también expresó la inquietud ante la posibilidad de que esta directriz surta el efecto de,

---

[235] Annuaire de l 'Institut de Droit International. Vol XXX. P139.
[236] WHITE CROMWELL, L: *The Structure of Private International, Op, cit*, p 14.
[237] Doc. ECOSOC: Resolución 1296 (XLIV). Véase Doc. E/C.2/1993/6. Citado en Doc E/AC.70/1994/5 . p 45.

a) Conferir el derecho a ser considerada "internacional" a una organización no gubernamental con un número mínimo de miembros, o incluso alentar a organizaciones nacionales a duplicarse en algún país de otra región con el fin de cumplir este requisito y

b) Dejar a organizaciones no gubernamentales regionales con miembros en un número considerable de países de la región -varias de ellas reconocidas por el Consejo- sin ser reconocid-s como pertenecientes a una categoría institucional.

En la primera se propone que se considere que una organización es internacional " si sus actividades se llevan a cabo al menos en dos países en distantas regiones del mundo". Se ha expresado la inquietud ante la posibilidad de que esta directriz surta el efecto de: a) conferir el derecho a ser considerada "internacional"a una ONG con un número mínimo de miembros, o incluso alentar a ONG nacionales a duplicarse en algun país de otra región con el fin de cumplir este requisito y b) dejar a ONG regionales con miembros en un número considerable de países de la región (varias de ellas reconocidas por el ECOSOC) sin ser reconocidas como pertenecientes a una categoría institucional. Al examinar las directrices que propone para interpretar la expresión "de reconocida reputación internacional "aplicada a una organización no gubernamental internacional, el grupo de trabajo quizás quiera tener en cuenta consideraciones de fondo, tales como: una evaluación de la calidad y regularidad de los aportes al campo o los campos de actividad de la organización, y los aportes a la labor de las Naciones Unidas en esos mismos campos[238].

Pero a pesar de todo lo expuesto no se ha llegado a unificar criterios ni por las OIG ni por la doctrina. Ya que como se puede ver muchas ONG nacionales en la última década han participado en las Conferencias de Naciones Unidas. Este hecho ha ocasionado gran preocupación respecto de uno de los dos elementos de la definición de ONG nacional, a saber: su programa de trabajo es de alcance "internacional". Esto parecería aplicarse principalmente, aunque no de manera exclusiva, a las ONG de los países desarrollados que ejecutan programas "de ultramar" en países en desarrollo, con lo que se introducen criterios basados en el acceso a los recursos[239].

d) **Persiguen fines no lucrativos:** El carácter no lucrativo de la organización, desde la óptica del Derecho privado internacional, contribuye a deslindar los respectivos regímenes jurídicos de las asociaciones y fundaciones internacionales,

[238] Ibídem .
[239] De ello se hablará en un capítulo posterior.

por una parte, y de las sociedades mercantiles de carácter o alcance internacional, por otra. Los recursos de las ONG se destinan a financiar los proyectos o acciones que emprenden. Sus acciones no buscan un beneficio empresarial, ni personal, ni grupal.[240] Pero esta distinción sólo concierne a las fuerzas organizadas, aunque junto a éstas hay que reservar un pequeño espacio a las fuerzas "espontáneas" y no organizadas.

El criterio **de no perseguir fines lucrativos** parece ser un principio válido a los efectos propuestos, con la salvedad de que, por una parte, puede haber ONG internacionales, que de modo indirecto, se relacionan con el lucro en asociaciones que velan por los intereses económicos de sectores industriales o comerciales (así , la Confederación de Industria de la Madera) o que tienden a la consecución de un provecho de sus miembros (asociaciones de promoción de ciertos productos)[241], o, en fin que responden a un fin económico como diversas asociaciones sindicales y patronales o la Cámara de Comercio Internacional y la Asociación Internacional de Cooperativas; y por otra parte, no toda entidad social internacional de fin económico es estrictamente una ONG internacional.

Las ONG internacionales definen su misión más allá del beneficio de sus integrantes y con un importante componente de servir a la sociedad.Estas organizaciones no pueden repartir el excedente monetario entre sus integrantes, y no pueden obtener ingresos por los servicios que prestan. En todo caso, se admite que los servicios se comercialicen, a precio de coste, pero en ningún caso se admite que puedan buscar el beneficio por medio de los ingresos que se obtengan de fijar un precio competitivo por las operaciones realizadas[242].

e) Son **organizaciones voluntarias,** tanto sus recursos humanos como los materiales proceden mayoritariamente de contribuciones voluntarias. Desde el inicio de los tiempos siempre ha habido personas que han decidido libremente ayudarse unas a otras en los momentos de necesidad. Desde reconstruir hogares destruidos por fenómenos heterogéneos (huracanes, terremotos, entre otros...), hasta dar de comer a los pobres, hambrientos o enfermos; los habitantes de todas las partes del mundo han respondido siempre a las peticiones de ayuda de sus congéneres. El voluntariado parece construir así una especie de cualidad innata, que se encuentra dentro del espíritu humano.

---

[240] ORTEGA CARPIO Mª, L: *Las ONGD y la Crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica.* Iepala, Madrid. 1994. p 42.

[241] CORTESE , G y PAPINI, R: "Le ONG e le relatione con le OIG", *en Revue de Droit International , de Sciences Diplomatiques et Politiques*, año 52, 1974- I .p 30.

[242] MARTINEZ SÁNCHEZ, J-L: *La Imagen de las ONG de desarrollo.* Iepala. Madrid. 1998. p 34

> En el caso de los sindicatos, las asociaciones profesionales, y las cooperativas la pertenencia es obligatoria o cuasi obligatoria, en el sentido de que es una condición previa para el trabajo o la práctica profesional.

No obstante es preciso considerar que estas organizaciones son distintas de los organismos reconocidos como interlocutores de los gobiernos, como son, por ejemplo, los internacionales de los partidos políticos, internacionales sindicales y las organizaciones internacionales de profesionales, entre otros. A pesar de que muchas ONG están vinculadas a partidos políticos y organizaciones políticas y sindicales, ellas son diferentes de los partidos políticos. Existen hoy en el mundo, "*Internacionales*" de diverso origen ideológico, y también abundantes recursos financieros que son canalizadas por medio de las fundaciones de los países industrializados vinculadas a dichas Internacionales (partidos liberales, democráticos y socialistas), siendo esta la forma como aquellas buscan su "reproducción política ampliada" en los países en vías de desarrollo, mediante una forma "civilizada " de intervención en ellos. Como resultado en los países en vías de desarrollo existirán siempre las respectivas contrapartes dispuestas a hacerse cargo de dichas tareas y de dichos recursos. Incluso aún más, hay ciertos contextos nacionales en los cuales determinadas organizaciones políticas han procedido a la creación de ONG que les posibiliten el acceso a recursos para financiar su quehacer político partidario, o en que requieren hacer uso de éstas para realizar su trabajo de expansión política[243].

Frente a las acciones llevadas a cabo por los organismos oficiales, las realizadas por las ONG se caracterizan por una mayor agilidad en la gestión, al no estar sujetas a trabas burocráticas, y por tener un menor coste en su funcionamiento, ya que la mayoría de ellas cuentan con una amplia base de voluntariado, que les permite una mayor flexibilidad y eficacia en sus acciones.

Así, podríamos definir a las ONG internacionales como las *asociaciones de origen privado y fin no lucrativo, que desarrollan actividades transnacionales*. Estas asociaciones privadas en los países industriales se dedican a aliviar sufrimientos, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proveer servicios sociales fundamentales o fomentar el desarrollo comunitario. Incluyen aquellos grupos que tienen objetivos eminentemente humanitarios o cooperativos, en países industrializados, que apoyan el desarrollo internacional, grupos indígenas organizados regionalmente o en nacionalidades, grupos con miembros activos en pueblos o aldeas. Se preocupan por la asistencia a los sectores más necesitados y desfavorecidos de la sociedad internacional.

---

[243] ELIZALDE A: "Las ONG y la Cooperación Internacional "*en Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada* .nº89 Octubre-Diciembre de 1992. pp197-218.

Las ONG incluyen asociaciones religiosas y de beneficencia y cooperativas que movilizan fondos privados para el desarrollo, proporcionan alimentos y servicios de planificación familiar y fomentan la organización comunitaria. También abarcan cooperativas independientes, asociaciones comunitarias, sociedades de usuarios de agua, grupos femeninos y asociaciones pastorales. Asimismo, son organizaciones no gubernamentales los grupos cívicos que procuran que se tome conciencia de los problemas sociales y ambientales e influyen en las políticas pertinentes.[244]

Las ONG vienen actuando como agentes de la sociedad, como una proyección de la solidaridad hacia el exterior (mediante la ejecución de proyectos de cooperación o ayuda mutua, protección del medio ambiente, derechos humanos etc..). La solidaridad debe alcanzar a toda la humanidad, a todo ser humano, y guiarnos desde el sentimiento hacia la razón y de ahí a la acción. La solidaridad de las ONG internacionales es un elemento imprescindible para la supervivencia en el mundo actual, cada vez más castigado por desigualdades. Pero no hay que olvidar que estas organizaciones también desarrollan una importante actividad hacia el interior de sus propios países a través de los programas de sensibilización y educación para la cooperación, para el desarrollo etc... . Las ONG internacionales han puesto de relieve la necesidad de provocar en la sociedad una actitud que implique compartir responsabilidades. La solidaridad encuentra un espacio en la vida cotidiana, en las actitudes, en los valores, en los hábitos de consumo, en los estilos de vida, en el comportamiento de las personas respecto al medio ambiente, en las guerras, en las catástrofes naturales, en las enfermedades... etc. Las personas son el elemento más importante en el movimiento de las ONG internacionales, ya que esas personas desconocidas, que forman los pueblos y las naciones son las que a través de su solidaridad están edificando el tipo de sociedad que quieren. Estas personas voluntarias están construyendo una cultura de la solidaridad, que traspasa las fronteras nacionales de sus países.

Constituyen un amplísimo abanico que cubre todos los ámbitos de inquietud por las condiciones de vida humana y desde varios puntos ideológicos, filosóficos, abarcando fronteras locales, comárcales, nacionales, regionales, etc... dependiendo del problema que abordan y de los objetivos que se establecen. Todas las acciones están encaminadas a lograr la acción solidaria directa con los individuos objeto de acción, pueblos, comunidades etc. La labor de las ONG internacionales está centrada en dos puntos diferentes y completamente complementarios: la cooperación propiamente dicha y la sensibilización de la sociedad. La mayoría de estas organizaciones conjuga las dos labores.

---

[244] BANCO MUNDIAL: "El Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales", Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial, Washington, 1991, pp 7-9.

1.4. Características de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

A lo largo de los años, han surgido ciertas observaciones y expectativas en lo que respecta a las características[245] que diferencian a las ONG internacionales de otras organizaciones que se ocupan del desarrollo, de la ayuda humanitaria, de los derechos humanos, de la infancia, entre otros. Debido a la enorme variedad que existe de ONG internacionales, conviene enfocar con cautela estas ideas. Como punto de partida y teniendo presente la diversidad de las mismas, cabe ofrecer algunas características generales de las ONG internacionales.

Las ONG internacionales, en tanto que organizaciones de derecho privado, no están sujetas directamente a las políticas gubernamentales, ni a los proyectos políticos, militares o comerciales de los Estados. Las ONG internacionales **son independientes y libres** de adoptar, o no, las políticas y las directivas de los gobiernos o de las OIG. Pero esta libertad puede quedar limitada voluntariamente en el momento de trabajar en cooperación con otras organizaciones no gubernamentales e incluso con los Estados y las OIG. Por ejemplo, cuando una ONG internacional acepta un contrato remunerado de subcontratación por parte de un gobierno o una OIG con la obligación de respetar las normas de estas instancias, así como, generalmente, las reservas obligatorias. Por ello, las ONG internacionales, al depender de recursos financieros y humanos voluntarios, están relativamente libres de la ayuda vinculada y de los enfoques rígidos.

Algunas ONG no quieren participar en reuniones de planificación y coordinación con otras ONG desdeñando toda estandarización de métodos, además de oponerse a la transparencia de sus cuentas o a la realización de auditorias. Algunas de estas organizaciones se mueven más por un afán de protagonismo que por la solidaridad ciudadana[246].

---

[245]Sobre este tema véase: Doc. ECOSOC: Informe de la Dependencia Común de Inspección, " *Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional* ".13 de abril de 1994.(JIU/REP/93/1) Nueva York. Naciones Unidas. 1994; DE FELIPE, A; RODRIGUEZ DE RIVAS , L: *Guia de la Solidaridad.* Temas de hoy. Madrid. 1995. p 88. ; " Forum du développement ", juillet-août 1991. BEIGBEDER, Y:, *Op, cit,* pp19-24. BEIGBEDER, Y : *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations.* Marthinus Nijhoff Publishers. Doedrecht. 1991.

[246] GAMARRA CHOPO, Y: *La cooperación internacional en su dimensión cultural y el progreso del derecho internacional.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid. 1998. p271.

a) **Las ONG contribuyen principalmente a desarrollar la transnacionalización científica, ideológica, cultural**. En las reuniones internacionales de la sociedad científica internacional, con ocasión de los congresos o de las investigaciones comunes, los especialistas de múltiples disciplinas intercambian ideas y experiencias. Las internacionales políticas aseguran la difusión de las diferentes ideologías en el seno de los diversos Estados. Además actúan para la promoción y la divulgación de una moral internacional sobre los derechos humanos, el derecho humanitario, el desarme o el medio ambiente[247].

b) El **personal y los voluntarios empleados por las ONG están generalmente motivados por sentimientos altruistas y de solidaridad,** más bien que por el espíritu de lucro o la ambición. Su recompensa reside en la satisfacción moral de asistencia directa y de utilidad hacia los otros, próximos o lejanos. Las ONG internacionales se caracterizan por su actividad desinteresada y altruista, no se mueven por intereses políticos ni económicos. Tienen una gran entrega y dedicación, a la vez que están alcanzando unos mayores niveles de profesionalización.

Pero la buena voluntad y la disponibilidad condicionada del voluntariado al no tener una remuneración fija, ni seguridad social, ni ventajas sociales, se vuelven en contra de una ONG al no ofrecer una garantía de continuidad. Pero, a su vez, ese elemento de participación voluntaria permite reducir los problemas burocráticos que padecen las OIG, siendo un elemento que imprime mayor dinamismo a estos organismos.

Asimismo no debemos olvidar que los miembros de las ONG reciben una remuneración por las actividades que desempeñan. Pueden incluir, tareas *ad honorem* de algunos de ellos (en las que renuncian voluntariamente a recibir un pago por sus servicios), pero cuentan siempre con personal asalariado, sujeto a contratos y condiciones de trabajo que corresponden a objetivos y actividades estipulados[248].

c) Las ONG engendran y participan en relaciones que son internacionalmente significativas, como **agentes de cooperación**, como **canalizadoras de recursos,** como protectoras de los derechos humanos etc. Existen estas organizaciones tanto en los países desarrollados como en los países del Tercer Mundo. Las ONG internacionales son la

---

[247] SUR, S: *Op, cit,* p 412.

[248] PADRÓN, M: *Los Centros de Promoción y la Cooperación Internacional al Desarrollo en America Latina. El caso peruano.* Programa Europa-América Latina: Las Relaciones Políticas y deCooperaciónal

expresión de una sociedad civil que, en forma plural, toma conciencia y actúa ante las estructuras dominantes, cuyos modelos generales de solución a los problemas básicos ya no convencen y llegan incluso a ser contraproducentes.

Podríamos decir que las ONG nacionales y las ONG internacionales son la respuesta a la crisis del Estado mesocrático y a la violenta irrupción del autoritarismo y del neoliberalismo en el escenario político y a la mundialización del mercado[249]. Son los instrumentos más adecuados para afrontar los graves problemas de desigualdad y miseria que hay en la sociedad civil.

c) La mayoría de las ONG son organizaciones de **reducido tamaño y carácter no estructurado, no están sujetas a las trabas burocráticas, ni a la jerarquía de la administraciones nacionales o internacionales.** Sus estructuras internas son más flexibles, y pueden responder mejor directa y rápidamente a las situaciones de urgencia. Frente a las acciones llevadas a cabo por organismos oficiales, se caracterizan por una mayor agilidad en la gestión, al no estar sujetas a trabas burocráticas, y un menor coste de funcionamiento, debido a que muchas de ellas cuentan con una amplia base de voluntariado. Todo ello les permite una mayor flexibilidad y eficacia en sus acciones.

d) Las ONG internacionales son conocidas por su **espíritu de innovación** y de iniciativa, su actitud para movilizar grupos y comunidades enteras, estimular actividades de auto asistencia, por su eficacia en realizar los proyectos a pequeña escala. Además están dispuestas a utilizar **nuevos enfoques, técnicas y experiencias** de desarrollo que, eventualmente, puedan resultar sumamente importantes en el contexto del desarrollo en el sentido más amplio.

e) Asimismo, las ONG internacionales han demostrado su **capacidad de movilizar a la opinión pública** en los países donantes sobre problemas humanitarios, violación de derechos humanos, y acerca del desarrollo; y aptitud para proveerse de fondos privados por medio de colectas y campañas de sensibilización que realizan. Las ONG internacionales desempeñan una labor muy importante promocionando y defendiendo las causas públicas, por ejemplo la promoción de los derechos humanos, los movimientos feministas, ecologistas, pacifistas. Estas organizaciones ejercen gran influencia en la opinión pública,

---

Desarrollo.Seminario, Bs. As, noviembre 1986. *En* PADRÓN,M (ed): *Las Organizaciones no Gubernamentales de desarrollo en el Perú.* PREAL.DESCO 1988.p 28.

presionan sobre los gobiernos y proponen reformas. La actividad y la militancia se ejercen primero hacia la opinión pública interna, pero tiende igualmente a formar la opinión pública internacional compartiendo los mismos valores y aspiran a conseguir los mismos objetivos. Esta opinión puede ser identificada a partir de una temática común.

f) Otras ONG internacionales **ofrecen servicios** y dinamismo en el ámbito popular en las comunidades pobres y en zonas remotas a las que otras organizaciones de desarrollo y los gobiernos con capacidad de ayuda sólo llegan con dificultad o no llegan en absoluto. Los especialistas y los voluntarios de las ONG internacionales tienen la experiencia directa del trabajo sobre el terreno. Asimismo tienen un mayor conocimiento de los problemas que afectan a los grupos y sectores con los que trabajan, lo que les permite detectar de una forma más adecuada las necesidades de las poblaciones que atienden. Según el Banco Mundial, " una buena ONG internacional de desarrollo puede, mejor que la mayoría de otros organismos, comprender y expresar las necesidades de la población, y poner en práctica las acciones para hacer frente a estas necesidades. Las ONG son los **intermediarios** entre los beneficiarios y el mundo exterior: implantan un nuevo saber hacer, ya que motivan a las poblaciones de una manera compatible con sus creencias [250] y sus tradiciones culturales. "

g) Las ONG internacionales **contribuyen a identificar las necesidades de la comunidad** y a movilizar una amplia y activa participación y apoyo a las estrategias, programas y proyectos de las poblaciones pobres, rurales y urbanas. Estas organizaciones tienen gran capacidad de respuesta a ciertos aspectos sociales, culturales, ayuda humanitaria y otros aspectos del desarrollo que los especialistas del desarrollo técnico quizás ignoran.

h) Las ONG internacionales **refuerzan los valores** tales como el voluntariado, la solidaridad, la iniciativa personal, la participación activa, el pluralismo, la protección de los derechos de las minorías. Ellas **sirven de enlaces y de intermediarias** entre los individuos y los servicios públicos, anónimos y lejanos, y algunas veces hostiles.

Por último, señalar, dentro de las características de las ONG, el contacto más directo con la realidad, lo que le permite aplicar proyectos limitados en sus objetivos y en su

---

[249] ELIZALDE, Antonio: " Las ONG y la Cooperación Internacional", Documentación Social .Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Octubre -Diciembre 1992, pp197-218.

[250] OCDE: *Répertoire des ONG de développement dans les pays membres de L 'OCDE*, Paris,1990, p34.

extensión, con lo que los resultados son más correctos y precisos, dichos proyectos pueden formar parte de otros más amplios y ambiciosos. Estas son algunas de las características que redundan en la eficacia de las ONG internacionales.

2. Las Diferentes Categorías de Organizaciones Internacionales.

Para poder establecer una clasificación de las organizaciones internacionales no gubernamentales, estimamos necesario dar una imagen de las organizaciones internacionales (OIG), antes de hacer la diferenciación entre las ONG internacionales y las otras organizaciones intergubernamentales (OIG).

Actualmente, en las relaciones internacionales, se distingue fácilmente dos tipos de organizaciones internacionales[251]. El reconocimiento de la categoría " organizaciones internacionales" se da generalmente a las organizaciones creadas por vía de un acuerdo entre los Estados. A partir de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un importante incremento de las Organizaciones internacionales que ha sobrepasado las previsiones según la evolución misma de las relaciones internacionales. Aparecen en la escena mundial dos actores nuevos desempeñando un papel decisivo en el desarrollo de las relaciones internacionales. Estos nuevos actores- las empresas multinacionales y las organizaciones internacionales no gubernamentales- han encontrado su manifestación en las organizaciones internacionales, surgidas por la *iniciativa privada*[252].

Los tratadistas de la sociedad internacional, que se han ocupado del problema de las organizaciones internacionales esforzándose en dar una imagen lo más precisa de la situación de este sector de las relaciones internacionales, toman en consideración este tipo de organización internacional y acuerdan situar a estas organizaciones de iniciativa privada

---

[251] Véase sobre las Organizaciones Internacionales: ABI-SAAB, G (Dir): *Le concept d'Organisations internacionales.* UNESCO. París. 1980. GALTUN, J: "Un continent invisible: les acteurs non territoriaux. Vers une typologie des organisations internationales", en ABI-SAAB, G (Dir): *Op, cit,* pp 68-77. VILLARY, M: "Définition et Classification des organisations internationales: approche juridique" en ABI-SAAB, G (Dir): *Op, cit,* pp 51- 67, GRASA, R: "Las Organizaciones Internacionales y los Nuevos Desafios",*en Papers Revista de Sociología* 1993 (41). pp55-84. DUPUY, René-Pierre: *Manuel sur les Organisations Internationales=A Handbook on International Organizations.* Académie de Droit International de la Haye.1988.pp .WILLETTS, P: *"The Conscience of the World": The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System.* Brookings Institution . Washingthong. D. C. 1996. P 8.

[252] JUDGE J, N: " International Institutions: Diversity, bordeline cases, funtional substitues alternatives". En TAYLOR, P and GROOM, A, J, R: *International Organizations. A conceptual Approach.* Frances Printer. Ltd. London. 1977. pp28-84.

al lado de las organizaciones creadas por medio de acuerdos entre los Estados, que ya se conocían.

REUTER señala dos categorías fundamentales de organizaciones internacionales de carácter general: *las organizaciones privadas y las organizaciones intergubernamentales*[253].

La diferencia esencial entre las ONG internacionales y las organizaciones internacionales reside en que, mientras que las ONG internacionales cuentan como miembros a personas privadas y/ o ONG nacionales (es raro encontrar entre sus miembros a organismos estatales o gubernamentales), los miembros de las organizaciones intergubernamentales son los Estados y exclusivamente los Estados.

AKZIN distingue, al igual que REUTER, dos categorías de organizaciones internacionales: las intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, según sus " miembros formales". El énfasis lo ponía tanto en el carácter gubernamental como en el no gubernamental[254].

La diferenciación de las organizaciones internacionales en gubernamentales y no gubernamentales, así como la definición del carácter de una organización están ligadas esencialmente a problemas de importancia política y jurídica, tales como los privilegios e inmunidades, y el estatuto jurídico[255].

Tratando la diferenciación de las organizaciones internacionales según su composición, NORMADIN[256] distingue dos características: a) la pública; b) la privada. La primera categoría comprende a las organizaciones que están compuestas por Estados, normalmente. Respecto a las organizaciones de la segunda categoría de carácter privado, estas organizaciones están compuestas por miembros individuales y de colectivos o, únicamente, por colectivos.

---

[253] REUTER, P: *Op, cit*, p 54 y sig.

[254] AKZIN, B: *New States and International Organizations. A report prepared on behalf of The International Political Science Association*. UNESCO. International Political Science Associations. París.1955. p 27. DUPUY, René-Pierre: *Manuel sur les Organisations Internationales.Op,cit,pp*

[255] RODGERS, R, S: " A General Theorie of International Organizations." en *Associations Internationales*, 1961 (2). p 90.

[256] NORMANDIN, A: *Du status juridique des associations internationales*, Librairie Génerale de Droit et de Jurisprudence, Paris.1926, pp26-27.

CAHIER[257], señala que una de las primeras características de las organizaciones internacionales es que éstas deben estar compuestas por Estados,

> " existe al lado de las organizaciones internacionales, resultado de un acuerdo interestatal, asociaciones provenientes de la iniciativa privada... son las llamadas organizaciones internacionales no gubernamentales "[258]

Es difícil establecer una distinción entre las ONG internacionales y las OIG, RODGERS señala que la diferencia está en que las organizaciones intergubernamentales disfrutan de una inmunidad cuasi diplomática, mientras que las ONG internacionales no tienen derecho a ninguna ventaja en este campo. Además, llama la atención sobre el hecho de que estas organizaciones intergubernamentales dependen del derecho internacional público y las ONG internacionales del derecho internacional privado.

No obstante, este último criterio no debe ser entendido como una regla general, ya que nos encontramos con tres excepciones. Se trata, de **la Iglesia Católica, de la Soberana Orden de Malta, y del Comité Internacional de la Cruz Roja**[259]. A este respecto GUGGENHEIN[260] estima que la CICR es una persona moral del derecho interno inmediatamente sometido al derecho internacional, precisando que,

> "...se trata de competencias de derecho internacional acordes a las personas morales del derecho nacional. "

En este mismo sentido VERDROSS estima, por su parte, que es "un sujeto particular del derecho nacional... "[261]

La obra asistencial de la **Cruz Roja**[262], fundada en 1863, se extiende hoy en todo el mundo. Consta de secciones nacionales y los siguientes órganos centrales: el **Comité Internacional, la Liga de Sociedades de la Cruz Roja y la Conferencia Internacional de la Cruz Roja,** que se reúne cada cuatro años. Estos órganos no existen en virtud de tratados internacionales, sino del derecho de cada país como ya hemos dicho antes. Pero el

---

[257]CAHIER, P: *Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, thèse , Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève, 1959, p 6.
[258] Idem, p 187.
[259]FERNÁNDEZ-FLORES y DE FUNES, J-L: *Derecho Internacional Público*. Erdesa. Madrid.1996. pp773-790.
[260]GUGGENHEIM, P: *Traite de Droit International Public*, 2 vol. Tom I, Librairie de l'Université, George&Cie; S.A. Genève. 1953, pp 283-289.
[261]VERDROSS, A: "The Concept of International Law". *Annuaire de l'Institut de Droit International*. T 43. 1949.

artículo 10 de la segunda Convención de Ginebra de 1906, y de la tercera, de 1929, reconocen las "sociedades de socorros voluntarios" debidamente reconocidas y autorizadas por sus gobiernos, las cuales, según el art. 24.3, de dicha Convención, pueden hacer uso de la insignia de la Cruz Roja en toda su "actividad humanitaria". También se refiere a estas sociedades el art. 25 del Pacto de la SdN[263], imponiendo a sus miembros del deber de promoverlas. Los artículos 77.3, 79, y 88 del Convenio relativo a prisioneros de guerra, de 27 de julio de 1929, por su parte, reconocieron al **Comité Internacional de la Cruz Roja** en todo lo que atañe a su labor humanitaria.

El Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para la protección de las victimas de guerra confiere también al **Comité Internacional de la Cruz Roja** un estatuto jurídico - internacional, al confiarle en determinadas circunstancias las tareas de las potencias protectoras.

Tiene, por último, especial relevancia el hecho de que en las **Conferencias Internacionales de la Cruz Roja** estén representados no solo las sociedades nacionales, el **Comité Internacional y la Liga**, sino también los Estados adheridos a la Convención de Ginebra, reconociendo así que la **Cruz Roja Internacional** cumple un cometido de la comunidad de los Estados y es, por ende un sujeto de derecho internacional de índole peculiar, que puede relacionarse directamente con de los Estados en el marco de su actividad[264].

La **Iglesia Católica** es la más importante de las fuerzas **religiosas internacionales,** por el número de fieles, por la organización y el carácter de la autoridad del Vaticano, por la centralización observada a partir del siglo XIX, la extensión del poder de los nuncios sobre los obispos del país donde están acreditados y la transferencia a Roma de las casas centrales de las grandes órdenes religiosas, que constituyen por sí mismas verdaderas organizaciones internacionales[265].

---

[262] Véase el apartado 3.2.1. del capítulo 1 de esta investigación. BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations. The Rigth and Duty to Humanitarian Assistance*. Martinus Nijhoff Publishers. Doedrecht.1991. pp 64-100

[263] Véase el apartado 5 del capítulo I de esta investigación.

[264]VERDROSS, A: *Op, cit*, p 198.

[265]MEYNAUD, J: *Op, cit*, pp-76-85

REUTER -COMBACAU considera a la **Iglesia Católica** como la única ONG que tiene reconocida la *personalidad jurídica internacional*;[266] lo que no modifica su condición de actor transnacional. Así mismo REUTER afirmará que " la Iglesia Católica es una organización internacional no gubernamental, reconocida como persona internacional por numerosos Estados".[267]

Siguiendo a GARCIA VILAR [268] **la Iglesia Católica** en sus relaciones con la comunidad internacional es un actor multiforme, por lo que adopta diversas modalidades de actuación y por sus agentes distintos, convirtiéndose éstos en actores independientes de relaciones internacionales respecto al actor principal, al menos en ocasiones. Como actores señalaremos: a) Santa Sede; b) Iglesias nacionales o conferencias episcopales, c) Organizaciones católicas no gubernamentales.

Bajo la denominación de Santa Sede o Sede Apostólica se comprende no sólo al Romano Pontífice, sino también a las demás instituciones de la Curia Romana, mediante la cual el Romano Pontífice suele tramitar los asuntos de la Iglesia Universal y que realiza su función en nombre propio y por autoridad del mismo, para el bien y servicio de las Iglesias (cánones 360 y 361). En este sentido, la Santa Sede es el " gobierno " de la **Iglesia Católica** y el Papa la cabeza de la Santa Sede, y todos los actos jurídicos internacionales realizados por la Santa Sede lo son en nombre explícito de la **Iglesia Católica.**

La **Iglesia** actúa en la vida internacional a través de sus miembros, los cristianos, individualmente considerados o asociados en **organizaciones internacionales católicas** bajo la forma de ONG, muchas de las cuales tienen reconocido estatuto consultivo ante las OIG y agrupan a millones de afiliados con diferentes objetivos[269] . Debemos señalar que la **Iglesia Católica**, precisamente por la existencia de diferentes actores, se siente presente o implicada de diversa forma en la sociedad internacional según actúe por medio de la jerarquía o de organizaciones seglares.

La **Iglesia Católica**, como tal, tiene subjetividad y personalidad jurídico-internacional, ejercida por su "Gobierno", la Santa Sede, que es la que mantiene las

---

[266]REUTER, P et COMBACAU, J: *Institutions et Relations Internationales.* PUF. Paris. 1980. P 104.
[267]REUTER, P: *Op, cit,* p212.
[268]GARCÍA VILAR,J-A: *Las Organizaciones no gubernamentales ante la Reunión en Madrid de la CSCE.* Universidad Pontificia. Salamanca. 1983. La parte quinta está dedicada a "la Iglesia y la sociedad internacional".pp223-274 .
[269] Idem, p 259.

relaciones diplomáticas y la celebración de concordatos, tal como lo venía haciendo en el periodo anterior al Tratado de Letrán. En la **Iglesia Católica,** en sentido amplio, nos encontramos con dos sujetos internacionales diferentes: la de la propia **Iglesia Católica,** sujeto no estatal, y la de **la Cuidad del Vaticano,** sujeto estatal peculiar, ambas con un mismo Gobierno, la Santa Sede, y un mismo Jefe, el Papa. Y que esto es así se ve avalado por el reconocimiento de los terceros Estados, no sólo de la personalidad internacional de la Iglesia como sujeto no estatal, sino también del reconocimiento de la Ciudad del Vaticana como sujeto estatal específico.

No queremos dejar la oportunidad de hacer referencia a la **milenaria Orden de los Caballeros de San Juan**, esta es quizás el primer ejemplo de organización internacional y que no pude ubicarse en las categorías señaladas, por ser soberana. Como ya hemos apuntado anteriormente. La situación de **la Orden de Malta** en el marco del derecho internacional, es producto de su evolución histórica, que sigue desempeñando ciertas funciones en el mundo actual. La historia de **la Orden de Malta** atraviesa una serie de etapas que la conducen al momento actual[270], en que se usa la denominación de "Soberana Orden de Malta"[271].

La **Orden de los Caballeros de Malta,** que nació como una fundación *piae causae*, de asistencia hospitalaria en Jerusalén. La Orden sigue siendo, después de un milenio de existencia, hospitalaria: por eso son llamados también, los Caballeros de San

---

[270] BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations. The Rigth and Duty to Humanitarian Assistance.* Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht.1991. pp212-214. FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, J-L:*Op, cit,* pp 787-790.VERDROSS, A: *Derecho Internacional Público.*Aguilar. Madrid. 1976. p 197. Brevemente, se puede resumir en las siguientes fases: 1) En el año 1048 se creó en Jerusalén un hospital , dedicado a San Juan Bautista, para atender a los peregrinos enfermos, creandosé cincuenta años después (1099), tras la toma de la ciudad , una Congregación de Hermanos de este hospital, a la cual el Papa Pascual II impuso , treinta años más tarde , la obligación de defender a los cristianos por las armas, naciendo así la Orden de San Juan de Jerusalén que , conquistada esta ciudad por Saladino, en 1191, se trasladó a San Juan de Acre , donde tuvo su asiento por un siglo; 2) En el año 1291 se trasladaron a Limasol (Chipre) y en 1310 conquistaron la isla de Rodas hasta 1522, en que son expulsados por Solimán II; 3) En 1530, el Emperador Carlos V les cede en propiedad la isla de Malta, de donde toma nuevo nombre la Orden (juntamente con la de Gozo y la Ciudad de Trípoli) y desde la que hospitalizaron constantemente a los sultanes, manteniéndose en ella hasta 1798, en que Napoleón conquista la isla, con lo que terminó la base territorial y el poder temporal de la Orden , pues aunque en el Tratado de Amiens de 1802 se estipuló que la isla, que había sido entretanto ocupada por los ingleses , volviéndose a poder de la Orden , éstos no cumplieron el Tratado y permanecieron en ella hasta 1964. La Orden de Malta tuvo una complicada organización; 4) A partir de 1798, la Orden trasladó su sede a Messina , Catania, Ferrara, Viterbo y , finalmente, a Roma en 1834 (en su doble de Vía Condotti y el Aventino).

[271] La "S" de SOM, durante la estancia de la Orden en Malta, significó "Sacra", denominándose, "Sacra" Militar Orden de Malta" SMOM). Hoy se sostiene que indica "Soberana"

Juan de Jerusalén, del Hospital de San Juan[272]. La **Orden de Malta,** tiene su sede en Roma no ejerce dominio alguno. Pero ha seguido siendo soberana, ya que posee un ordenamiento jurídico propio (con legislación, administración y jurisdicción), independiente de los demás sujetos del Derecho Internacional. De ahí que haya sido reconocida como sujeto de Derecho Internacional y que tenga representantes acreditados ante la Santa Sede, Austria, España, Francia, Portugal, Alemania y algunos Estados latinoamericanos[273]. Estos representantes forman parte del Cuerpo Diplomático. España, San Marino y Haití están, a su vez, representados ante el Gran Maestre, en Roma. Goza de un derecho delegación activo y pasivo. Está así mismo representada ante organizaciones internacionales no gubernamentales benéficas tales como, la **Cruz Roja**[274].

La **Orden Soberana de Malta,** por carecer de atributos tales como territorio, población, ejército y otras formas físicas de poder, constituye un hermoso ejemplo de supremacía del Derecho sobre hechos materiales. Y, por sus finalidades humanitarias, un triunfo sobre la política que sí es propia de los intereses particulares de los Estados, no lo es de una institución con finalidades generales de bien común y con proyección universal.

De los argumentos brevemente apuntados cabe llegar a la conclusión de que sí bien no estamos ante ningún tipo de Estado ni de soberanía, en el sentido propio del término, sí podemos atribuirle a la **Orden de Malta** una cierta subjetividad internacional, como en parte hace la doctrina italiana. En resumen, la Orden de Malta es un sujeto internacional *sui generis o* peculiar, sin parangón posible con otro cualquiera[275]. La posición internacional de la **Orden Soberana de Malta** fue confirmada por el Tribunal de Casación de Roma el 13 de marzo de 1935[276].

La Iglesia Católica, la Soberana Orden de Malta, y el Comité Internacional de la Cruz Roja son sujetos no estatales, de formación espontánea, es decir, no creados artificial y conscientemente como las OIG, de origen histórico, otros por situaciones de emergencia, en muchos casos transitorias, lo que implica que nacen de un proceso paulatino del pasado y, además, irrepetibles en el sentido de su singularidad. **La Iglesia Católica, la Cruz Roja y la Soberana Orden de Malta** a diferencia de lo que ocurre con los Estados

---

[272] BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations. Op, cit.* pp 212-214.
[273] VERDROSS, A: *Op, cit,* p 197.
[274] Ibídem.
[275] Ver COCCA, A, A: "Ius melitense. Elementos jurídicos internacionales de la Orden de Malta", en *REDI,* XXII (2). 1969.

no persiguen intereses particulares. Estas organizaciones son sujetos del derecho internacional, ya que sus cometidos son exclusivamente religiosos, sociales y humanitarios.[277]

Comparando las ONG internacionales con las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales, el Grupo de Trabajo de la Quinta Conferencia General de Organizaciones consultivas no gubernamentales, estima que las diferencias entre unas y otras organizaciones pueden reducirse esencialmente en tres puntos:

1) Las ONG están en contacto directo con los gobiernos y con los pueblos a través de sus secciones nacionales.

2) Las ONG pueden hablar frecuentemente y hacen prevalecer un objetivo critico que sería imposible políticamente realizar por una institución gubernamental.

3) Las ONG cuentan por su naturaleza misma de libertad de acción, de experiencias y de desempeñan un papel pionero [278].

MERLE[279] adopta el punto de vista de la Conferencia de Organizaciones no Gubernamentales y señala la importancia que tienen las secciones nacionales de las organizaciones internacionales no gubernamentales. Es decir, las secciones nacionales, disponen de mayor libertad de acción y actúan con mayor libertad ante los Estados que las organizaciones y/o grupos internacionales, los cuales pueden utilizar el argumento electoral, que no es posible utilizar en el orden internacional.

El Anuario de Organizaciones Internacionales distingue dos categorías de organizaciones internacionales: a) *las organizaciones intergubernamentales;* b) *las organizaciones no gubernamentales*. La primera categoría cuenta con 254 OIG, es decir el 4,21% del total de las organizaciones internacionales, mientras que la segunda categoría cuenta con 5.766 ONG internacionales, es decir el 95, 79% del total de las organizaciones internacionales en 1998[280].

---

[276] VERDROSS, A: *Op, cit,* p 198.
[277] Idem, p 653.
[278] Associations Internationales , 1953, p 381.
[279] MERLE, M: *Les groupes de pression et la vie internationale.* Informe presentado en el Congreso de Roma de la Asociación Internacional de Ciencias Politicas,1958. p 7.
[280] "Les Différents types d' organizations internationales", en *Transnational Associations.* 1998(5): p 259. Estadísticas establecidas por l 'UAI a partir de la edición 1998-1999 del Yearbook of International Organizations en su volumen 1

Además de las organizaciones intergubernamentales y de las no gubernamentales, debemos señalar la existencia de una categoría intermedia, nos referimos a las organizaciones mixtas - semi-oficiales- o híbridas, a las que una decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) intento poner fin *de jure*[281].

La UNESCO, en cambio, desde sus inicios, reconoció esta categoría de organizaciones,- en las *"Normas provisorias para el establecimiento de relaciones entre la UNESCO y las organizaciones no gubernamentales"* a las que denomina organizaciones semi-gubernamentales[282]. Ésta categoría intermedia - organizaciones mixtas o híbridas- está compuesta por miembros públicos y miembros privados.

En el cuadro 6. enumeramos ocho categorías de organizaciones internacionales que van, desde las organizaciones intergubernamentales puras a las organizaciones internacionales no gubernamentales, pasando por tres categorías -organizaciones híbridas- intermedias. En la primera categoría nos encontramos con dos tipos de organizaciones internacionales puras, en las que sus únicos miembros son los Estados. En la segunda categoría, como se comprueba, están situadas las **organizaciones mixtas**[283], que están constituidas por gobiernos y ONG internacionales (en este tipo de organizaciones internacionales nos encontramos con verdaderas OIG y ONG internacionales). En la tercera categoría apreciamos a las organizaciones internacionales puramente no gubernamentales, en las que sus únicos miembros son ONG internacional y grupos privados de diferentes países.

Una de las **organizaciones mixtas** más importantes es la **Cruz Roja Internacional** (CRI). Éste es quizá el mejor ejemplo que demuestra que los gobiernos y las OING

---

[281] Doc. ECOSOC: Resolución 288 B (X) del Consejo Económico y Social, del 27 de febrero de 1950. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social. Quinto año, décima sesión 7 de Febrero- 6 de Marzo, 1950. (Doc E/1661 del 19 de abril) Suplemento, nº 1, Naciones Unidas. Lake Success, 1950, pp 24-33.

[282] Directives provisoires pour l'établissement de relations entre l'UNESCO et les organisations internationales non-gouvernementales", en Conference Generale . Premier Session, tenue en la Maison de L 'UNESCO . Paris du 20 novembre au 10 Decembre 1946-1947 (Doc UNESCO /C/30) UNESCO . Paris. 1947. p 252.

[283] WHITE CROMWELL, L: *International Non- Governmental Organizations. Op, cit*, p 8. PÉREZ GONZÁLEZ, M: " Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización Internacional" REDI,29 1976 (2/3).pp 299-325. Pérez González hace referencia a las organizaciones mixtas. En estas organizaciones, participan, junto a los grupos privados o incluso individuos a titulo personal, entidades oficiales o de personas pertenecientes a éstas, asumen variadas modalidades, habiéndose llegado a distinguir *entre privately controlled y officially controlled mixed Organizations*, según sea, en una ponderación de participaciones, privada o pública la naturaleza del control. WERNER, J. F. and JORDAN. S.R: *International Organizations. A Comparative Approach*. Second Editions. Praeger. NuevaYork. 1988. p 25.

disfrutan de los mismos derechos. La CRI esta gobernada por la **Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**, órgano deliberante supremo que se reúne cada cuatro años: las resoluciones se aprueban por mayoría simple, los Estados y las Sociedades Naciones tienen derecho a un voto cada uno de ellos[284]. Participan en esta reunión los representantes de los 170 Estados partes en los Convenios de Ginebra y de las **Sociedades Nacionales** reconocidas, así como también los representantes del CICR y **la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.**

El **Comité Internacional de la Cruz Roja** es una institución suiza independiente, órgano fundador de la **Cruz Roja,** guardián y promotor de los Convenios de Ginebra de 1864, 1949 y 1977. En su calidad de intermediario neutral interviene en los conflictos armados proporcionando protección y asistencia a las víctimas militares tratando de proteger a los prisioneros y de proporcionar ayuda humanitaria en las guerras. Asimismo, la **Federación Internacional de Sociedades y la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** es la unión de todas las ***Cruces Rojas y las Medias Lunas Rojas*** de todo el Mundo, a las que representa internacionalmente. Todos los gobiernos del mundo, en principio (aunque no siempre en la práctica) apoyan los objetivos de la **Cruz Roja Internacional** y apoyan la integración de las ONG internacionales (esto ocurre con las Sociedades Nacionales).

Asimismo, en otras áreas políticas, el equilibrio entre los gobiernos y las ONG no está claro, e incluso es diferente; por ello surge la necesidad de elaborar el cuadro 6, en el que se pueden apreciar las ocho categorías diferentes de organizaciones internacionales.

Nos encontramos con varias áreas de la política ambiental y económica donde las ONG internacionales y las compañías privadas asumen y toman las principales responsabilidades. En algunos países, las administraciones públicas o los mismos gobiernos en el poder, y las industrias también se involucran. Así, algunas de las organizaciones importantes que normalmente son conocidas como ONG internacionales, son de hecho organizaciones mixtas. Algunos de los ejemplos más significativos de este tipo de organizaciones internacionales son la **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza** (UICN); el **Consejo Internacional de Uniones Científicas** (CIUS), **Organización Internacional de Transporte Aéreo,** entre otras.

---

[284] Rules of Procedure of the International Conference of the Red Cross, Article 17. The ICR and the international Federation also each have one vote.

Se observa que el número de **organizaciones mixtas** (o híbridas) es inferior al número de organizaciones internacionales puras, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Sin embargo, estas organizaciones internacionales mixtas desempeñan un gran papel en el plano político -a pesar de su reducido número -, demostrando inequívocamente que las relaciones internacionales de gobiernos no pueden estar separadas de las relaciones internacionales de las ONG internacionales.

Cuadro.6 .Clasificación de Organizaciones Internacionales.

Organizaciones Intergubernamentales	**Organizaciones Intergubernamentales**
- Organizaciones cuyos únicos miembros son los gobiernos y no mantienen relaciones, ni vínculos con las ONG.	- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
-Organizaciones cuyos únicos miembros son los gobiernos, pero si mantienen relaciones y vínculos con las ONG.	- Naciones Unidas (NNUU)
Organizaciones Mixtas	**Organizaciones Mixtas**
-Organizaciones cuyos miembros son los gobiernos y las ONG (condición predominante de los gobiernos).	-Organización Internacional del Trabajo. (OIT)
-Organizaciones cuyos miembros son los gobiernos y las ONG (los gobiernos y las ONG tienen igualdad de condiciones).	-Cruz Roja Internacional.(CRI).
-Organizaciones cuyos miembros son los gobiernos y las ONG (condición predominante de las ONG) .	-Unión Interparlamentaria.
Organizaciones Internacionales No Gubernamentales	**Organizaciones Internacionales No Gubernamentales**
-Organizaciones cuyos miembros son las ONG (Grupos y Uniones de trabajadores).	- Federación Mundial de Sindicatos.
-Organizaciones cuyos únicos miembros son las ONG, respaldadas y acogidas por gobiernos.	- Federación Internacional de Planificación Familiar.
-Organizaciones cuyos únicos miembros son las ONG, los gobiernos no siempre les dan su acogida y respaldo..	-Amnistia Internacional.

Fuente: WILLETTS, P: *'The Conscience of the World': The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*. Brookings Institution . Washingthong. D. C. 1996. p8 .

En las organizaciones mixtas, los gobiernos y las ONG internacionales reconocen respectivamente el papel desempeñado por cada una de las partes, y el derecho a tomar medidas conjuntamente. Ninguna de las partes de este tipo de organización tienen una condición superior, pues ambas disfrutan de las mismas condiciones y de los mismos derechos.

La sexta categoría no se adapta fácilmente dentro del plan de clasificación propuesto. Este tipo de organizaciones internacionales está compuesto únicamente de empleados gubernamentales o funcionarios públicos, o con individuos como **miembros (la Asociación Internacional de Jefes de Policía)** o grupos nacionales **(la Unión Internacional de Federaciones Policiacas)**.

Estas organizaciones podrían verse como organizaciones intergubernamentales. Sin embargo, cuando estas organizaciones operan en estos grupos, los empleados y los funcionarios están defendiendo y promoviendo sus propios intereses y valores en lugar de defender y promocionar la política gubernamental. En este sentido estas organizaciones son comparables a los cuerpos profesionales privados, como por ejemplo; la **Unión Internacional de Arquitectos.** A estas organizaciones se las ve como una categoría especial de ONG internacionales a las que los gobiernos esperan tener un fácil acceso.[285]

3.Clasificaciones de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales.

Clasificar a las organizaciones internacionales no gubernamentales es cometido de gran importancia científica porque, a la postre, supone un desarrollo y profundización de su definición. Ahora bien, la complejidad del fenómeno de las organizaciones internacionales no gubernamentales (que hemos visto en el capítulo I de esta investigación) provoca una

---

[285] Se ha intentado en varias ocasiones clasificar a las ONG internacionales basándose en el tipo de sus miembros o según el tipo de actividades que ellas persiguen y realizan. Vean por ejemplo WILLETTS, P (ed) :*Pressure Groups. In the Global System.The Transnational Relations of Issues- Orientated Non-Governmental Organisations.* Pinter London. 1982.pp 2-8. CLARK, J: *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations.* Earthscan Publications, London .1991. pp40-41. Estas clasificaciones empíricas tienen un valor limitado. Las categorías de ONG internacionales se solapan, ya que estas OING cambian sus actividades de año en año y nos encontramos con casos especiales de ONG internacionales que desafían toda clasificación. Pero nos encontramos con un argumento alternativo con una diversidad de variables que deben usarse para describir a las ONG internacionales . Véase; WILLETTS, P: "Transnational Actors and Changing World Order". *International Peace Research Institute Meigaku, Occasional Paper.* n °17.YOKOHAMA. pp15-16.

cierta dificultad en la tarea. La clasificación de las organizaciones internacionales no gubernamentales es otro de los puntos que ha sido tratado por diferentes autores[286] y organizaciones intergubernamentales. Dada la diversidad y el elevado número de ONG internacionales que han proliferado desde el final de la guerra fría, su estudio y compresión nos obliga a determinar unos criterios de clasificación basados en algunos de los principales de estas organizaciones. El mundo de las organizaciones internacionales no gubernamentales es extremadamente fragmentado y heterogéneo. Existen numerosas categorías de organizaciones y, éstas, a su vez, no constituyen compartimentos estancos y excluyentes, ya que están sujetas a la evolución incesante que conoce este fenómeno asociativo. De ahí la dificultad pero, al mismo tiempo, la necesidad de elaborar una clasificación de las mismas. El objetivo primordial de estas clasificaciones es esencialmente operativo: ordenar y repartir la gran variedad de ONG, a través de distintos criterios, en unas categorías donde se agrupen aquellas organizaciones cuyos rasgos predominantes coincidan en un momento histórico dado.

La Unión de Asociaciones Internacionales (UIA), especializada en el estudio de las ONG, se ha visto obligada a considerar siete indicadores diferentes en su *Anuario de las Organizaciones Internacionales,* con la intención de clasificar aquellas asociaciones que deseaba considerar. Los indicadores identificados por UIA son los siguientes: *objetivos que persiguen; estructura; funcionarios; financiación; autonomía, actividades realizadas.* La combinación de esos indicadores con los criterios establecidos por la doctrina (las dos

---

[286]Existen muchas clasificaciones sobre las ONG. Algunas de las clasificaciones más importantes son: WHITE, CROMWELL, L: *International Non- Governmental Organizations , Op, cit,* p 3.WHITE, CROMWELL, L : *The Structure of Private International Organizations, Op, cit,* pp31-33. MEYNAUD, J: *Les gropues de pression internationaux", Op,cit* ,p 185-186. JUDGE J, A- N: "International Institutions: Diversity, bordeline cases, funtional substitues alternatives". En TAYLOR ,P and GROOM, A, J-R: *Op, cit,* pp28-84. ELKIN, F: "The INGO Category ",en *Transnational Associations.*1978 (12). pp553-555. MOROZOV Grigori, L: "Notions et classifications des organisations internationales"; en *Associations Internationales.*1967 (6): 407-414. ASCOLI,V: "Estado de Bienestar y Acción Voluntaria" en *Revista Española de Investigaciónes Sociológicas,*38, 119,1987.pp119-162ARCHER, C: *International Organizations.* Routledge and Kengan. Londres 1992. BOMBAROLO, Felix; PÉREZ COSCIO L; STEAIN A: *El Rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe.* Argentina. Ficong.1992.pp27-33. CASSONI, G: "Les criteres de clasification des organisations non gouvermentales", *en Associations Internationales.*1970 (6-7).pp331-345. KORTEN, C.D: "Micro-Policy Reform- The Role of Private Voluntary Development Agencies", en *Comunity Mangement-* Asian Experience and Perspectives. Kumarian Press. 1986.pp 313-315. LISSNER , J : *The Politics of Altruism- A study of Political Behaviour of Voluntary Development Agencies,* Lutheran World Federation, Geneva , 1977. pp 31-32. PÉREZ GONZÁLEZ, M:" Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización Internacional " REDI, 29 1976 (2/3) .pp 299-325. HANSMAN, H.B: "The Role of Non Profit Enterprises". *Yale Law Journal,* 4. 1980. WEISS G. T, and GORDENKER, L (ed) : *NGOs, The UN, and Global Governance.* Lynne Rienner, London.1996.pp43-44. HORTON SMITH, D; BALDWIN,R, B; WHITE, D, E: "El Sector no Lucratiu" en TRACY, Daniel Commors (ed): *Op,cit,* .pp3-21.BRODHEAD, T and O'MALLEY, J: "NGOs and Third World Development: Opportunities and Constraints". Doc .WHO. GPA/GMC (2) /89.5, Add.1.Dec 1989

resoluciones del **Instituto de Derecho Internacional** (IDI) de 1923 y 1950 y el derecho positivo principalmente las actas de las organizaciones internacionales relativas a las ONG), permite determinar tres indicios acumulativos que caracterizan a las ONG y permiten distinguirlas de otras organizaciones transnacionales. Los tres indicios acumulativos son :

a) El carácter internacional de su composición y de sus objetivos.
b) El carácter privado de su constitución
c) El carácter benévolo de sus actividades.

Somos conscientes, pues, de la naturaleza **mixta** (híbrida) de algunas de las organizaciones y de las transformaciones que a lo largo de su vida pueden conocer y que las llevan a transitar por diversas categorías. La tarea de subdividir y clasificar a las ONG internacionales, según diferentes variables, resulta de interés a partir de la necesidad de profundizar sobre sus características distintivas (composición, naturaleza jurídica, tipos de tareas que desarrollan, de beneficiarios, campos de acción, fines que persiguen, entre otros,) y, a partir de ello, particularizar las diferentes problemáticas presentadas por estas instituciones.

Ahora bien, la complejidad del fenómeno de las organizaciones internacionales no gubernamentales- que como hemos visto no surgen según un plan racional preestablecido, sino espontáneamente, en función de las circunstancias y posibilidades- plantea ciertas dificultades en la tarea.

Los criterios que utiliza la doctrina, a la hora de clasificar las organizaciones internacionales no gubernamentales, son muy variados y no siempre parejos, como se verá posteriormente. Teniendo en cuenta las opiniones más relevantes y fundadas, las ONG pueden clasificarse tentativamente según: a) su composición, b) sus fines- criterio funcional-, c) el acto constitutivo de la organización- naturaleza jurídica, d) según su origen institucional, e) sus modalidades de acción.

a) **Clasificación según su composición:**

La composición es uno de los criterios propuestos por la doctrina para clasificar a las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales siguiendo los trabajos de WHITE consagrados al estudio de las organizaciones no gubernamentales, es el de tratar la composición de estas organizaciones. Lo decisivo es la naturaleza (origen geográfico) de

los miembros individuales o colectivos- de los miembros que componen la asociación. WHITE dice que las organizaciones no gubernamentales deben estar compuestas por grupos no oficiales de diferentes países, con el fin de promover concurrentemente intereses comunes mediante una acción internacional[287] Según la forma en que estas organizaciones son constituidas, se podría clasificar en cuatro categorías, permitiéndonos distinguir todas las posibles formas de constitución,

1. Organizaciones internacionales (inter-nacionales).
2. Organizaciones super-internacionales,.
3. Organizaciones cosmopolitas,
4. Organizaciones compuestas. [288]

En la primera categoría nos encontramos con organizaciones compuestas únicamente por asociaciones nacionales, como la **Liga de Sociedades de la Cruz Roja o Rotary Internacional** (RI). La segunda categoría comprende a las organizaciones compuestas exclusivamente por asociaciones internacionales, como la **Unión de Asociaciones Internacionales** (UIA). La tercera categoría comprende las organizaciones cosmopolitas, como el **Comité Olímpico y el Instituto de Derecho Internacional** (IDI), que tienen por característica agrupar miembros individuales pertenecientes a diferentes países. Finalmente, en la última categoría propuesta por WHITE se encuentran las organizaciones cuya composición es el resultado de la combinación de diferentes posibilidades citadas en la enumeración de las categorías anteriores; en esta categoría se encuentra la **Cruz Roja Internacional** (CRI) y el **Comité Marítimo Mundial** (CMI).

La forma en que está compuesta una organización internacional no gubernamental es un criterio diferenciador que permite distinguir entre las organizaciones que tienen una *vocación universal* puesto que están abiertas a la participación potencial de miembros o colectivos de todos los países del mundo (OING), y las organizaciones que tienen *un carácter regional* o restringido, al estar la participación en las mismas reservado a un numero limitado de países que reúnan determinadas condiciones preestablecidas de naturaleza geográfica (ORNG: organizaciones regionales no gubernamentales).

---

[287] WHITE, CROMWELL, L: *International Non- Governmental Organizations , Op, cit*, p 3.
[288] WHITE, CROMWELL, L : *The Structure of Private International Organizations, Op, cit*, pp31-33.

Partiendo del criterio de su composición- naturaleza de los miembros individuales o colectivos -, podemos constatar que la mayoría de los autores[289] distinguen esencialmente tres grupos fundamentales: *a) las ONG, compuestas únicamente por miembros individuales; b) las ONG compuestas únicamente por miembros colectivos; c) las ONG compuestas por miembros individuales y por miembros colectivos.*

1) **Las ONG internacionales compuestas únicamente por miembros individuales.** Es de hecho la primera forma conocida de asociación internacional. Personas individuale,s inspiradas por una comunidad de ideas, de aspiraciones y de intereses, han encontrado la mejor forma de realizar sus ideales en la asociación internacional. Sus esfuerzos individuales, perdidos en un océano de aspiraciones divergentes, se han convertido en una fuerza concreta. Estas asociaciones, compuestas solamente por miembros individuales, se unen en una asociación internacional que se convierte en la garantía para la realización de sus ideales, aspiraciones y objetivos comunes. Actualmente, la mayor parte de las ONG están compuestas por miembros individuales; lo que se observa especialmente en el plano de las ONG nacionales.

2) **Las ONG internacionales compuestas únicamente por miembros colectivos.** Esta categoría de asociaciones agrupa a asociaciones organizadas sobre sus bases nacionales, que se unen en el plano internacional para formar uniones, federaciones y otras formulas de cooperación y de orientación de tendencias comunes, destinadas a conseguir mejores resultados en la consecución de objetivos idénticos. Podemos citar varios ejemplos, entre otros: la **Unión Interparlamentaria, la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas, la Internacional Socialista, el Congreso Mundial Judío, la Oficina Internacional del Cine.**

3) **Las ONG internacionales compuestas por miembros individuales y por miembros colectivos**. Con el fin de poder conseguir sus objetivos, las asociaciones internacionales, compuestas por miembros individuales, han juzgado oportuno admitir en su seno a grupos nacionales bien organizados y que persiguen

---

[289] NORMANDIN, A; *Op; cit*, p 36. SPEECKAERT; G-P: *L'avenir des organisations internationales, Op, cit*, p 33. Jean MEYNAUD reproduce modificando ligeramente la división en tres categorías de organizaciones: "a) asociations dont les membres sont des collectivités d' assiette nationale, 2) les

los mismos fines. Este fue el origen de esta categoría de ONG. Un problema específico distingue a estas organizaciones: las relaciones entre los miembros individuales y los miembros colectivos.

PÉREZ GONZÁLEZ clasifica a las ONG según su **composición** (sujetos participantes) o el origen (acto jurídico instituyente), o bien ambos[290]. SOCCINI considera como único criterio valido para diferenciar a las ONG de las OIG la composición de las mismas: individuos o grupos de individuos, o Estados[291].

Consideramos que lo importante es poder identificar, por medio del criterio propuesto, la naturaleza jurídica de la organización considerada y la posición que ella ocupa en relación con el orden determinado. Ahora bien, esto es excluido cuando se limita a la afirmación de que existen organizaciones compuestas de individuos, de otras asociaciones nacionales y de otras también asociaciones internacionales. Así, cuando se clasifica, a la **Cruz Roja Internacional** como " organización compuesta ", no se resuelve con ello la cuestión de su pertenencia a un orden determinado, interno o internacional. Por otra parte, el criterio de la composición se revela inadecuado, ya que existen asociaciones que no se encuentran en ninguna de las categorías descritas. El **Comité Internacional de la Cruz Roja** (CIRC)[292], por ejemplo, aunque agrupa individuos, no puede ser considerada como organización "cosmopolita.", ya que sus miembros deben tener la nacionalidad suiza. Concluyendo la tesis propuesta no puede ser adoptada por los motivos que ya hemos expuesto; y es importante encontrar otras soluciones más convincentes al problema que nos ocupa.

Podemos avanzar que uno de los criterios más adecuados para clasificar a las ONG internacionales, sería el **criterio funcional**, dado que es importante poder identificar el marco jurídico, y las fuerzas reales que presiden las actividades de la organización estudiada. Se tiende también a distinguir dos categorías de organizaciones internacionales

---

associations dont les membres sont des particuliers, y 3) les associations dont les membres sont des collectivités internationales. MEYNAUD, J: *Les groupes de pression internationaux*", *Op,cit* ,p 185-186.

[290]PÉREZ GONZÁLEZ, M:" Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la organización Internacional " REDI, 29 1976 (2/3).pp 299-325.

[291]SOCCINI LEYENDECKER, R,:"Les Féderations sportives internacionales dans le domaine des organisations non-gouvernementales". Annuaire de L 'AAAA. Vol. 42/43 La Haya (1972-1973). pp 41-42. Citado en PÉREZ GONZÁLEZ, M: " En torno al Status de las Asociaciones Internacionales en Derecho Internacional Privado y en Derecho de Gentes" REDI. 1977. pp 312- 343

[292]Véase: El artículo 6 de los estatutos del Comité Internacional de la Cruz Roja , estipula en efecto que: "*Le CIRC se recrute par cooperation parmi les citoyens suisses, le nombre de ses membres ne peut dépasser 25*", en *Manuel de la Croix- Rouge Internationale*. Genève, 1953, p341.

no gubernamentales (OING): de una parte, aquellas que tienen por objeto defender los intereses de sus miembros y, de otra parte, aquellas que tratan de promover la realización de un objetivo puramente general.

Esta teoría generalmente ha sido abandonada después de los dos conflictos mundiales. Creemos que este hecho ha querido subrayar que era necesario recurrir a un criterio que, indicando la nacionalidad de la organización, abstracción hecha de la composición variable de estas organizaciones, presentaría la garantía de una mayor estabilidad.

b) **Clasificación según el criterio funcional:**

Este criterio distingue las ONG atendiendo a las funciones o finalidades que tratan de alcanzar y para qué se constituyeron. Podemos diferenciar entre las organizaciones de funcionalidad general y las organizaciones de funcionalidad específica.

Las primeras desempeñan unas funciones diversificadas que afectan al conjunto de cuestiones y actividades relacionadas con la cooperación y asistencia a los sectores marginales de la sociedad internacional. Por lo que ningún campo de acontecimientos internacionales les queda vedado. Asimismo, las ONG con una funcionalidad especifica se caracterizan porque sus competencias y objetivos se orientan al tratamiento de problemas y relaciones concretas entre estas organizaciones y las OIG, o bien a la prestación de un limitado número de servicios internacionales. Los grupos sociales a los que se dirigen son muy variados y corremos el riesgo de no incluir a todos, destacaremos los siguientes:

- Ancianos.
- Indígenas.
- Infancia desvalida.
- Inmigrantes y personas desplazadas.
- Jóvenes.
- Minusválidos, y enfermos.
- Movimientos campesinos.
- Mujeres.
- Pobladores de barrios marginados.
- Sindicatos.

- Universitarios.

Por otra parte, la mayoría de estas organizaciones está dedicada a atender los problemas surgidos en personas o grupos de los sectores más pobres de las sociedades de los países en desarrollo. Tales como: el analfabetismo, desplazamiento de la sociedad provenientes de los conflictos armados, desnutrición infantil, desocupación, protección de los derechos humanos, entre otros[293]. Ejemplo de estas ONG son la **Cruz Roja Internacional, Médicos Sin Fronteras,** etcétera. Si bien la aparición de estas organizaciones estaba relacionada con la " acción dirigida " directamente a la resolución de las necesidades básicas de los más necesitados, con el tiempo se han incorporado ONG que realizan tareas más integrales de "investigación- acción" y también, en menor medida, las que se dedican sólo a la investigación, a la capacitación o a la asesoría a los grupos populares. La mayoría de las ONG internacionales, están especializadas en alguno o algunos de los siguientes sectores:

- Investigación,
- Educación para el desarrollo,
- Sensibilización de la opinión publica
- Ayuda humanitaria,
- Ayuda alimentaria,
- Salud,
- Educación y capacitación,
- Hábitat,
- Agricultura,
- Desarrollo rural integrado,
- Desarrollo comunitario,
- Desarme,
- Microempresas y pequeñas y medianas empresas
- Derechos humanos y democráticos,
- Medio ambiente,
- Género,
- Infancia,

[293] WEISS G. T. and GORDENKER, L (ed) : *NGOs, The UN, and Global Governance*. Lynne Rienner, London.1996.

Dentro de cada campo, a su vez, pueden llegar a especializarse en temas particulares. Por ejemplo, dentro del hábitat: vivienda o infraestructura, dentro de salud: alimentación o salud infantil.

Asimismo LISSNER[294] propone la clasificación de las ONG en ocho categorías según las funciones que estas realizan:

a) Asociaciones.
b) Asociaciones u organizaciones relacionadas con la Iglesia.
c) Asociaciones de voluntarios seculares.
d) Instituciones educativas.
e) Organizaciones para el bienestar de los estudiantes.
f) Organizaciones para el bienestar de los Judíos.
g) Organizaciones y fundaciones de trabajadores y empresarios.
h) Organizaciones "paraguas"[295].

BRODHEAD y O'MALLEY[296] identifican tres categorías generales desde el criterio funcional:

a) Servicios.
b) Innovación.
c) Protección (o defensa).

La primera categoría que proponen está ligada a las **actividades tradicionales** realizadas por las ONG nacionales, por ejemplo; en el campo de la salud, desarrollando y experimentando con nuevas formas- de bajos costos -, de asistencia en primeros auxilios, funcionamiento de los hospitales y clínicas, asistencia médica a refugiados, implementando y desarrollando programas de inmunización de los sistemas de aguas rurales y otros proyectos de higienización.

---

[294] LISSNER , J : *The Politics of Altruism- A study of Political Behaviour of Voluntary Development Agencies*, Lutheran World Federation, Geneva , 1977. pp 31-32.
[295] LISSNER se refiere con- umbrella organizations- esta expresión a las redes de ONG.
[296] BRODHEAD, T and O'MALLEY, J: "NGOs and Third World Development: Opportunities and Constraints". Doc .WHO. GPA/GMC (2) /89.5, Add.1.Dec 1989.

La categoría de **ONG de innovación,** se refiere a las ONG que desarrollan nuevas respuestas para responder a las necesidades de las sociedades menos favorecidas (países en desarrollo).

El papel desempeñado por las **ONG de defensa,** en las campañas de las reformas agrarias, actividades de educación en salud, promoción y defensa de los derechos humanos, entre otros. Podemos de la misma forma distinguir entre los diferentes tipos de ONG a partir de los **métodos de trabajo.** Basándonos en los objetivos generales de sus actividades. SPEECKAERT[297] clasifica a las ONG en seis categorías según los fines que persiguen :

1) ideológicos,
2) científicos,
3) mejoras sociales, económicas, técnicas,
4) organización,
5) intereses profesionales,
6) mantener relaciones entre los pueblos.

c) **Clasificación según el acto constitutivo de la organización:**

Se debe distinguir entre las OIG, creadas por un acuerdo internacional y las ONG internacionales, creadas por un acuerdo de voluntades de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, pertenecientes al menos a dos países. Este tipo de clasificación nos ofrece la ventaja de distinguir las diferentes categorías de organizaciones internacionales según un *criterio exclusivamente jurídico*[298] y de hecho que no interfieran negativamente en otros criterios (véase punto 5, de este capítulo). Asimismo, nos encontramos con organizaciones que han sido creadas por las propias OIG o por gobiernos, por lo tanto la naturaleza de su acta constitutiva no difiere.

d) Clasificación según el origen institucional:

Como se puede ver en el capítulo I, las ONG internacionales tienen diferentes orígenes institucionales. Así, nos podemos encontrar con ONG que tienen su origen en: a)

[297] SPEECKAER G- P: *L'avenir des organizations internationales non gouvernmentales, Op, cit,* p 31.
[298] Respecto a los diferentes tipos de clasificación hechas por las Naciones Unidas y sus agencias especializadas (FAO,OIT, UNESCO) , véase la segunda parte de esta investigación.

la Iglesia Católica, b) grupos empresariales, c) grupos universitarios y/o profesionales, d) partidos políticos, e) sectores populares, f) sindicatos, y más recientemente por el mismo Estado. Este diferente origen suele tener incidencia en el desarrollo de las ONG internacionales, en su filosofía de trabajo y en su metodología, entre otras.

La clasificación de las ONG según **el sector de acción** y el **carácter de sus programas** y **proyectos** es también muy interesante. Esta clasificación la propone SPEECKAERT y comprende dos subcategorías de organizaciones dependiendo de la actividad que estas realicen,

a) en sentido descendente,
b) en sentido ascendente,

Las organizaciones, clasificadas según el *criterio del sector de la acción descendente*, incluyen a las organizaciones que tienen un programa claramente definido y que aspiran a ponerlo en práctica, en diferentes países, sirviéndose o apoyándose en organizaciones nacionales o en miembros individuales para conseguir este fin.

Las organizaciones, clasificadas según *el criterio del sector de la acción ascendente*, incluyen a las organizaciones que, con el fin de poder poner en pie instrumentos poderosos para la realización de las aspiraciones de particulares o de ciertos colectivos se asocian para formar una organización internacional[299].

Estas denominaciones han sido utilizadas por las organizaciones internacionales, debido a la gran variedad existente en este campo. No solamente las ONG internacional, sino también las organizaciones internacionales gubernamentales, emplean los nombres más diversos, lo que nos ha llevado a una gran confusión, ya que nos encontramos con organizaciones absolutamente idénticas usando diferentes denominaciones, dando la impresión de que se trata de organizaciones con características muy diferentes.

Diversas condiciones influyen en la denominación de las organizaciones internacionales, es decir, el nombre de la organización se ha visto frecuentemente influida por el lugar y el momento en el que aparecen estas organizaciones, así como por los

[299] SPEECKAERT, G- P: *Op, cit,* p 34.

objetivos que persiguen. Otras veces los nombres se han adoptados arbitrariamente, sobre el modelo de organización existente. Sin embargo no sería acertado creer que denominaciones idénticas designan a un mismo carácter de la organización. Existen rasgos comunes a todas las organizaciones con igual denominación, pero nos encontramos con organizaciones con denominaciones diferentes y que están, sin embargo, muy próximas las unas de las otras en los puntos de vista de organización, trabajos, objetivos que persiguen etc., mucho más próximas que otras organizaciones que tienen la misma denominaciones.

Por otra parte, la adopción, por las ONG igualmente de un criterio determinando la naturaleza de los intereses de sus miembros, como el hecho del criterio funcional, no escapan en nuestra opinión a los criterios expuestos anteriormente por WHITE: " se tiende generalmente a señalar que se confunde aquí lo que puede ser el objeto de una búsqueda sociológica- o si se prefiere- política y lo que, de otra parte, puede ser el objeto de una búsqueda jurídica. Se puede admitir que la forma jurídica y la estructura social de estas organizaciones no se corresponden y que es necesario distinguir entre las categorías sociales y las categorías jurídicas[300], pero ello no autoriza a los juristas a interpretar la realidad normativa por medio de los métodos sociológicos, y no puede incitar a adoptar nuevas formas jurídicas, que se adopten mejor a la realidad social ". Por último, es importante señalar que la distinción propuesta por las ONG en los dos grupos propuestos anteriormente debe ser considerado como un hecho, en el que existen asociaciones tales como la **Asociación Médica Mundial,** la cual en sus estatutos precisó que ella perseguía tanto un objetivo práctico como un objetivo ideal.

e) Otras clasificaciones de ONG :

1.- El contraste entre la práctica real y los objetivos declarados ha permitido a KORTEN[301] distinguir cuatro tipos de ONG:

a) Las **organizaciones voluntarias** son las que persiguen una misión social en función de un objetivo explícito.,

---

[300] GURZWILLWER, "Die sogennanten Internationalean juristichen Personen", dans *Mitteilunge der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, n° 12, 1933, p14.

[301] KORTEN, C.D: "Micro-Policy Reform- The Role of Private Voluntary Development Agencies", en *Comunity Mangement*- Asian Experience and Perspectives. Kumarian Press. 1986.pp 313-315.

b) Las **agencias o organizaciones de servicios,** es decir consultoras u organismos no lucrativos, pero que funcionan según la lógica del mercado y son contratados por organismos públicos, nacionales e internacionales, para cumplir con finalidades públicas.

c) **Organizaciones comunitarias o populares,** que representan los intereses de sus miembros, tienen liderazgo definido y son en buena medida autosuficientes (el tipo de organizaciones más habituales en los países del Sur),

d) Las **organizaciones no gubernamentales ¨ oficiosamente gubernamentales¨** es decir organizaciones que han sido creadas por gobiernos y aunque formalmente sean independientes, sirven como instrumento de sus políticas.

Naturalmente, en sentido estricto sólo las organizaciones voluntarias -y excepcionalmente en algunos casos las organizaciones comunitarias o populares - pueden considerarse ONG. Asimismo KORTEN ha identificado tres ¨generaciones¨ de ONG. La primera generación nació bajo la influencia de la Iglesia, y se concentró inicialmente en la respuesta a las necesidades de las víctimas de la guerra en Europa coincidiendo con la aplicación del Plan Marshall. Se hablaba entonces de Organizaciones Privadas Voluntarias, expresión que se utiliza hoy en los Estados Unidos. Tenían, por tanto, un marcado **carácter asistencial,** incluso paternalista, siendo el beneficiario un simple receptor pasivo de la solidaridad. Su función era cubrir las lagunas que los Estados dejaban en la administración de actividades básicas, como la salud o la educación. Estas organizaciones se encargaban de distribuir la ayuda alimentaria. Son normalmente ONG que realizan acciones puntuales, en proyectos de pequeña escala y con un pequeño impacto. Algunas de las ONG internacionales de la primera generación son **Catholic Relief Services, CARE, Save the Children, OXFAM** etc.

La ¨segunda generación¨ llegó coincidiendo con la ola de independencias que supuso la descolonización de finales de los años 50 e inicios de los 60. Significo el paso del **modelo asistencial al de autosuficiencia.** Ya no se trataba simplemente de proveer una asistencia de emergencia sino que el nuevo objetivo fue implicar a los propios afectados en la solución de sus problemas a través del impulso de proyectos de desarrollo en sus comunidades. Ya no son entidades que sustituyen al Estado allí donde este no llega sino que adoptan una posición intermedia, de apoyo e incluso de confrontación.

La "tercera generación" aparece a finales de los años 70 principios de los 80, y se las puede denominar como las ONG del *desarrollo sostenible* o de *cambio estructural.* Los beneficiarios son, ya, protagonistas activos de su propio desarrollo. La tercera generación es fruto de la cooperación realizada por la segunda generación; supone avanzar sobre el terreno de lo ya construido por proyectos que han generado autosuficiencia. Estas ONG, por lo tanto, simultanean la actuación en el Sur, en estrecho contacto con las contrapartes del Tercer Mundo, con una labor de educación para el desarrollo consistente en la concienciación política que busca una solución más global del problema de la pobreza y los desequilibrios mundiales. Esta generación promueve el desarrollo de las relaciones equilibradas entre los distintos actores, y también hacia el exterior[302].

Las líneas divisorias entre unas generaciones y otras no están totalmente definidas. Hay ONG que pueden pertenecer a dos de ellas. O cambiar a lo largo de su trayectoria de tal modo que nazcan como ONG de una categoría y luego se encuadren en otro.

2.- El **Consejo Internacional de Agencias Voluntarias** junto con la OCDE proponen la clasificación de las ONG según sus objetivos, miembros y sector de actividad.

1) **Organizaciones relacionadas con organismos o instituciones religiosas, que prestan ayuda de tipo material en acciones de desarrollo.**Los objetivos se llevan a cabo por personas no necesariamente religiosas e incluso no tienen de forma explícita incorporar la función evangelizadora.

2) **Organizaciones seculares,** sin ninguna vinculación con organizaciones religiosas, y por consiguiente su apoyo es de tipo material no obedeces a motivos o credos religiosos. En este sector pueden incluirse una gran variedad de las organizaciones de tipo profesional, como la **Cruz Roja, Ingenieros Sin Fronteras**, entre otros.

3) **Organizaciones religiosas** que tienen como fin primordial la propagación de la fé o credo, mediante diversos tipos de ayuda material o espiritual. Por

[302] Ibídem.

ejemplo las ordenes religiosas que trabajan en los países en vías de desarrollo.

4) **Organizaciones relacionadas con el trabajo** (por ejemplo los movimientos cooperativos, sindicatos, organizaciones profesionales). Estas organizaciones establecen programas de actividades para el apoyo de organizaciones equivalentes en los PVD

5) **Fundaciones privadas,** generalmente ligadas a grandes empresas e intereses privados, y que en ciertos casos tienen una gran disponibilidad de fondos. Tales como la **Fundación Ford y la Rockefeller**, en Estados Unidos.

6) **Organizaciones de tipo formativo y educacional** que tratan de mejorar la situación profesional y cultural de los individuos en las áreas subdesarrolladas. Tales como **el Instituto Internacional de Prensa, el Instituto Internacional de Estadística,** entre otros.

7) **Organizaciones estudiantiles**, que de alguna manera vienen a ser el equivalente a las sindicales en el área juvenil, aunque las acciones son más de apoyo al desarrollo material que profesional.

8) **Organizaciones de simple apoyo** para coordinar, asesorar, reestructurar, etc., a otras ONG, pero sin intervenir directamente en actividades " sobre el terreno"[303].

3.-WILLETTS[304], al igual que los otros autores; propone su propia clasificación de las ONG, aunque, como ya apuntamos anteriormente, prefiere denominarlas grupos de presión. WILLETTS[305] hace la distinción entre **grupos seccionales:** que pretenden proteger los intereses de una sección particular de la sociedad; y **grupos promocionales:** que pretenden promover y defender los intereses de diversos sectores de la sociedad. Esta

[303] OCDE- CIVA. "Directory"1967. Paris. p 9.
[304] WILLETTS, P:" Pressure Groups as Trasnational Actors" en WILLETTS,P (ed): *Pressure Groups in the Global System:The Transnational Relations of Issues- Orientated Non- Governmental Organizations.* Frances Pinter London.1982".pp1-27.

distinción también afecta al número de miembros que componen cada uno de estos grupos. Así los grupos seccionales están formados por un número pequeño de miembros especializados, mientras que los grupos promocionales los identifica con los movimientos de masas generales. La clasificación que propone es la siguiente:

a) **Grupos seccionales**: Dentro de los grupos seccionales nos encontramos con tres tipos de organización que son :

   i) Las organizaciones económicas.[306]

   ii) Las organizaciones profesionales. [307]

   iii) Los clubes, asociaciones recreativas, asociaciones deportivas, entre otras.

b) **Grupos promocionales**. Dentro de los grupos promocionales nos encontramos con cinco tipos de organización que son[308] :

   i)Las organizaciones de bienestar social : las charities, fundaciones, organizaciones filantrópicas, entre otras.

   ii) Las organizaciones religiosas.

   iii) Las organizaciones comunitarias, organizaciones de vecinos.

   iv) Las organizaciones de mujeres nacionales como internacionales.

   v) Las organizaciones internacionales de los partidos políticos.

4.- HANSMAN[309] basa su propuesta de clasificación en los sistemas de financiación y de gestión de estas organizaciones. Respecto a la financiación distingue entre entidades que se financian a través de la renta de sus servicios sin existir ánimo de lucro, y las que se

---

[305] Idem, p1.

[306] Idem, p 2. Estos grupos particulares incluyen a los sindicatos, cooperativas, instituciones financieras y empresas. Estos grupos u organizaciones se han especializado. Estas organizaciones debido al número restinguido que las componen pueden negociar directamente con los otros interlocutores (gobierno) y logran con éxito sus metas particularmente en las materias de política económica. Estos grupos tienen una estructura jerarquica bastante compleja

[307] Ibídem, pp 2-3. Las organizaciones profesionales intentan hacer prevalecer sus intereses frentea al resto de la sociedad, frente al resto de los colectivos o frente a los poderes públicos. Nos en contramos con un gran número de organizaciones profesionales de: médicos, enfermeras, abogados, profesores, asistentes sociales, periodistas, casi todas las disciplinas científicas y técnicas tienen sus propias organizaciones profesionales

[308] Idem , pp 3-8.

[309] HANSMAN, H.B: "The Role of Non Profit Enterprises". *Yale Law Journal*, 4. 1980.

financian en función de donativos y/ o subvenciones de origen privado o público. Este criterio tropieza con la realidad de que muchas de estas organizaciones tienen una financiación mixta.

5.-ASCOLI[310] agrupa a las ONG en once grupos tras una revisión de la literatura , combinado criterios deámbitos de actividades -organizaciones relaciondas con la sanidad, el trabajo, la cultura, los servicios sociales y la caridad-,con criterios de organización-fundaciones- , con criterios de dependencia- organizaciones religiosas y organizaciones políticas- , y añadiendo a todas ellas los movimientos de masa organizados.

6.- Se ha elaborado una clasificación internacional de entidades no lucrativas,basándose en los trabajos previos de la "Clasificación de estándares internacionales industriales de las Naciones Unidas", en las "Estadísticas europeas de clasificación de actividades económico industriales" (Euroestat-1985) , así como en la"Taxonomía nacional de actividades exentas"(Centro de Estadística de Entidades no Lucrativas de Estados Unidos[311]), estableciendose las siguientes categorías:

a) De cultura y ocio.
b) De educación e investigación.
c) De salud.
d) De servicios sociales.
e) De medio ambiente.
f) De desarrollo socioeconómico y vivienda.
g) De protección y promoción de los derechos civiles, de servicios relacionados con la justicia ,y los derechos reconocidos por la ley (consumidores y de organizaciones políticas (partidos políticos).
h) De filantropía y de promoción del voluntarido (entre las que destacan las fundaciones).
i) De actividades internacionales, incluida la cooperación al desarrollo.
j) De actividades religiosas.
k) De actividades económicas, profesionales ysindicales.

---

[310]ASCOLI,V: "Estado de Bienestar y Acción Voluntaria", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*,38, 119,1987.pp119-162.

[311]SALOMON, L y ANHEIER,H.K: *A comparative study of the non profit sector: purpose ,methodology,definition and clasification.*Tombridge;Kent:Researching the voluntary sector,Charities Aid Foundation.1993, pp190-191. Citado en CABRA DE LUNA, Miguel Angel: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el nuevo milenio.* Madrid. Escuela Libre Editorial. 1998.p 36

l) Sin clasificación (donde se integran las no contempladas anteriormente).

7- Finalmente mencionamos, la distribución de las organizaciones no gubernamentales que ha sido adoptada, desde hace varios años, primero en el Anuario de las Organizaciones Internacionales. Las ONG están repartidas en categorías diferentes según los siguientes objetivos[312]:

1) Bibliografías, Documentación, Prensa,
2) Religión, y Desarrollo moral,
3) Ciencias Sociales y Ciencias Humanas,
4) Relaciones Internacionales,
5) Política,
6) Derecho administrativo,
7) Ayuda mutua, humanitaria, social
8) Profesión, empresarios, sindicatos,
9) Economía, Finanzas,
10) Comercio, Industria,
11) Agricultura,
12) Comunicaciones, Turismo,
13) Técnica,
14) Ciencias,
15) Salud, Higiene,
16) Educación, Juventud,
17) Arte, Literatura, Radio, Cine, Televisión,
18) Deporte, Tiempo libre (Ocio);
19) Medio Ambiente,
20) Género,

Es muy importante preguntarnos si bajo estos objetivos particulares, que sin duda son capaces de suscitar a través de las fronteras las solidaridades particulares y limitadas, existen entre las ONG objetivos generales comunes: la conciencia común de pertenecer a la sociedad internacional, la voluntad de mejorar la compresión entre los pueblos, de participar en la construcción de la paz y de organizar la vida internacional con los Estados

[312] Annuarie des Organisations Internationales. *Op, cit*, p 8. KNOTT, J- E: *Freedom of Associations: A study of the role of international Non- Governmental Organizations in the Development Process of Emerging Countries.* Union of International Association. Bruselas. 1972. p 20.

y las OIG, de una forma pluralista y democrática. A veces cuando predomina el interés particular sobre el interés general, las ONG son tratadas en el plano internacional más como grupos de presión, que como agentes de comprensión internacional.

3.1. Intento de esbozo de clasificación.

Como hemos podido observar muchos autores e instituciones han propuesto valiosas clasificaciones de las ONG vinculadas al desarrollo económico, social, sostenible. La mayoría de las ONG en cuanto que actores suelen tener **vocación internacional** e incluso **transnacional**, la mayoría de las ONG han de considerarse organizaciones con afiliados en más de tres países. No obstante, muchas ONG tienen filiales o entidades federadas en muchos países, aunque generalmente escasean **las redes y órganos de coordinación**[313]. A medida que aumento el número de las ONG en el transcurso de los años, también se incrementó la diversidad de las categorías y subcategorias de organización. Si bien todas las categorías aumentaron en tamaño, es innegable que a) las **organizaciones nacionales** (especialmente en los países en desarrollo) y b) las **organizaciones representativas** (en todas las regiones) han acusado la mayor expansión. Los esquemas tradicionales de afiliación de las organizaciones han sufrido modificaciones, particularmente, notables debido a la relativa disminución de los tipos formales de afiliación de local a nacional y de nacional a internacional. Las **redes**[314]se han convertido en la forma preferida de asociación, especialmente en las organizaciones centradas en los temas que se han planteado con más contundencia durante los últimos dos decenios: el medio ambiente, la condición de la mujer, y los derechos humanos.

Hacer una clasificación de las ONG según sus diversos tipos, como si se tratara de subespecies de un mismo tronco, puede ser un ejercicio arduo, pues a la diversidad señalada hay que añadir perfiles bien diferentes e incluso contrapuestos, estrategias divergentes y posiciones encontradas. De tal modo acabaríamos concluyendo que ni son todas las que están, ni están todas las que son. Creo que las ONG internacionales tienen que clasificarse no sólo en términos de **su status jurídico** (asociación, instituto, fundación, mutua, cooperativa, colegio de profesionales, etc.,), de su **composición** o de **sus funciones** sino también de conformidad con **su alcance geográfico** (ONG a nivel popular, ONG nacionales, ONG regionales, ONG interregionales, ONG internacionales); con su

[313] Vease capítulo III de esta investigación.

especialización temática o de sectores: desarrollo (ONG del Norte: basadas en los países desarrollados; y las ONG del Sur: basadas en los países en desarrollo), educación, medio ambiente, género, derechos humanos, socorro, investigación, entre otros; con la **agrupación que integra** (organizaciones asociadas, organizaciones no asociadas, federaciones, redes oficiales u oficiosas, asociaciones, coordinadoras, colegios profesionales, sindicatos, universidades, entre otros); con la **concepción ideológica:** a) **confesionales,** en que el elemento definitorio fundacional son principios éticos de procedencia religiosa, en general católicos; b) **políticas o sindicales,** es decir, organizaciones que nacen a partir o en función del ideario y/ o la organización de un partido político o sindicato, c) de **servicios profesionales,** una categoría que agrupa organizaciones de orígenes heterogéneos pero que bien tiene una especialización o bien se dedican mayoritariamente a la investigación, formación y educación); y con **fuentes de financiación** (pueden clasificarse según el origen en oficiales (ámbito nacional o subnacional, internacional, (OIG)) **privadas** (empresas, bancos, ONG, fundaciones).

Las ONG internacionales, por su variedad, su estructura, finalidades y ser un fenómeno en estado de evolución, presenta grandes complejidades. Por la misma razón, la clasificación de las ONG (cualesquiera que sean los criterios a los que se recurra, numéricos, funcionales, competencias, estructuras...) no dará categorías estancas y excluyentes, sino imbricadas y yuxtapuestas, pues será normal que una misma organización responda a más de un tipo. Ello no empece, sin embargo, al valor de la clasificación para la mejor comprensión y sistematización del plural estatuto de las organizaciones no gubernamentales y la influencia de las mismas en múltiples aspectos de su funcionamiento, ya sean los concernientes a la administración de sus miembros como a la estructura, competencias, entre otros. Con la finalidad de cuadrar el fenómeno dentro de unas categorías generales intentaremos esbozar unos criterios clasificatorios. El objetivo primordial es ordenar en lo posible los conceptos generales de las ONG. Los criterios clasificatorios pueden ser varios como se ha podido ver en el apartado anterior, ya que no existe consenso generalizado respecto de los criterios taxonómicos, de los muchos posibles (tamaño, afiliación, ámbito y localización geográfica, funciones, propósitos, entre otros.). Optaremos por los cinco siguientes (combinando criterios de ARCHER[315], CASSONI[316], MERLE[317], TAYLOR[318] y WHITE[319]) que admiten, a su vez, nuevas subdivisiones:

---

[314] Veáse el apartado 5.1.3. "Redes de ONG" del capítulo III de esta investigación.
[315] ARCHER, C: *International Organizations.* Routledge and Kengan. Londres 1992.
[316] CASSONI, G: "Les criteres de clasification des organisations non gouvermentales", *en Associations Internationales.* 1970 (6-7). pp 331-345.
[317] MERLE, M: *Sociología de las Relaciones Internacionales.* Alianza Universidad. Madrid. 1995.

A) El primer criterio de clasificación que proponemos es la **naturaleza jurídica** de los **miembros**, la distinción por excelencia es la que diferencia entre organizaciones formadas por miembros **exclusivamente privados** (es decir creadas por acuerdos de **naturaleza no gubernamental**. Nos encontramos con diferentes tipos, pero habitualmente están formadas por representantes de agrupaciones pertenecientes a dos o más países. Organizaciones de este tipo son: Amnistia Internacional, la Asociación Esperantista Mundial, Greenpeace, entre otras.

Asimismo atendiendo a naturaleza jurídica de sus miembros nos encontramos con las organizaciones de **composición mixta** (es decir aquellas organizaciones que aceptan entre sus miembros a organizaciones intergubernamentales o gobiernos). Organizaciones de este tipo son : el Consejo Internacional de Uniones Científicas, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos, entre otras. Así nos encontramos con dos tipos de ONG a las que podríamos denominar **ONG puras y ONG mixtas**[320].

B) El segundo criterio que proponemos es el de **los fines que persiguen las ONG.** Teniendo en cuenta el número actual de las ONG (varios miles) y su gran heterogeneidad, la gama de objetivos y actuaciones posibles, que van de lo más general a lo más específico. Las ONG, como hemos visto, van dirigidas al cumplimiento de determinados fines. La mayoría de las veces los encontramos fijados en los estatutos de la organización; pero otras veces, la práctica de la propia ONG hace que se vayan ampliando por un lado y concretando por otro. Existen dos tipos de ONG: aquellas que se proponen **fines generales** y las que se proponen **fines específicos .**

i) Las ONG de fines generales: Estas organizaciones abarcan potencialmente todos los ámbitos en que se producen relaciones entre las personas, sea sobre una base universal o regional. A estas organizaciones ningún sector de la sociedad internacional les queda vedado.

---

[318]TAYLOR, Ph: *Non- state Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations.* Westview. Boulder. 1984.
[319]WHITE,CROMWELL, L : *The Structure of Private International Organizations, Op, cit,* pp31-33
[320] Véase el Capítulo II de esta investigación.

ii) Las ONG de fines específicos: Estas organizaciones ven en cambio estatutariamente constreñidas sus funciones a un determinado sector de actividad. La clasificación es aún más difícil, ya que los objetivos aparecen entrelazados. Este es el caso de ciertas organizaciones, pero a pesar de esta dificultad, vamos a dar una clasificación atendiendo a las finalidades primordiales. Cabe distinguir los siguientes grupos:

- **Organizaciones económicas:** Sus objetivos son económicos y financieros y tienden al desarrollo de las relaciones comerciales. El principal objetivo de este tipo de organizaciones es promover el comercio y la inversión internacionales, abrir mercados para bienes y servicios, la libre circulación de capital y el empresariado y la libre empresa. Algunas tienen fines todavía más particularizados, pero que entran dentro del campo de los objetivos económicos. Organizaciones de este tipo son la Cámara de Comercio Internacional, la Asamblea Mundial de Empresas Pequeñas y Medianas. etc.

- **Organizaciones económicas populares.** Son organizaciones de subsistencia donde los integrantes enfrentan problemas de satisfacción de necesidades básicas centradas en lo económico. Estas organizaciones suelen ser **cooperativas** (agrícolas, artesanales, etc.), asociaciones ganaderos, que suelen unirse en el ámbito regional o internacional para conseguir sus objetivos. La organización más significativa es la Alianza Cooperativa Internacional.

- **Organizaciones de defensa:** A este tipo de organizaciones pertenecen aquellas que se proponen fines de defensa y ayuda mutua en casos de agresión. Las ONG de **derechos humanos** son las más significativas. Organizaciones de este tipo son: Amnistía Internacional, Federación Internacional de los Derechos Humanos;

Liga de los Derechos Humanos, Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos, entre otros.

- **Organizaciones de desarrollo:** Este tipo de organizaciones pretenden promover y llevar a cabo acciones de cooperación para el desarrollo a favor de los del Tercer Mundo. Ayudar al Tercer mundo constituye el objetivo de numerosas organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales no tienen un ámbito internacional. Algunas de las ONG de este tipo han alcanzado gran notoriedad internacional: **i) CARE** (Cooperative Association for Relief Everywhere), organización norteamericana de beneficencia y ayuda al desarrollo. **ii) OXFAM** (Oxford Committee for famine relief), organización británica, fundada para proporcionar auxilio y ayuda al desarrollo a las comunidades pobres o afectadas por catástrofes naturales en cualquier parte del mundo.

- **Organizaciones científicas y culturales:** Estas organizaciones se establecen con fines de defensa y promoción de actuaciones de mejora o de utilidad general, sin protección directa o indirecta de intereses. Son altruistas pero ajenas a la protección concreta de individuos o grupos. Organizaciones de este tipo son: el Consejo Internacional de Ciencias Sociales, el Instituto Internacional del Teatro, Consejo Internacional de la Música, entre otras.

- **Organizaciones humanitarias:** Estas organizaciones pretenden la protección del individuo o de las colectividades en diversos aspectos. Pretenden socorrer a las víctimas de guerra y catástrofes en el marco de un estricto respeto por los principios de humanitarismo (proteger la vida y la salud, así como asegurar el respeto por el ser humano; promover la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y paz duradera entre los pueblos). Organizaciones de este tipo son: el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Ejército de Salvación, Caritas Internacionalis (Condeferación Internacional de Organismos

Católicos de Acción Caritativa y Social), Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, entre otras. Dentro de las organizaciones humanitarias debemos destacar a las organizaciones cuya acción directa va orientada a ayudar y asistir a los exiliados y refugiados: Consejo Internacional de Agencias Benéficas.

- **Organizaciones pacifistas:** Estas organizaciones pretenden favorecer la comunicación entre organizaciones nacionales e internacionales en defensa de la paz. Asimismo pretenden conseguir la prohibición de las armas nucleares, poner fin a la carrera de armamentos y lograr el desarme generalizado simultáneo y controlado. Organizaciones de este tipo son: Oficina Internacional para la Paz, Consejo Mundial de la Paz, Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad, entre otras.

- **Organizaciones políticas:** Estas organizaciones pretenden la unión mundial de partidos políticos. Proporcionan a sus miembros un foro para la acción política, la discusión política, el diálogo y el intercambio de ideas; para poder coordinar el trabajo en política exterior de sus partidos miembros y promueven la libertad, la tolerancia, la democracia, la comprensión internacional. Organizaciones de este tipo son: Internacional Liberal (unión de partidos liberales), Internacional Socialista (unión de partidos socialistas, socialdemócratas y laboristas y otras organizaciones conexas), la Unión Mundial Demócrata Cristiana, entre otras.

- **Organizaciones profesionales:** Estas organizaciones pretenden la defensa de intereses de profesionales liberales. Las organizaciones profesionales pueden clasificarse a su vez en diversos tipos atendiendo a varias circunstancias; en primer lugar, según la naturaleza de la actividad profesional, las hay agrícolas, de la industria, del comercio, de la navegación, de la industria, del comercio, de la navegación, de las distintas profesiones libre y, en general, de cualquier ocupación de tipo manual o intelectual. Por

razón de la amplitud de sus fines, pueden ser generales, que abarquen todos los de la profesión y particulares o limitadas a un objetivo más reducido y concreto. Organizaciones de este tipo son: la Asociación Internacional de Abogados, la Asociación Médica Mundial, la Federación Internacional de Trabajadores Sociales, Unión Internacional de Arquitectos, entre otras.

- **Organizaciones para la protección de la naturaleza:** Estas organizaciones pretenden la protección de la naturaleza. Organizaciones de este tipo son: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos, y Fondo Mundial para **la Naturaleza,** etc.

- **Organizaciones de mujeres:** Estas organizaciones pretenden conseguir la igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres, precisando cada vez con mayor rigor las acciones necesarias para alcanzarla. Al principio lo prioritario es conseguir la igualdad ante la ley, para después alcanzar la igualdad real que las mujeres disfruten de los mismos derechos y oportunidades que los hombres en todos los campos, que compartan con ellos el poder y las responsabilidades en la vida pública y privada. Organizaciones de este tipo son: el Comité Internacional de Mujeres, la Asociación Femenina del Pacífico y Sudeste de Asía; Internacional Socialista de Mujeres, Federación Democrática Internacional de Mujeres, la Organización Internacional de Mujeres Sionistas, entre otras.

- **Organizaciones religiosas**: Todas las Iglesias y órdenes religiosas pueden en la práctica ser consideradas organizaciones no gubernamentales, ya que, en definitiva, se trata de agrupaciones internacionales de particulares, constituidas con el objetivo de alcanzar fines no lucrativos. Estas organizaciones pretenden la propagación de la fé, mediante diversos tipos de ayuda material o espiritual. Organizaciones de este tipo son: la Alianza Israelita Universal, Congreso Judío Mundial, el Consejo Ecuménico de las

Iglesias, Comisión de las Iglesias en Asuntos Internacionales del Consejo Mundial de Iglesias, Federación Luterana Mundial, Liga Islámica Mundial, Opus Dei, PAX Christi Internacional, entre otras.

Bajo el nombre de **organizaciones internacionales católicas** se designa a un variado tipo de asociaciones supranacionales que se caracterizan por su finalidad apostólica confesional, que realizan, en cuanto institución específica, a niveles internacionales. El *Consulium de laicis*, ejerciendo las facultades que le otorga el *motu proprio* de Pablo VI , *Catholica Christi Ecclesiam*, promulgó, el 3 de diciembre de 1971, unas normas a las que deben ajustarse a las instituciones que deseen ser reconocidas como **organizaciones internacionales católicas.** En ellas se exige la inscripción en la Secretaría del Estado del Vaticano.

Aunque tales organizaciones son mayoritariamente asociaciones de apostolado seglar, sin embargo, no todas son exclusivamente laicas, ya que una parte se definen por el objetivo apostólico de la obra, prescindiendo de las características de sus miembros. Así por ejemplo,la Unión Católica Internacional de Periodistas ; reúne socios sacerdotes y laicos y en su historia es frecuente que la secretaría general esté desempeñada por un sacerdote- periodista. Las **Organizaciones internacionales Católicas** no se identifica con los movimientos apostólicos de base general, que parten de una organización de carácter local, diocesano y nacional, para culminar en una coordinación como ocurre, por ejemplo la Juventud Obrera Católica.

- **Organizaciones sindicales:** Son organizaciones permanentes de trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses generales frente a los empresarios y sus organizaciones y, eventualmente, frente a los de cualquier otro sujeto privado o público. Dentro de las **organizaciones sindicales** nos encontramos dos tipos: una **el sindicato clásico**, y la otra, organizaciones sindicales

vinculadas **al movimiento obrero político**. Las **organizaciones internacionales sindicales** surgieron como federaciones internacionales de federaciones y uniones nacionales de trabajadores de un mismo oficio o profesión. Hoy son internacionales de ramas industriales, a pesar de mantener su antigua denominación de **organizaciones profesionales.** Algunas de estas organizaciones son: Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas, Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Afines, Federación Internacional de Trabajadores de Plantaciones Agrícolas y Similares, la Federación Internacional de Trabajadores de la Química, Energía y en General, la Federación Internacional del Transporte, etc. Las **organizaciones internacionales sindicales** vinculadas al movimiento obrero pretenden la protección de la dignidad del trabajo, la protección física y moral de los trabajadores. Organizaciones de este tipo son: la Federación Sindical Mundial (FSM), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT).

B) El tercer **criterio** que proponemos para clasificar a las ONG es **según sus objetivos**: *con fines lucrativos o sin fines lucrativos.* La primera división lógica se da entre aquellas organizaciones que tienen como objetivo principal incrementar sus ganancias económicas o excedentes para el propio beneficio de sus socios (por ejemplo, organismos "tradicionales" como las empresas privadas de bienes y /o servicios, o "alternativos" como las cooperativas, cámaras de comercio, mutuas etc.) y por el otro lado, aquellos organismos cuya formación no es motivada prioritariamente, por la búsqueda de un aumento del capital económico individual o grupal, sino más bien por la voluntad de sus miembros de agruparse con algún otro objetivo : a) **defensa y promoción de sus intereses** (sindicatos, asociaciones de empresarios, asociaciones de profesionales, cooperativas etc.) **b) estudio** (centros de investigación, institutos, bibliotecas, universidades, etc.). Su fin primordial no es obtener ganancias económicas sino promover el desarrollo de los sectores más necesitados de la sociedad. Esto no excluye que los miembros de las ONG puedan tener como meta de su trabajo

su propio desarrollo y sustentabilidad económica y laboral. Sin embargo, el principal objetivo de estas organizaciones, es la promoción del desarrollo de los sectores más pobres de la sociedad. A su vez, dentro de este grupo de ONG se pueden distinguir:

i) **Según el destino de su trabajo:** Las ONG pueden atender problemáticas particulares de determinados grupos sociales. Existen organizaciones destinadas a brindar servicios o a ocuparse de problemas propios de personas o grupos de clase media y / o alta (uniones industriales, asociaciones de banqueros, asociaciones de profesionales, universitarios; entre otros). Por otra parte están las ONG dedicadas a atender predominantemente problemas surgidos en personas o grupos de sectores pobres de la sociedad; problemas como desnutrición, analfabetismo, violación de los derechos humanos, poblaciones desplazadas, refugiados, inmigrantes, desarrollo, etc.

ii) **Según las áreas de actuación:** Desde la perspectiva de las áreas de actuación de las ONG, se dividirán conforme a este criterio en asistenciales, educativas, sanitarias, culturales e ideológicas, deportivas, económicas y profesionales, de servicios sociales, de vivienda, de trabajo y protección social, políticas y religiosas, de disminuidos físicos y psíquicos, femeninas, de desarrollo, produciéndose, no obstante, solapamientos al actuar muchas asociaciones en más de un área.

iii) **Según los destinatarios de sus acciones:** Desde la perspectiva de los destinatarios del fin social, las asociaciones pueden actuar en **beneficio propio o en beneficio de otro grupo social**: dentro del primer grupo de ONG están las formadas por "socios" que se reúnen para **realizar prioritariamente alguna actividad en su propio beneficio** (clubes deportivos, asociaciones de profesionales, cooperativas, asociaciones de mujeres, asociaciones de minusvalidos, asociaciones étnicas, entre otras). Por el otro lado están las ONG cuyo objetivo principal **no es autobeneficiarse, sino desarrollar** alguna actividad con el propósito de beneficiar con ella a otras personas o instituciones. Los grupos a los que dirigen sus actividades son muy variados y a riesgo de no incluir a todos, destacaremos los siguientes:

-Mujeres.

-Jóvenes.

-Infancia.

-Inmigrantes y personas desplazadas.

-Refugiados.

- Agricultores y ganaderos.

-Comunidades Indígenas.

-Movimientos campesinos.

-Minusvalidos y enfermos.

- Minorías étnicas.

-Asociaciones políticas.

-Parlamentarios .

-Sindicatos .

-Universitarios .

-Otros.

Algunos ejemplos de las ONG más significativas que trabajan con estos sectores de la sociedad son: Alianza Cooperativa Internacional, Liga Pro Derechos Humanos, la Cruz Roja, Médicos Mundi, la Federación Sindical Mundial, Unión Interparlamentaria, Veterinarios Sin Fronteras, CARE, OXFAM, Salve the Children, etc.). Dentro de este, apartado se puede hacer la siguiente distinción:

iv) **Según el carácter de sus programas y proyectos:** es importante diferenciar a las ONG de acuerdo a cómo y por qué trabajan con los sectores populares. En este sentido se pueden dividir en **ONG de carácter asistencial** o de **beneficencia, ONG de promoción y desarrollo social y ONG de defensa y promoción.**

- **ONG asistencialistas:** Su principal objetivo es prestar ayuda a personas o grupos en determinadas circunstancias: **carencias elementales** (alimentos, vivienda, educación, salud, agua potable, medicinas, trabajo, ropa, etc.),y **problemas específicos** (pacifismo, ecología, entre otras), haciendo hincapié sólo en la resolución puntual de determinadas demandas. Estas organizaciones carecen de participación de los beneficiarios en los proyectos. Realizan acciones sustitutivas del Estado. Algunas de las ONG

internacionales que realizan este tipo de ayuda son las siguientes: el Comité Internacional de la Cruz Roja, Médicos del Mundo, el International Medical Corps, Aide Médicale Internationale, Save The Children Fund, Catholic Relief Services, asociaciones religiosas, Damas de Caridad, entre otras.

- **ONG de promoción y desarrollo social:** estas organizaciones orientan sus actividades no sólo a la satisfacción de necesidades puntuales de individuos, familias, grupos o comunidades, sino también a promover actitudes personales, familiares, comunales, o de clase, que trascienden las necesidades inmediatas de los ciudadanos, y tratar de impulsar un determinado modelo de desarrollo social alternativo, basado en criterios de igualdad, solidaridad, participación, y democracia.

-ONG de defensa: son asociaciones privadas, que se organizan formalmente y que voluntariamente asumen la misión de inspeccionar públicamente el respeto de los **derechos de las personas** (violación de los derechos humanos, personas desplazadas, refugiados, comunidades indígenas, etc.), del respecto del medio ambiente, entre otros, por un Estado.

D) El cuarto criterio que proponemos es el de **la composición de sus miembros.** Partiendo **del criterio de su composición-** naturaleza de los **miembros individuales** o **colectivos** - podemos distinguir esencialmente tres grupos fundamentales:

a) **Las ONG compuestas únicamente por miembros individuales.** Estas organizaciones tienden a satisfacer las necesidades morales o intelectuales de sus propios miembros.

i) asociaciones económicas,
ii) fundaciones, (por ejemplo organizaciones filantrópicas, fundaciones ligadas a grandes empresas),

i) asociaciones profesionales (abogados, médicos, enfermeras, empresarios, ingenieros, periodistas, biólogos, etc.),
ii) asociaciones y fundaciones de trabajadores y empresarios.
iii) sindicatos,
iv) cooperativas,
v) asociaciones religiosas,
vi) asociaciones científicas y culturales, (bibliotecas, museos, universidades, etc.).
vii) asociaciones femeninas,
viii) asociaciones políticas, y asociaciones administrativas.
ix) organizaciones de servicios (organizaciones que se dedican a prestar servicios sociales),
x) organizaciones relacionadas con la sanidad (por ejemplo que se ocupen de enfermedades especificas),
xi) organizaciones sociales (clubes, asociaciones recreativas, asociaciones deportivas, organizaciones étnicas, entre otras).

La mayoría de las ONG están compuestas por miembros individuales, lo que se observa especialmente en el plano de las **ONG nacionales**. Estas asociaciones, compuestas solamente por miembros individuales, se unen en **una asociación internacional** que se convierte en la garantía para la realización de sus ideales, aspiraciones y objetivos comunes. Las organizaciones más significativas son la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Unión Interparlamentaria, la Unión Internacional de Arquitectos, entre otros.

b) **Las ONG internacionales compuestas únicamente por miembros colectivos.** Esta categoría de asociaciones agrupa a asociaciones organizadas sobre sus bases nacionales, que se unen en el **plano internacional** para formar, **alianzas, comités, conferencias, federaciones, confederaciones** y otras formulas de cooperación y de orientación de tendencias comunes, destinadas a conseguir mejores resultados en la consecución de objetivos idénticos. Podemos citar varios ejemplos, entre otros: la Alianza Cooperativa Internacional, el Comité Internacional de Mujeres, la Comisión Católica Internacional de Migración, el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de

los Amigos, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, la Confederación Mundial del Trabajo, la Conferencia de Organizaciones no Gubernamentales con Estatuto Consultivo ante el ECOSOC, el Consejo Internacional de Filosofía y Ciencias Humanas, la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Federación Islámica Internacional de Organizaciones de Estudiantes, Federación Internacional de Organizaciones no Gubernamentales para la Prevención del Uso Indebido de Drogas y Sustancias Químicas, la Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas, la Internacional Socialista, Federación Sindical Mundial, Federación Mundial Cristiana Antialcohólica, el Centro de Enlace para el Medio Ambiente, Pax Romana (el Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos) entre otros.

c) **Las ONG compuestas por miembros individuales y por miembros colectivos.** Con el fin de poder conseguir sus objetivos, las ONG internacionales, compuestas por miembros individuales, han juzgado oportuno admitir en su seno a **grupos nacionales bien organizados** y que **persiguen los mismos fines**. Este fue el origen de esta categoría de ONG. Nos encontramos con: Comunidad Internacional Baha'I, Asociación Mundial de Mujeres Rurales, Asociación Internacional Soroptimista, Asociación Internacional de Derechos de Aguas, Conferencia de Iglesias Europeas, Unión de Asociaciones Internacionales, Coalición Contra la Trata de Mujeres, entre otras.

E) El quinto criterio que proponemos es el del **alcance de sus miembros.** Partiendo del alcance de sus miembros las ONG pueden clasificarse teniendo en cuenta dos elementos. Por una parte, **el ámbito geográfico de sus miembros** lo que da lugar a las ONG nacionales, regionales y universales. Por otra el **número de sus miembros** lo que da lugar a las ONG con un número **limitado de miembros** y a las ONG con un número ilimitado **de miembros.** Uniendo los dos elementos comprobamos que existen las siguientes combinaciones de ONG:

a) las ONG con un número **limitado de miembros,**

i) ONG nacionales, de amplitud geográfica limitada: Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, Caritas Española, Coordinadora Española de

ONGD, Confederación Española de Sordos, Confederación Española de Federaciones y Asociaciones pro Personas Deficientes Mentales, la Fundación Cidob, SOS Racisme, Intermon, Sedes nacionales del ROTARY Club, Sedes nacionales del Club de Leones, Sociedad Rumana Independiente de Derechos Humanos, entre otras.

ii) ONG regionales, de amplitud geográfica limitada, han proliferado a partir de la década de los años sesenta. Su nacimiento se explica por razones políticas e ideológicas (vinculadas a partidos políticos, confesiones religiosas, entre otras), sociológicas (afinidades culturales, lingüísticas, etc.,) económicas (cooperativas, asociaciones de profesionales, sindicatos, etc.) y de diversa índole. Las **ONG regionales** son las que nacen sobre un principio de limitación y en razón de ciertas afinidades, (asociaciones confesionales, asociaciones políticas, asociaciones económicas, asociaciones sociales, asociación de profesionales, asociaciones culturales, asociaciones deportivas, entre otras). Algunas de las ONG regionales más significativas son: la Conferencia de Iglesias Europeas, el Consejo Árabe para la Infancia y el Desarrollo, Organización Regional del Oriente para la Administración Pública.

b) las ONG con un **número ilimitado** de miembros, es decir las ONG **universales o globales.**

i)Las **ONG universales** son las que, constituidas sobre un principio de apertura y amplitud de miembros, permiten que formen parte de ellas individuos o asociaciones de todo el mundo. Vamos a citar algunos ejemplos de este tipo de ONG, ya que enumerarlas todas sería una tarea ardua. Dentro de las ONG **universales o globales** nos encontramos con las siguientes ONG: el Comité Internacional de la Cruz Roja, Rotary Internacional, Club Internacional de los Leones, entre otras.

Asimismo existen **ONG universales** por el **alcance geográfico de las acciones ejecutadas por ellas**. Así, las hay que desarrollan sus actividades y /o proyectos sólo

en un determinado barrio, en un municipio, en una provincia, en una región, en una nación; pero otras muchas extienden su acción internacionalmente y se hacen presentes en muchos Estados, adquiriendo la calificación de **universales y globales** por la extensión de su acción.

F) El sexto criterio de clasificación es **el funcional y sectorial.** Atendiendo a sus **funciones, objetivos y sectores de actuación** también podemos clasificar a las ONG. Según este criterio se distinguen las ONG atendiendo a las **funciones** o **finalidades que tratan de alcanzar** y con qué **objetivos fueron constituidas** (promoción social, asistencia a emergencias, desarrollo sostenido, desarrollo cultural, salud, derechos humanos, entre otros). Podemos diferenciar entre las **ONG de funcionalidad general** y las **ONG de funcionalidad específica. :**

a) Las **ONG de funcionalidad general:** desempeñan funciones diversas que afectan al conjunto de cuestiones y actividades relacionadas con **cooperación y asistencia.** Por lo que ningún campo de acontecimientos internacionales les queda vedado.

b) Las ONG de **funcionalidad específicas:** desempeñan las funciones específicas para las que han sido creadas. Las ONG con una funcionalidad especifica se caracterizan porque sus competencias y objetivos se orientan al tratamiento de problemas y relaciones concretas entre estas organizaciones y las OIG, o bien a la prestación de un limitado número de servicios internacionales. Podemos clasificar a las ONG de la siguiente manera:

i) Las organizaciones no gubernamentales con **competencias especiales.** Sólo prevén la cooperación en **sectores definidos de actividad**:

- Investigación.
- Asesoría y asistencia técnica.
- Ayuda humanitaria.
- Ayuda alimentaria.
- Ayuda de emergencia.
- Asistencia social.

- Mantenimiento de la paz.
- Defensa de los derechos humanos y democráticos.
- Fortalecimiento de la sociedad civil.
- Cooperación para el desarrollo.
- Democratización
- Educación para el Desarrollo.
- Educación y formación profesional.
- Desarrollo comunitario.
- Desarrollo rural integrado.
- Desarrollo sostenible.
- Desarrollo económico y social.
- Protección del medio ambiente.
- Sensibilización de la opinión pública.
- Agricultura y Ganadería.
- Microempresas y pequeñas y medianas empresas.
- Infancia y juventud marginada.
- Educación .
- Familia.
- Género.
- Turismo.
- Salud.
- Toxicómanos.
- Otros.

ii) **Organizaciones voluntarias, comunitarias o populares:** Son organizaciones que persiguen una misión social en función de un **objetivo explícito.** Éstas organizaciones se centran en la autoayuda y organización de la comunidad y pueden estar vinculadas a una amplia gama de actividades, que comprende la generación de empleos e ingresos, el uso de las tierras, los ahorros y los créditos. Normalmente operan en forma puramente voluntaria, pero a menudo pasan por un proceso de institucionalización y profesionalización a medida que aumentan los alcances de sus actividades.

iii) **Organizaciones no gubernamentales "cuasi- gubernamentales"**, es decir aquellas organizaciones que han sido creadas por gobiernos y /o OIG, y aunque formalmente sean independientes, sirven como instrumento de sus políticas. Naturalmente, en sentido estricto sólo las organizaciones voluntarias- y excepcionalmente en algunos casos las organizaciones comunitarias o populares - pueden considerarse ONG.

iv) **Organizaciones operacionales e intermediarias,** que brindan apoyo a las organizaciones que actúan en el ámbito de la comunidad mediante **financiación, formación de la capacidad** y **asesoramiento**. Esta categoría comprende a las ONG que se dedican: al socorro y al bienestar social,a los **organismos de desarrollo popular** (que se centran en actividades de autoayuda a nivel popular);a las **federaciones de las ONG** que apoyan a sus miembros mediante la información, los servicios de formación institucional y asesoramiento jurídico. Las ONG **operacionales** son las que actúan en el terreno internacional, bien por sus propios medios, o bien por los medios que ponen a su disposición los gobiernos y las OIG.

v) **Las organizaciones de coordinación** se proponen orientar y armonizar el comportamiento de las ONG con vista a la consecución de objetivos de interés común, mediante la difusión de información, realización de estudios, elaboración de informes, u organizaciones de consultas o negociaciones que pueden terminar eventualmente en la adopción de posiciones comunes, ante los gobiernos y las OIG. Las Coordinadoras de ONG pueden **ser temáticas** (desarrollo, medio ambiente, mujeres, derechos humanos, pacifismo, vejez, entre otros), estas a su vez pueden ser **nacionales y regionales**. Por ejemplo, la Coalición de ONG Asiáticas en pro de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural; el Consejo Internacional de Uniones Científicas; el Comité Coordinador del Servicio Voluntario Internacional, la Conferencia de ONG con estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social, entre otras.

vi) **Redes y organizaciones no gubernamentales de promoción de intereses** centradas en la formación de grupos a los que pueden dedicarse sus actividades, investigaciones sobre las políticas y la representación de cuestiones concretas. Nos encontramos con **redes regionales e internacionales** en los diferentes ámbitos de la vida humana[321].

Hasta el momento nos hemos limitado a definir y analizar el fenómeno de las organizaciones internacionales no gubernamentales y a definir y clasificar a las ONG internacionales, pero no nos hemos ocupado todavía de establecer su papel y sus funciones en el sistema en relación a los restantes **actores internacionales**. Pero de esto nos ocuparemos en el capítulo III. Antes de abordar el papel delas ONG en la sociedad internacional debemos abordar la personalidad jurídica de estas organizaciones .

4. La Estructura de las ONG a nivel internacional.

La estructura de las ONG de los diferentes países varía según el desarrollo histórico de la estructura legal de los mismos. ANHEIER[322] propone cuatro estructuras fundamentales del **sector voluntario,** basadas en las estructuras legales y constitucionales de los países. Se describen a continuación.

a) La estructura de las ONG en los países democráticos,
b) La estructura de las ONG en los países socialistas,
c) La estructura de las ONG en los países en vías de desarrollo,
d) La estructura de las ONG en los países de Oriente Medio.

La **primera estructura** está determinada por los países organizados bajo el Derecho Civil o Común. Estas organizaciones emergen en regiones con sistemas políticos democráticos: Europa Occidental, Australia y Estados Unidos. Algunas

[321] Véase el apartado 5.1.3. del capítulo III de esta investigación.
[322] ANHEINER, H: "Themes in International Research on Nonprofit Sector" en Nonprofit and Voluntary Sector Quartely, nº19. Pp371-391. En McCARTHY, K; HODGKINTON,V; SUMARIWALLA, R : *Nonprofit Sector in the Global Community*. Jossey-Bass Publisher. San Francisco. 1992, Citado en CABRA DE LUNA , M-A y DE LORENZO GARCIA, R:" La constelación de las entidades no lucrativas" en

naciones como Alemania, España, Francia, e Italia las ONG tienen una estructura más social dentro de sus Estados. Estos países han quedado afectados por la amplia implantación de la Iglesia Católica como complemento del Estado. En estos países los poderes legales y administrativos se entregan a organizaciones no lucrativas, directa o indirectamente, a través de ONG creadas por el Estado. En estos países las ONG son independientes de los Estados, pero es poco precisa la diferencia entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

La otra distinción dentro de esta estructura de las ONG se da en los países de Derecho Común tales como Australia, Gran Bretaña, y los Estados Unidos, en los que las ONG se basan en el voluntariado y son competitivas. De ese modo se asemejan más a entidades sin ánimo de lucro que a organismos del Gobierno. Aún cuando, en estas naciones, las Administraciones apoyan el campo social, la tendencia no es la de ampliar el rol gubernamental, sino la de desarrollar la prestación de servicios a través de organizaciones no lucrativas. También se pueden incluir dentro de esta estructura, aunque separadas de la de los países de Derecho Civil, a las ONG de los países escandinavos. Aunque estos países tienen sectores no lucrativos han pasado de las subvenciones gubernamentales para la prestación de servicios sociales al concepto de que el apoyo por el gobierno al bienestar social es un derecho. En este caso, el sector no lucrativo no está tan desarrollado en la prestación de programas como las Administraciones; tampoco está tan desarrollado el concepto de voluntariado para ayudar a la prestación de algunos servicios.

La **segunda estructura** es la de las ONG de los países socialistas. Las organizaciones no gubernamentales que nacieron y / o se desarrollaron en países con regímenes socialistas no encontraron la razón de su existencia en la participación de los ciudadanos, sino en la deficiente intervención del gobierno a la hora de resolver alguna de las necesidades comunitarias, limitado. En los antiguos países del bloque del Este, el Gobierno es (o era) oficialmente el único protagonista en la provisión de servicios asistenciales limitando la libertad de asociación e imponiendo su criterio y s

---

RODRIGUEZ PIÑERO, y BRAVO FERRER, M; DE LORENZO GARCIA, R : *Op,cit,*.pp37-40.
CABRA DE LUNA, Miguel Angel: *Op,cit,*.pp172-176.

sus sistemas de acción. Este hecho provocó una tímida participación de la sociedad civil que todavía hoy se deja sentir en el latir de esas naciones[323].

Esta situación está cambiando, la situación actual es distinta. Existen diferencias entre los de la antigua Unión Soviética y el resto de los países del Este (socialistas): en Polonia y Hungría antes de la instauración del sistema comunista existía cierta tradición de voluntariado social y filantrópico, que está emergiendo con rapidez[324].

En esta parte de Europa las ONG aparecen después de años de represión política. El monopolio y centralización estatista de la vida social sofocaron las iniciativas civiles durante varias décadas.Como dice HEGYESI, después de 1948 y bajo el control stanilista todas las organizaciones no controladas por el estado - religiosas, económicas, culturales y políticas- fueron desmanteladas y eliminadas [325].

> "El socialismo es incompatible incluso hostil, con cualquier tipo de actividad caritativa no lucrativa. En Bulgaria significó que estas actividades fueran consideradas ilegales, especialmente si eran promovidas por la iglesia, o al menos consideradas muy sospechosas, y generalmente desaprobadas"

La ruptura del régimen comunista en el Este europeo estuvo acompañada por el nacimiento o mejor dicho por la reaparición de las organizaciones no gubernamentales, especialmente en Polonia por la gran vitalidad de la Iglesia Católica y la tradicional oposición de este pueblo al régimen comunista. Tanto en Polonia como en Hungría, países en los que antes de la llegada del socialismo existía cierta tradición de voluntariado social y de actividades caritativas[326], están emergiendo con rapidez organizaciones no gubernamentales apoyadas por una cobertura legal, que favorece su implantación social.

---

[323] ÁLVAREZ DE MON S; MARTÍN CAVANNA,J ; MARTÍNEZ SÁNCHEZ J-L: *El Tercer Sector : retos y propuestas para el próximo milenio.* Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1998. pp18-19.

[324] KAPISZEWSKI, A: "The independent Sector in Poland . Past and Present " en McCARTHY, K ; HODGKINTON, V; SUMARIWALLA, R.:*Nonprofit Sector in the Global Community.* Jossey-Bass Publisher. San Francisco. 1992, pp 323-332.Citado en MARTINEZ SANCHEZ, J- L y RABADE, A: "Iniciativas en la Cooperación : Reflexiones y Experiencias". Boletín de Estudios Económicos . Vol LI- nº 158. Agosto 1996. Pp 317-336.

[325] HEGYESI; G: " The Revival of the Nonprofit Sector in Hungary " en McCARTHY, HODGKINSON SUMARIWALLA, y ASOCIADOS: *The Nonprofit Sector in the Global Community*". Jossey-Bass Publishers. San Francisco. 1992.pp 309-322.

La erosión del monopolio comunista en el Este europeo ha estado acompañada por la reaparición de organizaciones independientes de voluntariado (ONG), siendo especialmente intensa en Polonia por la gran vitalidad de la Iglesia Católica y la tradicional oposición de este pueblo al régimen comunista[327].

La **tercera estructura** definida por ANHEIER está comprendida por diversas ONG que operan en los países en vías de desarrollo. Aunque este campo es el menos investigado, ha existido un cierto crecimiento en la forma no lucrativa, tanto en lo que se refiere a las organizaciones de defensa ciudadana como en las actividades de desarrollo. La descentralización de las tareas de desarrollo ha recibido gran atención por parte del Banco Mundial en los últimos años, que opina que las ONG indígenas son las que pueden presentar un mejor historial en cuanto a la prestación de los servicios sociales, desarrollo comunitario y la ayuda, así como a la actuación como defensores de los pobres.

La **cuarta y última estructura** se corresponde con las ONG de Medio Oriente, donde la politización de la religión[328] ha dado lugar a que se desarrollen grupos organizados cuyo fin es mantener su autonomía política y económica y su independencia e identidad religiosa, que pueden encontrar su paralelismo - en su funcionamiento y organización- en las instituciones no lucrativas. A nivel internacional este último tipo de estructura esta identificado con la filantropía que se encuentra en los países religiosos (Israel, Palestina entre otros). El Islam exige la caridad (zkat), o contribución del 2,5 por 100 de los propios ingresos para atender a los pobres. No obstante, la caridad permanece en su mayoría a nivel individual. Los esfuerzos organizados a favor de la caridad y el desarrollo de un sector no lucrativo no forman parte intrínseca de la cultura islámica y han sido fomentados o desalentados en diversas épocas por los Gobiernos coloniales y postcoloniales.

---

[326]Ibídem , KAPISZEWSKI : "The Independent Sector in Poland : Past and present", en McCARTHY, HODGKINSON SUMARIWALLA, y ASOCIADOS: *The Nonprofit Sector in the Global Community*". Jossey-Bass Publishers. San Francisco. 1992.pp323-332.

[327]Ibídem .

[328] JAFFE, E: "The Role of Nonprofit Organizations Within in Ultra- Ortodox Community in Israel" en McCARTHY,K; HODGKINTON,V; SUMARIWALLA, R: *Nonprofit Sector in the Global Community.* Jossey-Bass. San Francisco. 1992,pp290-303. Citado en . MARTINEZ SANCHEZ, J- L y RABADE, A:"Iniciativas en la Cooperación : Reflexiones y Experiencias". Boletín de Estudios Económicos . Vol LI- nº 158. Agosto 1996. Pp 317-336.

Otro tema que debemos tener presente es la distinta filosofia y cultura existente en cada país respecto a la solidaridad y a la filantropia como responsabilidad.

5. Régimen jurídico de las ONG: Estatuto interno y estatuto internacional.

En este apartado se pretende abordar el análisis del estatuto y de lo diferentes niveles de reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones y fundaciones) ante los diferentes actores de las relaciones internacionales (Estados, OIG). El estudio de la **personalidad jurídica**[329], desde la perspectiva del Derecho internacional privado[330], es obligado porque la persona moral, al igual que la persona física, puede desarrollar actividades que transcienden las fronteras de un solo Estado. Partiendo del concepto general de la persona jurídica, y buscando un enfoque eminentemente práctico, nuestro análisis se centrará en las organizaciones internacionales no gubernamentales[331]; ser las protagonistas indiscutibles de la **cooperación internacional** (bilateral y multilateral) institucionalizada.

Las ONG internacionales han sido creadas en el marco de las legislaciones nacionales. El régimen jurídico y los procedimientos establecidos por los derechos nacionales, para la constitución de una ONG (nacional), varían de un Estado a otro[332].

---

[329]AGUILAR BENITEZ DE LUGO, M; CAMPUZANO DÍAZ , B; CANO BAZAGA, E; GRIEHDER MACHADO, H; PÉREZ BEVIÁ, J.A; RODRIGUEZ BENOT, A; RODRIGUEZ VÁZQUEZ, M.A; TOMAS ORTIZ DE LA TORRE , J.A: *Lecciones de Derecho Civil Internacional*. Técnos. Madrid. 1996. p 234. La persona jurídica es el instrumento por el cual se consiente que ciertas organizaciones sociales puedan ser consideradas titulares de relaciones jurídicas de modo análogo al ser humano. Véase: FERNANDEZ ROZAS J.C, SANCHEZ LORENZO S: *Curso de Derecho Internacional privado*. Civitas. Madrid. 1994; AGUILAR NAVARRO, M: *Derecho Civil Internacional*. Madrid. 1975, Volumen II. pp 173-241.

[330]CARRILLO SALCEDO, J.A: *Derecho Internacional Privado*. UNED. Madrid. 1982. p 73. El *Derecho Internacional Privado* responde a la pluralidad y diversidad de los ordenamientos jurídicos y a la dimensión universal que al menos en potencia encierra la vida humana de relación. En definitiva la realidad social que le sirve de base y fundamento, al trafico externo, descansa en la misma naturaleza de la persona humana que como ha señalado el profesor AGUILAR NAVARRO, situada en la plataforma de lo particular aspira a lo universal.

[331]Según la terminología de las Naciones Unidas, las Organizaciones no gubernamentales pueden ser internacionales o nacionales (art.71 de la Carta de las Naciones Unidas). A instancias del Consejo Económico y Social (resolución 1225 (XLII) de 6 de junio de 1967, párrafo 3), el Secretario General elaboró un informe en que, se considera la posibilidad de potenciar a las organizaciones no gubernamentales nacionales y acrecentar su cooperación con las Naciones Unidas (doc. E/4.476, C.E.S; Docs, 44° periodo de sesiones (1968), Anexos, tema 18 del programa). A los efectos que aquí nos interesan, sólo se considerarán las organizaciones no gubernamentales internacionales.

[332]PÉREZ GONZALEZ, M: "En torno al "Statut" de las asociaciones internacionales en derecho internacional privado y en derecho de gentes". REDI. (30). 1977. 2/3.pp 315-338. VOYAME, Josep:

Podemos citar el ejemplo de la **Cruz Roja francesa y Médicos Sin Fronteras francesa** (MSF) que son asociaciones de derecho francés mientras que **Cruz Roja española y Médicos Sin Fronteras** (MSF) española son asociaciones de derecho español[333].

El Derecho internacional privado se esfuerza desde hace mucho tiempo en organizar un reconocimiento de la *personalidad de las ONG*[334]. Este reconocimiento no ha encontrado, hasta hace poco, un gran entusiasmo en los Estados poco inclinados a conceder derechos en su territorio a una *asociación creada en el extranjero.* La situación de las ONG frente a los Estados es incomoda; esto es debido al hecho de que la colectividad de los Estados, única habilitada para emitir reglas de derecho nuevas, nunca han aceptado conferir a estas organizaciones no gubernamentales un estatuto jurídico apropiado a su naturaleza y a sus funciones. A falta de un acuerdo internacional que les valdría de reconocimiento y libertad de acción en el territorio de todos los Estados signatarios, las organizaciones internacionales no gubernamentales se ven obligadas a colocarse bajo el imperio de la legislación del país en donde han decidido fijar su sede[335].

El análisis girará en torno a la *internacionalidad* de las asociaciones internacionales y, de las organizaciones no gubernamentales- desde la óptica de su reconocimiento en el tráfico jurídico externo- cabe la adopción de tres criterios: nacionalidad, reconocimiento y

---

"Rôle et fontions des ONG dans la système international et leur status en Suisse", *Associations Transnationales* 1983 (1). pp 15-16; Rapport introductif présenté par l 'Assemblée parlementaire du Conseil de l 'Europe (Strasbourg, février 1983) in "*Le ròle des Organizations internationales non gouvermentales dans la societe contemporaine*"; MERLE, M: "Le Statut Juridique des ONG". *Associations Transnationales* 1983 (1): 18-20; MERLE M: *Les Acteurs dans les Relations Internationales.* Economica. París. 1986, pp 159-167; MERLE, M: "The Working of international Non-Governmental Organisations and their Legal Status". *Transnationales Associations.* 1986 (3). pp 133-136; BETTATI, M: "La contribución des organisations non-gouvernementales à la formation et 'a l'application des normes internationales", en BETTATI, M y DUPUY; J-M: *Les O.N.G. et le Droit International.* Economica. Paris. 1986. pp 1-21. MERLE M: "Un imbroglio juridique. Le "status" des Organizations Internationales non Gouvernementales, entre le droit international et les droits nationales". *Transnationales Associations*, 1995 (5) pp 266-272.

[333]BEIGBEDER , Y: *Le Rôle International des Organizations non Gouvernementales.* Bruylant. Bruxelles. 1992. p 15.

[334]MOROZOV Grigori, L: "Les organization internationales nongovernmantales et le droit international ", en *Associations Internationales* 21. 1970 (3) pp130-139. Traducido de la revista The Russian in le Droit et l ' État Sovietique 4. 1968. BETTATI Mario; DUPUY Pierre-Marie: *Les O.N.G. et le Droit International.* París. Economica. 1986

[335]MERLE, M: " Le status juridique des organizations internationales non gouvernementales", en La Montée des Nouveax Acteurs, pp 159-167. Rapport introductif présenté par l 'Assemblée parlementaire du Conseil de l 'Europe (Strasbourg, février 1983) en "Le rôle des organizations internationales non gouvernementales dans la société contemporaine"; MERLE, M: "Le Statut Juridique des ONG". *Associations Transnationales* 1983 (1).pp 18-20; MERLE, M: "The Working of international Non-Gouvernemental Organisations and their Legal Status". *Transnationales Associations.* 1986 (3). pp 133-136; MERLE ,M: "Un imbroglio juridique. Le "status" des Organizations Internationales non Gouvernementales, entre le droit international et les droits nationales". *Transnationales Associations* 1995 (5).pp 266-272.

régimen jurídico.

La legislación concebida para los grupos nacionales (por ejemplo la Ley de Asociaciones francesa de 1901)[336] resulta inadaptable, por definición, a las necesidades de organismos cuyas actividades se extienden por encima de las fronteras. En el contexto del Derecho español, al igual que en el francés, no se distingue entre asociación extranjera y asociación internacional. No existe un acuerdo universal con las organizaciones internacionales no gubernamentales, la personalidad jurídica les viene dada por el país en donde tienen sus secciones nacionales y donde ejercen sus actividades. A pesar de la ausencia de un estatuto jurídico internacional apropiado y a pesar de la inadaptación de los diferentes derechos nacionales, las relaciones entre las ONG y los Estados son bastante buenas.

Para tener un mayor conocimiento del régimen jurídico de las ONG vamos a analizar en este capítulo la posición de las ONG en el Derecho Interno y en el Derecho Internacional; así como también la legislación española y algunos de los estatutos jurídicos internacionales (OIG).

5.1. Posición de las Organizaciones no Gubernamentales en Derecho Interno y en Derecho Internacional.

El problema de la *personalidad jurídica* de las organizaciones internacionales no gubernamentales es uno de los más importantes de todos los que plantea el funcionamiento de dichas organizaciones. Es, asimismo una de las condiciones previas de su desarrollo continuo.

Es de gran importancia para una ONG tener *la personalidad moral* que le otorga el reconocimiento de la *personalidad jurídica* de una organización internacional, incluida su capacidad de acción judicial. Su actividad está reglamentada y regulada sobre este hecho, al menos desde el punto de vista jurídico[337]. En cuanto a su actividad social, está sometida a las leyes de la policía y de la seguridad[338].

---

[336]MERLE, M: *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Alianza Universidad, Madrid. 1991 p424.

[337]La mayor parte de las instituciones especializadas de Naciones Unidas han adoptado estatutos consultivo más o menos diferenciados para mantener relaciones oficiales con las ONG. Así, la FAO ha establecido tres tipos de reconocimiento con las ONG: estatuto consultivo, estatuto consultivo especial y el estatuto de enlace. Por el contrario otras instituciones especializadas de Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) no mantienen ninguna categoría de reconocimiento para mantener relaciones oficiales con las ONG. No solo las instituciones especializadas de Naciones Unidas han establecido un estatuto consultivo, para mantener relaciones con las ONG, sino también otras organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, la OCDE, la Unión Europea, entre otros.

[338]NORMANDIN , A: *Du Statut Juridique des associations internationales*, Librairie Générale de Droit

El hecho de que una ONG posea **personalidad jurídica**, le permite hacer contratos, poseer bienes, recibir donaciones y legados, ejercer acciones judiciales y su actividad de acuerdo con su objetivo social, recibir bienes mobiliarios e inmobiliarios, entre otros. De esta forma, se le permite a la ONG desarrollar una actividad normal y llevar a cabo con mayor facilidad las tareas que le han sido encomendadas.

Desde la perspectiva del derecho internacional, vamos analizar cuatro cuestiones:

a) el ejercicio del derecho **de asociación por parte de los extranjeros,**
b) el régimen jurídico aplicable a las **asociaciones extranjeras que operan en nuestro país,**
c) el ejercicio del derecho **de fundación por parte de los extranjeros,**
d) el régimen jurídico aplicable a las **fundaciones extranjeras que operan en nuestro país.**

En el derecho internacional privado encontramos dos tipos de asociaciones: a) *asociaciones extranjeras*; b) *asociaciones internacionales*.

a) **Las asociaciones extranjeras son las asociaciones** que se han creado en el seno de un ordenamiento jurídico particular; de ellas puede decirse que poseen una nacionalidad y requieren un reconocimiento.

b) Las **asociaciones internacionales** pretenden representar una realidad internacional, y aspiran a existir jurídicamente apoyándose en el orden internacional, y no exclusivamente en los ordenamientos estatales.

La distinción que se hace de las asociaciones, puede darse como válida en las **fundaciones:** las hay **extranjeras** y también puede haberlas **internacionales.** El elenco de problemas que se dan en unas y otras es muy distinto de las que se dan en las asociaciones. Problema de nacionalidad, de reconocimiento y de ley personal tratandose de las fundaciones extranjeras. Problema de internacionalización si nos referimos a las posibles fundaciones internacionales.

Hay una nota peculiar, y es la posible invocación de la noción de " institución desconocida" en aquellos sistemas que no reconocieran esta clase de persona jurídica. En cuanto a la ley personal puede pensarse en una mayor solidez de las tesis favorables a la autonomía de la voluntad: la aplicación del derecho elegido por los fundadores. El régimen de sus relaciones jurídicas no difiere del admitido en otras personas jurídicas, y muy especialmente, en las asociaciones[339].

---

et de Jurisprudence, París, 1926, p160.

[339] AGUILAR NAVARRO, M: *Derecho Civil Internacional*. Madrid. 1975, Volumen II. pp 223-224.

La diferenciación de los dos tipos de asociaciones se confirma en la Resolución 288B (X) del Consejo Económico y Social (ECOSOC), del 27 de febrero de 1950[340], en la que se fija la *internacionalidad* de las organizaciones no gubernamentales, apoyándose entre otros criterios en el de la *internacionalidad* de su estructura.

Las asociaciones extranjeras quedan en lo esencial sujetas al régimen general de las personas jurídicas, tanto en lo que se refiere a la nacionalidad como al reconocimiento y la ley social. Ya hemos señalado en el apartado anterior que existe una cierta desconfianza, por parte de los Estados, ante las **asociaciones extranjera**; que se explica por la índole de sus fines, por el **carácter no lucrativo** (y posiblemente político, social, entre otros) de sus actividades. Poco a poco se ha disipado esta reserva, sin que con ello se quiera afirmar que el régimen jurídico material de estas asociaciones sea idéntico al que se aplica en materia de sociedades.

Las asociaciones internacionales han adquirido en los últimos años una expansión espectacular. Su creciente participación en la vida internacional constituye uno de los rasgos más innovadores del actual Orden Internacional.

El proceso de *internacionalización* de las asociaciones tiene que realizarse en distintos planos: en el acto constitutivo de la asociación, en la personalidad jurídica, en la ley que las regula.

Se han elaborado numerosos estudios sobre este problema. Así, proyectos de convenios sobre ese tema han sido realizados y discutidos por varios autores (VON BAR, POLITIS, BASTID, BOREL, M.HUBER, GUTWILLER). Su objetivo común era el de contribuir a establecer una reglamentación, por medio de las propuestas y las sugerencias emitidas. Sin embargo, la realidad es que, actualmente, el problema está lejos de haber encontrado una solución y las perspectivas de encontrarla hoy en día están aún lejos, a pesar de los numerosos esfuerzos realizados por ambas partes. El motivo debe buscarse en su complejidad. Es, en efecto, imposible abordar unilateralmente la solución del problema de la personalidad jurídica de las ONG, sin que surjan, al mismo tiempo, toda una serie de cuestiones nuevas que están esperando su propia solución.

La mayoría de los autores están de acuerdo en que sólo existen dos vías para organizar el régimen jurídico de las **asociaciones internacionales:**

a) modificar las legislaciones nacionales relativas a las asociaciones en general, o

---

[340] Doc. ECOSOC: Resolución 288 B (X), Naciones Unidas, Nueva York. 1950.

bien

b) adoptar un convenio internacional que asegure un estatuto mínimo a las asociaciones internacionales[341], es decir, establecer un estatuto internacional[342].

La primera de las dos soluciones, es reglamentar, a través de las leyes nacionales, condiciones jurídicas de asociaciones fundadas en un país determinado donde alguna de esas organizaciones tenga su sede principal. Esto facilitaría sensiblemente la situación actual, ya que un gran número de **asociaciones internacionales** adaptarían su organización y su actividad a las diferentes leyes nacionales. De esta forma se tendería,

> "... a obtener de los Estados más facilidades en el reconocimiento de las personalidades morales constituidas en el extranjero, y una mayor capacidad de las asociaciones reconocidas, ya sean nacionales o extranjeras...".[343]

La segunda de las dos soluciones, es la reglamentación por vía de convenio internacional de las condiciones del reconocimiento por los diferentes Estados, de las asociaciones internacionales fundadas en el extranjero[344].

La adopción de una u otra de esas dos soluciones, contribuiría a esclarecer la situación en la que las asociaciones internacionales se encuentran actualmente, así como procurarles condiciones de existencia más estables.

En la época del primer Congreso Mundial de las asociaciones internacionales (1910), muchas de estas asociaciones expresaron su deseo de adoptar, por vía de convenio diplomático, un *estatuto internacional* para las asociaciones internacionales sin fines lucrativos[345].

CAHIER[346] estima que el estatuto jurídico de una organización internacional presenta dos aspectos: a) *un aspecto internacional*, y b) *otro en el seno del orden jurídico interno del Estado donde la organización internacional tiene su sede.*

Aunque ciertos autores tienden a ampliar la noción de sujeto del derecho

---

[341] NORMANDIN, A: *Op, cit,* p176
[342] *La condition juridique des associations internationales*, in Union des Associations Internationales Bulletin mensuel 1949, nº 5, p 72; Citado en STOSIC BORKO, D: *Op, cit* . p 84.
[343] NORMANDIN, A: *Du Statut Juridique des associations internationales*, Libreairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1926, p160, Citado *en* STOSIC BORKO , *D: Op, cit,* p 84.
[344] Idem, p 74
[345] *Congrès Mondial des Associations Internationales* (Bruxelles 9-11 Mai 1910). Transnational Associations. 1979 (4) p 145.
[346] CAHIER, *Op, cit,* p1.

entonces. Entre esas teorías, la "personalidad ficticia" y la "personalidad real" son las que han ejercido la mayor influencia sobre las diferentes legislaciones nacionales.

La cuestión que se plantea es la de saber qué efectos jurídicos adoptarían una u otra de esas dos teorías, en lo que concierne, sobre todo, al reconocimiento de las personas morales nacionales en el extranjero.

NORMADIN piensa que si se adopta la teoría de la ficción y si se considera la personalidad moral como una concesión puramente gratuita de los poderes públicos, la persona moral se evaporaría al pasar la frontera, y sólo quedarían personas físicas. Por el contrario, el Estado no puede cambiar nada en la teoría de la personalidad real. En este caso,

> "... la persona moral deberá ser respetada en todos los sitios, como si se tratara de una persona física, y conservará intacta la capacidad que le es reconocida en su país de origen en la misma medida que si de personas reales se tratase...".[352]

CAHIER señala que la teoría de la personalidad real corresponde, más que la otra, a la realidad jurídica y que

> "... la existencia de personas morales, no dependerá del capricho del legislador, y su naturaleza no será una ficción...".[353]

Sin embargo, actualmente esas teorías pierden importancia progresivamente, al proceder el estatuto jurídico de las ONG de una u otra legislación nacional concreta, que se inspira esencialmente en informes socio-políticos, en circunstancias generales, en la organización socio-económica del país en cuestión, etc., para la formulación de las disposiciones relativas a la creación y a la actividad de las ONG. Se le concede muy poca importancia a las teorías que conciernen a la naturaleza de la persona moral, que se han convertido relativamente en caducas.

5.2. Sistemas actuales de las legislaciones nacionales.

La teoría de la *personalidad ficticia* y la de la *personalidad real* han servido de base para la promulgación de numerosas leyes nacionales que reglamentan el régimen de las asociaciones nacionales. La influencia de otras teorías, de informes socio-políticos y diversas circunstancias ha dado lugar a que reine, en este campo, la mayor diversidad, en las diferentes legislaciones. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que actualmente no existe ninguna tendencia encaminada a reglamentar la situación de las asociaciones

---

[352] NORMANDIN, A: *Op, cit,* p 63.
[353] CAHIER, P: *Op, cit* p 6

internacional[347], creemos que, en el estado actual de la doctrina, no se puede considerar las organizaciones internacionales no gubernamentales como sujetos de derecho internacional público. **La Cruz Roja Internacional** junto con **la Iglesia Católica y la Soberana Orden de Malta** son las únicas ONG que son sujetos de derecho internacional público[348].

WHITE [349] considera incluso que, a pesar de que las ONG asumen tareas por cuenta del Estado o de organizaciones intergubernamentales, deben ser consideradas como organizaciones privadas.

GUGGENHEIM[350], sin embargo, rehusa hacer del derecho internacional público una construcción político-sociológica de las relaciones internacionales, y dice que:

> "... Se ha tratado, en varias ocasiones, de dar una base sociológica al derecho de gentes... Esas tentativas han fracasado por haber tratado de formular una sociología autónoma del derecho internacional, haciendo abstracción de los datos del derecho positivo...".

Queda, entonces, el derecho privado, en el contexto general del cual el problema del estatuto jurídico de las ONG esta reglamentado por medio de la teoría de la personalidad moral.

El derecho romano ignoró durante mucho tiempo el problema de la persona moral. Sólo bastante tardíamente se reconoció la cualidad de persona jurídica a las "municipia", al igual que las asociaciones religiosas o profesionales ("sodalitates, collegia"). La doctrina consideraba a las personas morales como de ficción. Se consideraba a un grupo de personas o una masa patrimonial como si fuera una persona física, y se la trataba como tal.

La Edad Media apenas si conoció la noción de personalidad moral o jurídica privada[351]. Es necesario situarse en la Revolución Francesa para encontrar las primeras huellas de esa noción. En efecto, fue en esa época cuando "el clero, la nobleza y el tercer estado, tomaron figura de entidades, por encima de las personas físicas en ese campo". Numerosas teorías relativas a la naturaleza de la persona moral han visto la luz desde

---

[347] *"...Sont sujet du droit international nouveau ceux qui l'ont été dans le droit classique, mais aussi toutes les autres entités qui font partie de la société internationale: certains organismes internationaux, les associations internationales et notamment, l'individu..."*; ALVAREZ, A: *Le Droit International Nouveau dans ses Rapports avec la Vie Actuelle des Peuples*, Librairie Pedon, Paris, 1959, p 636.

[348] FERNÁNDEZ-FLORES y DE FUNES J- L: *Derecho Internacional Público.Op, cit, pp* 773- 790.

[349] WHITE CROMWELL, L: *International Non-Governmental Organizationss, Op, cit,* p 10.

[350] GUGGENHEIM, P: *Traite de droit international public, Op cit* . p 216.Citado en STOSIC BORKO, D: *Op, cit,* p 85.

[351] BONTEMS , Cl:" Quelques réflexions sur les organisations internationales non gouvernementales à travers une perspective historique", en BETTATI M, et DUPUY P-M: *Les O.N.G et le Droit International.* Economica. Paris. 1986.pp 23-33.

internacionales de una manera uniforme en los diferentes Estados. Sin duda, numerosos legisladores nacionales han reconocido la necesidad de conceder más importancia a las asociaciones internacionales. Sin embargo, no han hecho nada, hasta el momento, que lleve a un reconocimiento formal, a pesar de que esas organizaciones lo han merecido en gran medida. Los legisladores belgas han sido los únicos que han dotado a las asociaciones internacionales de un estatuto jurídico especial.

Actualmente, las asociaciones internacionales sólo pueden elegir entre dos soluciones posibles al problema, del régimen jurídico:

a) establecer una sede permanente en un país determinado y someterse a la legislación interna de ese país, o

b) salvaguardar su carácter internacional y no admitir la protección -o el control- de ningún Estado.

Las dos soluciones tienen su lado positivo y su lado negativo. Ambas están, por igual, muy lejos de ser aceptables por las asociaciones internacionales que quieran salvaguardar su carácter internacional. Las asociaciones internacionales admiten, en su gran mayoría, la solución que consiste en obtener la personalidad jurídica en el orden jurídico del Estado donde ellas tienen su sede.

Según POTTER el problema principal es la delimitación de competencias entre organización internacional privada y organismos de Estado del país donde se encuentra la sede de la organización; el hecho de transferir esas asociaciones al dominio del derecho público -o de su influencia sobre el Estado nacional- ni siquiera se plantea. Esas organizaciones son, en su opinión, no oficiales y deben su existencia no a un acto del poder público, sino más bien a la cooperación privada y benévola.[354]

El hecho de que una organización internacional establezca su sede permanente en un Estado, tiene, por primer efecto positivo, el hacerle adquirir un cierto estatuto jurídico con relación a la legislación de ese país. Este es el problema esencial para la mayoría de las asociaciones internacionales. Esta personalidad jurídica es idéntica a la de una asociación nacional. Pero, la necesidad de observar la ley nacional y la identificación con una asociación nacional hacen perder a la organización internacional su carácter esencial, que es el de ser internacional[355]. Así, tiene que enfrentarse a numerosas dificultades: el campo de

[354]POTTER, P: *Op, cit,* p 38.
[355] Idem, p 37

acción de la asociación internacional se estrecha, sobre todo si posee un patrimonio. Con frecuencia, una asociación internacional debe solicitar el reconocimiento de personalidad interna en cada país donde realiza sus actividades. Asimismo, el hecho de que sus miembros procedan de diferentes países, la hace sospechosa ante los ojos de las autoridades del Estado donde tiene su sede, quienes manifiestan una idéntica desconfianza con relación a las asociaciones nacionales. Es un hecho que las asociaciones internacionales soportan, parcialmente, la influencia del Estado donde tienen su sede permanente, y que ellas, con frecuencia, se ven en la situación de tener que modificar su programa. Incluso corren el riesgo de ser disueltas, pues cada Estado tiene derecho a la protección social. A todo esto conviene añadir, la posibilidad de que las asociaciones internacionales no sean tratadas de la misma manera que las nacionales y que no gocen de todos los derechos y privilegios otorgados a las asociaciones nacionales. Asimismo los cambios, que eventualmente sufra la legislación nacional, pueden poner en una situación muy difícil a las asociaciones internacionales. Por otra parte, es innegable que las asociaciones internacionales tienen la posibilidad de establecerse en el país cuya legislación nacional les ofrezca el máximo de capacidad propia.

Existen, asimismo, quienes consideran que las asociaciones internacionales, y sobre todo las que persiguen fines lucrativos, no respeten los sistemas estatales nacionales durante sus actividades más que en la medida en que les sea necesario, y que se sirvan de ellos sobre todo como medio de comodidad.

Esto llevaría a ciertas organizaciones internacionales no gubernamentales, llamadas "*itinerantes*", a no admitir ninguna legislación nacional y a "*contentarse con una situación imperfecta*"[356]. Estas organizaciones cambian frecuentemente de sede permanente, y celebran sus reuniones en sitios diferentes. Es evidente que, según las teorías en vigor, esas organizaciones internacionales no pueden poseer la personalidad moral, lo que les causa un perjuicio considerable y dificulta el desarrollo de su actividad normal; pero prefieren salvaguardar su carácter internacional a disponer de las ventajas que les confiere un estatuto jurídico definido por cualquier ley nacional. NORMANDIN[357] subraya que no por ello hay que pensar en una ausencia total de situación jurídica, puesto que existe al respecto un contrato válido establecido entre socios[358].

La realidad es que la situación de las organizaciones internacionales *itinerantes* es mucho menos favorable que la de las organizaciones que han escogido tener su sede permanente en un país y que han reconocido la legislación de ese país, por lo que se han

[356]NORMANDIN, A: *Op, cit*, p 59.
[357]Ibídem.
[358]Ibídem.

convertido, de alguna manera, en nacionales y han perdido algunos de los atributos inherentes a la internacionalidad.

Existen varias categorías de ONG *itinerantes*:

1) Las que cambian de sede cuando cambia el presidente, en cuyo caso, la sede se encuentra en el domicilio o por lo menos en la ciudad de la presidencia.

2) Las que han adoptado el principio de rotación de sede, con periodicidad determinada. Esto ocurre en algunas organizaciones profesionales europeas, donde resulta más fácil porque el número de países miembros es limitado y, por otra parte, porque los miembros son federaciones nacionales de una industria o profesión, lo que les permite tener inmediatamente una secretaría suficientemente eficaz.

3) Las que, en definitiva, no tienen una verdadera sede principal sino sedes en varios países que tienen la misma importancia teórica. En realidad, según las actividades o el dinamismo de una organización miembro, existe predominio durante un cierto tiempo de una sede determinada. Por ejemplo, este es el caso bastante frecuente en las organizaciones escandinavas.

Aunque en el reconocimiento de la personalidad jurídica en las organizaciones internacionales no gubernamentales, la situación difiere con frecuencia considerablemente de un caso a otro, y tal reconocimiento depende, en muchas ocasiones, del estado de ánimo de un legislador expuesto a sufrir la influencia de los cambios continuos en las relaciones políticas entre los diferentes Estados; aunque el problema de la nacionalidad de las organizaciones internacionales está lejos de alcanzar una solución, muchas organizaciones internacionales no gubernamentales han conseguido, gracias a su vitalidad, adaptar sus objetivos y su actividad al marco nacional existente. En la mayoría de los casos, esta adaptación se ha realizado de manera tendente a salvaguardar, primero, el carácter internacional de la organización, y a procurar después las condiciones que les permitan contar con miembros sobre una base internacional.

El inmenso prestigio de que gozan las diferentes ONG, así como su papel y su

influencia innegables en las relaciones internacionales, han hecho que las legislaciones nacionales cedan a la presión de la opinión pública mundial y nacional y cuenten, en lo sucesivo, con las ONG como un factor de importancia en el conjunto de las relaciones internacionales.

Estimamos, antes de continuar, que nos será inútil para el objetivo de este trabajo pasar revista a algunas de las legislaciones nacionales concernientes al el estatuto jurídico de las asociaciones, del que las ONG internacionales se benefician por su parte. Creemos necesario explicar por qué hemos escogido los ejemplos siguientes, de legislaciones nacionales que conciernen al estatuto jurídico de las asociaciones. Ha sido el número de ONG que existen en los países mencionados más abajo el que ha servido de criterio para nuestra elección. España, Italia, Alemania, Francia, Bélgica y Reino Unido son los países de Europa que albergan el mayor número de ONG. Todos estos países cuentan con normas legales dirigidas a regular, proteger y promover el asociacionismo voluntario.

ESPAÑA- La asociación es la agrupación de una pluralidad de individuos que se unen para la realización de u*n fin de carácter no lucrativo.* La asociación en derecho civil español, es un contrato por el cual dos o más personas - físicas o morales-, se unen para perseguir un fin lícito y determinado por los estatutos. Ahora bien, la ley no exige que el fin perseguido sea de interés general.

Desde el punto de vista del derecho internacional hay que analizar dos cuestiones: el ejercicio del derecho de asociación por parte de los extranjeros, y el régimen jurídico aplicable a las asociaciones extranjeras que operan en España.

La importancia del derecho de asociación se manifiesta en que aparece recogido en el artículo 22 de la Constitución con carácter de derecho fundamental de la persona, y también porque se consagra en importantes textos internacionales: artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 y artículo 11 del Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y

Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950.[359] En nuestro ordenamiento el ejercicio de este derecho por los extranjeros se regula por el artículo 8 de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que dispone que podrán ejercitarlo los extranjeros que se encuentren legalmente en España.[360]

Desde el punto de vista de su régimen jurídico, se ha distinguido entre las asociaciones reguladas por el régimen general y las sometidas a regímenes especiales[361]. El derecho que se reconoce en el artículo 22 de la Constitución es el que podemos denominar como general o común para distinguirlo de otros asociativos que contempla la Constitución, como son los partidos políticos (art. 6); los sindicatos de trabajadores (art. 7); las asociaciones de empresarios (art. 28); los colegios profesionales (art. 36); las confesiones religiosas (art. 16); las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51.2); organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses profesionales que le sean propios (art. 52). El régimen general se aplicará a todos aquellos entes asociativos que no se encuentren regulados por regímenes específicos[362].

---

[359] AGUILAR BENITEZ DE LUGO, M; CAMPUZANO DÍAZ , B; CANO BAZAGA, E; GRIEHDER MACHADO, H; PÉREZ BEVIÁ, J.A; RODRÍGUEZ BENOT, A; RODRIGUEZ VÁZQUEZ, M.A; TOMAS ORTIZ DE LA TORRE , J.A: *Lecciones de Derecho Civil Internacional*. Técnos. Madrid. 1996. p 252.

[360] Ibídem.

[361] LOPEZ NIETO y MALLO, F: *Manual de asociaciones. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*.Técnos . Madrid. 1987.pp 64-69 .

[362] AZNAR LÓPEZ, M:" Las Asociaciones" en RODRÍGUEZ PIÑERO, y BRAVO FERRER, M; DE LORENZO GARCÍA, R : *El Sector no lucrativo en España*. Escuela Libre Editorial. Madrid.1993. pp85-138. Entre las asociaciones con regímenes especiales nos encontramos con :a)Sindicatos de trabajadores: Estan reguladas por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto b) Asociaciones profesionales: La disposición derogatoria de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto , de libertad sindical , mantiene la viegencia de la regulación contenida en la preconstitucional Ley 19/1977 de 1 de abril , para las asociaciones profesionales.c) Asociaciones empresaliares. Se rigen, asimismo, por la Ley 19/1977 , elde abril , como consecuencia de lo previsto en la disposición derogativa de la Ley Orgánica 11 /1985, de 2 de agosto, que declara la vigencia de las normas contenidas en aquella y referidas , "en particular, a las asociaciones empresariales, cuya libertad de sindicación se reconoce a efectos de lo dispuesto en el art. 28.1 de la Constitución española y de los convenios internacionales suscritos por España"-d)Asociaciones sindicales de Policia Nacional (Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo).e) Asociaciones de jueces y magistrados (Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio(art 401). f) Asociaciones de fiscales (Ley 50/1981 30 de diciembre , del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art.54).g) Partidos politicos(Ley 54/1978, de 4 de diceiembre , y Ley 21/1976 de 14 de junio, en la parte no derogada por la primera de ellas). h) Asociaciones deportivas(Ley 19/1990 de 15 de octubre) i) Asociaciones religiosas: Acuerdo sobre asuntos Jurídicos , suscrito entre España y la Santa Sede del 3 de enero de 1979. Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio , de libertad religiosa. j) Asociaciones de estudiantes: En el ámbito universitario, (Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto), en el resto de los niveles de enseñanza (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, art.7) k) Mutualidades de previsión social (Ley 33/1989, de 2 de agosto).l) Mutuas de accidentes de trabajo y enferemedades profesionales (Ley General de la Seguridad Social (Decreto 2065/1974, de 30 de mayo).

La regulación aplicable de forma general a las asociaciones es la ley 191/1964, de 24 de diciembre, existiendo otras normas que regulan asociaciones específicas, así como numerosas disposiciones autonómicas. La Ley de asociaciones de 1964[363] es todavía la Ley vigente más importante en la materia, por no haber sido promulgada otra en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución.[364]

El artículo 22 de la Constitución no ha sido aún desarrollado por una norma legal que regule el régimen general de las asociaciones. Esta circunstancia no es, desde luego, óbice para que el derecho de asociación despliegue la plenitud de sus efectos, dada la aplicabilidad directa del precepto constitucional, sin necesidad de la "interposición legislatoris", como consecuencia de lo dispuesto por el artículo 53.1 de la Constitución. Ante esta falta de desarrollo permanece vigente la Ley de 24 de diciembre de 1964, que se aplicará en todo aquello que no se oponga a la Constitución.

Es la Ley 191/64 del 24 de diciembre de 1964, que entró en vigor el 30 de abril de 1965. Consta la misma de once artículos, tres disposiciones adicionales, tres finales y dos transitorias. En su texto se regulan los siguientes epígrafes: Libertad de asociación, constitución de asociaciones, asociaciones declaradas de "utilidad pública", registro de asociaciones, régimen de asociaciones, reuniones, acceso de los representantes de la autoridad, liberalidades en favor de las asociaciones, disciplina de las asociaciones y procedimiento[365].

Promulgada la Constitución, esta Ley ha sufrido pocas, pero sustanciales modificaciones en el contenido de su articulado. Más que de modificaciones, sería

---

[363] Ley 1991/1964 , de 24 de diciembre , que entro en vigor el 30 de abril de 1965.

[364] *Constitución Española.* p 18. Del artículo 22 de la Constitución Española de 1978 se desprenden cinco carcaterísticas esenciales del derecho de asociación, a saber:

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

El artículo 22 de la Constitución Española tiene concordancia con otros preceptos de la Carta Magna, como son los artículos 6, 7, 16, 28, 36, 51.2, 52, 53.1 y 2, 127.
Vease: GAMARRA CHOPO, Y:*Fundaciones y Asociaciones ...*,; *Op, cit,* p64.

[365] LOPÉZ NIETO y MALLO, F: *La ordenación legal de las asociaciones.* 2° edición. Dykinson. Madrid. 1995, pp 154-155.

propio hablar de derogaciones, pues, no habiéndose regulado todavía el derecho de asociación en general tras la publicación de la Constitución, entra en juego aquí la mecánica derogatoria de aquellos preceptos de la Ley que se encuentren en abierta contradicción con el texto constitucional.

Haciendo caso omiso de las citas que la Ley de asociaciones hace de determinadas leyes o disposiciones, que han sido expresamente derogadas al entrar en vigor la Constitución, y que resultan fácilmente subsanables, podemos dejar constancia, a continuación, del articulado de la Ley que ha de estimarse razonablemente derogado ante la entrada en vigor del texto constitucional.

1° La referencia de fines ilícitos inserta en el artículo 1° de la Ley debe quedar reconducida a lo dispuesto en la Constitución y Código Penal sobre asociaciones prohibidas.

2° Las referencias al procedimiento de reconocimiento de las asociaciones que figuran en los números 4 y 5 del artículo 3° de la Ley deben estimarse derogadas, por cuanto el procedimiento de inscripción, que ha venido a sustituir a aquél, parte de un planteamiento distinto e incompatible con lo dispuesto en los citados números. Mayor aclaración se facilitará cuando se exponga aquél procedimiento.

3° El número 3 del artículo 5°, que habla de plazos de inscripción de las asociaciones, igualmente, porque está en pugna con lo establecido en la Ley 62 de 1978, de 26 de diciembre[366].

4° El número 3 del artículo 6°, en la parte en que establece la obligación de poner en conocimiento de la Administración la composición de los órganos rectores de las asociaciones y determinados datos de carácter económico.

No es posible sostener la subsistencia de estas obligaciones ante el silencio del legislador sobre el desarrollo del artículo 22 de la Constitución y ante la afirmación terminante de ésta de que las asociaciones se inscribirán en el Registro a los solos

[366] Ley 62/1978, de 26 de diciembre. Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

efectos de publicidad. Pero esa misma publicidad que la Constitución preconiza autoriza a sospechar que la obligación de comunicar a la Administración, al menos por lo que hace referencia a los datos personales de los componentes de los órganos rectores, podrá ser establecida por la Ley que desarrolle el derecho de asociación. Leyes reguladoras de asociaciones sometidas a regímenes especiales, y publicadas con posterioridad a la Constitución, así lo han hecho.

5° El número 2 del artículo 7°, que obliga a las asociaciones a comunicar a la autoridad la celebración de sus sesiones generales, ha de estimarse igualmente derogado. Cuando se trate de reuniones o manifestaciones en lugares públicos, se aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica 9 de 1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

6°El artículo 8°, que permitía el acceso de los representantes de la autoridad a las asociaciones.

7° La segunda parte (in fine) del número 1 y todo el número 2 del artículo 7°, que regula la autorización gubernativa con motivo de liberalidades en favor de las asociaciones, igualmente.

8° Todo el artículo 10, donde se regula la disciplina de las asociaciones, con facultades de inmisión en la vida asociativa, que hoy es privativa de los órganos jurisdiccionales a solicitud de parte.

Respecto a este tenor es clara la Sentencia del Tribunal Constitucional n° 218 de 1988[367] : "[...] el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también a establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o regulen (art. 53.1). En la actualidad esa regulación está contenida, en lo que interesa, en normas preconstitucionales (Ley 161 de 1964 y decreto 1.440 de 1965), pero que deben considerarse vigentes en cuanto no sean contrarias a los mandatos constitucionales y no estén, por tanto, derogadas por la Constitución. De acuerdo con esa legislación y, en

particular, con los artículos 10 y 20 del mencionado Decreto el régimen de las asociaciones se determinará por los propios Estatutos y por los acuerdos válidamente adoptados por la Asamblea General y órganos directivos competentes dentro de sus respectivas competencias, pudiendo los socios impugnar ante los Tribunales los acuerdos y actuaciones de la Asociación contrarios a la Ley o a los Estatutos. Nada hay que oponer a estas normas desde el punto de vista del derecho fundamental de asociación, pues en ellas se reconoce a las asociaciones la facultad de regular su propio régimen, la cual [...] forma parte del contenido de dicho derecho".

La Ley de 24 de diciembre de 1964 se ha calificado de territorialista. Según PÉREZ VERA, escapa por completo a razonamientos extraterritoriales, de tal modo que ni cabe la constitución en España de asociación conforme a leyes extranjeras, ni actividad operativa en nuestro país de entidades de esta naturaleza, que no se encuentre directamente sometidas al imperio de dicha ley, por lo que la referencia al estatuto personal carecería de sentido positivo, y en realidad asistiríamos a una regulación estrictamente territorial.

Como manifestación de ese territorialismo, hay que mencionar que nuestra ley concreta los límites dentro de los cuales pueden operar las asociaciones, y que lógicamente serían de aplicación a las extranjeras que pretendieran operar en España. En concreto, nuestro ordenamiento no permite las asociaciones clandestinas, las de carácter para militar, las que promueven la discriminación racial o incitan a ella, las que emplean medios violentos para la consecución de sus fines o las que tienen por objeto cometer algún delito o promuevan su comisión. (Arts. 22.2 y 22.5 de la Constitución)[368].

La Ley de 24 de diciembre de 1964 pretende controlar la actividad internacional de las asociaciones españolas. Establece en su Disposición Adicional 2ª, que las asociaciones no podrán formar parte de agrupaciones o entidades de carácter internacional, ni adoptar denominaciones alusivas a las mismas sin previa autorización acordada en el Consejo de Ministros. A este respecto PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS opina que esta disposición no puede estimarse vigente con el nuevo sistema

---

[367] Véase: STC 218/1988, de 22 de octubre de 1988.
[368] AGUILAR BENITEZ DE LUGO, M; y otros : *Op, cit,* p 253.

jurídico. Y en apoyo de esto cita el artículo 28.1. de la Constitución y el artículo 2.2. b) de la Ley Orgánica 11 /1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, que reconoce a las organizaciones sindicales el derecho a constituir federaciones, confederaciones, y organizaciones internacionales[369].

ITALIA- Constitución Italiana de 1948[370]. Artículo 18: "Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, sin necesidad de autorización, para fines que no estén prohibidos a los individuos por la ley penal. Se prohiben las asociaciones secretas y las que persigan, incluso indirectamente, fines políticos mediante organizaciones de carácter militar".

El panorama italiano actual recoge diferentes figuras jurídico- institucionales que sirven de base para la estructuración de la acción voluntaria de objeto social. La más abundante es la figura de las asociaciones en sus variadas formas. Pueden tener una formalización mediante la inscripción en un registro (nacional o regional) o bien pueden existir de una manera más informal o espontánea. En el primer caso, su inscripción en el registro permite acceder a ayudas o subvenciones procedentes de los Entes públicos que actúan en el nivel municipal, provincial o regional.

Las asociaciones se dividen, generalmente, entre dos tipos básicos: de ayuda mutua o de heteroayuda.

Las asociaciones de ayuda mutua son aquellas asociaciones cuyo primer objetivo es el beneficio de los socios y, en segundo término, la mejora del entorno social en el que intervienen. Su ámbito de actuación generalmente va desde el nivel de barrio hasta el nivel de municipio, provincial o regional[371].

Las asociaciones de heteroayuda pretenden como primer objetivo afrontar un problema social, mediante la actuación de sus miembros/ socios, una parte de los cuales es personal voluntario[372].

En Italia la denominación ONG se utiliza de forma precisa para todas aquellas asociaciones que dedican su labor a la ayuda de los países subdesarrollados.

---

[369] Ibídem .
[370] ÁLVAREZ VÉLEZ Mª I; ALCÓN YUSTAS Mª F: "La Constitución Italiana", *en Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea.* Textos y Comentarios. Dykinson. Madrid. 1996. pp416-438.
[371] ESTIVILL J; DE LA HOZ J-M ; "El Sector Privado Social : Mosaico Italiano" en CASADO, D , (Comp); *Entidades sociovoluntarias en Europa.* Hacer . Barcelona. 1997 pp 251-318.
[372] Ibídem.

Se denominan "Organizaciones No Gubernamentales" a los organismos (generalmente asociaciones o asociaciones de asociaciones) que actúen en el campo de la cooperación internacional y formación para el desarrollo, reconocidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores bajo el marco de la ley sobre la cooperación internacional. Se rigen específicamente por la Ley 49/1987. Son asociaciones de base, voluntarias, autónomas y sin animo de lucro. Las tres grandes confederaciones sindicales, por ejemplo, han promocionado sendas ONG (CGIL, Progretto Sviluppo; CISL, ISCOS, Instituto sindacale per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo; UIL; Progetto Sud), aunque jurídica y administrativamente gozan de un funcionamiento autónomo.

Actualmente unas 53 ONG han sido reconocidas oficialmente. Muchas de estas agrupadas en federaciones.[373] Los más importantes son los siguientes:

- COSV (Coordinadora de las organizaciones para el servicio voluntario) , de inspiración laica , con sede en Roma, que presta servicios sólo en los países de régimen socialista.

- FOCSIV(Federación de los organismos cristianos de servicio internacional voluntario), con sede en Roma y Milán, que reagrupa a tres organismos federados de inspiración cristiana, que trabaja en los países de régimen dictatorial.

- COCIS (Cordinamento de Organizzazioni non governative por la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo).

- CIPSI (Cordinamento di Iniziative populari di solidarietà internazionale).

ALEMANIA[374]- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Artículo 9[375]:

"1.Todos los alemanes tienen derecho a constituir asociaciones y sociedades.

---

[373] Ibídem.

[374] ÁLVAREZ VÉLEZ Mª I; ALCÓN YUSTAS Mª F: " La Constitución de Alemanania", *en Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea.* Textos y Comentarios. Dykinson. Madrid. 1996.pp23-64.

[375]Idem , p 25

2. Están prohibidas las uniones (Vereinigungen) cuyos fines o cuyas actividades sean contrarios a las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.

3. El derecho de constituir uniones, para la defensa y reivindicación de condiciones laborales y económicas, está garantizado a cada persona singular y a todas las profesiones. Los convenios que persigan limitar o dificultar el ejercicio de este derecho son nulos, e ilegales las medidas que se adopten con este fin. Las medidas previstas en los artículos 12 a 35, apartados 2 y 3, 87 a), apartados 4 y 91, no pueden ser utilizadas en contra de conflictos laborales que se dirijan a la defensa y reivindicación de condiciones laborales y económicas por las uniones a que se refiere el inciso primero"[376].

Es también excepcional el caso de Alemania Federal, cuya Ley de asociaciones de 5 de agosto de 1964 (Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrecht o Vereinsgesetz) contiene en su párrafo 2, apartado 1, una definición muy técnica: ¨ En el sentido de esta Ley, asociación es toda unión, sin consideración a su forma jurídica, en la cual una mayoría de personas naturales o jurídicas se han reducido libremente, por tiempo prolongado y para un fin común, y se han sometido a un régimen organizado de formación de voluntad.¨ La excepcional amplitud del concepto obligó al legislador a incluir en la propia Ley una serie de artículos tendentes a diferenciar las asociaciones de los sindicatos de trabajadores, asociaciones patronales, sociedades mercantiles y Genossenschaften[377] .

BELGICA[378].- El texto legislativo esencial es la ley de 25 de octubre de 1919 "*que tiende a conceder la personificación civil a las asociaciones internacionales con un objetivo científico*", (modificado y ampliado el 6 de diciembre de 1954). Tres exigencias son previstas, a saber:

- la validez y la regularidad de la asociación como tal,

---

[376]Ibídem

[377] CASADO DE OTAOLA, L: ¨ Organizaciones sociales voluntarias en Alemania¨, en CASADO D, (Comp); *Entidades sociovoluntarias en Europa*. Hacer . Barcelona. 1997 pp 71-128.

- el objetivo científico,
- la presencia de un miembro de nacionalidad belga en los órganos de dirección.

Esta es la única ley que prevé que las ONG constituidas en el extranjero puedan ejercer en Bélgica, dentro de los límites trazados por las leyes locales, y los derechos que les han sido concedidos por las legislaciones de las naciones en cuyo territorio han sido fundadas. De esta forma, las ONG obtienen la "personificación civil" por vía particular. De 1919 a 1957, 45 asociaciones internacionales recibieron la personalidad civil bajo el régimen de la ley de 25 de octubre de 1919.

FRANCIA[379].-Existe una ley de asociaciones que data de 1901[380]. La ley de 1901 no distinguía entre asociaciones francesas y extranjeras. Su artículo 12 referente a las asociaciones extranjeras ha sido derogado y sustituido por el título IV: "De las asociaciones extranjeras", que el decreto ley de 12 de abril de 1939 (modificado por otro decreto ley de 1 de septiembre de 1939) ha añadido a la ley del 1 de julio de 1901. El régimen de los decretos-leyes de 1939 es más severo que el de 1901. En él, las asociaciones extranjeras están sometidas a un control administrativo riguroso; por ejemplo, ninguna asociación extranjera puede constituirse sin la autorización previa del Ministerio del Interior[381].

Una asociación es considerada extranjera si tiene administradores extranjeros o si está dirigida por extranjeros, o agrupan un número importante de extranjeros, de los que al menos 3/5 de los miembros deben ser de nacionalidad francesa. Las asociaciones internacionales están sometidas al régimen que se aplica a las asociaciones extranjeras.

---

[378]GELDERS , V; "La Legislation Belge sur les Associations Internationales", in Bulletin NGO-ONG, 1952, nº 4, pp 152-154.

[379] COLLIARD, A; *Libertés Publiques.* 5º ed. Dalloz. París. 1975. p 659.

[380] LANNEREE, S: *Les associations de la Loi de 1901. Les fondations (privées et d'entreprise de la loi de 1987.* Editions du Puits Fleuri, Héricy. 1991. En esta obra se recogen las reglas generales concerniemtes a todas las asociones de la ley de 1 de julio de 1901: fin, creación, funcionamientom, recursos, etc. Hace referencia a las asociaciones de hecho, asociaciones simplemente declaradas o asociaciones declaradas de utilidad pública.

[381] Artículo 2 de la ley nº 81-909 de octubre de 1981. (J.O.10.10.1981) ha derogado el título IV, articulos 22 a 35 de la ley de 1 de julio de 1901, que limitaba la posibilidad de construir en francia asociaciones extranjeras.

Un control de la Administración francesa sobre estas organizaciones nos encontramos en otros países del sur de Europa de tradición latina como Italia.

REINO UNIDO[382].- No existe en el Reino Unido leyes particulares que reglamenten los derechos y las obligaciones de las organizaciones no gubernamentales internacionales. Se les aplica el derecho común de las asociaciones.

Hay muy pocas asociaciones en el Reino Unido que están organizadas como personas morales o "corporations" por medio de un acto legislativo; la mayoría son "unincorporated bodies" y el lazo fundamental entre los miembros de la organización es el contrato que reglamenta sus relaciones mutuas. Un estatuto parecido es conveniente para numerosas organizaciones internacionales, en la medida en que, no obstante, las relaciones patrimoniales no inciden en sus actividades.

Existe, asimismo, una segunda categoría de asociaciones, que es una combinación de dos categorías; se trata de los sindicatos, cuyo estatuto se obtiene por medio de registro, que no le confiere, sin embargo, carácter de corporación. Existe una tercera categoría que obtiene su estatuto por medio de un procedimiento especial y en virtud del "Companies Act" de 1948.

Las asociaciones que hayan adquirido la personalidad moral en el extranjero, tienen reconocida esa cualidad en el derecho inglés, siempre que adapten su actividad a las disposiciones del "Companies Act".Las organizaciones internacionales voluntarias no gozan de situación particular en el derecho inglés, éste no las reconoce. Por ello, sólo pueden elegir entre dos posibilidades: continuar siendo "unincorporated" o beneficiarse de la "incorporation" y asumir, al mismo tiempo, ciertas obligaciones.

Como hemos podido comprobar todos los países disfrutan de una estructura política en la que el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a asociarse libremente es uno de los capítulos fundamentales de las libertades públicas. No es por tanto extraño que las Constituciones expresen un reconocimiento a dicho derecho, situándolo entre los más importantes para la realización de los pluralismos político y

---

[382] POLLAR, R; S, W; *International Associations in English Law* , in Bulletin NGO-ONG, 1952, n° 4 pp 150-151.

social. Todos los países a los que nos hemos referido han conocido un extraordinario desarrollo del asociacionismo en todos los sectores de actividad. Aunque la estructura de tipo jurídico del ente asociativo no es idéntico en todos los países, si podemos afirmar que, con matices más o menos relevantes, viene a desempeñar un papel parecido en el ámbito de lo social.

Se constata cada día con más vigor en el mundo asociativo una tendencia a concretar esfuerzos a la manera como lo hacen las empresas del sector económico. Parece ser, asimismo, que los objetivos de las asociaciones que se refieren al ideal humanitario se sienten constreñidos en el interior de las fronteras nacionales. La libertad de asociación está reconocida a toda persona por el art.11 de la Convención Europea de los derechos del hombre, si bien las legislaciones continúan haciendo regulaciones diversas que acrecientan las exigencias de orden público interno para limitar o condicionar la libertad de asociación a sus nacionales. Presente esta realidad se pensó en un proyecto que unificaría la legislación nacional. Pronto se vio, sin embargo, la dificultad del propósito, pues ni era la manera habitual de abordar las cuestiones por las instancias europeas, ni podría comprender la totalidad de las materias incidentes en el hecho asociativo cuya regulación pormenorizada efectúan normas externas (fiscalidad, derecho laboral, fomento de actividades, seguridad social, etc.). No debemos olvidar que la ratificación y firma de algunos países del Convenio del Consejo de Europa sobre la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales, se están modificando, la situación de las ONG. (Véase cuadro.7 sobre el Convenio de Europa).

A semejanza de lo hecho con las llamadas sociedades europeas, los promotores del proyecto de asociación europea prefirieron proponer un estatuto supranacional, reservado a las asociaciones, que comprendiera las condiciones exigidas para poder ser calificadas como asociación europea. Esta iniciativa desembocó en la aprobación por el Parlamento Europeo de una Resolución de 13 de marzo de 1987 sobre *asociaciones sin fines de lucro* en la CE (hoy Unión Europea), en la que se llama la atención de los Estados para que regulen la actividad social-voluntaria y fomenten la presencia y actuación de las entidades voluntarias.

Cuadro 7. Convenio Europeo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales

Estados Miembros	Fecha de Firma	Fecha de Ratificación o de Adhesión	Fecha de Entrada en Vigor	R: Reservas D: Declaración T: Declaración Territorial TE
Andorra				
Alemania				
Austria	24/04/86	27/04/92	1/08/92	D
Bélgica	24/04/86	4/09/90	1/01/91	
Bulgaria				
Rep. Checa				
Chipre				
Dinamarca				
Eslovenia	16/09/93*	16/09/93*	1/01/94	
España				
Estonia				
Finlandia				
Francia				
Grecia	24/04/86	30/06/89	1/01/91	D
Hungría				
Irlanda				
Islandia				
Italia				
Liechtenstein				
Lituania				
Luxemburgo				
Malta				
Noruega				
Países Bajos				
Polonia				
Portugal	24/04/86	28/10/91	1/02/92	
Rumania				
San Marino				
Suecia				
Suiza	24/04/86	24/09/90	1/01/91	
Reino Unido	24/04/86	3/02/89	1/01/91	T
Turquía				
Estados no Miembros	Ninguno	Ninguno	Ninguno	

Firma sin reserva de ratificación .Fuente de Elaboración: "European convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organisations, *en Associations Transnationales* 1995 (3) p 194.

La Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1987 dio lugar a un proyecto de estatuto de asociación europea, nunca aprobado, en el que se recogían exhaustivamente las reglas de creación, funcionamiento y extinción de este tipo de organizaciones. Con estos antecedentes se constituyó un intergrupo parlamentario con la misión de presentar un informe y un proyecto de estatuto europeo de asociación. El

proyecto fue concluido el 14 de abril de 1989 y en diciembre del mismo año la Comisión remite una comunicación al Consejo de Ministros sobre las empresas de economía social y la realización del mercado europeo sin fronteras[383]. Desde el punto de vista de la Comisión se trata de empresas (organizaciones) actuantes en los Estados miembros cuyo primer objetivo *no es la obtención de beneficios.* Además se trataría de organizaciones caracterizadas por unos procedimientos de adopción de decisiones democráticamente y por la exclusión del reparto de ganancias entre sus miembros o asociaciones.

Parece ser el proyecto de 1989 se refiere a la economía social, concepto que engloba junto a las asociaciones, a las cooperativas, mutualidades y fundaciones. El proyecto de 1987 consideró necesario precisar el criterio de reparto de beneficios para definir las organizaciones que podrían adscribirse al estatuto de asociación europea y las que no[384]. En el nuevo proyecto se intenta comprender a todas las organizaciones de economía social, si bien a cada tipo de ellas se les otorgará un estatuto diferenciado.

5.3. Búsqueda de un Estatuto Jurídico Internacional.

La situación, es poco clara - en lo que al **estatuto jurídico** se refiere- de las asociaciones internacionales que pierden su carácter internacional al someterse al régimen prescrito por una legislación nacional, al menos que fueran condenadas a "vagabundear, por así decirlo, de un lado a otro, con perseverancia" por no haber querido someterse a una legislación nacional, esta situación impuso la necesidad de buscar otra vía de reglamentación al problema.

El estudio de la **condición jurídica de las asociaciones internacionales** se remonta a comienzos del siglo XX. A lo largo de este siglo, se han realizado una serie de tentativas de regulación -reconocimiento de la *personalidad jurídica internacional,* en función de la propia internacionalización de las relaciones y de las funciones- internacionales[385]. A este

---

[383] BENITO, L: " Aspectos jurídicos- institucionales de las organizaciones de objeto social" en CASADO, D: *Entidades Sociovoluntarias en Europa.* Hacer. Barcelona. 1997.pp27-70

[384] Ibídem.

[385] SPEECKAERT,G-.P: *Le Reconnaissance Juridique des Associations Transnationales*; en *Transnational Associations* .1981 (1) pp 21-24. PÉREZ GONZÁLEZ, M: *En torno al "Status" de las Asociaciones Internacionales en Derecho Internacional Privado y en Derecho de Gentes* .REDI.1977. pp 315-338.SOBRINO HEREDIA, J. M: "La Determinación de la Personalidad Juridica de las

respecto ha señalado AGUILAR NAVARRO que en el campo de las personas jurídicas, se ha pasado gradualmente "*de una vida de relaciones, relativamente internacionales, a una de carácter plenamente internacional o, al menos de una fuerte y creciente dosis de internacionalidad*", lo que reclama una creciente autonomía respecto del exclusivo imperio de los sistemas jurídicos estatales[386].

La fórmula del convenio internacional no era la más indicada, ya que comprendía el máximo de garantías contra la arbitrariedad, así como contra la diversidad de legislaciones nacionales. Entre los diversos proyectos que surgieron cabe citar los siguientes:

1) **El proyecto sobre Congresos de Asociaciones internacionales de Bruselas y de Mons.-** Los Congresos de Asociaciones internacionales de Bruselas (1910)[387] y de Mons (1913), se ocuparon de definir el *estatuto jurídico de las asociaciones internacionales*. La resolución adoptada por el Congreso de Bruselas declaraba principalmente:

> "... debe instituirse por, vía de convenio diplomático, un estatuto supranacional para uso de las asociaciones internacionales sin fines de lucro que, por su naturaleza o por su objetivo, no pueden ni quieren situarse bajo una legislación asociativa determinada..."[388].

Tras esta resolución, el *Congreso de Mons*, elaboró un proyecto[389] cuyo objetivo era el de definir el estatuto jurídico de las únicas asociaciones internacionales con sede permanente; las asociaciones llamadas "itinerantes" estaban pues descartadas, mientras que el anteproyecto de VON BAR englobaba a todas las asociaciones internacionales.

Organizaciones Internacionales no Gubernamentales: Contribución del Consejo de Europa", en REDI , vol XLII 1990 (1). pp 101-124.

[386]AGUILAR NAVARRO, M: *Derecho Civil Internacional* (Vol.II de la obra de *Derecho Internacional Privado*). Madrid. 1975,pp 217-222.

[387]El I Congreso Mundial de Asociaciones Internacionales se celebró en Bruselas del 9 al 11de mayo de 1910. Véase: *Congrès Mondial des Associations Internationales*. en *Transnational Associations* 1979 (4) p 145; SOBRINO HEREDIA.J. M: Op, cit, pp. 101-124; STOSIC, BORKO, D; *Les Organisations non Governmental et les Nations Unies*. Genève. Droz, 1964. p 99.

[388]SPEECKAERT, G-P: "*Le Reconnaissance Juridique des Associations Transnationales*"; en *Trasnational Associations*, 1981 (1) pp 21-24; NORMANDIN, A: *Du Statut Juridique des Associations Internationales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1926, pp70-71 .

[389]En el II Congreso Mundial de Asociaciones Internacionales se adoptó el Proyecto Van Overbergh de Convención internacional sobre las asociaciones internacionales.; En cuyo apartado II se definen a las asociaciones internacionales como aquellas :" *a) qui poursuivent un but d'intérêt public international; b) qui sont accessibles aux nationaux ou collectivités du tous les pays ou de plusieurs d'entre eux; c) qui dans leur organisation ou leur fonctionnement n 'ont rien de contraire' 'a l'ordre public, d) dont l' organisme représentatif comprend dans son sein au moins un national de chacun de ces pays soit désigné pour la représenter*"; Véase: SPEECKAERT , G-P,: *Op, cit; Trasnational Associations*, 1981 (1).pp 21-

2) **El proyecto del Instituto Internacional de Derecho Internacional.** En su sesión de Londres (1910), refiriéndose al estatuto jurídico de las asociaciones internacionales, la *International Law Associatio,n* apoyando la iniciativa del Congreso de Bruselas[390]- resolución de la UAI-, adoptaba sobre la propuesta de CLUNET la resolución siguiente:

> "... Es de desear que, por medio de un convenio internacional, se cree un estatuto extranacional o ley interna que puede ser adoptado por las asociaciones internacionales cuyos objetivos no tengan carácter de lucro, y que, en razón de su naturaleza o de su objetivo, no puedan o no quieran someterse a la legislación de un país determinado..."[391].

3) **El proyecto de VON BAR del Instituto de Derecho Internacional.-** En 1910, durante la sesión de París[392], y como resultado de una propuesta de POLITIS, el Instituto de Derecho Internacional (IDI) empezó a ocuparse del problema de la situación jurídica de las asociaciones internacionales. La discusión de ese problema continuó en la sesión de Madrid en 1911.

La primera tentativa de solucionar el problema del estatuto jurídico de las asociaciones internacionales, por medio de un Convenio internacional, fue la de VON BAR; que sometió un anteproyecto de convenio al Instituto de Derecho Internacional durante la sesión de Christiania en 1912[393]. El proyecto de VON BAR sólo consta de 7 artículos y únicamente se refiere a las sociedades internacionales de utilidad pública. Aunque VON BAR no explica lo que él entiende por eso, parece evidente que ese proyecto concierne una categoría más restringida que la que engloba todas las asociaciones internacionales.

En la introducción, el proyecto de VON BAR pide a los gobiernos que se comprometan

> "... a reconocer a las sociedades internacionales de utilidad pública, como personas jurídicas con derecho a emitir contratos, adquirir por donación o por testamento así como la facultad de acción judicial...".

24.; SOBRINO HEREDIA., J. M:*Op, cit,* pp 101-124.

[390] SOBRINO HEREDIA., J. M:*Op, cit.*pp 101-124.

[391] Véase: *Resolution Proposed by Maitre Clunet. Associations Transnationales* 1979 (4) . p 146
La ILA no tuvo que ocuparse ya de ese problema, al menos que sepamos.

[392]Annuarie de l'Institut de Droit International, t XXIII, p 499; Annuarie de l'Institut de Droit International, t XXV, pp466-471.

[393]Annuarie de l'Institut de Droit International, t XXV, pp 466-471

El artículo primero del proyecto prevé que estas sociedades deben tener estatutos que comporten necesariamente elementos tales como: funcionarios, modo de elección o de nominación de funcionarios, etc. El artículo 2 prevé como condición para la obtención de reconocimiento, la entrega en depósito de un número suficiente de ejemplares de los estatutos, en el Buró internacional, cuya creación por los estados firmantes está prevista en el artículo 5, y

> "... en el territorio de un Estado firmante neutral o en el del Gobierno de los Países Bajos, si dicho gobierno es firmante...".

La competencia de los tribunales está definida en el artículo 4. Las asociaciones se comprometen a reconocerlo previamente. Si la asociación internacional reúne las condiciones previstas en los artículos 1 al 5, es reconocida

> "... como persona jurídica... por todos los Gobiernos que en un plazo de 4 meses después del envío hecho por el Buró, no hayan comunicado a éste su rechazo. Ese rechazo no será motivado y sólo tendrá como efecto que la sociedad en cuestión no será reconocida como persona moral jurídica en los límites de la soberanía del Estado que la ha rechazado...".

El artículo 6 prevé la revocación del reconocimiento

> "... por medio de una simple comunicación al Buró, quien lo pondrá en conocimiento lo antes posible a la sociedad en cuestión. Pero la revocación no tendrá efectos retroactivos sólo estará en vigor 6 meses después de haber sido hecha la comunicación...".

RODGERS[394], por su parte, piensa que la adopción del proyecto de *VON BAR* tendría, incluso hoy, una cierta utilidad. En cuanto a NORMANDIN[395], no acepta un proyecto que permite a cualquier Estado rehusar o revocar el reconocimiento de una persona moral sin que tenga que justificar su decisión. Subraya que

> "... Rehusar el reconocimiento de una persona moral, es provocar la muerte de esa persona antes de su nacimiento; revocar ese reconocimiento, es condenar a muerte a un ser moral que existe...".

Hemos insistido un poco en el proyecto de VON BAR porque es el primer proyecto del Instituto de Derecho Internacional que ha concedido una atención particular al problema de las asociaciones internacionales, concretamente al estatuto jurídico de estas asociaciones.

---

[394] RODGERS, R, S: *Facilitations problems of International Associations, Op, cit,* p 120.
[395] NORMANDIN, A: *Op, cit,* p133.

4) El proyecto de la Conferencia internacional de asistencia a los extranjeros.-

En 1914 tuvo lugar en París la Conferencia internacional de asistencia a los extranjeros, cuyo orden del día incluía, de manera destacada, el problema del *estatuto jurídico de las asociaciones internacionales que se ocupaban de la asistencia a extranjeros*[396]. Se presentó durante la misma el Proyecto BONDI sobre el estudio del estatuto internacional de las asociaciones internacionales. La resolución adoptada al término de la Conferencia subrayaba el deseo de

> "... ver como los diferentes gobiernos representados en la Conferencia de París, estudian un proyecto de estatuto internacional de las asociaciones y los establecimientos constituidos para la asistencia a los extranjeros...".

5) El Proyecto POLITIS del Instituto de Derecho Internacional.

Tras la Primera Guerra Mundial, el Instituto de Derecho Internacional (IDI) adoptó, en su sesión de Bruselas (1923), un Proyecto de Convenio que definía el régimen jurídico de las asociaciones internacionales de carácter privado cuyo objetivo sea de interés internacional y sin espíritu de lucro[397]. Un informe redactado por POLITIS, sirvió de base a la discusión del proyecto de convenio.

Los 18 artículos de este proyecto de convención son todos muy interesantes, pero nosotros nos vamos a limitar a citar sólo los dos primeros. En estos dos primeros artículos se establece que los Estados contratantes concederán, en sus respectivos territorios, y dentro de los limites y garantías jurídicas establecidas, a las asociaciones internacionales protecciónlegal: atribuyendoles la cualidad de personas jurídicas o reconociendo la personalidad adquirida en un Estado parte, conforme a la legislación de éste. Se trata de asociaciones internacionales privadas, abiertas a la participación depersonas o colectividades pertenenecientes a diversos Estados, que persiguen sin ánimo de lucro un objetivo de interés internacional.[398].

---

[396]STOSIC BORKO, D; *Op, cit,* 1967, p100 ; SPEECKAERT G-P,: *Op, cit; Trasnational Associations,* 1981 (1) pp 21-24.; SOBRINO HEREDIA, .J. M; *Op, cit.* pp 101-124.

[397]An. I.D.I. m , núm. 30, 1923, pp 385-393.

[398]Los dos primeros artículos de este proyecto de convención dicen asi:

> "Art.1- Les Puissances contractantes accorderont sur leurs territoires respectifs, dans les limites et avec les garanties stipulèes ci- après, protection lègale, en leur attribuant la qualité de personnes juriques ou en reconnaissant la personalité par elles acquise chez l'une d'elles sur la base de ses lois, aux associations internationales sans but lucratif se conformant aux conditions suivants.
>
> Art 2- Sont considérés comme internationales au sens de la présente convention, les

6) El Proyecto de Conferencia General de las Organizaciones no Gubernamentales con estatuto consultivo.-

En la Primera conferencia de las organizaciones no gubernamentales con estatuto consultivo, celebrada del 15 al 21 de mayo de 1948 en Ginebra, quedó constituido un comité de estudio que

> "... estima que sería de desear que se estableciera un estatuto legal en Derecho Internacional para las Organizaciones Internacionales, y conseguir un Convenio internacional a ese respecto..."[399].

El Comité encargó a NIBOYET-KOPELMANAS y a HABICHT-KOPELMANAS la elaboración de unos informes con proyectos de convenios, uno consagrado a las organizaciones consultivas y otro a todas las organizaciones internacionales. Los ponentes presentaron, en la sesión del Comité de estudios que tuvo lugar en marzo de 1949 en París, su informe, en el que figuraba anexo un proyecto de convenio referido a la atribución de la personalidad jurídica internacional de ciertas organizaciones consultivas no gubernamentales y el otro proyecto contenía un acuerdo tendente a facilitar el funcionamiento de las ONG dotadas de estatuto ante los organismos de las Naciones Unidas. Este proyecto no fue adoptado, a pesar de haber sido aceptado unánimemente. En esta misma reunión, el Comité de estudios de la Conferencia de las ONG elaboró su propio proyecto de convenio[400].

7) El Proyecto BASTID, del Instituto de Derecho Internacional.-

Los trabajos del Instituto de Derecho Internacional, orientados hacia la solución del problema del estatuto jurídico de las asociaciones internacionales, fueron estimulados por "la inserción en la Carta de la ONU y en las constituciones de las instituciones especializadas, de unas disposiciones que preveían una colaboración con las organizaciones internacionales".[401]

---

associations de caractére privé qui sont accessibles, dans les conditions fixées par leurs statuts, aux sujets et aux collectivités de plusieurs pays et poursuivent, sans esprit de lucre, un but d'intérêt international.

[399]Union des Associations Internationales, Bulletin mensuel, 1949, nº 5, p 73; Citado en STOSIC BORKO, D: *Op, cit* 103.; SPEECKAERT, G- P: *Op, cit*; 21-24; SOBRINO HEREDIA, J, M; *Op, cit;* pp 101-124

[400]Ante- proyecto contenía un acuerdo tendente a facilitar el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales dotadas de estatuto consultivo o equivalente ante los organismos de las Naciones Unidas.

[401]BASTID, S: *Perspectives d' un statut international pour les organisations internationales non-*

En la sesión de Bath (1950), el IDI adoptó una resolución, con forma de proyecto de convenio, sobre "*las condiciones de atribución de un estatuto internacional a asociaciones de iniciativa privada*"[402], en la que abandona el sistema de estatuto especial a favor de un sistema de compromisos multilaterales conteniendo la concesión de un trato mínimo a las asociaciones similares al trato de derecho común más favorables que un Estado acuerda a las asociaciones nacionales y del que las ONG se beneficiarían en el territorio de todos los Estados contratantes, siendo estos Estados quienes determinaran las ONG que habrían de beneficiarse del régimen establecido en la resolución.

8) La Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado.

Celebrada en 1956, adoptó la *Convención relativa al reconocimiento jurídico de sociedades, asociaciones y fundaciones extranjeras*[403], basándose en el Informe NYPELS.

9) El proyecto de la Unión de Asociaciones Internacionales.-

Finalmente, la **Unión de Asociaciones Internacionales** (UAI) elaboró, y transmitió el 29 de mayo de 1959, al Director General de la UNESCO, un Proyecto de Convenio dirigido a facilitar la actividad de las organizaciones internacionales no gubernamentales[404].

10) El Proyecto de la IV Conferencia de Organizaciones Internacionales-

La VI Conferencia de organizaciones internacionales celebrada el 19 de noviembre de 1960, reunió en París a 80 ONG para afrontar el estudio en común de planes de actividad en el ámbito de la agricultura en Europa. La Conferencia fue convocada por la FAO, y se adoptó una *resolución sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG*[405].

11) El Proyecto de la XIV Conferencia de Organizaciones Internacionales-

La XIV Conferencia de Organizaciones Internacionales, celebrada en París del 13 al

---

gouvernementales, en Boletín NGO-ONG, 1952, Nº, 4, p 156.

[402]BASTID, S:" Rapport et project de résolutions sur les conditions d'attribution d'un statut international à des associations d'iniciative provée", en *Annuarie de L'Institut de Droit International*, session Bath, t 43, I, 1950, pp547-630

[403]Conference de la Haye du Droit International Privé. *Actes et Documents de la Septime Session, La Haye*, 1956. 2 vols. Fue ratificada por Bélgica, Francia y Holanda. Citado en SOBRINO HEREDIA, J, M: *Op, cit*, pp.101-124.

[404]Véase: *Projet de Convention visant à faciliter l 'activité des organisations internationales non gouvernementales*, en *Associations Internationales*, 1959, (7), pp 496-498;

[405]SOBRINO HEREDIA, J,M; *Op, cit*, pp.101-124

16 de febrero de 1968 por la Comisión europea de la FAO, adoptó una recomendación destinada a invitar al Consejo de Europa a que obtenga de sus Estados miembros un reconocimiento jurídico de las ONG en el plano europeo[406].

12) El Convenio Europeo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las ONG.

El Consejo de Europa propuso al Comité de Ministros que inscribiese - durante la XXXIV Reunión del Comité Europeo de cooperación jurídica, celebrada del 24 al 28 de noviembre de 1980 en Estrasburgo- en el programa de actividades intergubernamentales la cuestión del estatuto jurídico de las fundaciones y de las ONG. El Comité de Ministros crea un Comité restringido de expertos sobre las ONG al que encargó un estudio sobre el estatuto jurídico, con el fin de identificar los principales problemas derivados de la vocación y de las actividades internacionales de las ONG. En 1981 este Comité se reunió en Estrasburgo y examinó los problemas y la posibilidad de que éstos fueran resueltos por un organismo internacional elaborado en el marco de las actividades intergubernamentales del Consejo de Europa. Debido a esto se propuso la creación de un nuevo Comité restringido de expertos, en el que estaban representados miembros de 12 Estados: Austria, Bélgica, Chipre, Francia, RFA, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal, España, Suiza y Reino Unido; y como observadores: Finlandia, la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado y las ONG: UIA e Interphil.

El Comité de expertos se reunió en varias ocasiones -durante 1982 y 1983- para abordar el problema de " *la adquisición, pérdida y reconocimiento de la personalidad jurídica, así como la transferencia de sede de las organizaciones y fundaciones privadas que persiguen un objetivo internacional no lucrativo*"[407]. Fruto de estas reuniones fue la redacción del "Convenio Europeo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones no Gubernamentales", cuyo texto fue aprobado por el Comité de Ministros el 24 de octubre de 1985 y abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en Estrasburgo el 24 de abril de 1986[408].

---

[406] SPEECKAERT, G-P: *Le premier siècle de la coopération internationale, 1815-1914*; Bruselas, 1980; SPEECKAERT, G- P: *L'avenir des associations transnationales dans la perspective du Nouvelle order mondial*; Bruselas, 1977; BASTID, S;:" Perspectives d'un status international pour les organizations internationales non gouvernementales", Bull NGO-ONG, Bruxelles núm. 4, 1952.

[407] Consultese los informes de HARREMOES, E y SPEECKAERT presentados con ocasión del coloquio sobre "le rôle des organizations internationales non gouvernementales dans la société contemporaine", Strasbourg, 23-24 février 1983, CdE: Coll/ONG (83) 3 y Coll/ONG (83) 4.

[408] Council of Europe, Doc 5381 (ADOC 5381.J), 26 de March. 1985.

La Convención nº 124, sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones no gubernamentales, de 24 de abril de 1986, entró en vigor en 1991, en donde hay un reconocimiento automático por los Estados parte de la personalidad jurídica adquirida por una ONG en el territorio de alguno de los Estados, aunque se puede retirar ese reconocimiento por motivos de orden público[409]. Se consagra el principio de la sede estatutaria si bien matizado por la exigencia de que una ONG tenga sede estatutaria real en alguno de los Estados parte, y la posibilidad de ampliar el marco de Estados beneficiarios a otros no miembros del Consejo de Europa. A este respecto, SOBRINO sostiene que, el Convenio de 1986 "no resuelve por tanto la cuestión del estatuto internacional- o si se prefiere europeo- de las ONG, aunque constituye un paso importante en esta dirección".[410]

A pesar de los esfuerzos y de la actividad desplegada durante más de 50 años, no se ha llegado a solucionar el problema del estatuto jurídico de las organizaciones internacionales no gubernamentales.

No debemos caer aquí en la tentación de hacer un análisis crítico de las tentativas realizadas, las cuales se caracterizan por tener todas contenidos comunes. La actitud prevaleciente es la de que únicamente las asociaciones internacionales sin objetivo de lucro, son tenidas en cuenta con vistas a obtener un estatuto jurídico internacional.

La razón de este estado de cosas hay que buscarla esencialmente en la diversidad de las legislaciones nacionales, que con frecuencia se oponen tan diametralmente que apenas existen posibilidades de verlas acercarse, menos aún de verlas unirse. En el origen de esta diversidad de legislaciones nacionales, están las concepciones tan diversas que cada Estado se hace de la personalidad moral en los diferentes Estados. Es, en un análisis exhaustivo, la organización socioeconómica, que difiere de un país a otro, la que determina la diversidad de las legislaciones nacionales, esos grandes instrumentos de desarrollo de los sistemas socioeconómicos.

No obstante, los esfuerzos realizados, aunque no hayan conseguido resultados, no deben ser abandonados. Las diferentes tentativas de solución del problema del estatuto jurídico de las ONG constituyen una contribución positiva, que puede, sin lugar a dudas, beneficiar a los esfuerzos futuros. Se debe continuar trabajando intensamente en esa dirección, con el fin de que un problema, que parece encontrarse en un punto muerto, pueda tener al menos un inicio de solución.

---

[409] Vease el artículo 2.1. de la Convención 124 sobre el reconocimiento de la personalidad juridica de las organbizaciones no gubernamentales , de 24 de abril de 1986.

[410] SOBRINO HEREDIA, J,. M: "La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales"., *Op, cit,* pp 101-124.

La introducción de las ONG en el campo del Derecho Internacional Público, así como el reconocimiento de su calidad como objeto de Derecho Internacional, son un programa máximo. CAHIER[411] considera que, incluso en el caso de entrada en vigor de los proyectos de convenio elaborados por el Instituto de Derecho Internacional, algunas de las organizaciones no gubernamentales no adquirirán más que "una subjetividad internacional parcial", y no la personalidad de Derecho Internacional.

Es innegable que las ONG, que tienen relaciones formales con las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales, poseen, además de la personalidad jurídica que les asegura la legislación nacional propia, una personalidad jurídica especial con relación a las organizaciones intergubernamentales y las derivadas de éstas.

Toda relación jurídica debe de estar reglamentada por una norma de Derecho. Sin embargo, cuando se trata de las relaciones entre las ONG basadas en el Derecho Privado, y de las organizaciones intergubernamentales que poseen la personalidad jurídica del Derecho Internacional Público, este último no reconoce a las ONG. No encontramos, en la doctrina, ninguna solución al problema de las relaciones que existen desde 1946 y que se fundan en el documento más considerado de Derecho Internacional Público, la Carta de Naciones Unidas.

Algunos autores consideran que se ha procurado un cuadro jurídico a las relaciones de las ONG con las organizaciones intergubernamentales por medio del Derecho Interno de algunas organizaciones intergubernamentales con la que las ONG han establecido relaciones.

Toda organización intergubernamental posee la personalidad jurídica en virtud de su acto constitutivo, el cual prevé la posibilidad de establecer relaciones con las ONG. El órgano competente de la organización intergubernamental es el que toma la decisión a ese respecto, así como un reglamento que precisa las relaciones a establecer. Ante este hecho, creemos que, con relación a las organizaciones intergubernamentales, las ONG gozan de una personalidad internacional a la vez jurídica, política y funcional, de una categoría superior a la de otras personas morales. Las ONG relacionadas formalmente con las organización intergubernamentales tienen un estatuto jurídico específico, que el Derecho Internacional Público debería tener en cuenta, en vez de ignorar pura y simplemente la situación de hecho.

---

[411] CAHIER, P: *Op, cit,* p188.

Es conveniente mencionar sobre ese tema, la posición adoptada por CAHIER[412], que ofrece un marco máximo a la personalidad jurídica de las ONG en relación con las organizaciones intergubernamentales. En nuestra opinión, una "subjetividad internacional parcial" aparece, en el estado actual del desarrollo de las relaciones internacionales, como una formula cargada de realismo.

La cuestión que se plantea es saber si es oportuno continuar realizando un programa máximo y aplazar hasta el infinito la solución del problema, o bien, si sería mejor intentar obtener facilidades que contribuirían a reafirmar las ONG y a desarrollar su importancia, y la del papel que representan.

Si consideramos esta segunda vía, una de las consecuencias de ello será necesariamente que se tendrá en cuenta mucho más ese importante factor de las relaciones internacionales y se llegará a su reconocimiento de derecho. La forma que tomará este reconocimiento, aunque sea parcial y no solucione definitivamente el problema del estatuto jurídico, será obligatoriamente la de un convenio internacional. Las Naciones Unidas y las instituciones especializadas deberán comprometerse más en ese campo y contribuir, con su autoridad, al éxito final de una acción realizada durante años por las organizaciones internacionales no gubernamentales de mayor relevancia, y, sobre todo, por el Instituto de Derecho Internacional y la Unión de Asociaciones Internacionales. La doctrina no ha dado, desgraciadamente, una respuesta a la cuestión evocada más arriba.

5.4. Contradicción entre el estatuto nacional y su vocación internacional

La contradicción que enfrenta la vocación internacional de las ONG y el estatuto nacional en el que se encuentran encerradas, es bien conocido. MERLE lo ha descrito al distinguir los tres niveles de solución de la contradicción en el orden decreciente de obligación[413]. Esos tres niveles han sido objeto de estudios comparativos, principalmente en el Consejo de Europa (CdE). Esos estudios ofrecen un panorama de las legislaciones nacionales en vigor relativas a los estatutos de las ONG.[414]

---

[412] Idem, p 63.
[413] Associations Transnationales, 1983 (1) pp 18-19.
[414] Conseil de l'Europe, Affaires juridiques: "Les associations non lucratif.". Dossier législatif n° 1. Strasbourg, novembre 1981.

a) La exclusión del derecho de asociación para los extranjeros no ha sido prevista en Europa más que por la Ley española de 24 de diciembre de 1964. Sin embargo, esa discriminación ha ocasionado un proyecto de ley orgánica destinado a moderar los efectos demasiado alejados de la práctica común europea y que permite otorgar a los extranjeros residentes en España la facultad de participar en asociaciones.

b) Restricciones discriminatorias pero no dirimentes llevan principalmente a someter, por motivos de orden público, la creación y el funcionamiento de las ONG a condiciones más restrictivas que aquellas que son concedidas a las asociaciones nacionales. Se trata, la mayoría de las veces, de la sumisión a un régimen de autorizaciones previas o a limites relativos a la composición de órganos de administración que deben contener un número de autóctonos. (Ley belga de 25 de octubre de 1919, antigua Ley francesa del 1 de julio de 1909; Ley alemana de 1935; Ley griega de 1976).

c) Un reconocimiento integro del Derecho de asociaciones consiste en asimilar los extranjeros a los nacionales (Aliens restrictions Act británico de 1914; Constitución danesa, leyes noruegas y suecas y Ley francesa de 9 de octubre de 1981[415]). El proyecto de Convenio del Consejo de Europa es considerablemente innovador. Para los Estados concernidos, la personalidad y la capacidad jurídica de una ONG, tales como son adquiridas en el Estado contratante de su sede estatutaria, son reconocidas de pleno derecho en los otros Estados (art 2 al 1)[416]. No obstante, ese reconocimiento tiene sus limites. En efecto, cuando son dictadas por el interés público esencial las restricciones, limitaciones o procedimientos especiales previstos para el ejercicio de los derechos procedentes de la capacidad jurídica por la legislación del Estado en el que el reconocimiento ha tenido lugar, son aplicables a las ONG en otro Estado contratante. (Art. 2. 2)[417].

---

[415] AUBERIN, Ch: "Les associations en droit international privé français" en *Journal du droit* nº 3, 1983, pp 543-575.

[416] "Convention européenne sur la recoinnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales", en *Associations Transnationales.* 1995 (3).pp 190-194.

> Art. 2.1. *La personalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties.*

[417] Ibídem.

5.5. Las contradicciones de un estatuto internacional que puede ser a la vez promotor y reductor.

Las ONG no son únicamente entidades jurídicamente definidas, son también fenómenos sociológicos cuya dinámica prodigiosa, engendrada por la espontaneidad de sus manifestaciones y la disponibilidad de sus miembros, exige reconocimientos cada vez más completos. A este respecto, los **estatutos consultivos** elaborados por las diferentes organizaciones intergubernamentales han interpretado durante mucho tiempo el papel de legitimación y de promoción de las actividades de las ONG. El sistema consultivo instaurado por la Organización de las Naciones Unidas y por las organizaciones especializadas del sistema de Naciones fue rápidamente adoptado por otras organizaciones internacionales, en especial por el Consejo de Europa. En 1952, éste creaba un estatuto consultivo para las organizaciones no gubernamentales resultando ser demasiado complejo para hacer frente a las necesidades reales que demandaba la *sociedad civil*[418]. Recientemente se ha podido saber que también podían limitar los márgenes de maniobras y los campos de operaciones.

a) **Los Estatutos Consultivos promueven y potencian a las ONG: Para ello tienen una función que cumplir**: organizar, basándose en ciertos criterios determinados cada uno de ellos por el órgano competente de la OIG, el reconocimiento de las ONG como interlocutor privilegiado; concediéndoles, de forma ocasional o de manera permanente, no sólo el derecho de sede en un órgano intergubernamental sino también, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, la facultad de tomar la palabra, aportar documentos y hacerse escuchar en lo referente a una o varias cuestiones sobre las que cada ONG está particularmente cualificada[419]. Las ONG multiplican sus contactos para obtener unos estatutos consultivos gratificantes y con promoción, y no dejan de presentarlo, en caso de obtenerlo, como una señal de credibilidad internacional.

Art.2.2. *Lorsqu'elles sont dictés par un intérêt public essencial, les restrictions limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconaissance a lieu, sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie.*

[418] De ello se hablará en un capítulo posterior.

[419] BETTATI, M: "La contribution des organisations non-gouvernementales à la formation et à l 'application des normes internationales", en BETTATI, M y DUPUY, P-M: *Les ONG et le Droit International*. Economica. Paris. 1986. ppl-21.

El reconocimiento y promoción de las ONG han sido elaborados a partir del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas y de las disposiciones análogas equivalentes de los actos constitutivos de otras OIG. Existen, en la mayoría de las organizaciones internacionales, algunas variedades de estatutos consultivos que facilitan la colaboración con las ONG en función de la importancia o de la especialidad de éstas. Pero, esa colaboración se establece igualmente de una manera informal. Así, la Organización de las Naciones Unidas ha elaborado dos niveles de estatutos consultivos (ECOSOC, Resolución 1996/31, 16 de julio de 1996)[420]: el estatuto consultivo general y el estatuto consultivo especial, pero de esto nos ocuparemos en el capítulo 4 de este trabajo.

b) **Los estatutos consultivos generan igualmente obligaciones y obediencia, en un doble plano.** En el interior de la organización intergubernamental, la ONG pierde una parte de su margen de maniobra, pues está aprisionada en un estatuto concedido que la somete a un mínimo de obligación de reserva, y hace pesar sobre ella una amenaza virtual de suspensión o retiro del estatuto en caso de transgresión demasiado importante de esa obligación. El hecho que enfrentó a una ONG y a un gobierno y que ocasionó el *memorándum* del Secretario General de la ONU en 1977[421], es, a ese respecto ejemplar: Un Estado que ha pedido la suspensión del estatuto consultivo, concedido a una ONG, como sanción a su comportamiento en lo referente al examen de las comunicaciones relativas a los derechos humanos ante la subcomisión de las Naciones Unidas. Es cierto que los reglamentos internos acallan a las ONG; una vez que su derecho a la palabra, minuciosamente distribuido, es agotado, quedan reducidas a interpretar una papel de vigilancia del comportamiento de los Estados en la organización intergubernamental. Incluso las ONG más favorecidas se adaptan mal a estas trabas y reivindican que sus prerrogativas sean ampliadas.

Finalmente, los estatutos consultivos son concedidos, a veces, ante un órgano que no está provisto de competencias importantes. Así en las Naciones Unidas, la transferencia de muchas de las competencias del ECOSOC a la Asamblea General tras la reestructuración, priva a las ONG de importantes posibilidades de colaboración con la organización.

---

[420] Doc. ECOSOC: Resolución 1996/31 de julio de 1996.

En el exterior de las OIG el **estatuto consultivo** provoca efectos similares, y a veces mayores, porque se ejercen en un campo privilegiado de la acción de las ONG: las actividades de operatividad. La ONG pierde gran parte de su plasticidad en situaciones difíciles. Las obligaciones jurídicas pesan sobre las ONG por ser interlocutores habituales, privilegiados de los Estados en la organización interestatal. Asimismo no podemos olvidar la labor desarrollada por las ONG que no son reconocidas, es decir desprovistas del estatuto internacional y que intervienen en las zonas conflictivas para socorrer a poblaciones necesitadas, penetrando ilegalmente en el territorio concernido, transgrediendo el derecho internacional público. Por el contrario, el **Comité Internacional de la Cruz Roja,** cuyo estatuto constituye un modelo de "reconocimiento" envidiado por numerosas ONG y respetuosas de las normas a cuya colaboración ha contribuido, no puede intervenir sin el permiso de las autoridades locales, lo que explica que no esté presente en algunas zonas donde existe un conflicto armado. La flexibilidad y la plasticidad que conlleva lo informal se oponen siempre a la rigidez del estatuto. La clandestinidad, con frecuencia, asegura la eficacia; el reconocimiento genera, a veces, clientelismo.

[421] Nations Unies, Annuaire Juridique citado en p 240.

CAPÍTULO III

Las Organizaciones No Gubernamentales Actores de las Relaciones Internacionales: Mecanismos de Colaboración entre las ONG y las OIG.

CAPÍTULO III

Las Organizaciones No Gubernamentales Actores de las Relaciones Internacionales: Mecanismos de Colaboración entre las ONG y las OIG.

En el presente capítulo pretendemos analizar los diferentes tipos de organizaciones no gubernamentales, sus funciones y las diferentes relaciones con los principales actores de las relaciones internacionales. Tratarmos de aclarar algunas características específicas de la naturaleza de las relaciones transnacionales (ONG-Estado; ONG-ONG; ONG- OIG), por tanto, no pretendemos realizar una síntesis que englobe toda la materia, sino destacar esquemáticamente algunas particularidades como presupuesto para la comprensión de este tipo de actor internacional.

El fenómeno de las ONG es el más escurridizo de todos los actores internacionales, es decir está menos materializado que en el caso de los Estados, de las OIG o que el caso de las mismas empresas multinacionales (EM). Tanto por su naturaleza como por sus finalidades como se puede ver a lo largo de esta investigación. Pueden abordar desde fenómenos duraderos y organizados como las Iglesias, las federaciones sindicales, los movimientos de liberación nacional, las cooperativas, las fundaciones, por citar algunos ejemplos, hasta la aparición espontánea de un estado de opinión en torno a un acontecimiento (guerras, desastres naturales, protección de especies en extinción, entre otros) que influyen en el comportamiento de los Estados y de las OIG.

Primero abordaremos la concepción misma de relaciones transnacionales, para pasar después a analizar algunos de los mecanismos de actuación de las ONG en la **comunidad internacional**, a fin de poder valorar la incidencia de estos actores (ONG) en las relaciones internacionales.

1. Formulación transnacionalista de las relaciones internacionales.

Entre los estudiosos de las relaciones internacionales existe diversidad de criterio referente a la naturaleza del sistema internacional y sus actores[422]. En la actual sociedad internacional; como señala GARCÍA VILAR, nos encontramos con dos tipos de relaciones internacionales: las relaciones interestatales y las relaciones transnacionales. Estas se originan de las acciones o relaciones: a) de dos a más organizaciones transnacionales (ONG y empresas multinacionales (EM)) entre sí; b) de una o más organizaciones transnacionales con uno o varios Estados u OIG. Serán relaciones interestatales cuando todos los actores son Estados u OIG[423].

Nosotros vamos a intentar analizar las relaciones transnacionales. Este tipo de relaciones no es nuevo, ya que siempre han existido relaciones transnacionales[424] y estas han sido observadas y analizadas. Las relaciones transnacionales han sido consideradas como algo perteneciente al entorno del Estado y del poder de éste era predominante.

Sin embargo, en la doctrina española, GARCIA VILAR señala que los actores transnacionales (ONG o empresas multinacionales) pueden llegar a ser actores autónomos en relación con los Estados. Dando lugar a un sistema internacional mixto compuesto de actores estatales y actores transnacionales autónomos. Superando la concepción estatocentrica del sistema internacional. Incluso presenta las características y esbozo de definición de lo que son los actores transnacionales autónomos[425].

---

[422] KEOHANE R, O, y NYE JP, Jr: *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, 1972.TAYLOR, P: *Nonstate Actors in International politics : From Transregional to Substate Organizations*. Westiew Press. 1984. MANBACH, R. W, FERGUSON, Y. H & LAMPERT, D. E. :*The Web of World Politics:Non- State actors in the Global System*, Prentice -Hall . Englewood Cliffs,1976. MANBACH R. W, & VASQUEZ J.A: *In Search of Theory. A new Paradigm for Global Politics*. Columbia University Press. New York. 1981. MERLE, M: *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza editorial, Madrid. 1995. GARCÍA SEGURA, C: " La evolución del concepto de actor. " en *Papers: Revista de Sociología*.1992 (41). pp13-31

[423]GARCÍA VILAR, J-A: *Las Organizaciones no Gubernamentales ante la reunión en Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* . Universidad Pontificia. Salamaca. 1983.p249.

[424]GARCÍA VILAR , J-A: " Las empresas multinacionales como actores autónomos de las relaciones internacionales", en *Revista de Estudios Internacionales*.Vol.1. número 2. 1980.pp 355-371. El fenómeno transnacional no es algo nuevo, existió en la Edad Media, continuó durante los siglos XVII y XVIII, para declinar substancialmente durante los siglos XIX y XX por predominio de las doctrinas iusinternacionalistas sobre la soberanía y el Estado, excluyentes de otros actores no estatales.

[425] GARCÍA VILAR, J-A: "Las empresas multinacionales... "*op, cit*, pp 358-359.

ARON es uno de los primeros autores que introduce el concepto de " sociedad transnacional " en la teoría de las relaciones. ARON describe la sociedad transnacional como sigue:

> " La sociedad transnacional se manifiesta por los intercambios comerciales, las migraciones de individuos, las creencias comunes, las organizaciones que transcienden más allá de las fronteras y por todas estas unidades. La sociedad transnacional es tanto más viva cuanto mayor sea la libertad de intercambios, migración o comunicación, cuanto más fuertes sean las creencias comunes, más numerosas las organizaciones no-nacionales y más solemnes las ceremonias colectivas. "[426]

Sin embargo, ARON llegó a un juicio escéptico cuando definió la sociedad transnacional en el que era relativamente insignificante para entender las interacciones básicas en la política mundial. Es fácil ilustrar con ejemplos la vitalidad de la sociedad transnacional.

> " Antes de 1914, los intercambios económicos disfrutaban, en toda Europa, de una libertad que el patrón- oro y la convertibilidad monetaria garantizaban mejor aún que la legislación. Los partidos obreros estaban agrupados en una Internacional. La tradición griega de los Juegos Olímpicos había sido reanimada... creencias religiosas, morales y hasta políticas eran fundamentalmente análogas, a uno y otro lado de las fronteras".[427]

Lo que sucedía es que antes de la Segunda Guerra Mundial a estos actores no gubernamentales sólo se les consideraba como simples elementos de un contexto internacional en el que el Estado soberano era siempre el centro y el núcleo de atención, además es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando estos actores han crecido espectacularmente. Es decir, como han escrito KEOHANE y NYE, la transnacionalidad aparece cuando relativizamos la premisa de que los Estados son los únicos actores del sistema y centramos nuestra atención en los canales múltiples que conectan la sociedad a través o por encima de las fronteras estatales.

Todos los flujos que no parten de una iniciativa pública (gubernamental), sino privada, como corresponde a todo **actor internacional,** influyen en el sistema internacional. Flujos que pueden provenir de una acción estrictamente individual, que

---

[426]ARON, R: *Paix et Guerre entre les Nations.* Calmann Lévy . Paris. 1962. Traducción de Luis Cuervo: *Paz y Guerra entre las Naciones.* Alianza Universidad. Madrid. 1985. p 146.

[427]Ibidem, Véase también KEOHANE R. O, y NYE, S, J, Jr: "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion". en KEOHANE R. O, and NYE, S, J, Jr: *Transnational Relations and World Politics.* Harvard University Press, Cambrigde. 1972. pp371-398.

pueden adoptar la forma de opinión pública a nivel internacional, que pueden generar beneficios (actividad empresarial), que pueden tener fines humanitarios o espirituales.

La evolución del sistema internacional, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, se tradujo en la introducción de nuevas interacciones, dinámicas, actores y problemas, que hacían complejas las relaciones, elevaban los niveles de interdependencia y erosionaban la centralidad de los Estados, debilitando las bases iniciales y la naturaleza del sistema nacido en Westfalia. Sin embargo, esto no supuso un cambio de actitud en el comportamiento de los principales actores, es decir de los Estados, que continuaban aferrados a la imagen de un sistema predominantemente interestatal, dominado por un grupo pequeño de grandes potencias[428].

En ese contexto, la guerra fría y el enfrentamiento entre bloques, unido a la teoría y la realidad de la disuasión que determinaron un esencial cambio en la estructura de poder del sistema al hacerlo bipolar, actuaron como importantes factores encubridores de las nuevas realidades internacionales **no estatales** que se iban imponiendo y cristalizadores de numerosos problemas y conflictos subyacentes, hasta el punto que da al sistema una estabilidad desconocida desde hacía tiempo. La aparición de una fractura absolutamente dominante en el sistema, como era la división en dos bloques antagónicos, hegemonizados cada uno de ellos por una superpotencia, apoyada en el arma nuclear, jerarquizó e hizo rígido el sistema, dando lugar a que todas las demás fracturas quedaran oscurecidas o congeladas, dejando sólo la periferia del sistema como campo abierto al conflicto y la inestabilidad[429].

El derrumbamiento de la Unión Soviética, la desaparición del bloque comunista y el triunfo de la democracia y la economía de mercado han eliminado la fractura dominante y el enfrentamiento Este - Oeste, siendo sustituida por fisuras hasta ahora consideradas como menores o secundarias. Con ello, al mismo tiempo que el sistema internacional[430] experimentaba significativos cambios en su estructura y dinámicas

---

[428]DEL ARENAL, C: " Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial ", en SEARA VÁZQUEZ, M: *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp 315-316.

[429] **Ibídem.**

[430] Definimos el sistema internacional como un conjunto de entidades de base territorial y organización política, que interactúan para alcanzar su propio bienestar. Esta articulación suele ser denominada sistema de los Estados, lo que es perfectamente aceptable siempre y cuando se entienda que los Estados, en este contexto, son entidades materiales y no estructuras sociales.

interestatales, emergían los profundos cambios experimentados por el sistema desde hacia tiempo, apareciendo nuevos problemas y descongelándose dificultades y conflictos que la guerra fría había desplazado a un segundo plano.

El surgimiento de nuevas fracturas en el sistema internacional o si se prefiere, de nuevos "mundos", con problemáticas específicas, como son la pobreza, el subdesarrollo y la afirmación de sus propias identidades étnicas, culturales y religiosas, abocadas a ser en el futuro las fuentes más importantes del conflicto y la inestabilidad. La mayoría de los Estados nacidos de la descolonización, tanto en el siglo XIX como en el XX, no han jugado apenas ningún papel en la vida internacional, como no sea para atender a los intereses y necesidades de sus antiguas metrópolis o de las nuevas potencias imperiales[431]. Esos conjuntos de Estados no forman un todo homogéneo, ni ideológica, ni económica, ni culturalmente. Se puede así hablar de la existencia de varios nuevos "mundos", con problemas que si bien tienen bases comunes se expresan de muy distinta forma .

Dados estos cambios, hablar exclusivamente de Estados no tiene ya sentido. El paradigma del Estado y del poder está así tan alejado de la realidad actual que debe ser reemplazado por paradigmas que se adaptan al mundo actual y que sean capaces de aportar interpretaciones y soluciones globales a los problemas globales. Es evidente que el sistema internacional de finales del siglo XX ya no es un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico, sino un sistema cada vez más multicéntrico, a nivel de actores y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el problema de la seguridad y la distribución del poder no se circunscribe únicamente a los Estados, ni se realiza de manera exclusiva en términos político- militares.

A pesar de los profundos cambios que se han producido en la última década, los Estados siguen siendo el conjunto más importante de **actores internacionales,** ya que no ha surgido ningún sustituto adecuado para reemplazarlo como unidad clave a la hora de responder al cambio global. Mientras esto siga siendo cierto, las normas tradicionales de las relaciones interestatales proporcionarán una fuente básica de estabilidad. Actualmente es necesario adaptar algunas de esas normas a las nuevas circunstancias, el

sistema internacional de Estados ha dado lugar a un nuevo sistema mundial, en el que conviven lo viejo y lo nuevo en una síntesis muchas veces difícil, si no imposible de lograr. El resultado de todo ello es un sistema mundial o planetario, cerrado en lo espacial, profundamente fragmentado, heterogéneo y complejo, cada vez más transnacionalizado, **interdependiente y global**, y políticamente no estructurado o integrado. Salimos así de un mundo conformado por los Estados y por las asociaciones de Estados (OIG) para entrar en lo que TRUYOL ha denominado el " pueblo internacional "o el " elemento democrático de la sociedad internacional "[432]. Es esencialmente importante que la **gobernabilidad** sea apuntalada por la **democracia** en todos los niveles y en última instancia por la regla del imperio de la ley.

1.1. El paradigma del sistema global (mundial).

El paradigma del **sistema global**, parte de las mismas críticas al realismo que las de los transnacionalistas. Su particularidad estriba en ir más lejos que los anteriores en la consideración de las categorías de actores, en precisarlas más.

Otro aspecto que lo distingue es el enfoque que permite considerar interacciones apenas contempladas por los transnacionalistas, más preocupados por temas más de moda en el momento en que escribían (por ejemplo, la acción de las multinacional). MASBACH y sus colaboradores no se centran en los actores internacionales de tipo económico, sino en los actores políticos subestatales[433]. Las multinacionales habían adquirido protagonismo a causa de la expansión económica en unos años en que el crecimiento parecía ilimitado. Las entidades políticas subestatales se convertirán en actores importantes con la certeza de los límites del crecimiento y ante las dificultades de los estados para responder a los retos de la interdependencia y a las demandas económico-sociales cada vez más apremiantes de los ciudadanos.

El sistema internacional de finales del siglo XX no es un sistema exclusivamente interestal y estatocéntrico, sino un sistema cada vez más multicéntrico, a nivel de

---

[431] DEL ARENAL, C: " Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial ", *Op, cit*, p 320.
[432] TRUYOL y SERRA, A: *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad. Madrid. 1994. p 128.
[433] GARCÍA SEGURA, C: "La evolución del Concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales " en *Parpes Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona*. nº40.1992. pp 13-31.

actores y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas. La **universalización, globalización**[434] **y transnacionalización** de las relaciones internacionales ha hecho que el sistema internacional sea hoy planetario, comprendiendo a toda la humanidad. En el mundo moderno prácticamente todas las actividades humanas están internacionalizadas.

La **globalización** tiene como elemento clave a las empresas multinacionales. Global es el nuevo espacio que necesitan la producción y la tecnología de los países grandes para expandirse más. El espacio planetario de hoy es el equivalente de lo que fue el espacio estatal en los siglos XVIII y XIX, esto es, el escenario de la economía. La globalización de la economía mundial se inició con el formidable avance y ampliación de las comunicaciones y los transportes, que alcanzaron escala planetaria, y fue seguida por la creciente internacionalización de la producción, el comercio, las finanzas, los servicios y el consumo.

El mundo del siglo XXI debe enfrentarse a procesos **de globalización** y a cuestiones no estatales y no gubernamentales que pueden interferir en las políticas internas e internacionales de los Gobiernos. No se trata de una situación completamente nueva; lo es sobre todo por la amplitud con la que se presenta actualmente, una amplitud sin parangón en el pasado. Desde hace décadas la primacía de los Estados se ha visto sujeta a una serie de fuerzas centrifugas y corrosivas que están transformando su naturaleza y redefiniendo sus competencias. En primer lugar las fuerzas corrosivas de las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la información, de la comunicación y de los transportes que conllevan la instantaneidad de las transmisiones de mensajes, la rapidez de la movilidad física y el crecimiento de los intercambios económicos. Todos los Estados se muestran permeables a los flujos de comunicaciones y de transportes internacionales y son, por ello, mucho más **interdependientes** que antes.

La **interdependencia** no se presenta de la misma manera en todos los Estados; exiten diferencias según las regiones o áreas geográficas del planeta y según los ámbitos o áreas de los problemas. En general los sistemas políticos internos de todos

---

[434] Neologismo aún no aceptado por el diccionario de la Real Academia Española (derivado del inglés globalisations) con el cual designa la internacionalización e interdependencia de las economías nacionales en el marco de un planeta que tiende a ser una unidad económica y un solo gran mercado

los Estados están mucho más influenciados o condicionados por lo que sucede en los sistemas políticos de otros Estados, mientras que la **globalización** de la economía de mercado ha puesto fin a la fragmentación de los mercados nacionales y ha borrado la posibilidad de políticas económicas autónomas de los Estados.

La emergencia de problemas que, en sus manifestaciones de desarrollo y también en sus posibles soluciones, tienen una dimensión y una naturaleza que supera las fronteras estatales, especialmente en el campo de la ecología y de las emigraciones así como en el de la sanidad y de la seguridad pública, enfrenta hoy a los Gobiernos a la necesidad de adaptar las soluciones legislativas y administrativas internas a criterios e intereses que ya no son sólo criterios e intereses internos de sus Estados[435]. La desaparición de la guerra fría y las referencias rituales a un "nuevo orden mundial", hacen nuevamente de la cooperación y de la organización conceptos claves de las relaciones internacionales. Los problemas que requieren la colaboración internacional, como la protección al medio ambiente y los derechos humanos, parecen ser objeto de mayor atención en la era de la posguerra fría[436].

Los grandes problemas de nuestro tiempo son mundiales, afectan a la comunidad internacional en su conjunto y carecen por ello de solución en el plano exclusivamente nacional. Afirmación que coincide con la de TRUYOL cuando, al reflexionar sobre la sociedad mundial en un orden nuevo, escribe:

> "en un mundo finito, o por lo menos limitado,(....)los grandes problemas de la nueva era(...), reclaman soluciones que sólo pueden ser eficaces a escala global"[437]

Esta reflexión nos ayuda a comprender mejor cómo la soberanía se mueve, hoy más que en cualquier otro momento, entre la **independencia y la interdependencia.** Es así que la sociedad internacional vive entre la interdependencia y la descentralización, fenómenos que afectan al Estado. Esa creciente interdependencia aparece reflejada en el artículo 76 c) de la Carta de las Naciones Unidas y , más recientemente, en la

---

financiero, monetario, bursátil, y comercial que funciona las 24 horas del día. BORJA, R. *Enclopedia de la Política*.. Fondo de Cultura Economica. México. 1997. p455.

[435] DEL ARENAL, C: "Las Naciones Unidas ante el nuevo Escenario Mundial ", en SEARA VÁZQUEZ; M (comp): *Las Naciones Unidas a los cincuenta años.* Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pp313-329

[436] JÖNSSON, Ch: "La organización internacional y la cooperación: una perspectiva interorganizacional", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 138. 1993.pp543-556.

Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo adoptada el 13 de junio de 1992 en donde se reconoce:

"la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar".

El **sistema global** no tiene formas consolidadas de Gobierno y, sin embargo, presenta las características de un sistema político, pues posee instituciones que regulan un número creciente de cuestiones que afectan a todo el planeta. A las actividades y relaciones de los dos sistemas fundamentales de la política (los Estados, que ocupan partes territorialmente limitada del mundo) se han sumado, en efecto, actividades y relaciones a nivel intermedio; es decir, aquellas que emergen de empresas económicas, asociaciones, organizaciones y redes de individuos y de grupos establecidos en diferentes Estados e independientes de los Gobiernos estatales. Estas actividades y relaciones interfieren en las políticas internas y en la política internacional. La interposición entre los Estados y el sistema internacional de los actores del nivel intermedio es un factor importante de la emergencia del sistema global[438].

El **sistema global** puede ser concebido más bien como el sistema compuesto por el conjunto de los tres niveles: **estatal, internacional** (o intergubernamental) y **transnacional.** Estados, organizaciones intergubernamentales y sujetos transnacionales (asociaciones y organizaciones no gubernamentales) no interactúan y cooperan sin dificultad, sino todo lo contrario. Los problemas del mundo son tan importantes que requieren esencialmente la participación tanto de los gobiernos estatales como de los sujetos no estatales en la formulación y la gestión de campañas y estrategias con las que se debe dar respuesta a estos problemas. Los instrumentos de los Gobiernos no son suficientes por si mismos, mientras que las organizaciones no gubernamentales no tienen bastantes recursos o autoridad para abordar los problemas.

La **globalización** no se presenta sola; al contrario, en el mundo de hoy se encuentra aparentemente contrapuesta a otro proceso: la **fragmentación** (descentralización). La **globalización internacional** ha significado paradójicamente la **fragmentación** interna de los países por la vía de la profundización de sus diferencias sociales. Hay una

---

[437] TRUYOL y SERRA, A.: *Op, cit,* p 97.
[438] ATTINA, F: "1995 en la Evolución del Sistema Internacional",en Fundación CIBOD. 1996. pp15-21

tremenda dinámica globalización- fragmentación. Los amplios horizontes del flujo económico y de las comunicación que se abrieron en el periodo de la guerra fría han producido contradictoriamente un acusado fraccionamiento interno en los Estados por la profundización de las desigualdades socioeconómicas. El proceso de globalización ha tomado la iniciativa en la organización de los mercados y ha acentuado terriblemente las disparidades sociales. Un pequeño grupo se ha visto favorecido por la internacionalización de la economía y un amplísimo sector ha resultado víctima de las nuevas relaciones económicas que ha traído consigo este fenómeno. Se ha creado un verdadero culto a las diferencias.

Podemos decir que la **descentralización** crece a medida que aumenta la **globalización.** La **fragmentación** es un hecho sociopolítico, causado por comunidades humanas o, simplemente, grupos sociales que quieren autogobernarse, elegir sus propias instituciones y darse sus propias leyes. La **globalización** es un fenómeno ligado a la técnica y por reflejo, a la cultura: la generan primero progresos de la tecnología de las comunicaciones y después de la tecnología de los transportes y de la producción industrial a gran escala. Los productos de este progreso tecnológico se convierten a su vez en instrumentos de afirmación individual y cultural, y por ello, también en causa de **fragmentación**. La **globalización** , de todos modos , presenta un efecto positivo: además de unificar el mundo se aleja de la centralización del poder político en el mundo.

La **globalización** no es un fenómeno nuevo. Es verdad que la actual es la más amplia y profunda que se ha hecho en el curso de la historia y que tiene características inéditas, puesto que se ha servido de instrumentos absolutamente nuevos- como la integración económica, las empresas transnacionales, el dinero electrónico, las organizaciones no gubernamentales, la ¨ planetización¨ de los medios de comunicación y otros- pero en el pasado cada imperio impuso también su propia globalización.

La **globalización** de nuestro tiempo no es nada más que la consecuencia del orden que vivimos y responde a los intereses hegemónicos del imperio triunfador de la guerra fría, que se expresan principalmente en ¨ la apertura de mercados¨ y en el ¨

comercio libre". En la nueva ordenación económica internacional el capital ha encontrado su propia " soberania".[439] Es libre de moverse internacionalmente.

Por otro lado, las realidades de la **interdependencia** y la **desaparición de las fronteras** demuestran que un **actor internacional** no tiene nada que ver con un agregado de personas que vive dentro de unos limites geográficos o habla una misma lengua. El atributo de *territorialidad* deja de ser relevante[440] y exclusivo al mismo tiempo que el de *soberanía*. La trasnancionalidad deja de constituir un " cajón de sastre " para adquirir perfiles más definidos.

Un actor, en cambio, ha de gozar del acceso centralizado a los recursos de los miembros, ha de ser capaz de ejercer un control sobre ellos y ha de ser receptor de sus lealtades.

GARCIA SEGURA propone una tipología de actores del **sistema global**[441] , que permite integrar a todos los considerados hasta el momento. Su propuesta incluye seis categorías:

a) **Actores gubernamentales interestatales** (OIG): es decir , las organizaciones conocidas como internacionales o supranacionales. Las OIG son entidades que se caracterizan por:

1) derivar de un acto jurídico creador - tratado, carta, estatutos, etc.- que determina su organización y finalidad.
2) estar compuesta por sujetos de derecho internacional.
3) Estar dotadas de órganos permanentes que son distintos e independientes de los miembros de la organización.
4) Formar una voluntad colectiva a través de los órganos referidos, que es jurídicamente distinta a la de los miembros.
5) Tener un carácter estable y permanente[442]

---

[439] BORJA, R: *Enciclopedia de la Política.* Fondo de Cultura Económica. Mexico. 1997. p457

[440] BARBÉ IZUEL, E: *Relaciones Internacionales.* Tecnos. Madrid. 1995. p120.

[441] GARCÍA SEGURA, C: "La evolución del Concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales " en *Papers Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.* nº40.1992. pp 13-31.

[442] DÍEZ DE VELASCO, M: *Instituciones de Derecho Internacional Público.* Tomo II , *Organizaciones Internacionales* , Tecnos.Madrid. 1992. p35.

b) **Actores no gubernamentales interestatales,** también llamados fuerzas transnacionales. Esta categoría se refiere a los grupos e individuos que no representan a los estados en que se ubican. Las *fuerzas transnacionales* pueden definirse como los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacerse valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional, por ejemplo las organizaciones internacionales y las empresas multinacionales[443].

c) **Estados - nación.** Incluye la actuación de parcelas del gobierno, es decir, del personal de ministerios y agencias. Los autores insisten en resaltar el ¨particularismo¨ o ¨ personalismos ¨ de las decisiones ¨ estatales ¨ para constatarlo con la idea del interés nacional.

d) **Actores gubernamentales no centrales.** Aquí se sitúa el personal de los gobiernos locales (regionales, municipales) de un Estado o los funcionarios coloniales que representan a la metrópolis. Señalan que, habitualmente, estas burocracias locales están periféricamente afectadas por la política mundial, pero que ocasionalmente pueden tener un impacto ya sea cuando establecen contactos con otros actores.

e) **Actores intraestatales no gubernamentales.** Son los individuos o grupos no gubernamentales que ubicados en un Estado, mantienen relaciones directas con otros actores distintos a su gobierno (ONG nacionales, organizaciones filantrópicas, corporaciones industriales, fundaciones, iglesias protestantes y católicas, hospitales, ordenes religiosas, partidos políticos, sindicatos, universidades, entre otras) y situados en el exterior de su Estado.

---

[443] MERLE, M: *Sociología de las Relaciones Internacionales.* Alianza Universidad. Madrid. 1995. p 411.

f) **Individuos.** Cuando, en el ámbito privado, son capaces de actuar autónomamente en la arena global.

De esta manera, la tipología distingue entre actores públicos y actores privados. Tres tipos en cada caso. Elaboran una matriz con todas las interacciones posibles entre estos seis tipos deactores, formando un sistema conglomerado complejo (*complex conglomerate system*)[444]. Este sistema constituye una propuesta explicativa de las relaciones internacionales, alternativa de las interpretaciones bipolares o multipolares, ya que, según estos autores, las estructura bipolar o multipolar de la distribución del poder en el sistema internacional sólo son válidas para los Estados.

No debemos olvidar que el atributo de actor esta únicamente ligado a los objetivos y a las capacidades para intentar conquistarlos que tengan los miembros específicos de cada categoría general. En definitiva, la **funcionalidad** y la **operatividad** son la clave.

1.2. Las relaciones transnacionales y la pérdida del control de los Gobiernos.

Nuestras observaciones sobre los cambios que se han producido en la escena internacional no niegan que los gobiernos sigan siendo los actores más importantes en el sistema internacional. Aunque las organizaciones transnacionales son ahora más abundantes y significativas que antes de 1914 o de 1945. Desde la Segunda Guerra Mundial han aparecido nuevas áreas de actividad que antes habían sido ignoradas y que se escapaban a la preocupación y regulación de los gobiernos. Por ejemplo, los flujos monetarios internacionales eran menos importantes que los gobiernos antes de 1914 que lo son ahora.

Durante décadas las ONG han mantenido relaciones de **dependencia** respecto a los Estados y a las OIG. Pero después de cincuenta años las ONG son los instrumentos más adecuados para afrontar los graves problemas de desigualdad y miseria en el mundo que son la base social de múltiples conflictos nacionalistas, étnicos y religiosos. Sus perspectivas y operaciones pueden ser **locales, nacionales, regionales o globales**. Las ONG actualmente asumen las tareas que los Estados en vías de desarrollo no saben o no quieren resolver y se concentran en áreas como la prevención social, la ayuda directa

a los pobres (asociaciones benéficas), la salud, la enseñanza básica, la defensa de los derechos humanos, la defensa del medio ambiente y organización de mujeres, entre otros.

La actividad de los **actores no estatales** se ha convertido hoy en día en una dimensión esencial de la vida pública a todos los niveles y en todas partes del mundo. Abundan los ejemplos que ponen por sí sola la influencia que ejercen los movimientos sociales en casi todas las esferas de interés para las comunidades grandes y pequeñas.

1.3. Los valores de las relaciones transnacionales.

Con la revolución en las comunicaciones y la tecnología de información, y con la profunda transnacionalización de la economía, los acontecimientos, las cuestiones y procedimientos en una parte del mundo reverberan inmediatamente a través de las regiones, con la consiguiente transformación de las percepciones de las distintas comunidades en todas partes acerca de la evolución del mundo en general. Como resultado de ello, la gente en todo el mundo se ha movilizado brindando su apoyo a cuestiones tales como el socorro humanitario, el fomento de los derechos de la mujer, la conservación del medio ambiente y se han creado miles de nuevas organizaciones que defienden esas causas.

Pero no sólo la evolución económica genera nuevas demandas y va marcando los nuevos objetivos que defenderán las ONG. Las carencias o necesidades sociales que son objeto de atención pública se transforman, también, por la evolución de los valores y creencias imperantes. Las ONG se revelan históricamente como especialmente útiles para detectar las necesidades sociales allí donde las haya, son las primeras no sólo en detectarlas sino en atenderlas, resultan innovadoras y creativas en sus alternativas[445]. La aparición de una **sociedad civil global,** con muchos movimientos que dan fuerza a un

[444] GARCÍA SEGURA, C:*Op, cit*, pp 13-31.
[445] FUNES RIVAS, M-J: *La Ilusión Solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos.* UNED. Madrid 1995. p 184.

sentido de la solidaridad humana; refleja un gran incremento en la capacidad y voluntad de las personas para controlar sus propias vidas. [446]

Pero no debemos olvidar que los Estados siguen siendo actores protagonistas pero deben trabajar con otros actores del sistema internacional. Las Naciones Unidas cumple un papel vital, aunque no puede hacer todo el trabajo. La **gobernabilidad global** no supone un gobierno mundial o un federalismo mundial. Una gestión global efectiva necesita una nueva visión, y desafía tanto a los pueblos como a los gobiernos a que comprendan que no hay más alternativa que la de trabajar juntos para crear el tipo de mundo más justo y equitativo para todos los pueblos. El sistema internacional requiere un sólido compromiso con la democracia basada en la sociedad civil. En el proceso de democratización del sistema internacional podemos destacar: la **participación** y la **globalización.**

La participación abarca aspectos distintos: a) la **participación política,** que se realiza mediante la elección de los dirigentes por los ciudadanos, en elecciones periódicas, libres y justas; b) la **participación económica** se logra mediante la capacidad de dedicarse libremente a las actividades económicas, a partir del derecho a trabajar; la participación también es la capacidad de asociarse con otros seres humanos para realizar tareas en nombre de la comunidad en que se vive, para expresar y representar las necesidades de una comunidad y entablar un diálogo con el gobierno al que se vincula esta comunidad- en otras palabras, para definirse y vincularse a un movimiento social y a lo largo que se ha descrito en sentido amplio, en un conjunto cada vez mayor de literatura contemporánea, como ¨ la **sociedad civil**¨.

La otra dimensión de este proceso es la **globalización** de la vida en la Tierra. La **gobernabilidad global,** antes considerada como algo relacionado principalmente con las relaciones intergubernamentales, ahora comprende no sólo a los gobiernos y las instituciones intergubernamentales sino también las ONG, los movimientos ciudadanos, las empresas transnacionales, el mundo académico y los medios de comunicación.

---

[446] Commisssion on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* , Oxford University Press. Oxford. 1995. RODRIGUEZ BRAUN, C: Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales¨*Nuestra Comunidad Global* ¨. Alianza Editorial. Madrid. 1995.p 270.

Podemos decir que los cambios de las dos últimas décadas del siglo XX han acercado a la **comunidad global** a la realidad: un mundo donde los ciudadanos son cada vez más dependientes recíprocamente y necesitan **cooperar**. Los ciudadanos deben cooperar en la comunidad global por muchos objetivos: mantener la paz y el orden, expandir la actividad económica, resolver los problemas de la contaminación, interrumpir o minimizar el cambio climático, combatir las enfermedades pandémicas, limitar la proliferación de armamentos, eliminación de las minas anti persona, impedir la desertización, preservar la diversidad genética y de las especies, cerrar el paso a los terroristas, evitar el hambre, derrotar la recesión económica, compartir los recursos escasos, encarcelar a los narcotraficantes, entre otros[447]. Los asuntos que demandan la acción de la **comunidad global** se multiplican sin cesar. Las ONG representan una formidable trama de relaciones transnacionales tanto por sus relaciones entre las ONG como por sus relaciones con los Estados.

1.4. Las organizaciones internacionales no gubernamentales: actores autónomos de las relaciones internacionales.

Desde el punto de vista teórico, el paradigma realista únicamente admitía al Estado como actor internacional, basándose en los conceptos de soberanía, reconocimiento y control de un territorio. Los temas incluidos en la agenda realista: seguridad, lucha por el poder, disuasión etc., tampoco tenían mucho que ver con un fenómeno como eran las asociaciones internacionales privadas (ONG), cuyos dirigentes además se esforzaban una y otra vez en rechazar cualquier implicación de las asociaciones internacionales privadas en política.

Los cambios económicos y políticos que ocurrieron después de la Segunda Guerra Mundial : descolonización, bloques militares, crisis energética, etc, obligaron a los teóricos de las relaciones internacionales a hablar de pluralidad de actores y a tomar en cuenta la inclusión de **actores no estatales**, que si bien no eran nuevos, no habían sido considerados como tales.

Entre los internacionalistas hay unanimidad en considerar a las ONG como actores de las relaciones internacionales; las diferencias surgen a la hora de analizar la

[447] **Idem, p54.**

naturaleza de estos actores[448]. La distinción entre organizaciones de **fines lucrativos** y de **fines no lucrativos** puede tenerse en cuenta como marco de análisis para el estudio de los actores transnacionales, porque refleja el grado de interés o de influencia que testimonian los Estados frente a los actores capaces de disputarle el poder. La mejor expresión de la sociedad global es el **movimiento global no gubernamental.** Como grupo las ONG son diversas y polifacéticas.

1.5. El poder transnacional de las Organizaciones Internacionales no Gubernamentales.

El poder internacional es la **suma del poder estatal** y del **poder transnacional,** que ejercen los individuos dispersos y organizaciones que surgen del interior de la nación, pero actúan fuera. Las ONG tienen su poder transnacional que les capacita para sus objetivos, su interés **transnacional**, y para desarrollar su propia ¨ política exterior ¨. Si nos preguntamos de dónde les viene a las ONG su poder o sus ventajas frente a los Estados y demás actores de las relaciones internacionales, tendremos que analizar las distintas capacidades o factores de poder en que sobresalen.

Este tipo de relaciones transnacionales nos muestra que las ONG y en general las fuerzas transnacionales son capaces de dar expresión a un tipo de **solidaridad internacional.** Unas veces concurrente con la acción de lo gobiernos y otras en solitario precisamente por el silencio de éstos, debido a consideraciones de oportunidad política o por reacciones del otro Estado[449].

Resulta evidente la **interdependencia** de todo tipo de relaciones internacionales, con abstracción del actor (estatal o transnacional); los Estados están condicionados para actuar o dejar de hacerlo en una determinada línea en función de los otros Estados y de otro tipo de fuerzas transnacionales. Las ONG en su actuación dependen de la actitud que tengan los demás actores (estatales o transnacionales) hacia ellas: reconocimiento y apoyo institucional y financiero, o por el contrario, persecución y obstáculos.

---

[448]MERLE , M: ¨ Los grupos de presión y la vida internacional ¨, en *Revista de Estudios Políticos* , nº107. 1959.pp101-116.

[449] GARCÍA VILAR, J-A: *Las Organizaciones no Gubernamentales ante la reunión en Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.* Universidad Pontificia.Salamanca. 1983. p 78.

Así ante un hecho que puede ser nacional, o afectar a la vida y funcionamiento de una comunidad nacional, se produce una internacionalización, cuando ciertos objetivos o soluciones a ciertas situaciones o cambios son compartidos por varios actores internacionales y generan acciones concretas. Esto hace que surja una trama de relaciones internacionales (interestatales o transnacionales) con signo contrario (de apoyo o de demanda), cuyos contenidos y acciones normalmente no son unidimensionales y concordes, sino divergentes e incluso contradictorios. Debido a las corrientes o flujos internacionales de apoyo a una u otra parte y de la apreciación de la situación generadora de la trama de relaciones internacionales (catástrofes naturales: terremotos, huracanes, sequías; conflictos armados, violación de los derechos humanos, entre otros). Emergen unas relaciones de cooperación entre los distintos actores internacionales de las relaciones internacionales[450].

La vinculación entre las ONG y las organizaciones intergubernamentales cabe considerarlas de modo diferente, según que tales relaciones se encuentren o no institucionalizadas. Las ONG se esfuerzan en actuar cara a las autoridades nacionales e internacionales y ejercen, de una manera o de otra, un poder de decisión o influencia en el tema que les concierne con este objetivo las ONG utilizan diversos medios.

a) En el **ámbito de las Conferencias Internacionales**[451], en el curso de las negociaciones sobre los problemas que les conciernen, las ONG se esfuerzan a través de sus representantes cualificados, en intervenir en las delegaciones gubernamentales para informales, llamar su atención sobre las decisiones que se tienen que tomar, para que en la medida de lo posible, se adopten soluciones conformes a los intereses que deben defender o promocionar. La influencia que ejercen sobre las delegaciones de lo gobiernos son muy variables. Dependen de los problemas planteados, de las soluciones propuestas, de los medios de los que disponen las ONG y naturalmente las delegaciones gubernamentales, de su independencia o de su receptividad.

b) Las ONG también **actúan sobre los funcionarios internacionales encargados** de preparar las Conferencias Internacionales, las negociaciones, los

[450] Idem, p79.
[451] Véase el apartado " La participación de las ONG en las Conferencias de Naciones Unidas ," del capítulo V de esta investigación.

proyectos de decisiones internacionales: de acuerdos con y/ o convenios o en el orden del día de una conferencia, la elección o nombramiento de los miembros de una Comisión, es decir todas las acciones que pueden influir directa o indirectamente en la toma de decisiones. Los funcionarios internacionales, como los nacionales, no siempre tienen conocimientos especializados o técnicos que les permiten estudiar los tema, informes y dossieres en condiciones satisfactorias. Estas ONG ayudan a los expertos y asesores especializados a preparar proyectos, etc....

Cuando a una ONG le conciernen directamente los temas tratados, es decir las decisiones que se están preparando, se esfuerza en influir en la formulación y en la toma de decisiones. Sus servicios técnicos, sus oficinas de estudio (departamentos de investigación, por temas o áreas geográficas) frecuentemente formadas por un personal altamente cualificado y perfectamente al corriente de la realidad de los problemas planteados, permiten a los representantes cualificados de las ONG presentar a los funcionarios internacionales las informaciones oportunas de calidad técnica y a veces verdaderas propuestas. Algunas organizaciones internacionales no gubernamentales contratan a antiguos funcionarios de las Organizaciones Intergubernamentales, para ejercer las funciones de representación hacia la Organización a la que este alto funcionario pertenecía. Estas personas conocen la estructura, el personal, los procedimientos y pueden ejercer la presión de la ONG internacional dentro de la OIG. Estas personas son las más eficaces para exponer a las OIG el punto de vista de la ONG para las que ahora trabajan. A veces los informes presentados por estas ONG se convierten en un instrumento de trabajo importante y esencial de las Organizaciones Intergubernamentales[452].

Se puede criticar, la influencia a veces excesiva que tienen estos grupos de presión de naturaleza internacional, pero también podemos ver cómo estas ONG, que tienen competencia internacional (estatuto consultivo ante las OIG[453]); participan en la

---

[452] Analizaremos estas relaciones posteriormente y analizaremos los diferentes tipos de relaciones que mantienen las ONG con las OIG. Véase la segunda parte de esta investigación.

[453] Las ONG tienen diferentes niveles de reconocimiento " estatuto consultivo " ante las diferentes OIG. Cada OIG dota a las ONG de un tipo de estatuto consultivo. Véase: resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social del 25 de Junio de 1996 que modifica a la Resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social concerniente a las disposiciones relativas a las consultas con las organizaciones no gubernamentales del 23 de mayo de 1968, remplazando a la resolución 288 B (X) del 27 de febrero de 1950, párrafo 4, 7, Véase: Convenio de Estrasburgo sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica

elaboración y en la toma de decisiones. Además se encargarán de la aplicación de las mismas, ya que son los destinatarios de las decisiones tomadas. Todo depende de las circunstancias, de la calidad de gestión, de la independencia o del sentido del interés general que se debe probar cuando se asocia una ONG a una decisión internacional.

c) **Las organizaciones no gubernamentales actúan de una manera oficial con las Organizaciones Intergubernamentales de las que han obtenido un reconocimiento** (estatuto consultivo)[454]. De esta manera se les llama a participar, sin derecho a voto, pero de manera a veces muy influyente en el trabajo de la **Conferencias Internacionales**[455].

El **estatuto consultivo** de las ONG se determina por cada organización intergubernamental. Esto se puede apreciar en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas en el cual el Comité encargado de las ONG recomienda la admisión con un **estatuto consultivo** de una ONG que ha presentado su candidatura en el Consejo Económico y Social (ECOSOC), aunque también pude recomendar su cese.

Hasta junio de 1996, el Consejo Económico y Social reconocía tres categoría diferente de ONG dotadas del **estatuto consultivo**. Se las autoriza a introducir cuestiones en el orden del día del Consejo y de sus órganos subsidiarios cuando pertenece a la categoría I, a asistir a las sesiones cuando pertenecen a la categoría II y al resto a presentar informes escritos cuando pertenecen a las categorías I, II y a hablar cuando pertenecen a la categoría I, II y al resto[456].

---

de las organizaciones internacionales no gubernamentales, *en Revista del Consejo de Europa,* nº 124, 24 de abril de 1986, art, 1.

[454] El estatuto consultivo de las ONG ante las diferentes OIG es muy diferente, no existe un instrumento jurídico internacional que facilite las actividades y las relaciones de cooperación con las ONG. Así las Naciones Unidas dota a través del ECOSOC de un estatuto consultivo a estas organizaciones no gubernamentales; pero este estatuto consultivo no les sirve ante los diferentes organismos especializados de Naciones Unidas. Cada organismo especializado (UNESCO, FAO, OMS, OIT...entre otros), dotan a estas organizaciones de un estatuto consultivo diferente..; el Consejo de Europa... mantiene un estatuto consultivo también diferente. Véase: MERLE, M:" Le status juridique des ONG (Droit national et international)", en *Transnational Associations* 1983 (1) pp 18-20. BETTATI, M y DUPUY, P-M; *Les ONG et le Droit International.* Economica.Paris. 1986.p 278. BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations non Gouvernementales.*Bruylant. Paris. 1992. p 9.

[455] FELD, WERNER, J and JORDAN, S. R: *International Organizations. A Comparative Approach.* 2 nd. Praeger .London. 1988. pp 230-240.

[456] En la actualidad ya no existen estas categorías ya que la resolución 1296 (XLIV) ha sido modificada por la resolución 1996 /31 del Consejo Económico y Social. Véase el capítulo V de esta investigación.

d) Otras veces **la ONG pueden ser representadas oficialmente como miembros ordinarios,** es decir con un *status* de ¨ derecho común ¨ y no consultivo en ciertos órganos de organizaciones intergubernamentales. Esto se da en los sindicatos más representativos por ejemplo en la *Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo* y en el *Consejo de Administración*[456]. También esto se puede apreciar en el *Comité Económico y Social de la Comunidad Europea* (hoy Unión Europea) donde los representantes de la vida económica y social europea pueden ser los representantes cualificados de las ONG reagrupadas a escala comunitaria. Las ONG a través de sus representantes tienen entonces los mismos derechos que los otros delegados. Cuando las organizaciones no gubernamentales disponen de importantes medios técnicos financieros y jurídicos pueden participar eficazmente en una acción internacional como nos muestra la experiencia, aunque a muchos niveles se les pueda considerar como insuficientes.

1.5.1. La diversidad del fenómeno de las ONG.

Como ya apuntamos en el capítulo II el fenómeno de las ONG es heterogéneo y diverso. Así nos podemos encontrar con varios tipos de ONG, dependiendo de diferentes criterios. Si atendemos a la **naturaleza jurídica** de los miembros, la distinción por excelencia es la que diferencia entre organizaciones formadas por miembros exclusivamente privados (es decir creadas por acuerdos de naturaleza no gubernamental) o bien de **composición mixta** (es decir aquellas organizaciones que aceptan entre sus miembros a organizaciones intergubernamentales). Así nos encontramos con dos tipos de ONG a las que podríamos denominar **ONG puras y ONG mixtas**[457]. En el segundo criterio, la composición y alcance de sus miembros, en este caso las ONG pueden subdividirse en dos categorías: a) las ONG con un número limitado de miembros, a las que se les suele denominar ONG regionales, o subregionales; y b) las ONG con un número ilimitado de miembros, es decir las ONG **universales , generales o globales.**

---

[456] VELLAS,P:¨ Organisations Non Gouvernementales et Cooperation Internationale¨ en *Etudes Internationales*, Vol, nº 11,1980. pp 719-728.

[457] Véase el Capítulo II de esta investigación.

No obstante, ninguna de las categorías debe tomarse en sentido literal, ya que no siempre es fácil decir con precisión donde empieza y donde termina una región. Respecto al último tipo de **ONG universales,** algunos autores como TAYLOR[458] proponen una denominación de **ONG supraregionales** más prudente. Otros autores e instituciones utilizan el criterio geográfico y hablan de ONG del Norte y de ONG del Sur. Esta distinción no siempre es de gran ayuda, ya que existen ONG en los países industrializados con filiales en los PVD que actúan con características tanto de unas como de otras. En general, las ONG de los países industrializados (del Norte) dedican mayor atención que las ONG de los PVD (del Sur) a programas de educación para el desarrollo, de sensibilización y movilización de la opinión pública de sus países, y muchas de ellas limitan su acción en el Sur a la financiación de proyectos ejecutados por las ONG nacionales.

Las ONG no tienen sólo que clasificarse en términos de sus **alcances geográficos** sino también de conformidad con **sus funciones,** según los **objetivos, sectores especialización temática o campos de actuación** (desarrollo, medio ambiente, socorro, asistencia, derechos humanos, la mujer, entre otros).

El **criterio funcional** es el más adecuado para clasificar a las ONG internacionales. Este criterio distingue las ONG atendiendo a las funciones o finalidades que tratan de alcanzar y con qué objetivo fueron constituidas. Así podemos diferenciar entre las **ONG de funcionalidad general** y las **ONG de funcionalidad específica.** Las ONG de funcionalidad general desempeñan funciones diversificadas que afectan al conjunto de cuestiones y actividades relacionadas con **la cooperación al desarrollo y asistencia a los sectores más desfavorecidos.**

Muchos autores e instituciones han propuesto valiosas tipologías de las ONG vinculadas a la cooperación para el desarrollo, desarrollo económico y social y sostenible, medio ambiente, derechos humanos pero todavía no se ha llegado a un consenso entre los especialistas en la materia. A continuación vamos abordar superficialmente los sectores de actuación de las ONG que en nuestra opinión son los más importantes : **desarrollo, asistencia humanitaria y derechos humanos.**

---

[458]TAYLOR, P: *Non-Actors in International Politics: From Transregional to Substate Organizations*,.Westiew Press. London. 1984. pp20-21

a) Las ONG de desarrollo.

Las **ONG de desarrollo** aparecieron a comienzos del periodo de la posguerra lo hicieron generalmente con base en el norte; en los años setenta, esos grupos empezaron a surgir en el sur. Y a finales de los años ochenta, las ONG de los dos tipos habian alcanzado una posición importante en los temas de desarrollo.

Las **ONG de desarrollo** son asociaciones sin fines de lucro, constituidas para promover y llevar a cabo acciones de cooperación para el desarrollo a favor de los países del Tercer Mundo. El desarrollo de esas asociaciones no es sencillo dada la variada naturaleza de las ONG, que van desde las pequeñas **organizaciones de base** hasta las grandes contratistas de ayuda pública, organizaciones de afilación especializada y grupos a caballo entre *lo público* y *lo privado* o que en realidad, son instrumentos de los gobiernos. Las ONG de desarrollo (ONGD) se diferencian de las otras organizaciones especializadas en temas que no están directamente vinculados a problemas económicos y sociales de los países en vías de desarrollo[459]. Generalmente son autónomas e independientes de las instituciones públicas nacionales e internacionales, flexibles y conocedoras del entorno al que ayudan, procediendo sus recursos financieros básicamente de fuentes privadas (donaciones, campañas de sensibilización y de recogida de fondos, voluntariado, entre otros) y subvenciones públicas[460].

Las **ONG de desarrollo** han sido y siguen siendo los agentes de la cooperación de mayor relieve, tanto por el elevado número de ONG de desarrollo existentes y su presencia en la mayor parte de los países, como debido a la trayectoria de trabajo de dichas instituciones en acciones y proyectos de varias décadas.

Son, sin embrago, organizaciones que han sufrido grandes cambios, en especial a partir de los nuevos desafíos y presiones impuestos por el entorno, y que actualmente se ven en la necesidad de adaptarse a una situación en la que tienen que compartir y competir con otro tipo de entidades, especialmente aquellas que provienen de la actividad empresarial. En estas últimas décadas ha habido un incremento de ONG, del

---

[459] Las primeras ONG de desarrollo emergen tras la Segunda Guerra Mundial. : El Plan Marshall estableció para la reconstrucción europea las bases de lo que se considera como el modelo de desarrollo.

[460] Veáse el apartado relaciones de las ONG con los organismos de financiación de este capítulo

norte y del sur vinculadas con el desarrollo.

b) Las ONG humanitarias.

La **ayuda humanitaria,** aunque la realizan algunas ONG de desarrollo, no se puede decir que sea una actividad propia de este tipo de organizaciones, ya que la **emergencia no es desarrollo.** La **ayuda humanitaria o de emergencia** que llevan a cabo las ONG de desarrollo está directamente relacionada con catástrofes naturales y guerras. Las ONG de **asistencia humanitaria** pretende dar una respuesta rápida y eficaz ante las necesidades de la población expuesta a estas catástrofes o conflictos [461]. Las **ONG de ayuda humanitaria** son las primeras en llegar al escenario del conflicto, llevando consigo suministros de emergencia que proporcionan una importante cobertura protectora. Los gobiernos asumieron esta función en 1949, tras llegar al acuerdo de no considerar la ayuda imparcial como injerencia en los asuntos internos de lso Estados. Pese a ello, muchas organizaciones prefieren concentrarse en los desafíos técnicos derivados de la distribución de la ayuda, antes que en la protección.

El **Comité Internacional de la Cruz Roja** suele ser el primero que se presenta en el teatro de los conflictos armados internos e internacionales para ofrecer protección y asistencia a las víctimas.La **asistencia humanitaria** debe proporcionarse de conformidad con los principios de **humanidad, neutralidad e imparcialidad**[462].

La **imparcialidad** es una condición *sine qua non* para poner remedio a una situación de conflicto en el suministro de **asistencia humanitaria.** Cuanto más imparciales sean quienes conceden la asistencia, más realistas son las oportunidades de éxito. La imparcialidad significa orientarse exclusivamente por el sufrimiento de los individuos a quienes se ha de prestar socorro, así como conceder prioridad a los casos más urgentes de padecimientos. El respeto de los principios de **imparcialidad y neutralidad** permite establecer contactos con todas las partes en un conflicto y adoptar disposiciones pragmáticas idóneas.

La **neutralidad** es la libertad contra la politización de la intervención, ingrediente indispensable para toda iniciativa humanitaria con éxito.

---

[461] DE FELIPE A; RODRIGUEZ DE RIVAS, L: *Guía de la Solidaridad.* Temas de hoy. Madrid. 1995.pp103- 104.

[462] Doc. UN: " **Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas** ", en *Resolución 46/182 de la Asamblea General,* 19 de diciembre de 1991. " **Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia**".

Las Naciones Unidas cuentan con la FAO , PNUD, PMA y con la OMS para dar respuesta a los problemas de alimentación y salud en casos de catástrofes, La Comisión Europea creó en 1992 la **Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea** (ECHO) orientada hacia la ayuda humanitaria, la ayuda de emergencia y la prevención y preparación ante los desastres[463].

La **ayuda humanitaria** de las ONG es una acción desinteresada, neutra y sin motivación económica. Siguiendo a BEIGBEDER nos encontramos tres generaciones de ONG humanitarias[464] :

a) **La primera generación es la que esta basada en la fe y en la tradición cristiana de la caridad y de ayuda al prójimo.** Ella se remonta a los orígenes de la Iglesia y a las ordenes religiosas de la Edad Media. Ella esta representada actualmente por las ONG confesionales. Como ejemplo podemos citar **El Consejo Ecuménico de las Iglesias, Caritas Internacional, la Federación Luterana Mundial** entre otras.

b)La segunda generación emerge en 1863 con el **Movimiento Internacional de la Cruz Roja** de inspiración cristiana, pero este Movimiento no es una ONG religiosa. **La Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna** [465]es la organización más grande del mundo dedicada a la ayuda humanitaria. Esta organización se creó (en 1863) con la finalidad esencial de prestar asistencia a las víctimas de los conflictos armados, tanto a través del desarrollo de normas jurídicas de protección, por medio de la codificación de derecho humanitario, como de su propia acción humanitaria, en pro de los que se vieran afectados por la violencia armada. El CICR obedece a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia establecidos en los estatutos de la **Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja** al realizar operaciones de asistencia y protección humanitaria, el CIRC respeta estos principios así como las condiciones establecidas por el derecho humanitario internacional para las actividades de socorro a favor de las víctimas de los conflictos armados.

c) La **tercera generación,** es la puesta en marcha por la ONG **Médicos Sin Fronteras,** creada a partir de 1960, esta ONG defiende y practica " el derecho y el

---

[463]Idem , p 105. MAESSO, M: " Ayuda Humanitaria ". Boletín Económico de ICE nº 2452.Del 24 al 30 de Abril de 1995. pp 81-87.

[464] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations non Gouvernementales*. Bruylant. Bruselas. 1992.pp69-74.

[465]Idem. BEIGBEDER Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and organizations.Op, cit,* pp 62-75.

deber de injerencia humanitaria internacional "

Las tres generaciones de **ONG humanitarias** trabajan en la actualidad en actividades sobre el terreno. La **ayuda humanitaria** también se puede realizar a través de la transferencia de fondos, de equipos y alimentos o de recursos humanos.

Las **organizaciones no gubernamentales de derechos humanos** (ONGDH) son asociaciones privadas, que se organizan formalmente y que voluntariamente asumen la misión de inspeccionar públicamente el respeto de los derechos humanos de un Estado. Las ONG de derechos humanos (ONGDH) [466]trabajan en la denuncia de la violación de los derechos humanos en el mundo y en la defensa de estos derechos.

Sin pretender hacer una descripción exhaustiva de las distintas clases de ONGDH que en la actualidad existen, y sólo a título ilustrativo, a continuación agruparemos estas instituciones en diferentes categorías. Como ya hemos dicho, las ONGDH, con el propósito de alcanzar una mayor especialización, suelen autoimponerse limitaciones específicas y bien definidas en relación con el ámbito en que se desempeñan, lo que se denomina: mandato general de la ONG. En el mandato se refleja los intereses de la organización, los cuales pueden ser múltiples y además, en muchos casos, podrán variar dependiendo de las circunstancias y la evolución del contexto político en que se encuentren.

Por ejemplo, si en un Estado se rompe el orden constitucional y se producen masivas y graves violaciones de los derechos humanos, las prioridades y la agenda de las ONG deberá ajustarse para responder eficazmente a la nueva realidad. En este sentido y de acuerdo con su mandato general, las ONGDH han sido clasificadas en dos grandes categorías:

a) **Defensa, Denuncia y Documentación:** las ONGDH que trabajan exclusivamente en está área normalmente persiguen satisfacer una necesidad urgente e inmediata a corto plazo.

b) **Educación, Promoción y Documentación:** estas ONGDH apuntan a objetivos de mediano y largo plazo y se proponen la modificación,

[466] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations non Gouvernementales. Op,cit.*pp 88-131.

reforma o eliminación de las causas que originan las violaciones y los abusos de los derechos humanos.

Aunque parezca evidente, hay que destacar que uno de los elementos centrales que distingue a estas organizaciones no gubernamentales de otras instituciones de derechos humanos, es su total independencia frente al Estado. Podemos citar como ejemplo a **Amnistía Internacional** (1961)[467].

Se trata precisamente de ser **organizaciones no gubernamentales** y su valor principal es que tienen la capacidad para fiscalizar, objetiva e independientemente, los actos gubernamentales que puedan tener consecuencias negativas para la plena vigencia de los derechos humanos. Lo anterior no quiere decir que en determinadas circunstancias y frente a un gobierno que muestre sensibilidad y real voluntad política para corregir abusos a los derechos humanos, y por ejemplo, introducir reformas legislativas tendientes a prevenir ciertas violaciones, las ONGDH no puedan formular propuestas alternativas y mantener grados de **colaboración** y **coordinación con las** autoridades estatales.

Las ONGDH realizan su labor a través de **campañas de sensibilización** de la opinión pública, presión a los gobiernos, realización de estudios e informes, entre otros.

2. Principales actividades de las ONG.

En la **actuación** de las ONG también nos encontramos con una gran diversidad dependiendo del sector de actividad de las ONG (desarrollo, denuncia o defensa de los derechos humanos, asistencia humanitaria, entre otros). Se pueden distinguir varios aspectos en cuanto a dicha actuación, según el enfoque, objetivos a cumplir, forma práctica de realización, infraestructura organizativa entre otros [468]. En general las ONG operan directamente con los objetivos de desarrollo y hacen llegar sus fondos a

---

[467] Para más información sobre la acción de las ONG de derechos humanos véase : RODLEY: "Le rôle d'une organisation non gouvernementale comme Amnesty International au sein des organisations intergouvernementales."en BETTATI, M y DUPUY, P-M: *Les ONG et le Droit International.* Economica. Paris.1986. pp 127-152.

[468] ORTEGA CARPIO, Mª-L: *Las ONGD y la Crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica.* Iepala. Madrid. 1994. pp 122-133.

los responsables directos. Las ONG cuentan con personal que se encarga del seguimiento periódico de los objetivos que se han propuesto. La relación directa entre la ONG de los PVD y la de los países industrializados aumenta la eficacia de la actuación de la acción . Respecto a los objetivos primordiales a cumplir, podemos señalar varios tipos o tendencias:

1. Los que basan su **acción en actividades de formación y educación**, a través de cursos de formación, desarrollo agrícola, desarrollo sostenible, protección de los derechos humanos, protección del medio ambiente, entre otros.

2. Aquellas que se **limitan a enviar recursos donde son más necesitados,** sin dar mayor importancia a su utilización: escuelas, hospitales, infraestructuras, entre otros.

3. Aquellas que optan por una **posición intermedia** o combinada, de las anteriormente citadas. Es decir, conceden mayor importancia a **la formación y educación** pero sin carácter prioritario y tratan de difundir una imagen desigual entre los países industrializados y los PVD.

4. Aquellas que desempeñan **actividades de socorro humanitario,** es decir prestan ayuda y asistencia: en los conflictos armados, los grupos de riesgo tales como los desplazados, los refugiados, los desaparecidos, los niños o los apátridas, y en las catástrofes cualquiera que sea su origen .

5. Aquellas que realizan **actividades de asistencia médica** y acciones de salud a favor de los grupos más vulnerables.

2.1. Campos de Acción y Formas de Trabajo de las ONG.

Destacaremos a continuación algunas de las principales actividades de las ONG: apoyo a programas y proyectos (de desarrollo, de refugiados y desplazados, de alfabetización, de minusvalidos, de fortalecimiento de la sociedad civil, de protección

de derechos humanos,de protección del medioambiente, entre otros), **educación para el desarrollo, canalización de la ayuda** (de desarrollo, de emergencia y humanitaria), **envío de voluntarios.**

La labor de todas las ONG[469] tienen dos vertientes principales, diferenciadas y complementarias. Por una parte, la **cooperación** propiamente dicha, es decir, las acciones que desarrollan directa o indirectamente en los países en desarrollo y en sus propios países. Por otra, la tarea destinada a **sensibilizar** a las sociedades de origen y a sus gobiernos sobre la necesidad de la **cooperación para el desarrollo** y sobre la forma más eficaz y solidaria de llevarla a cabo. Aunque hay organizaciones no gubernamentales que se dedican con exclusividad a uno u otro campo de acción la mayoría conjuga ambos en su labor[470]. Las actividades de las ONG de los países industrializados se distribuyen de la siguiente manera:

a) Realización de proyectos y programas (de desarrollo, etc.).
b) Ayuda alimentaria.
c) Ayuda de emergencia.
d) Sensibilización y Concienciación de la sociedad (educación para el desarrollo).
e) Investigación y estudios (sobre cooperación y/ o subdesarrollo, refugiados, situación de la mujer, violación de los derechos humanos, entre otros).
f) Formación (seminarios, cursos de voluntarios)
g) Promoción del voluntariado. Envió de voluntarios.
h) Promoción y gestión de servicios. Reivindicación de los mismos.
i) Participación y control público.
j) Otros.

[469] El término común ONG es frecuentemente completarlo con una " D" de Desarrollo para distinguir a las ONG que trabajan en temas de desarrollo en el Sur y que llevan a cabo trabajos de desarrollo y educación en el Norte (trabajo con los mendigos en Europa, cuidado de los ancianos, derechos civiles, enfermos de SIDA, toxicómanos , entre otros)

[470] MAGADOUX, A; ROCA, D: *Las ONG y la cooperación para el desarrollo.* Cruz Roja Española. Madrid. 1989.p 24

2. Programas y proyectos.

Los proyectos constituyen el elemento central de **la cooperación no gubernamental para el desarrollo**, aunque en muchos casos las ONG de los países industrializados no ejecutan las tareas sobre el terreno, sino que actúan como expertos, técnicos. La actividad principal desarrollada por las ONG es la **ejecución de programas y proyectos de desarrollo** con los países del Tercer Mundo y en los países en vías de desarrollo (PVD). La evolución de las ONG, desde una relación exclusivamente asistencial con los PVD hacia otra de **cooperación para el desarrollo**, significa para muchas de las ONG el cambio de unas relaciones desiguales entre donantes y beneficiarios de la ayuda hacia una relación de "socios" con **derechos** y **obligaciones** mutuas[471].

Actualmente la relación entre las ONG de los países industrializados y las ONG de los PVD se establece a través de programas o proyectos de desarrollo.

Si se tiene en cuenta además la ayuda de emergencia[472], la ayuda alimentaria y el envió de voluntarios casi el 60 % de las actividades de las ONG se dirigen a apoyar acciones en los países del Tercer Mundo. Las acciones de desarrollo se concentran en América Latina, en Africa, en Asia y en Oceanía. Los sectores prioritarios en los que se centran estas actividades son los siguientes:

- Salud.
- Educación.
- Desarrollo rural.
- Desarrollo sostenible.
- Derechos humanos.
- Medio ambiente.

---

[471] GRANDA, G; LUZT, M-O: *Las Organizaciones no Gubernamentales en la Cooperación para el Desarrollo.* CIDEAL. Madrid. 1988.p22

[472] Se refiere a la cooperación puntual que realizan las ONG para subsanar situaciones urgentes, tales como las derivadas de desastres naturales (terremotos, volcanes, inundaciones, sequías, entre otros) epidemias, guerras.

- Sector vivienda.
- Promoción de la mujer.

Menor atención dedican las ONG a los sectores de desarrollo industrial y tecnología y los que se refieren a la cultura popular.

2.3. La ayuda humanitaria y la ayuda alimentaria.

La **ayuda humanitaria** se ha convertido en una de las pocas acciones internacionales para responder a los grandes peligros suscitados tanto por lo conflictos étnicos y religiosos como por las catástrofes naturales- terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas -, provocadas por la naturaleza.

Un aspecto muy importante de las ONG es su capacidad para reaccionar con rapidez y eficacia a las urgencias. La **ayuda de emergencia** y la **ayuda alimentaria** se refiere a la cooperación puntual que realizan las ONG para subsanar situaciones urgentes, tales como las derivadas de desastres naturales, guerras, hambruna, epidemias, entre otras. La ayuda humanitaria, aunque la realizan algunas ONG de desarrollo, no se puede decir que sea una actividad propia de este tipo de organizaciones, ya que la emergencia no es desarrollo.

En la última década la ayuda **humanitaria** ha ido adquiriendo mucha relevancia. Dentro del campo de la **cooperación internacional,** se empieza a diferenciar **organizaciones de ayuda al desarrollo, organizaciones de ayuda humanitaria o de emergencia y las organizaciones de asistencia humanitaria**. a **asistencia humanitaria** halla su razón de ser en el principio universalmente reconocido de que todo ser humano tiene el derecho a la vida con todas sus consecuencias, derecho que justifica la acción de la comunidad internacional para defenderlo[473].

En los últimos años se ha podido constatar la enorme capacidad de las ONG para movilizar a la opinión pública frente a casos de catástrofes naturales, guerras,

ocurridas en los PVD. Actualmente los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales acuden cada vez más a las ONG para la realización de dichas acciones, ya que a diferencia de los gobiernos nacionales sus motivaciones son puramente humanitarias.

Se acude a estas ONG, por las ventajas que ofrecen como canalizadoras de esta ayuda, considerando su **operatividad y flexibilidad** administrativa que les permite actuar con extrema rapidez y conocimiento del terreno para llegar a los sectores de la población más necesitados.

La **ayuda de urgencia** casi siempre contiene un elemento importante de ayuda alimentaria, en la que se moviliza importantes cantidades de recursos: alimentos, vestidos, medicamentos, entre otros. En un primer momento la **ayuda alimentaria** se encontraba exclusivamente ligada a la ayuda de urgencia. No obstante, hacia finales de los años sesenta comienza a tomar otra dimensión que podría calificarse de más estructural, a raíz de la preocupación que surge en Europa por los problemas de nutrición en los PVD. Desde entonces, la ayuda alimentaria no sólo constituye una ayuda de carácter coyuntural, sino una forma más permanente de ayuda al desarrollo[474].

En el Informe del PNUD de 1993 [475]nos dice que las ONG pueden aportar cinco importantes aspectos positivos a las tareas de emergencia y de socorro:

1) **Advertencia de desastres.** Con una amplia red de contactos sobre el terreno, las ONG están en buenas condiciones para señalar a la atención de la comunidad internacional las urgencias existentes o inminentes, lo cual resulta especialmente vital cuando el gobierno opta por minimizar la emergencia o excluir a los organismos bilaterales o multilaterales.

2) **Promoción de la acción internacional.** Después de sus alertas, las ONG pueden ejercer presión sobre los gobiernos y las OIG para que estos

---

[473] MEZZALAMA, F: " Investigación sobre la Relación entre la Asistencia Humanitaria y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz " .Citado por JIU/REP/95/6. Dependencia Común de Inspección. Naciones Unidas Ginebra 1995. P 14, párrafo 13

[474] GRANDA, G; LUZT, M-O: *Op, cit*, p 36.

[475]PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano . PNUD. Nueva York. 1993. p111

incrementen los recursos que destinan a las emergencias, a veces mediante consorcios internacionales.

3) **Respuesta rápida.** Las ONG, que no se ven frenadas por las limitaciones burocráticas, pueden actuar, por lo general, mucho más rápidamente que los organismos oficiales. Las ONG son menos susceptibles a las presiones políticas, y a veces actúan en los casos en que los gobiernos prohiben las intervenciones de organismos gubernamentales o multilaterales, como ocurrió en Camboya a finales de la década de los setenta y en Eritrea y Tiger a principios de la década de los ochenta. En Somalia, organizaciones como CARE, Cruz Roja, Save the Children, Concern y Médicos Sin Fronteras permanecieron en el país después de que los organismos internacionales se marcharan de él, incluso durante periodos de intensos combates. En la actualidad estas ONG se encargan de gran parte de la distribución de alimentos en esos países.

4) **Cooperación con organizaciones autóctonas.** Por lo general, las ONG locales, que son más sensibles a las necesidades locales, administran mejor la ayuda de urgencia. Las ONG han logrado utilizar sus contactos existentes de forma positiva y ayudado a aumentar la capacidad de los grupos locales cuando ha hecho falta.

5) **Preparación contra los desastres.** Casi todos los desastres afectan más a los pobres, a la gente que vive en tierras marginales con gran probabilidad de sufrir inundaciones o en casas de adobe que se desmoronan en los terremotos.

2.4. Sensibilización y concienciación de la sociedad: Educación para el Desarrollo.

La acción que realizan las ONG no se limita, en materia de cooperación para el desarrollo, a sus actividades en el Tercer Mundo (programas, proyectos, ayuda financiara, alimentaria, técnica y de emergencia o urgencia), sino que también desarrollan actividades de sensibilización y concienciación de la población de los países desarrollados respecto a los problemas del Tercer Mundo.

La necesidad de concienciar a la sociedad de los problemas que tiene el Tercer Mundo es indispensable, para que la sociedad de los países desarrollados se involucren y participen en las acciones llevadas a cabo por las ONG. Para adquirir esa conciencia a nivel individual y colectivo es imprescindible informarse y formarse sobre la realidad de estos países. Cuanto más informada y formada está la conciencia individual y colectiva, más profunda y radical es la acción. Una opinión pública bien informada y formada sobre los problemas de los PVD y los países del Tercer Mundo se convierte en un formidable medio de presión [476]. La desinformación y la falta de formación sobre estos temas se convierten en factores de reproducción de la cultura de la ceguera y del olvido.

Debido a esto, las acciones de las ONG de los países industrializados están centradas en dos puntos diferentes y complementarios a la vez: la **cooperación** propiamente dicha y la **sensibilización de la sociedad**[477]. La mayoría de las ONG de los países industrializados combinan estas dos actividades.

La **actividad de sensibilización** en los países industrializados es la denominada "educación para el desarrollo " y trata de concienciar a la sociedad sobre la necesidad de la cooperación y sobre los problemas del subdesarrollo, y sus raíces, para conseguir el compromiso y hasta la movilidad de recursos (financieros, humanos y políticos)[478]. La educación para el desarrollo y la sensibilización de la opinión pública[479]en muchas ONG de los países industrializados es uno de los objetivos que marca su acción y repercute por tanto en la estructura interna de la misma. Las vías para hacer este trabajo son muy diversas, desde la propaganda hasta la celebración de distintos eventos.

La **educación para el desarrollo** tiene también una proyección política interna en los propios países desarrollados, pues los valores que alimentan las propuestas de las ONG tienden a afirmar el papel de la sociedad civil. Según OFOGO:

---

[476]DÍAZ-SALAZAR, R: *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte- Sur*. Hoac. Madrid.1996.p222

[477]ORTEGA CARPIO, Mª.- L: *Op, cit*, pp 67-74. GRANDA, G; LUZT M-O: *Op, cit*, pp 33-35.

[478] MAGADOUX, A; ROCA, D: *Op, cit*, p 25

[479] DE FELIPE, A ; RODRÍGUEZ DE RIVAS, L: *Guía de la Solidaridad*. Temas de hoy. Madrid. 1995. p106

> " la educación para el desarrollo es una educación global. ... Esta labor sin duda es una educación para una ciudadanía global. ... todo lo que ocurre fuera de nuestras fronteras siempre afecta a nuestras vidas, de una forma u otra. " [480]

Los medios que suelen utilizar las ONG para este fin suelen ser generalmente precarios y descoordinados. Esta tarea se desarrolla de diferentes maneras, desde la difusión de sus acciones y los principios que las guían, pasando por la comunicación interna con sus bases y simpatizantes, hasta la realización de cursos de formación, seminarios, talleres, conferencias, encuentros, videos, publicaciones y folletos, programas de sensibilización para diferentes sectores de la comunidad, como escuelas, colectivos sindicales, y vecinales entre otros[481]. Estas actividades representan casi una cuarta parte del total de las acciones de las ONG.

La mayoría de estas actividades de sensibilización van dirigidas a las instituciones de enseñanza primaria y secundaria, y en menor medida a las universidades y otros centros de educación superior.[482]

Las campañas financieras se conciben cada vez más no sólo como un recurso indispensable para obtener fondos, sino también como un aspecto de la tarea de sensibilización sobre las necesidades y problemas del desarrollo.

GRANDA y LUTZ [483] proponen en función del contenido educativo, los objetivos que buscan las ONG. El modelo de educación que proponen es el siguiente:

a) Proporcionar información relativa al Tercer Mundo a distintos grupos-objetivo (políticos, empresarios, educadores, periodistas, escolares , entre otros) .
b) Hacer tomar conciencia y contribuir a un cambio de mentalidad , como consecuencia de la asimilación de esa información.

---

[480] OFOGO, B: " La Educación para el Desarrollo en 1993", en *Directorio de ONG para el Desarrollo 1994.* Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Madrid. 1994. pp235-242
[481] Comité de Enlace de ONGD Comunidad Europea: Grupo de Educación para el Desarrollo. *Educación para el Cambio. Educación de base para el desarrollo en Europa.* Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Madrid. 1994.
[482] GRANDA G; LUZT, M-O: *Op, cit,* p 75.
[483] Idem, p 34 .

c) Hacer tomar posición de manera activa y pública sobre ciertas cuestiones y problemas específicos.

A través de las más variadas formas, las ONG de los países industrializados realizan distintas actividades de educación para el desarrollo, tales como[484]:

1) Integración de los temas de desarrollo del Tercer Mundo en los sistemas de enseñanza.
2) Necesidad de una participación activa e idónea de los medios de comunicación de masas en la educación para el desarrollo.
3) Participación de los sectores organizados de la sociedad
4) La sensibilización basada en las acciones directas de las ONG con los PVD.
5) Promoción de iniciativas locales.

ORTEGA CARPIO[485] propone un modelo de educación para el Desarrollo que llama causal, y que debe recoger las siguientes actividades:

a) **Informar:** Difundir información relativa a las situaciones de extrema pobreza en los países pobres y poner de manifiesto las desigualdades existentes.
b) **Educar:** Fomentar en las personas un proceso de reflexión analítica y critica de la información recibida.
c) **Concienciar:** Conciencia a las personas de su situación, sus límites y sus posibilidades, y la de los otros. Este proceso permite evaluar estas situaciones con criterios de justicia y solidaridad.
d) **Para el compromiso y la participación:** Incitar y comprometer a las personas a abordar los problemas del desarrollo.

Sin embargo ningún agente, ni gubernamental ni no gubernamental, realiza en la actualidad un verdadero programa de educación para el desarrollo. O no se hace o en el mejor de los casos, se quedan en la actividad de informar.

---

[484] Idem, pp 34-35.
[485] ORTEGA CARPIO, Mª.- L: *Op, cit*, pp 189-191.

El papel de las ONG en este punto se basa fundamentalmente en el incremento de la solidaridad social a todos los niveles y en el de encauzarla a través de la acción voluntaria.

2.5. Actividades de investigación y estudio.

Este es el tercer sector prioritario en que se centran las actividades de las ONG (de los países industrializados). Esta actividad surge motivada por el desconocimiento generalizado de la realidad y problemática del Tercer Mundo, de los países en vías de desarrollo (PVD), y como medida de apoyo a las acciones de educación para el desarrollo y la formación de especialistas y expertos. Los temas de estudio e investigación son amplios ya que abarcan todos los sectores de la vida humana (problemas de desarrollo, alimentación, eduación, sanidad, sequias, producción, cooperativismo, fortalecimiento de la sociedad civil, violación de los derechos humanos, desarrollo integral, deuda externa, medio ambiente, mantenimiento de la paz, seguridad y desarme, protección de la sociedad civil en conlictos armados, desplazados, entre otros).

Las actividades de investigación también son muy importantes en el sector de **asistencia humanitaria**. Mientras que la participación de las ONG en las situaciones de emergencia complejas se da en el **plano operacional**, una contribución de las instituciones de investigación y de las universidades se efectúa a nivel de la **toma de decisiones.** Como ejemplo podemos citar la conferencia, organizada por la **Universidad de Princeton ,** copatrocinada por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), por la **Internacional Peace Academy** y la **Woodrow Wilson School of Public and International Affaires,** es un foro de esa naturaleza que ha hecho un gran aporte. En esta conferencia, los jefes de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas disertaron sobre el tema de cómo vincular las actividades humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz y a alentaron a las fuerzas armadas humanitarias y a las de mantenimiento de la paz a cooperar unas con otras, complementando así los respectivos mandos.

Las ONG no son sólo un instrumento privilegiado de detección de necesidades, sino también son un instrunento útil para la realización de estudios e investigaciones

más profundos sobre las mismas. Dichos estudios e investigaciones suelen cubrir campos de colaboración con los Estados (Administración Pública) y las OIG.

2.6. Envío de voluntarios al Tercer Mundo.

Otras de las actividades fundamentales de muchas ONG de los países industrializados es la capacitación y envió de voluntarios a países en vías de desarrollo. La creación de la mayoría de las ONG de los países de la Unión Europea (UE) se remonta a los años sesenta, época de la descolonización africana. Uno de los principales problemas con los que se encontraban las naciones africanas recién independizadas era la insuficiencias de cuadros técnicos calificados, condición indispensable para su desarrollo.

Inicialmente el voluntariado constituía un equipo técnico y especializado que asumía la puesta en marcha y ejecución de los proyectos de desarrollo. Actualmente en cambio, su papel es formar y capacitar al personal en los PVD para poder ser relevados después de un tiempo por personal nacional. Este cambio del rol tradicional al moderno lo describió el ex - Comisario Europeo de Desarrollo, E. Pisani , de la siguiente forma[486]:

"Pasar de sostener la herramienta a sostener la mano que pone en marcha la herramienta"

Dentro de las actividades que realiza el voluntario están por una parte, la de apoyar proyectos de desarrollo en los PVD así como, tras la experiencia adquirida, realizar acciones de sensibilización en sus países. Es fundamental que en los proyectos en que intervienen los voluntarios, su concepción, elaboración y gestión estén a cargo de la propia población beneficiaria; la función del voluntariado debe ser tan sólo la de poner a disposición de la población su competencia técnica.

El trabajo realizado por los voluntarios en los PVD debe llevarse a cabo en estrecha relación con la población beneficiaria. Tras el trabajo y experiencias de los

[486] GRANDA G; LUZT, M-O: *Op, cit,* 1988.p 32

voluntarios en los PVD, la mayoría de las ONG a su regreso promueven su participación en varias actividades, tales como: a) información, y formación de voluntarios, b) participación en acciones de educación para el desarrollo, c) realización de talleres y seminarios, entre otros[487].

2.7. Participación y control público.

Otra actividad importante de las ONG es la participación en la **toma de decisiones** y **formulación de políticas**[488] por las ONG a nivel estatal (de las diferentes Administraciones Públicas) e internacional. Asimismo las ONG intentan controlar los diferentes servicios existentes en su ámbito territorial (nacional, regional e internacional); control que se centra principalmente en aspectos cualitativos de cada servicio y sector de actividad .

3.Los Roles de las Organizaciones no Gubernamentales como respuesta a las necesidades de la sociedad civil.

La presencia y la participación de las ONG en la sociedad nacional e internacional de nuestro tiempo es un hecho contrastado. Las ONG intervienen ,y se hacen notar cada día con más frecuencia, en los distintos sectores de la vida humana ; ayudando en la gestión social de la diversidad humana, impulsando la democracia y fortaleciendo a la sociedad civil u ofreciendo herramientas de reflexión[489]. Se pueden distinguir, siguiendo a JARRE, cinco funciones principales que desarrollan las entidades no lucrativas lucrativas, asociaciones y fundaciones. Nosotros vamos a implantar las mismas funciones de las asociaciones y fundaciones que propone JARRE pero ampliaremos el sector de las ONG, a las uniones formales de las ONG y de las fundaciones, a las **federaciones transnacionales de las ONG** y a las redes de ONG : a) la **función de aportar innovaciones**; b) la **función de prestar servicios,** c) la **función de actuar como defensores,** d) la **función de garantizar valores,** e) la **función de "estructura innovadora"**[490]

---

[487] Idem, p 33

[488] Véase el apartado 8, 8.1, y 8.2 de este capítulo.

[489] CABRA DE LUNA, Miguel Angel: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio.Enfoque económico,sociologico y jurídico*. Escuela Libre Editorial. Madrid,1998. p 45.

[490] JARRE , D: "La iniciativa social y humanitaria en Europa Occidental ", en DE LORENZO GARCÍA, R; CABRA DE LUNA, M.A; GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ,E: *Las Entidades no Lucrativas de Carácter Social y Humanitario*. La Ley. Madrid, 1991. pp 93-106.

a) La **función de aportar innovaciones.** Esta es una de las funciones más importantes de las ONG. Debido a su naturaleza, son mucho más libres en la toma de decisiones y métodos de trabajo que las estructura burocráticas, y por consiguiente infinitamente más flexibles en sus enfoques de los nuevos problemas que surgen en la sociedad, de las situaciones de peligro y las necesidades cambiantes de grupos específicos o de pueblos enteros. Su potencial **innovador** se manifiesta con frecuencia en respuestas total y absolutamente nuevas y originales a los problemas o en la aplicación de instrumentos y métodos conocidos en circunstancias o en casos particulares en los que no habían sido todavía utilizadas[491]. Con frecuencia las ONG combinan la introducción de métodos originales con la aplicación de un espíritu de empresa, lo que puede hacer que sus acciones sean particularmente eficaces[492].

b) La **función de prestar servicios.** Para muchas ONG y fundaciones, la función de prestar servicios es la que predomina, muchas veces es su razón de ser. La prestación de servicios requiere una serie de recursos, para cuya obtención es preciso contar con el apoyo de una serie de personas y / o instituciones. La capacidad de ejecución de los planes de la ONG dependerá, por lo tanto, de la receptividad e impacto que genere su mensaje entre los posibles donantes y colaboradores. Si la financiación es privada, proveniente de personas individuales donantes o a través de las cuotas de sus propios socios, proporcionará además autonomía operativa y de opinión frente a las directrices y políticas impuestas por los financiadores institucionales: las Agencias Gubernamentales de Cooperación de los gobiernos del Norte así como de las organizaciones intergubernamentales (la Unión Europea o las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas); o por las propias ONG.

---

[491] Evaluation of NGO Involvementin the International Year of The Child: What for the child tomorrow?. New York.1980.(Doc.80/13NGO/I y c/120.).

[492] CABRA DE LUNA M. A y DE LORENZO GARCIA , R: " La constelación de las entidades no lucrativas : El Tercer Sector " en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M; DE LORENZO GARCÍA , R; CABRA DE LUNA, M-A y otros: *El Sector no Lucrativo en España.* Fundación ONCE. Escuela Libre Editorial , Madrid, 1993. p 34.

c) La **función de actuar como defensores.** Esta es una de las principales funciones de las ONG aunque haya grande variaciones en cuanto a su compromiso en este tipo de actividades. El objetivo es influir en la política logrando cambios legislativos, asegurando una mayor participación en los recursos o estimulando a los organismos públicos para que desarrollen de forma más completa las decisiones políticas y mejores en consecuencia la dispensación de servicios[493].

Muchas ONG y federaciones de ONG actúan principalmente como defensoras de un grupo particular y protegen y/o sostienen los intereses de ese ¨ grupo objetivo ¨ en sectores bastante específicos de los campos: económico, cultural, educativo, salud, derechos humanos, entre otros. La función de actuar como defensor o mejor dicho como grupo de presión constituye una de las características de las ONG, fundaciones y federaciones de ONG, aunque haya grandes variaciones en cuanto a su compromiso en un tipo determinado de actividades.

d) La **función de garantizar valores**. Por su propia naturaleza, su estructura particular y su orientación, así como por sus actividades especificas, preservan y propagan los principios de iniciativa, de voluntariado, de participación, depluralismo, aunque también defienden los principios democráticos de la protección de los intereses de las minorías, de la necesidad de satisfacer las carencias de los débiles y de trabajar en pro de la cooperación al desarrollo a favor de los pueblos más desfavorecidos del mundo.

e) La **función de ¨ estructura mediadora ¨**. Las ONG desempeñan la importante función de ¨ estructura mediadora ¨ entre el individuo dentro de la esfera privada y las instituciones complejas de la vida pública. De este modo hacen de intermediarios entre estas dos esferas y, al mismo tiempo, de medio de defensa contra la amenaza de la alienación y la soledad del

[493] JONHSON, N: *El Estado de Bienestar en transición: la teoría y práctica del pluralismo de bienestar.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. 1990. p 154.

> individuo rodeado de estructuras técnicas despersonalizadas.[494] Al estimular a a la persona aislada y a veces pasiva para que se convierta en un miembro activo de la sociedad, para que asuma sus responsabilidades, tanto con respecto a sí misma como con respecto a la comunidad, para participar activamnete en los procesos de decisión dentro de los ambitos político , cultural, social, economico y civico, las ONG constituyen verdaderas escuelas de democracia[495].

A continuación vamos a citar algunos ejemplos de los diferentes papeles que desempeñan las ONG: prestadoras de servicios, defensoras, estructuras mediadoras

En Africa existe un gran interés dentro de la comunidad de ONG por desarrollar las habilidades necesarias para convertirse en eficaces defensores de políticas a favor de las comunidades que representan. En Zimbabwe, se han organizado grupos de trabajo para asistir a las ONG con el fin de lograr coaliciones en torno a varios temas y ejercer cierta influencia en el gobierno y los donantes acerca de temas concernientes a la mujer, medio ambiente, cooperativismo, entre otros.

Por ejemplo el **Consejo Eclesiástico de Africa en Nairobi** ha organizado grupos de trabajo para los *trabajadores del desarrollo eclesiástico en todo Africa*, haciendo hincapié sobre todo en que dichos trabajadores se comprometan con la política de defensa. Las iglesias representan una fuerza potencialmente muy importante ya que llega a muchas comunidades. Este poder demostró ser muy evidente en Kenia, donde el **Consejo Eclesiástico de Nainal** ha desempeñado un papel clave en los esfuerzos para lograr la apertura política[496].

4. Las relaciones de las ONG y los Gobiernos.

El crecimiento de la sociedad civil y la expansión del sector de las organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo no se hubiera producido de

---

[494] ANGULO, J y NAVARRO, J: "Los Movimientos Sociales y Comunitarios entre el Bienestar Social"en *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.* Documentación Social, nº 71. Madrid, 1988.

[495] JARRE, D: *Op, cit,* pp 93-106

[496] GORDON DRABEK, A: " Organizaciones no Gubernamentales : ¿ esperamos demasiado?" en FINCONG (Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones no Gubernamentales) nº 5. 1993.pp78-84

no haber habido un aumento paralelo en el reconocimiento de los gobiernos acerca del importante papel que cumplen los protagonistas **no estatales.** Las relaciones de las ONG con los gobiernos son complejas y contradictorias. Es claro que las ONG recibieron mayor apoyo debido a su capacidad de apoyar las actividades de desarrollo en esferas y grupos a que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales no podían llegar, particularmente las comunidades más desfavorecidas a nivel nacional. Las ONG no tienen el deseo de suplantar al Estado o competir con él en las actividades de desarrollo; por el contrario, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, la mayoría de las organizaciones continúan manteniendo una intensa relación e interacción con los gobiernos. Las ONG son los instrumentos más adecuados para afrontar los graves problemas de desigualdad y pobreza en el mundo que son - como sabemos ya - la base social de múltiples conflictos nacionalistas, étnicos y religiosos. Además, se argumenta también que las ONG asumen tareas que los países en vías de desarrollo (PVD) no saben resolver y que se concentran en áreas como la prevención social, la ayuda directa a los pobres (asociaciones benéficas), la salud, la enseñanza básica, la defensa de los derechos humanos, la defensa, entre otros.

Las ONG tienen unas relaciones comunes con los gobiernos con los cuales a veces operan y otras entran en conflicto. La capacidad de las ONG para promover el desarrollo participativo está muy influida por la naturaleza del gobierno. Cuando los gobiernos han sido fuertes y autoritarios, una de las principales contribuciones de las ONG ha sido mantener viva la democracia participativa. En muchos países de América Latina y en Filipinas bajo Marcos, las ONG mantuvieron y apoyaron toda gama de movimientos populares de oposición a los excesos de los Estados de seguridad nacional y se ocuparon de cuestiones de pobreza al nivel local.

Cuando los gobiernos hostiles son débiles, las ONG tienen muchas posibilidades para promover el desarrollo participativo a través de proyectos sociales y económicos. Si el gobierno central no practica un control firme, es posible que las administraciones regionales y locales tengan más capacidad y disposición para trabajar con las ONG, especialmente cuando las intervenciones de estas últimas tienen éxito y cuentan con el apoyo del pueblo.

Los gobiernos fuertes que acogen complacidos a las ONG pueden parecer

ideales, pero la situación deja mucho que desear ya que los gobiernos fuertes tienen firmes opiniones preconcebidas acerca de los que deben hacer loas ONG. Estos gobiernos consideran que las ONG sirven para tapar huecos y poner parches cuando los servicios sociales son insuficientes, en lugar de promover un tipo diferente de desarrollo.

En la última década, la cuestión de cómo deben colaborar las ONG y los gobiernos se ha visto agudizada por la adopción generalizada de **programas de ajuste estructural**. Se ha recurrido a las ONG de todo el mundo para mitigar los efectos negativos de esos programas, además de hacerse cargo de algunos servicios sociales que los gobiernos ya no pueden financiar. Esto ha ocurrido en países como Ghana, Gambia, Guatemala y Uganda. En estos países las ONG han aceptado cooperar, a menudo porque de esta manera obtenían fondos gubernamentales y fondos de las agencias de cooperación de los países industrializados.

En algunos de los PVD los gobiernos han creado sus propias ONG para atraer fondos internacionales[497]. En esta misma dirección nos encontramos con algunas ONG que no son tan no gubernamentales como parecen. Aunque oficialmente son independientes, pueden tener vínculos con el gobierno. En Zimbabwe hay tres ONG que tienen vínculos estrechísimos con el partido gobernante: el **Fondo del presidente, la Supervivencia del niño** (patrocinada por la esposa del presidente) y el **Fondo para el desarrollo de Zimbabwe** (tutelado por los vicepresidentes del país).

En Filipinas también nos encontramos con ONG inspiradas por el Gobierno, a las que se llama GRINGO, algunas de las cuales se crearon para apoyar los objetivos de políticos nacionales y locales, y otras para actuar como contrapartes de donantes extranjeros que necesitaban que una parte de su ayuda se canalizara por conducto de ONG. La mayoría de las ONG se inspiran por una idea de voluntariedad sin fines de lucro, algunas son en realidad empresas comerciales disfrazadas. Por ejemplo, varias ONG de las India se han establecido como consultorías que trabajan (cobrando

[497] PÖTER, B: "Regímenes Internacionales , Organizaciones No Gubernamentales y la Sociedad Civil: ¿Alternativas a las organizaciones mundiales ? " en IRIBARREN VALDES, C; VARGAS QUIROZ , C (Coord): *Las Naciones Unidas en la Nueva Sociedad Internacional* . Fundación Friedrich Ebert. Barcelona.1995.pp 187-195

honorarios) con el sector voluntario[498].

En algunos casos el **ámbito internacional** constituye el modo más eficaz de funcionamiento de las ONG como lo demuestran **Amnistía Internacional, Greepeace,** entre otras.

Muchas de las cuestiones que interesan a las ONG son de alcance mundial, y a menudo quienes mejor se pueden ocupar de ellas son las ONG auténticamente internacionales. Una de las ONG más conocidas y respetadas es **Amnistía Internacional.** Al denunciar infatigablemente las infracciones de los derechos humanos y hacerlas públicas ha demostrado sobradamente el poder de la información para proteger los derechos humanos de las personas físicas y de los grupos[499].

Esas ONG envían importantes fondos a los países en desarrollo, al igual que ocurre con las diversas organizaciones nacionales de **Save the Children,** lo hacen además de ayudar en sus propios países. O, al igual que ocurre con las **OXFAM** (Oxford Commitee for Famine Relief) , gastan sus fondos casi exclusivamente en países en desarrollo[500]. Las relaciones de las ONG con los gobiernos (lo que se aplica a casi todos los aspectos de las ONG) se caracterizan por su enorme diversidad. La experiencia varía no sólo de un país a otro, sino entre los distintos sectores de un país, y entre los distintos niveles, local, y nacional. En unos casos, las ONG han venido cooperando activamente con los gobiernos durante mucho tiempo en la prestación de servicios sociales y la elaboración de programas; en otros casos, esta cooperación acaba de empezar.

Los gobiernos y las ONG pueden mantener relaciones **operacionales** muy positivas, o por el contrario unas relaciones combativas y de desconfianza. Asimismo es posible que los gobiernos hayan definido claramente sus políticas y procedimientos por lo que respecta a la cooperación con las ONG o que apenas hayan prestado atención a su labor. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas ocupan una situación intermedia dentro de esta diversidad. Su mandato consiste en colaborar con los

---

[498] PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1993. PNUD Nueva York. 1993. p99.
[499] Idem, p100.
[500] Ibídem

gobiernos miembros y apoyar los programas de desarrollo de los gobiernos[501].

4.1. La relación de las ONG con los gobiernos del Sur.

Como ya hemos apuntado antes, una de las funciones de las ONG es la de actuar como agentes de desarrollo, prestadores de servicios y socorros, activistas políticos, defensores de los derechos humanos, defensores de la democracia entre otras.

Además de cubrir todas estas expectativas, las ONG se enfrentan con serios problemas en las sociedades en las que actúan a los que deben adaptarse, o desaparecer ante ellos. Este el caso de los países sudafricanos al igual que los de otras regiones de Africa. En un país como Mozambique o cualquier otro país que haya atravesado recientemente serios conflictos civiles, las ONG están destinadas a cambiar su condición de organizaciones de ayuda de emergencia para convertirse en promotores de programas de desarrollo a largo plazo.

Dado que los **proyectos de desarrollo** se ejecutan en el ámbito de la soberanía de los países del Sur, es inevitable para las ONG de cooperación tener que tratar con sus gobiernos.

Casi todas las ONG de los PVD dependen de las ONG de los países industrializados para su financiación. Es usual que las ONG de los países industrializados califiquen esa vinculación de " asociación" . Pero desde la perspectiva de los países en vías de desarrollo esa relación suele diferir mucho de la igualdad que implica el término.

Es necesario para que la asociación funcione que los organismos donantes y los receptores compartan una perspectiva común de desarrollo, ésta es la mejor forma de que la asociación funcione. En la asociación es necesario que ambas partes tengan el mismo poder, es decir que las relaciones sean armoniosas, y que cada parte no sólo se comprometa a realizar su cometido, sino que lo hagan. Por una parte las ONG de los países industrializados canalizan fondos y las ONG de los PVD deben cumplir con las

[501] MEZZALAMA., F; SCHUM, S: *Op, cit*, p 42.

normas de información, gestión y contabilidad que exigen los donantes .[502] En la práctica se producen relaciones de desigualdad, en las que las condiciones no se cumplen.

Para los gobiernos de los países en vías de desarrollo (PVD) y los del Tercer Mundo las acciones de las ONG presentan la ventaja de ser más fáciles de limitar, condicionar, reconducir o incluso anular, que las desarrolladas mediante la cooperación bilateral con los gobiernos de los países industrializados. Retirar el visado a un cooperante de una ONG extranjera, no autorizar o rechazar un proyecto no gubernamental, tiene menos consecuencias que hacer lo mismo con un cooperante o un experto oficial o rechazar un proyecto apoyado por un gobierno. Por otra parte, en caso de relaciones tensas o difíciles con un gobierno europeo, con los Estados Unidos o con Canadá, las ONG suelen ser un puente para que un país en desarrollo siga recibiendo diversas formas de cooperación. Ya que como señala KNOTT[503] las ONG pueden servir a los intereses gubernamentales. La eficacia de las ONG es a veces la única al no levantar sospechas de tipo político en los países en que actúan y sirven de puente de entrada a dichas actuaciones gubernamentales. Con frecuencia se ataca a ciertas ONG de ser el caballo de Troya de sus respectivos gobiernos, y el caso es puesto de manifiesto en las ONG norteamericanas, acusadas de organizaciones imperialistas.

Muchas ONG de los países industrializados **ejecutan sus propios programas** en los países en vías de desarrollo, como ocurre con **CARE, el Plan International y World Vision** en los Estados Unidos y **Action Aid , Save the Children** y **OXFAM** en el Reino Unido. Pero la tendencia se orienta a distanciarse de la participación directa y a trabajar en asociación con ONG y organizaciones populares de los países en vías de desarrollo. En el Reino Unido existe esta práctica en algunas de la ONG de mayor tamaño, como **Christian Aid y CAFOD,** al igual que ocurre con **NOVID** en los Países Bajos y organizaciones religiosas de Alemania y de los países escandinavos[504] .

---

[502] PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1993. PNUD Nueva York. 1993. p104.
[503] KNOTT, J.E: *Freedom Of Association: A Study Of The Role Of International Non- Governmental Organizations In The Development Process Of Emerging Countries.* Union of International Association. Bruselas . 1972. p 25.
[504] PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1993. PNUD Nueva York. 1993. p100.

5. Hacia una mejor coordinación entre las ONG.

Lo que ha caracterizado a las ONG en las dos últimas décadas del siglo XX es una cierta confusión, una ignorancia reciproca de sus funciones y de su trabajo, un cierto sentido de competencia y una gran ausencia de comunicación, incluso en los casos en que varias ONG de los países industrializados trabajan en un mismo país del Sur. Esto ha llevado a las ONG a **coordinar** su trabajo, sus esfuerzos y a **cooperar** entre ellas para facilitar sus actividades en los países en vías de desarrollo[505]. Asimismo a medida que madura el sector de las ONG, se establecen nuevas organizaciones **intermediarias** (coordinadoras, redes, entre otras) que prestan apoyo a los intereses sectoriales y regionales de las ONG.

5.1. Del trabajo aislado a las uniones, coaliciones, federaciones y redes.

La modalidad de actuación de las ONG ha variado sustancialmente en la ultima década del siglo XX, forzada por la necesidad de lograr una mayor interrelación entre las organizaciones que persiguen fines similares e incrementar las posibilidades de llegar a las acciones llevadas a cabo, tanto en términos geográficos, como de temas, sectores de actividad y otros problemas que se les plantean a las ONG.

Esto ha llevado a un gran número de ONG a asociarse en coaliciones o en federaciones o a constituir redes, bien sea en términos temporales o permanentes, ya sea para desarrollar un programa o proyecto específico, o para intercambiar información y experiencias, o coordinar acciones en una determinada área geográfica o simplemente para mejorar la calidad de su trabajo.

Esta nueva modalidad de relaciones entre las ONG de los países industrializados y las ONG de los países en vías de desarrollo (Sur) no es un cambio sin importancia; ya

---

[505]SPEECKAERT, G-.P: "Les efforts systématiques de la cooperation entre organizations internationales non gouvernementales" , en *Associations Internationales*, 1957, n°1. p 29. STOSIC, BORKO. D: *Les Organisations Non Gouvernementales et le Nations Unies.* Droz. Genéve. 1964. pp 135-142 . BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and organizations. The Right and duty to humanitarian assitance.* Martinus Nihoff Publisher . 1991. pp 94- 100 RITCHIE, C: "Coordinate? Cooperate? Harmonie? NGO Policy and Operational Coalitions." en WEISS G.T GORDENKER, L: *NGOs, The UN, and Global Governance.* Lynne Rienner Publisher. London 1996. pp181- 188.

que éste supone la cesión de autonomía a favor de llegar a aproximaciones consensuadas entre varios organismos, y una aproximación a una escala diferente, mayor, a los problemas a los que se enfrentan estas organizaciones. Así mismo este cambio también supone algunas modificaciones internas de organización y adecuación a una modalidad de gestión compartida.

5. 1.1. Uniones formales de ONG.

La dispersión de esfuerzos y la voluntad de los gobiernos y de las instituciones internacionales y financieras, para evitar tener que dialogar con un gran número de interlocutores, han llevado a las ONG internacionales y nacionales a orientarse hacia una **coordinación de sus esfuerzos,** hacia su participación en comités nacionales **o regionales de coordinación.** La principal función es crear uniones entre las ONG según sectores de actividad o según sectores de actuación, es **coordinar sus actividades** y evitar que las ONG actúen de manera dispersa y que compitan entre ellas. Las ONG se unen para luchar conjuntamente para el logro de objetivos comunes e influir en los gobiernos y organizaciones intergubernamentales. Este hecho cuenta con una gran historia. Algunas uniones de ONG se crearon hace ya más de un siglo. El **Congreso Mundial de Veterinarios** (creado en 1863), el **Consejo Internacional de Mujeres** (CIM creado en 1888), la **Alianza Cooperativa Mundial** (creada en 1895), el **Consejo Internacional de Enfermeras** (creado en 1899). En este siglo la lista incluiría un gran número de ONG, sólo vamos a citar algunas tales como la **Internacional Socialista de Mujeres** (creada en 1907) la **Unión de Asociaciones Internacionales** (creada en 1910), la **Unión Mundial de las Organizaciones Femeninas Católicas** (UMOFC creada en 1910[506]), la **Liga Internacional de Derechos Humanos** (creada en 1942), la **Unión Internacional de Arquitectos** (creada en 1948), la **Sociedad Internacional para el Desarrollo** (creada en 1957), el **Consejo Internacional de Agencias Benévolas** (creado en 1962) y por supuesto el propio **INTERPHIL** (creado en 1969) entre otras.

Dentro de las uniones nos encontramos a la **Unión de Asociaciones Internacionales** (UAI). Creo que es una ONG muy significativa ya que en ella se unen ONG que no están especializados en ningún sector en particular. La UAI tiene por

objeto facilitar la evolución de la red mundial de organizaciones sin fines de lucro, especialmente las ONG u organizaciones benéficas, y promover la comprensión de la forma en que los organismos internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, representan intereses válidos en todas las esferas del quehacer o las creencias de los seres humanos.

Además la UAI procura que esas iniciativas se desarrollen y se equilibren recíprocamente en forma creadora a fin de dar respuesta a los problemas mundiales, para lo cual recoge información sobre esos organismos y sus relaciones. La UAI trata de ensayar medios más eficaces y prácticos para exponer esa información como factor catalizador del surgimiento de organizaciones más adecuadas, y se propone promover investigaciones sobre los problemas jurídicos, administrativos y de otra índole comunes a esas asociaciones internacionales, especialmente en sus contactos con los órganos intergubernamentales. En la actualidad la UAI está integrada por 136 miembros (profesores de relaciones internacionales y diplomáticos, dirigentes de asociaciones, entre otros) pertenecientes a 37 países[507].

Las **uniones** de los grandes consejos científicos comprende esencialmente a los organismos en los que la UNESCO suscitó su creación, con el fin de tener un instrumento de coordinación entre las actividades realizadas por estos consejos científicos[508]. Uno de los ejemplos más significativos de las uniones científicas es **el Consejo Internacional de Uniones Científicas** [509] (CIUC) fundado en 1934 para fomentar la actividad científica internacional que facilite el progreso científico y tecnológico en beneficio de la humanidad, mejorar la coordinación de las actividades de sus miembros, estimular y proyectar programas internacionales interdisciplinarios y actuar como órgano consultivo en cuestiones que interesen a la comunidad científica internacional.

---

[506] Doc. ECOSOC: E/C.2/1995/2. *Op, cit*, p 265.

[507] Doc. ECOSOC.: " Informe cuadrienal sobres las actividades de las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social como entidades consultivas de las categorías I y II . Informes cuadrienales de 1990 a 1993.NACIONES UNIDAS. Del 2 de diciembre de 1994. p 43 Citado por E/C.2/1995/2/Add.2.

[508] Véase el Capítulo VIII " Relaciones de colaboración de las ONG con las UNESCO de esta investigación.

[509] El Consejo Internacional de Uniones Científicas fue fundado en 1919 como el Consejo de Investigación Internacional, empezó a promover y a coordinar la ciencia internacional. Véase: SPEECKAERT, G.P: *Les 1978 Organisations Internationales fondées depuis le congrès de Vienne*. Union des Associations Internationales. Brussels. 1957. p 48.

El CIUC tiene dos categorías de miembros. Por una parte, existen 23 uniones científicas internacionales que promueven individualmente la cooperación en una sola esfera de la ciencia mediante la organización de congresos y reuniones científicas, publicaciones, tareas de normalización y nomenclatura; por la otra, son miembros 92 entidades científicas nacionales que son academias de ciencias o consejos de investigación a nivel nacional y desempeñan importantes papeles en el desarrollo nacional de sus países. El Consejo es único en su género por reunir a estas dos categorías, un hecho que le asegura un amplio espectro de idoneidad científica que permite a sus miembros afrontar importantes problemas internacionales e interdisciplinarios que ninguno podría afrontar por sí sólo. Esto se logra en especial mediante la creación de órganos interdisciplinarios, de los cuales en la actualidad existen 24. El CIUC también tiene 29 asociados científicos y regionales y ha tomado varias iniciativas importantes que se están desarrollando en colaboración con la UNESCO, la OMM y la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO[510].

La **Asociación Internacional para la Libertad Religiosa** fue fundada en 1900 como agrupación de individuos y grupos que comparten un compromiso de trabajaren pro de la libertad de religión o creencia mediante la comprensión y la colaboración interconfesional. La **Asociación Internacional para la Libertad Religiosa** cuenta con 80 grupos miembros, 10 filiales nacionales y miembros individuales en 35 países[511]. **Asociación Internacional para la Libertad Religiosa** esta reconocida como entidad de carácter consultivo general ante el ECOSOC[512].

La **Unión Mundial de las Organizaciones Femeninas Católicas** tiene como objetivo la promoción del adelanto de la mujer y la contribución de la mujer católica a las comunidades eclesiásticas y laicas. Fundada en 1910, cuenta con 90 organizaciones nacionales afiliadas de 60 países, que representan a todos los continentes, y cuatro organizaciones internacionales.

---

[510] Doc. ECOSOC: E/C.2/1995 /2. *Op, cit.* p 109.
[511] Estos datos corresponden a 1995.
[512] Doc. ECOSOC-" Informes cuadrienales de 1992 a 1995. Informes presentados p por conducto del Secretario General de conformidad con la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 26 de julio de 1996". Del 6 de marzo de 1997. NACIONES UNIDAS. Nueva York. 1997. p19. Citado como E/ C.2/1997/2/Add.2.

La **Alianza Baptista Mundial** es una organización mundial de creyentes compuesta por 188 convenciones y uniones bautistas que totalizan casi 41 millones de creyentes bautizados, lo cual representa una comunidad de aproximadamente 100 millones de bautistas en todo el mundo. La **Alianza Baptista Mundial** proclama los evangelios, satisface las necesidades humanas, fortalece la amistad, promueve la educación y el desarrollo confesional, estimula las acciones de cooperación y presta su voz a la defensa de los derechos humanos y la libertad de religión[513].

La **Unión Internacional de Estudiantes** es una organización coordinadora única en su tipo, que abarca 124 uniones nacionales de estudiantes demás de 97 países y territorios del mundo.[514] Se calcula que a través de estas instituciones están representados unos 25 millones de estudiantes, lo cual hace de la UIE la estructura estudiantil más grande del mundo. La UIE apoya y promueve el derecho de todos los jóvenes a la educación primaria, secundaria y superior; la libertad académica y los derechos de los estudiantes; el respeto de los derechos humanos; el mejoramiento de las normas de educación; la erradicación del analfabetismo; la paz, el alivio de la tensión ,el desarme , la seguridad mundial; las soluciones a los problemas mundiales graves; la erradicación de todas las formas de discriminación; el respeto de los valores y las tradiciones humanistas; la cooperación entre los estudiantes y los demás sectores de la sociedad. La Unión Internacional de Estudiantes tiene estatuto consultivo de carácter especial ante el ECOSOC[515].

La **Asociación Mundial de Mujeres Árabes** es una organización mundial que tiene más de ocho millones de miembros en 65 países. La Asociación tiene por objeto elevar el nivel de vida y de educación de la mujeres y la familia en todo el mundo mediante proyectos y cursos de capacitación para el desarrollo de la comunidad; promover la buena voluntad ,la amistad y la comprensión entre las mujeres de todo el mundo; trabajar para mitigar la pobreza y la enfermedad y para proteger y preservar la salud; promover y estimular la educación ; crear iguales oportunidades para la mujer

---

[513]Idem, p44.

[514]Doc. ECOSOC- *Examen de los Informes cuadrienales presentados por las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social como entidades de carácter general y de carácter consultivo especial. Informes cuadrienales de 1992 a 1995.* NACIONES UNIDAS. 1997. p22. Citado por E/C.2/1997/3.

[515] Ibídem.

eliminando la discriminación ,y servir de foro sobre asuntos internacionales para las mujeres rurales: hablando en su nombre con una voz informada en los consejos del mundo[516].

La **Alianza Cooperativa Internacional** es una organización no gubernamental muy importante que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. La ACI agrupa a 230 organizaciones de 100 países que representan a más de 730 millones de personas[517].Los objetivos de la ACI son promover y fortalecer las cooperativas autónomas en todo el mundo, promover y proteger los valores y principios cooperativos, facilitar el desarrollo de relaciones económicas y de otras relaciones mutuamente beneficiosas entre sus organizaciones miembros y adelantar el progreso económico y social de los pueblos, contribuyendo así a la paz y la seguridad internacionales[518].La ACI cuenta con las siguientes organizaciones especializadas: **Comité de Agricultura de la ACI**; la **Asociación Bancaria Cooperativa Internacional** (ICBA); el **Comité de Consumidores de la ACI, la Organización Internacional de Cooperativas de Energía,** el **Comité de Pesca de la ACI**, la **Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos** (ICMIF), la **Organización Internacional de Turismo Cooperativo y Asociado** (TICA), la **Organización Internacional para el Comercio Distributivo Cooperativo entre Consumidores** (INTERCOOP), el **Comité Internacional de Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicio** (CICOPA). La **Alianza Cooperativa Internacional** (ACI), disfruta del *estatuto consultivo de carácter general* (anterior Categoría I) ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y tiene, así mismo, relaciones de *cooperación formales* con la FAO, UNESCO, OIEA UNICEF y ONUDI.

Esta tendencia a unirse las ONG no sólo se observa a **nivel temático** sino que a éste se le puede unir el **criterio geográfico**. Así nos encontramos también con uniones regionales y con uniones nacionales o locales de ONG. Como hemos dicho antes este fenómeno se observa también a nivel nacional, en España, Francia, Estados Unidos, en la mayoría de los países industrializados y en vías de desarrollo, en los que se han creado organismos de coordinación y se han celebrado reuniones de trabajo que

---

[516] Doc.ECOSC: E/C.2/1995/2/Add.2. *Op.cit*, p 32.

[517] Doc. ECOSOC: *"Informe Cuadrienal sobre las Actividades de las Organizaciones no Gubernamentales Reconocidas por el Consejo Económico y Social como Entidades Consultivas de las Categorías I y II"* Informes cuadrienales de 1990 a 1993. Informes preparados por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social de 23 de mayo de 1968. (Doc. ECOSOC del Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales citado por E/C.2/1995/2). del 16 de diciembre de 1994. Naciones Unidas. Nueva York 1995. p 103.

permiten a los representantes de las ONG utilizar un mismo lenguaje e intercambiar experiencias e información y tener un único interlocutor que represente a las ONG frente al Gobierno. En 1980 se pone en marcha la creación de la Coordinadora de ONG de desarrollo española, proceso que culmina en 1986[519] . En España también hay una coordinadora de ONG de defensa del medio ambiente (CODA).

Hemos de señalar que la existencia de una única plataforma que agrupa a la mayoría de las ONG es un hecho bastante singular entre los países del CAD[520]. En el resto de los países desarrollados las **ONG de desarrollo** se agrupan **en coordinadoras** de ideología política o religiosa afín.

Algunos de los ejemplos más significativos en nuestra opinión de **uniones a nivel regional** es **la Coalición de ONG Asiáticas en pro de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural** (ANGOC)[521]. Fundada en 1979, durante la preparación para la *Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural,* con el objetivo de ayudar a los pobres de Asia, hacer conocer sus necesidades y expresar los valores y perspectivas asiáticas. La **Coalición no Gubernamental de Asia pro Reforma Agraria y Desarrollo Rural** es una organización que abarca 24 redes regionales y nacionales e instituciones locales de 10 países asiáticos (Bangladesh, filipinas, la India, Indonesia, el Japón, Malasia, Nepal, el Pakistán, Sir Lanka y Tailandia[522]. Sus cuatro programas principales abarcan el desarrollo sostenible, el desarrollo institucional de las ONG, el diálogo en materia de políticas y educación y los proyectos especiales. ANGOC colabora tanto con redes de ONG como con donantes asociados, organiza una amplia gama de reuniones y sirve de centro regional para el intercambio de

---

[518] Pagina Web de la Alianza Cooperativa Internacional del 5 de mayo de 1998. http://www.ica.org

[519] La Coordinadora de ONGD es una federación que agrupa a 90 ONG que trabajan en cooperación internacional para el desarrollo. La Coordinadora se fundó en 1986 por diez organizaciones con el ánimo de promover la acción conjunta en la cooperación con los pueblos del Tercer Mundo. Véase: ORTEGA CARPIO , Mª , L: *Op, cit,* pp157-160 y pp178 - 181.Cordinadora de ONGD: *Directorio de ONG para el Desarrollo.* Madrid. 1994. GRANDA G; LUZT , M-O: *Op, cit,* , p 80. GUTIÉRREZ SOLSONA, F: Análisis de la Cooperación Española (Excluidos los Créditos Fad), en MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A (Cood*): Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo* .CIP. Icara. Barcelona. 1995. p 379.

[520] Development Assistance Committee (DAC): Repport 1994. Paris. 1995..

[521] GORDENKER, L y WEIS, G-T: "Pluralizing Global Governance: Analitical Approaches and Dimension", *Op, cit.* p27.

[522] Doc. ECOSOC:" Informes cuadrienales de 1992 a 1995. Informes presentados p por conducto del Secretario General de conformidad con la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 26 de julio de 1996". Del 6 de marzo de 1997. NACIONES UNIDAS. Nueva York. 1997. p13. Citado como E/ C.2/1997/2/Add.2.

información. Actualmente, la Coalición ha sido reconocida por el Consejo como entidad de carácter consultivo especial y recibió en 1990 el Premio al Desarrollo de los Recursos Humanos otorgado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacifico.

La FAO propició la constitución de esta y otras redes de ONG que se ocupan de cuestiones relacionadas con el desarrollo rural. Otras coaliciones de ONG a nivel regional son la **Society for Participatory Research in Asia** (PRIA), la **Saving Development Movement** (SDM Zimbabwe)[523].

Estas uniones de ONG se forman a menudo para repartir sus actividades en una misma **región geográfica**. Las ONG de la Unión Europea, por su parte, han sentido la necesidad de agruparse en varios niveles dentro del contexto geográfico y político para hacerse oír mejor aunando sus voces y para hacer valer mejor sus intereses específicos. En el plano general, es el " **Comité Europeo de las Asociaciones de Interés General**" (CEDAG) el que defiende la causa del sector asociativo en toda su diversidad y en su totalidad transectorial [524]. Desde 1982, existe ante la Unión Europea un **Comité de Enlace de las ONG** que representa a la totalidad de los países miembros. Por otra parte, encontramos en el ámbito de la Unión Europea otras redes sectoriales (comisión de coordinación de las ONG de desarrollo, de juventud, de mujeres, de derechos humanos, etc), agrupaciones europeas especializadas (como ejemplo, COFACE para las ONG familiares, etc), así como estructuras europeas deuna sola "familia de ONG", como por ejemplo, Euro Caritas o la oficina de coordinación de las sociedades europeas de la Cruz Roja en Bruselas[525].

En Europa también se ha creado el **Centro de Fundaciones Europeas** (CFE creado en Bruselas en 1989). Creado por siete de las principales fundaciones europeas, el CEF aporta ventajas y servicios prácticos a unos 120 órganos de financiación que actúan en Europa y a más de 5.000 asociados y organizaciones afiliadas vinculadas

---

[523] Ibidem.
[524] JARRE , D: "La iniciativa social y humanitaria en Europa Occidental ", en DE LORENZO GARCÍA, R; CABRA DE LUNA, M.A; GIMENEZ-REYNA RODRIGUEZ,E: Op,cit, pp 102-103.
[525] Idem,p 103.

entre sí por centros encargados del establecimiento de redes[526]. El CEF es una asociación dirigida por sus miembros que promueve las fundaciones y colectivos de ciudadanos en el desarrollo de la Nueva Europa. El CEF tiene como objetivo primordial fortalecer la conciencia paneuropea acerca de la importancia de las fundaciones y las actividades colectivas e institucionales de concesión de subvenciones. Desde entonces el CFE ha ofrecido apoyo práctico y experiencia de primera mano; es más, el Centro y sus miembros fundadores se comprometieron a desempeñar esa tarea. Antes de ese momento no funcionaba ninguna fundación en Europa central y oriental. Sin embargo no podemos dejar de reconocer los conocimientos y experiencias aportados por Occidente a través de las instituciones, fundaciones y consorcios y particulares con anterioridad a la fecha de 1989, tales como: la **Fundación Ford, la Fundación Alexander Von Humboldt,** la **Körber Stiftung,** el **Fondo German Marshall,** la **familia Rokefeller, George Soros y** la **Fundación Cultural Europea** entre otros[527].

El CEF actúa **facilitando los intercambios de información** europeos e internacionales, ayudando a desarrollar mecanismos efectivos para encauzar el apoyo del sector privado allí donde más se necesite, promoviendo programas de cooperación a nivel transnacional, nacional e incluso regional, y local. Además sirve de enlace entre los órganos de financiación independientes y las instituciones clave de la Unión Europea.

Para el CEF es una prioridad el fomentar el nuevo espíritu de conciencia sociopolítica y económica a nivel paneuropeo, pues tiene el convencimiento de que la mejor forma de abordar ciertos problemas es canalizándolos a través de instituciones privadas y no mediante programas de ayuda y subvenciones estatales[528].

Además de existir estas **organizaciones de coordinación a nivel nacional, regional e internacional** se ha creado una organización " **Private Agencies Collaborating Together** , inc. (PACT) que presta amplios servicios y proporciona

---

[526] Entre los miembros españoles del CFE hay que citar: La Fundación Bilbao Vizcaya, la Fundación "La Caixa", la Fundación MAPFRE, la Fundación ONCE, la Fundación Santa María y la Agregación Nacional de Fundaciones para la Promoción de la Acción Social "Luis Vives ".

[527] KEMP, E: " Construcción de la sociedad civil : papel de las fundaciones en la Europa central y oriental " , en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.* nº 103. 1996 pp 229-241

[528] Ibídem.

recursos e información para ayudar a las ONG a perfeccionar sus capacidades de gestión y formulación de programas. El objetivo principal de PACT es contribuir al progreso de las sociedades civiles, en las que los ciudadanos puedan expresar sus intereses, intercambiar información, luchar por el logro de objetivos comunes e influir sobre los Gobiernos. PACT ayuda a forjar vínculos entre las ONG locales, regionales e internacionales y entre las ONG y los gobiernos, los donantes, los medios de difusión y la comunidad empresarial. Como resultado de ello, las ONG acrecientan sus recursos y sus esferas de influencia y toman conciencia de que trabajar en conjunto las hace más fuertes. A medida que madura el sector de las ONG, se establecen nuevas organizaciones intermediarias que prestan apoyo a los intereses sectoriales y regionales de las ONG. PACT ha tomado la iniciativa en lo que respecta a fortalecer a esos grupos de apoyo mediante la transferencia de conocimientos prácticos y técnicos a las organizaciones administrativas locales[529]. La formación de formadores es un componente integral y permanente de la estrategia del PACT, y el resultado es el fortalecimiento de la base de recursos humanos a nivel local. PACT sabe que la realización de inversiones socialmente responsables para reforzarla base de recursos humanos y la tarea rectora de la comunidad afianza los impulsos democráticos.

Asimismo el PACT ayuda a las ONG a ampliar sus recursos financieros mediante **la canalización de fondos** desde las organizaciones donantes, el diseño de mecanismos de donación subsidiarios, el establecimiento de nuevos vínculos y fuentes de financiación y el fortalecimiento de las capacidades locales de recaudación de fondos.

En Africa meridional, por ejemplo, un equipo de tareas de PACT desempeña la función de **coordinador e intermediario de servicios de información** y apoyo entre las ONG del norte y del sur para promover esferas prioritarias del desarrollo institucional, la creación de redes, los sistemas de comunicaciones e información, la colaboración y los intercambios de experiencias y la promoción de sus objetivos en el norte[530].

---

[529]Doc. ECOSOC: *Informe cuadrienales sobre las actividades de las organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social como entidades de carácter general y de carácter consultivo especial. Informes cuadrienales de 1992 a 1995.* NACIONES UNIDAS. 1997. p 59. Citado por E/C.2/1997/2/Add.1.

[530]PACT: Private Agencies Collaborating Together ", Nueva York, 1990, pp 1-5. Citado en MEZZALAMA, F; SCHUM, S: *Cooperación con las ONG: Actividades operacionales para el desarrollo*

5.1.2. Federaciones transnacionales de ONG.

Si la asociación es una agrupación sólo de personas naturales para unos, también personas jurídicas para otros, la federación es una asociación de asociaciones, que puede incluso hacerse más compleja, diferenciándose al efecto entre las asociaciones de individuos, las asociaciones generales (que permiten en su seno tanto a personas físicas como a personas jurídicas), la federación de asociaciones y la unión de federaciones. Este esquema lo podemos trasladar a nivel internacional. Así nos encontramos con algunas federaciones transnacionales de ONG como son: **International Save The Children Alliance,** la **Federación OXFAM,** la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja,** la **Federación Sindical Mundial, Amnistía Internacional**, entre otras[531].

International Save The Children Alliance, es una federación de 25 organizaciones nacionales que trabajan en más de 100 países de todo el mundo. Todo su trabajo se basa en los **derechos de los niños**, propugnados primero por los derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas.

International Save The Children Alliance se ocupa más que otra ONG internacional de promover y facilitar la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y la labor del Comité del Niño. Como parte de esa tarea, mantiene actividades de colaboración con cientos de otras ONG nacionales e internacionales en todo el mundo. La Alianza brinda asistencia para establecer y desarrollar asociaciones nacionales de ONG que se dedican a crear conciencia sobre el tema, para promover la ratificación de la Convención y establecer las primeras medidas jurídicas y administrativas para su aplicación; y para suministrar información adicional y observaciones al Comité de los Derechos del Niño a fin de complementar los informes periódicos de los Estados partes. Esta federación también brinda asesoramiento y asistencia a los gobiernos nacionales en la formulación de las políticas y medidas legislativas, administrativas y de otra índole, necesarias para aplicar los derechos reconocidos en la Convención[532].

---

del Sistema de las Naciones Unidas con las Organizaciones no Gubernamentales y Gobiernos a nivel popular y a nivel nacional. Dependencia Común de Inspección. NACIONES UNIDAS. Ginebra.1993. p 84.

[531] GORDENKER, L y WEIS, G -T: "Pluralizing Global Governance: Analitical Aprproaches and Dimension", *Op, cit.* pp27-28.

[532] Doc. ECOSOC: E/C.2/1997/2/Add.1. *Op, cit,* pp 31-32

La **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** es una organización internacional **con fines humanitarios** compuesta por 163 **Sociedades Nacionales**. La Federación cuenta con una Secretaría Central en Suiza y numerosas delegaciones en todo el mundo. No tiene carácter político, confesional ni racial y su objetivo general es " inspirar, estimular, facilitar y ampliar la acción humanitaria de las **Sociedades Nacionales** con miras a aliviar y prevenir el sufrimiento humano , y aportar así su contribución al mantenimiento y a la promoción de la paz en el mundo . La Federación dispone de una red única para cumplir estas funciones. La Federación fomenta y facilita las actividades de las Sociedades miembros, promueve el establecimiento y desarrollo de nuevas Sociedades y desempeña una función operacional en las acciones internacionales de socorro en casos de desastres[533].

La **Federación Sindical Mundial,** es una **organización sindical internacional** con sede en Praga[534]. La FSM tiene oficinas regionales en América del Norte y del Sur, Africa y Asia y trabaja junto con 11 sindicatos internacionales que abarca varias industrias y servicios.

La **Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales** se fundó en 1930 para reunir a las mujeres de negocios y profesionales en todas las partes del mundo independientemente de su raza, de su nacionalidad o su religión. Su propósito es lograr una igualdad de oportunidades para todas las mujeres en la vida económica, civil, y política de las sociedades en que viven, para eliminar la discriminación por razones de sexo. Su objetivo es alentar la **educación** y la **formación** de la mujer en una profesión para que adquiera idoneidad para la producción de ingresos, mejorar su situación y asegurarle mayores oportunidades de empleo en todos los niveles. El objetivo ha sido la independencia económica " para las

---

[533] CABRA DE LUNA M- A: " La Cruz Roja Española " en RODRÍGUEZ -PIÑERO y BRAVO FERRER, DE LORENZO GARCÍA, R y otros: *Op,cit,* p424.

[534] La Federación Internacional Sindicatos dependiente de la II Internacional, surgió en Copenhage en 1901. Agrupaba a los sindicatos unidos a los socialistas. Al separarse de ellos los comunistas formaron la Federación Sindical Mundial (creada en 1945) que agrupaba a los sindicatos soviéticos ya organizaciones sindicales de China, Mexico, USA, Francia, Inglaterra. Pronto se dividió por las divergencias entre los comunitas, y los sindicatos estadounidenses. En 1947, los sindicatos europeos aceptaron el Plan Marsall, al que se oponian los comunistas, de ayuda para Europa, y se separaron de la FSM formado la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. La FSM es desde entonces una federación de sindicatos comunistas.

mujeres de todo el mundo, con acceso a capital y a recursos , así como a la formación"[535].

Entre las federaciones **regionales de asociaciones internacionales** nos encontramos a las siguientes organizaciones: la " **Federación de Instituciones Internacionales Semioficiales y Privadas** ", establecida en Ginebra (1929) y la " **Federación de Asociaciones Internacionales** " establecida en Bélgica (1949)[536].

Las federaciones no intervienen en los programas ni en las actividades de las ONG ni en la concertación ni en la coordinación de las actividades propias de las ONG nacionales. Las ONG afiliadas a la federación tienen su propia autonomía a la hora de recaudar fondos y desarrollar sus propios proyectos. Aunque los miembros de las federaciones se encuentran periódicamente para discutir problemas comunes, cada miembro nacional de la federación mantiene su propia autonomía[537]. Las federaciones transnacionales de ONG intentan frecuentemente presentar un frente unido cuando presentan políticas y/ o defienden políticas ante las OIG y los Estados.

Estas federaciones desempeñan generalmente un papel puramente local y pragmático: ellas ayudan a las ONG a instalarse en una ciudad o país en cuestión, defienden y representan los intereses comunes de sus miembros ante las autoridades del país huésped; además se esfuerzan en mejorar las condiciones para la creación de ONG y en facilitar la entrada, la residencia y la autorización de trabajo de su personal extranjero: también se ocupan de la situación fiscal de las ONG y de su personal, así como de la comunicación y la transferencia de fondos entre otros.

5.1.3. Redes de ONG.

Entre las ONG existen diferencias culturales e históricas - como se puede apreciar en los capítulos I y II de esta investigación- además existen distintos niveles de responsabilidad y acciones según su pertenencia al sector público y privado y a la

---

[535] Doc.ECOSOC: E/C.2/1995/2). *Op, cit*, p127.
[536]STOSIC, BORKO, D: *Op, cit*, p 140; BEIGBEDER Y: *Le Rôle International des Organsations Non Gouvernementales.Op, cit*, p45
[537]GORDENKER, L y WEIS, G-T: "Pluralizing Global Governance: Analitical Approaches and Dimension", *Op, cit.* p28

sociedad civil. En su amplia mayoría las ONG aparecen como entidades individuales y competitivas, con puntos de vista diferenciados. Esto es debido, en gran medida, a la diversidad de los problemas que abordan, pero también a que los esfuerzos por recaudar fondos en un sistema altamente competitivo, como las agencias de financiación, favorecen la competencia entre las ONG. Para tener una visión clara del desarrollo en función del papel que cumplen en él; quienes están directamente implicados en las acciones que se llevan a cabo se benefician más directamente de las iniciativas si éstas tienen éxito, pero también cargan con las consecuencias en caso de fracaso. También es esencial establecer estructuras y directrices de colaboración, especialmente a nivel local, nacional, regional e internacional.

Durante décadas, las ONG internacionales han llevado a cabo sus proyectos y programas en una misma región, o en un mismo país o a escasos kilómetros y se han ignorado por completo. Ninguna de las ONG internacionales supo tomar la iniciativa para establecer un contacto con las restantes ONG, para poder intercambiar información, compartir experiencias y conocimientos que les hubiese permitido progresar más eficazmente. La dispersión de esfuerzos, con frecuencia perjudica la eficiencia[538].

La **coordinación** necesaria entre los sectores **público** y **privado** (ONG del Norte y del Sur) un conocimiento más profundo de las técnicas avanzadas y de sus potenciales, el vínculo entre los microproyectos agrícolas e industriales y la macroeconomía concebida a escala nacional y regional, ofrecen algunos ejemplos entre otros muchos del papel creador y promotor de progreso que las políticas, o al menos las iniciativas concretas de comunicación, pueden alcanzar.

Las **ONG nacionales** deben mantener informados a los poderes públicos, a los líderes de opinión y a los medios financieros acerca de las acciones que llevan a cabo. Los medios de comunicación tienen un papel esencial en este vínculo con la opinión pública nacional e internacional, con el objeto de estimular, en todos los niveles de la

---

[538] SCHNEIDER, B: ***La revolución de los desheredados.*** *Op, cit,* p 92

sociedad, la solidaridad y la iniciativa que deben acompañar el desarrollo antes de que este llegue a su plena consolidación, en el que ya puede sostenerse por sí mismo[539].

De las ONG y de los movimientos sociales, nacieron las redes que abracan varias regiones, o varias instituciones, cubriendo a veces países enteros y aún varios países. Las redes son estructuras de relaciones horizontales, que buscan sistematizar el pensamiento alternativo generado por las prácticas innovadoras locales. Son los lugares naturales de coordinación y análisis de las experiencias a pequeña escala y sus posibles enseñanzas para políticas sociales o de desarrollo más global. Las redes son los instrumentos para sistematizar la experiencia que la comunidad acumula,incluso cuando la comunidad ha logrado a ocupar espacios de poder local local, y también para formular estrategias para lograr la participación de las comunidades en el poder político, conquistando espacios y formandose para ello. Y pueden instrumentar por sí proyectos y programas a mayor escala[540].

En la conferencia sobre ONG celebrada en Londres en 1987 se dijo que la creación de redes era ¨ el proceso de estar dispuesto a escuchar a los demás y a prender de ellos ¨. Los participantes en la conferencia estimaron que las redes debían ser participativas, pragmáticas y activistas, evitando convertirse en instituciones burocráticas que hacían hincapié en la ampliación del número de participantes, la **coordinación** y los fondos recaudados. La clave del desarrollo autosuficiente radicaba no sólo en la cooperación y en la creación de redes Norte - Sur, sino también en la cooperación y la creación de redes Sur- Sur. Así las primeras conexiones entre las ONG se fueron transformando en lo que hoy se le denomina redes. Las redes pueden estar organizadas en torno de intereses determinados, pero deben ser de carácter voluntario y representativo, esto es, no deben ser impuestas desde arriba[541]. En las redes nace un **pensamiento político alternativo**, de abajo a arriba, que no está ceñido previamente por un marco ideológico estrecho, sino que va brotando poco a poco frente a lo instituido por las academias, con que las comunidadese hacen su propia historia.

---

[539] SCHNEIDER, B: *El escándalo y la vergüenza de la pobreza y el subdesarrollo.* Informe del Club de Roma. Galaxia Gutemberg. Madrid. 1989. p 123.

[540] *Guía del Tercer Mundo. 91/92.* Iepala.Madrid.1991. p 161.

[541] DRABEK; GORDON, A : "Development Alternatives: The Change for NGOs-An overview of the issues" en *World Development.* Vol 15. Autumn 1987. pp ix- xv

Las **redes internacionales de ONG**, las redes Sur-Sur y las redes o Asociaciones Nacionales permiten el flujo y reflujo de información, la **coordinación interinstitucional**, la coparticipación en proyectos de mayor envergadura, y sobre todo, articular una mayor capacidad de negociación con los otros agentes de la cooperación internacional y los gobiernos nacionales, según los casos. Estas redes pueden conformarse a partir de afinidades temáticas, ideológicas, de objetivos, modalidades de trabajo, regiones, contactos personales, entre otros. Podríamos decir que el objetivo de su creación, en líneas generales, es **proporcionar un espacio de intercambio** y **apoyo mutuo,** mejorar la comunicación interinstitucional y **compartir sus experiencias y planes de trabajo**[542]. Debe evitarse por cierto un determinado sesgo gremialista - en el ámbito nacional- que, además de contraponerse al espíritu autonómico distintivo de las ONG, puede incubar una cierta tendencia de sustitución o suplencia de los movimientos sociales y la población organizada.

Las redes de ONG constituían una excepción hace 20 años, hoy se han convertido en la forma preferida de asociación, especialmente en las organizaciones centradas en los temas que sólo se han planteado en los dos últimos decenios: por ejemplo, el medio ambiente, la condición de la mujer y los derechos humanos. Las ONG se relacionan con otras ONG en redes que les permiten hacer frente común ante los gobiernos regionales o nacionales y ante organismos internacionales como las Naciones Unidas. Las redes de ONG existen en diferentes niveles. En la actualidad la **coordinación** y el establecimiento de redes suelen ser vistos como una prioridad tanto a nivel nacional, local, regional e internacional. Esto ha permitido a muchas ONG unirse para organizar campañas nacionales. Como ejemplo podemos citar los esfuerzos colectivos realizados para la Campaña Norte- Sur de 1988 y las Plataformas de 1992, organizadas para preparar la Cumbre de Río.

Las redes tienden a operar respecto a objetivos o campañas concretas. La búsqueda de una participación con intereses temáticos y de políticas comunes ha generado vínculos más bien verticales que eran la norma establecida cuando la identidad de la organización constituía el interés principal para las afiliaciones. Habitualmente éstas redes se forman en periodos relativamente cortos y reúnen organizaciones que

---

[542] RITCHIE, C: "Human Progress Through NGO cooperation and networking".en *Trasnational Associations* 1997 (5). pp 240-246.

mantienen su identidad institucional, cooperando con los demás miembros de la red sobre la base de un objetivo o programa que se ha definido común. Suelen operar como **coaliciones**, con una división de tareas y cada organización participante usa sus ventajas comparativas para el provecho de la red en su conjunto[543].

Una de las ventajas de las redes es la gama de servicios que ofrecen las organizaciones a los participantes y miembros. A medida que las ONG trascienden más allá de sus vinculaciones tradicionales a las actividades comunitarias, desarrollan conocimientos en esferas tales como la información y las comunicaciones, la investigación, el análisis y la promoción de políticas y, en general, hacen mayor uso de su pericia en cuestiones de desarrollo y de las lecciones derivadas de las experiencia de sus operaciones, para influir sobre el debate de la asistencia dentro de sus propios países y en los foros regionales y mundiales a nivel intergubernamental. Las redes agilizan la distribución de información.

Aunque la **red es una estructura**, la creación de redes es un proceso dinámico y permanente. La creación de redes es una función esencial para ayudar, a las pequeñas ONG dedicadas al desarrollo de todo el mundo, a fortalecer sus funciones y ejecutar sus programas. Como consecuencia de la diversidad y heterogeneidad de las ONG nos encontramos con una amplia constelación de redes ONG[544]. La creación de redes de las ONG dedicadas al desarrollo y otras organizaciones tanto de los países industrializados, como en los países en vías de desarrollo (PVD) es tan diversa y dinámica que nos es imposible abordarla ampliamente en un apartado de este capitulo. En consecuencia, trataremos de mencionar algunas de las tendencias y consideraciones esenciales que llevan a las ONG a crear redes[545].

La creación de redes es también un instrumento importante de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Una esfera en la cual las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas vienen realizando actividades desde hace varias décadas, y en la que existe una amplia actividad de creación de redes, es la de **las cooperativas.** Las cooperativas no son sólo instituciones económicas importantes en todo el mundo, sino que a menudo son la primera institución en la que las personas

[543] Doc. ECOSOC: E/AC.70/1994/5 . *Op, cit,* p 10
[544] RITCHIE, C: "Human Progress Through NGO cooperation and networking". *Op, cit,* pp 240-246.

desaventajadas pueden participar fuera de casa. Les cabe, pues una importante función de movilización de recursos económicos y humanos de forma democrática y participativa[546].

La creación de redes ayuda a los organismos a encontrar ONG con las que se puedan asociar en las **actividades operacionales.** Mediante el apoyo a la creación y a la expansión de redes de ONG, los organismos pueden ampliar la capacidad institucional de las ONG y realzar la participación popular. Gracias a la interacción con las redes de ONG, los organismos se pueden proveer de los medios para distribuir información y generar el apoyo en todo el mundo con destino a los objetivos y programas económicos, sociales y humanitarios establecidos por sus órganos rectores[547].

La **red SACDEL** (Sistema de Apoyo para la Capacitación y el Desarrollo Urbano en Ciudades Intermedias de América Latina), proyecto auspiciado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Hábitat de la Naciones Unidas, la Federación Canadiense de Municipios y la Unión Internacional de Autoridades y Poderes Locales- UILA, constituye una prueba concluyente de que es posible la concertación de organismos multilaterales, gobiernos nacionales y ONG preocupados por la temática del fomento municipal y el desarrollo local, desde una perspectiva que transciende el eficiencia tecnócrata, en tanto promueve la capacidad real de las fuerzas locales para enfrentar las tareas del desarrollo[548] .

Las OIG y organismos regionales, a veces, han dificultado las actividades de creación de redes, pues se han empeñado en proporcionar los mecanismos de coordinación, sin prestar atención a las necesidad y al derecho de las ONG de consolidar la cooperación a su propio ritmo y conforme a sus propios parámetros.

Una ONG importante en la esfera de la creación de redes **es Innovación y Redes para el Desarrollo** (IRED). Esta ONG se creó en 1981 y su objetivo principal

---

[545] MEZZALAMA, F; SCHUM, S: *Op, cit.* p 72

[546] Idem p 71. Véase el apartado del COPAC de este capítulo.

[547] WILLETTS, P: "Transactions, Networks and Systems", en GROOM and TAYLOR, P (ed): *Frameworks for International Co-operation* . Pinter Publishers, London. 1990. p274.

[548] BULLER, E: "Las ONGs, la descentralización y el apoyo al desarrollo municipal" en FICONG pp 8-22

está orientado a propiciar los intercambios Sur- Sur[549], lo que supone un nuevo aspecto e importante en la construcción del movimiento de las ONG en el mundo. IRED propicia la asociación de las ONG y les presta apoyo técnico a las ONG. Tiene una pequeña secretaría en Ginebra y cuenta con alrededor de 170 miembros y 800 asociaciones e institutos de investigación afiliados en varios países. Esta red organiza seminarios para los dirigentes de las organizaciones de base de todo el mundo. IRED además de prestar apoyo al establecimiento de redes, ha publicado: *"How netwoks funtion: Some structural and international aspects of the IRED network in Asia"*;y también *Networking strategies : The IRED experience"*. Estos libros son importantes ya que en ellos analiza e individualiza algunos tipos de redes . Siguiendo estos libros publicados por IRED nos encontramos con tres tipos de redes: a) **redes centralizadas** (en las cuales el órgano central es el agente más activo), b) **redes semicentralizadas** (en las cuales el órgano central facilita la actividad de sus miembros y negocia en su nombre) y c) **redes "ampliadas"** (que son las que hacen hincapié en la comunicación y la cooperación entre todos los miembros, con apoyo de un órgano central)[550]. La mayoría de las redes adoptan está ultima estructura porque les confieren flexibilidad e independencia en un régimen de responsabilidades compartidas. Las redes de ONG cuentan para su financiación con las cuotas pagadas por sus afiliados, aunque nos encontramos con algunos ejemplos de redes que reciben sustanciales fondos de fundaciones, de instituciones gubernamentales y otros organismos intergubernamentales

IRED en Ginebra y IFDA[551] en Nyons organizan reuniones y editan publicaciones periódicas a través de los cuales favorecen la difusión de las informaciones sobre las actividades de desarrollo, los proyectos, las innovaciones y las metodología, las tecnologías apropiadas y los informes sobre las redes regionales que se han constituido alrededor de los responsables de las ONG[552]. Estos intercambios son cada día más importantes, puesto que responden a las necesidades que sienten las ONG de salir de su aislamiento, a través de los congresos y conferencias que se realizan (reunión de América Latina y Europa en Santiago de Chile, en 1983; reunión de las

---

[549] Idem , p 71.
[550] SUNIMAL, F: *How netwoks funtion: Some structural and international aspects of the IRED network in Asia.* IRED. Colombo.1989. FERNAND, V: *Networking strategies: The IRED experience"*. IRED. Ginebra . 1986.
[551] Fundación Internacional para el Desarrollo. Las siglas corresponden al nombre en ingles.
[552] SCHNEIDER, B: *La revolución de los desheredados" .Op, cit,* p96

ONG del Sur y del Norte en París, en febrero de 1985, invitadas por las OCDE, reunión de las ONG del Norte y del Sur en Londres, en 1987, entre otras).

SCHNEIDER dice que este tipo de reuniones tienden a ampliar la visión global del desarrollo que las ONG construyen a partir de su propia experiencia, contribuyen a verificar las diferencias y la convergencia de sus preocupaciones, la analogía de las dificultades y los obstáculos humanos, políticos, técnicos y financieros a los cuales se enfrentan[553].

Las ONG realizan también **actividades importantes de información**[554] en sectores específicos. La comunicación se convierte, en este caso en una fuente de esperanza, poderoso factor de movilización de la opinión publica. Para que el desarrollo se produzca, la comunicación es un factor importante. La comunicación electrónica informatizada ha revolucionado el flujo de información como lo hizo la imprenta hace cinco siglos. La evolución tecnológica y la reducción de los precios de los equipos y unidades informáticas han permitido a numerosas ONG poner en funcionamiento sus propias redes internacionales de comunicación. Muchas ONG y organizaciones de base (OB) están participando en esta revolución; el correo electrónico permite ahorros sustanciales en las llamadas telefónicas y facsímile internacionales en tanto que permite a una ONG comunicarse con otras en todo el mundo.

Por ejemplo, en **materia de medio ambiente** se establecieron entre 1987 y 1990 las **redes IGD** (Estados Unidos) **Greenet** (Gran Bretaña), **Pegasus** (Australia) , **Web** (Canadá), **Nicarao** (Nicaragua), **Nordnet** (Suecia) y **Alternex** (Brasil) todas ellas dirigidas por ONG que colaboran entre sí para tejer una vasta red internacional para poder intercambiar mensajes al menos dos veces al día. El objetivo esencial es el de difundir información sobre el medio ambiente. Además se estableció un sistema cooperativo de pago de las líneas telefónicas, en función de los recursos financieros de cada red participante.

---

[553] Ibídem.

[554] WILLETTS, P: " Transactions, Networks and Systems", en GROOM and TAYLOR P (ed): *Frameworks for International Co-operation* . Pinter Publishers, London. 1990. p274.

En 1990, estas siete redes decidieron formalmente la creación **de una cooperativa internacional** con el objetivo de permitir que otros países pudieran desarrollar, de manera descentralizada y solidaria, nuevos sistemas de comunicación con objetivos idénticos. De esta manera se creó la **Asociación para el Progreso de las Comunicaciones** (APC) que contaba con 16 **redes activas en el ámbito internacional: Sangonet** (Sudafrica), Comlink (Alemania), **Wamani** (Argentina), **Pegasus** (Australia), **Alternex** (Brasil), **Web** (Canadá), **Ecuanex** (Ecuador), **Histria** (Eslovenia), **Geennet** (Gran Bretaña), **Laneta** (México), **Nicarao** (Nicaragua) , **Glasnet** (Rusia), **Nordnet** (Suecia), **Gluck** (Ucrania), **Chasque** (Uruguay) e **IGC** (Estados Unidos), las cuales, a su vez, enlazan con las **redes Peacenet, Econet; Conflictnet, Labornet y Homenet,** entre otras[555].

La red APC es la red de computadoras que constituye el espacio internacional más importante y dinámico en materia de intercambio de información y de debate político entre las ONG. Las redes integrantes de APC comparten un objetivo común. Desarrollar y mantener el sistema informativo que permite tener una visión común: desarrollar y mantener el sistema informativo que permite (a grupos geográficamente dispersos que trabajan por cambios) coordinar actividades en la línea a un precio mínimo. Gracias a la red APC surgen en todo el mundo grupos de debate y de reflexión sobre toda clase de temas inherentes al desarrollo humano: trabajo, sindicalismo, medio ambiente, derechos humanos, mujer, urbanismo, infancia, sanidad, entre otras. Estas conferencias están al alcance de cada una de las redes internacionales ligadas a APC, y cada usuario recibe el texto ¨en línea ¨ en su ordenador. Así mismo puede participar en el debate escribiendo su propia reflexión, la cual aparecerá de forma automática en los ordenadores del conjunto de la red en todo el mundo.

Durante el proceso preparatorio de la *Cumbre de la Tierra* se creó la red NGONET a efectos de promover el intercambio de información a escala mundial entre las ONG de datos concernientes al medio ambiente, dando importancia particular a las necesidades informativas de las ONG del Sur. El principal objetivo de **NGONET** es aumentar la comprensión y participación de las ONG en cuestiones de medio ambiente y desarrollo ¨cerrando el circulo ¨ del proceso de negociación y lobby del nivel

[555] SCHNEIDER, B: *El escándalo y la vergüenza de la pobreza y el subdesarrollo. Op, cit,* p 126.

internacional hasta los principales protagonistas reales del desarrollo y del medio ambiente a nivel de base[556].

Hay también grupos más especializados, como **Pesticide Action Network**, una coalición de 300 ONG de 50 países que se ocupa de los métodos sostenibles de lucha contra las plagas y es una fuente importante de información sobre plaguicidas para las organizaciones de base (OB)[557]. Así mismo hay que señalar que durante estos últimos años del siglo XX se están creando redes nacionales que comparten y coordinan informaciones como el **Forum de Medioambiente de Indonesia** (WALHI), una organización coordinadora que agrupa a más de 400 ONG más pequeñas interesadas en la cuestiones del medio ambiente[558].

Otra red significativa en nuestra opinión en el **sector del medio ambiente** es el **Centro de Enlace para el Medio Ambiente** (CIEMA). Esta es una red de información y comunicación formada por más de 760 organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base (OB) de 108 países, todas estas organizaciones dedican sus actividades al desarrollo sostenible. Los miembros del CIEMA son agentes decisivos de un proceso mundial de intercambio, formación y crecimiento, pues intercambian información e ideas, aprenden de las experiencias mutuas y contribuyen al desarrollo del movimiento medioambiental mundial.

Las **redes regionales de ONG** se han convertido en un factor importante de las relaciones de las OIG con las ONG. Por ejemplo podemos citar los programas del PNUD en relación con las ONG, entre los que se encuentra el " Programa de acción común para el desarrollo: " ayuda a las ONG y a las asociaciones de ONG mediante trabajos de informatización, seminarios de evaluación, investigaciones de apoyo, manuales operacionales y formación de dirigentes. La **red de Africa 2000** provee asistencia técnica y financiera a las iniciativas nacionales y a la distribución de conocimientos a cerca de las prácticas que han prosperado, principalmente por conducto

---

[556] Guía del Mundo 1996-1997"El Mundo visto desde el Sur " .Iepala. Madrid. 1996.p 72.

[557] MEZZALAMA, F; SCHUM, S: *Cooperación con las ONG: Actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas con las Organizaciones no Gubernamentales y Gobiernos a nivel popular y a nivel nacional.* Dependencia Común de Inspección . NACIONES UNIDAS. Ginebra.1993. P 81.

[558] LIVERNASH, R: "The growing influence of NGOs in the developing world", *Environment,* vol. 34, nº6, junio de 1992. pp20-41.

de las redes de ONG. El proyecto regional para fortalecer la colaboración de las ONG, los gobiernos y el PNUD en Africa ayuda a las asociaciones de ONG en los trabajos de evaluación de necesidades y formación de personal[559].

En **América Latina** funcionan redes regionales y nacionales, prácticamente en todos los países del continente. Como ejemplos de **redes regionales** podemos citar: El **Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo** (SOLIDARIOS), la **Red Ambientalista Latinoamericana,** y la **Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción** (ALOP). La ALOP se creó en Brasil en 1979. Entre sus objetivos están el promover el intercambio y la sistematización de experiencias; capacitar al personal del Organizaciones de Promoción; proponer bases de diálogo entre las organizaciones de promoción y las Organizaciones de Promoción de los países industrializados; promover la solidaridad entre las Organizaciones de Promoción de la región. La ALOP cuenta con 24 ONG de 16 países latinoamericanos[560] .

Asia es también un buen ejemplo de lo que pueden aportar las redes internacionales, por la abundancia que posee de ellas y el impacto social y político de ellas. Algunas de estas redes son: la **Third World Network**, la **Nuclear Free Pacific**, la **Asian Human Free Pacific**, la **Asian Human Rigths Council** y la **Women's Reproductive Forum**, que reuniendo centenares de ONG de más de 20 países, se ocupan respectivamente de la comunicación y el periodismo alternativo, la desnuclearización de una amplia región internacional los derechos humanos y el tema de la condición de la mujer[561].

En la India nos encontramos con redes ONG en sus diferentes estados como ejemplo podemos citar a la **Federación de Organizaciones Voluntarias para el Desarrollo Rural,** de Karnataka, y la **Asociación de Organismos Voluntarios**, de Tamil Nadu. Y a nivel nacional las ONG se reúnen en la **Red de Acción Voluntaria** de la India[562].

---

[559] MEZZALAMA F; SCHUM, S: *Op, cit.* p 86.
[560] La ALOP contaba con este número de ONG en 1992.
[561] *Guia del Tercer Mundo. 91/92.. Op, cit*, pp 161-162.
[562] PNUD:*Op, cit.* 1993. p99.

En Europa las **redes de ONG de desarrollo** se crearon a finales de la década de los ochenta. En estas redes se agrupan las ONG de desarrollo que tienen la misma ideología política o religión. Algunas de estas redes son: **EUROSTEP** (agrupación de ONG de desarrollo laicas), la **CIDSE** (Confederación de ONG de Desarrollo Católicas Europeas y Americanas), **APRODE** (Asociación de Organizaciones de Desarrollo Protestantes de Europa), **EECOD** (Organizaciones de Desarrollo Ecuménicas Europeas[563]), **EURODAD** (Red Europea de Investigación en Deuda y Desarrollo)[564].

En **sector social** es la "Red Europea de Acción Social- European Social Action Network"(ESAN)" la que se erige como portavoz y abogado de las asociaciones de carácter social /humanitario-ya sea a nivel local, regional o nacional- en los países miembros de la Unión Europea y sirve de estructura de comunicación y diálogo entre sus miembros y las instancias comunitarias[565].

Los consejos coordinadores o " entidades coordinadoras " nacionales se diferencian de las redes de ONG funcionales, de orientación temática, pues son entidades de composición mucho más amplia, más burocratizadas y formalizadas, que realizan una actividad operacional a nivel popular mucho menor. En la actualidad se está prestando mucha más atención como organización asociada en los países en desarrollo, pues su principal función adicional (además de distribuir información y propiciar el consenso) es la de **servir de enlace con los gobiernos y/o organizaciones intergubernamentales** (que son los principales donantes). Su labor es ardua y el éxito de su actividad no tiene un signo bien definido, porque muchas luchan por representar y coordinar adecuadamente una gama muy amplia de ONG locales que bien pueden ser muy competitivas entre si[566].

Como hemos podido observar, el panorama de las ONG de desarrollo refleja gran diversidad. Esto puede ser positivo, por la riqueza que originan, y a la vez resultar

---

[563] El Centro Ecuménico sobre el Desarrollo, es una red de ONGD. Esta red tiene un perfil bastante "lobbyista". Entre sus miembros hay organizaciones católicas y protestantes. En la actualidad desarrolla un trabajo sobre el comercio internacional y la agricultura.

[564] CALLE LÓPEZ, M: " La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea". En MARTÍNEZ GONZÁLEZ - TABLAS, A (Coord): *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español.* Centro de Investigaciones para la Paz (CIP) Icara. Barcelona.1995. p 328.

[565] JARRE, D: "La iniciativa social y humanitaria en Europa Occidental ", en DE LORENZO GARCÍA, R; CABRA DE LUNA, M.A; GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ,E: Op,cit, pp 102-103.

negativo, por la dispersión de esfuerzos y por la falta de acuerdo. Generalmente, las redes unen sus fuerzas para las campañas temáticas específicas: la deuda, medio ambiente, desarrollo sostenible, género, derechos humanos, entre otros. Estas redes han servido para fortalecer el trabajo de las ONG miembros, aunque algunas veces han sucumbido al riesgo de convertirse en redes ¨cerradas ¨ sectarias, excluyentes y, en ocasiones, inoperantes.

Las OIG y organizaciones de otra índole, a veces, han dificultado las actividades de creación de redes, pues se han empeñado en propiciar enérgicamente los mecanismos de coordinación, sin prestar la debida atención a la necesidad y el derecho de las ONG de afianzar la cooperación a su propio ritmo y conforme a sus propios parámetros.

6. Relaciones entre las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.

Una de las relaciones cruciales en una red transnacional es la que se da entre las organizaciones intergubernamentales y las ONG, tipos de organizaciones que parecen ser complementarios. La fuerza de las OIG (al estar formada por Estados y organizaciones gubernamentales más poderosas del mundo) constituye al mismo tiempo su gran debilidad. Por una parte, para la solución de los problemas internacionales es indispensable comprometer a los Estados.Por otra parte, cada Estado intenta salvaguardar celosamente su soberanía y se niega a comprometerse en virtud de decisiones de OIG en las cuales no haya expresado su acuerdo y , en consecuencia , puede bloquear la adopción de medidas al no sumarse a un consenso en formación o al no abrir sus fronteras.

Por más que las OIG sean esenciales para incluir problemas y cuestiones internacionales en los programas de los gobiernos de los países, la atención y el compromiso verbal del gobierno no bastan. Para que haya acción, para ejecutar una política suele necesitarse a las ONG, que son particularmente útiles, cuando se trata de problemas que existen tanto en el plano internacional como en el plano nacional; y reviste gran importancia al tener éstas acceso a las sociedades. Asimismo, las demandas

---

[566]MEZZALAMA, F; SCHUM, S: *Op,. cit.*, p 73.

de soberanía del Estado no paralizan con tanta facilidad a una ONG como a una OIG.

Debido a esto la **coordinación entre las ONG y las OIG** constituye un importante elemento de la **cooperación internacional** y, lamentablemente, suele ser uno de los eslabones más débiles de las redes transnacionales. Parece ser que todavía queda mucho por hacer en este tipo de relación, ya que existe una cierta desconfianza por ambas partes en diversas materias, y son muy pocos los foros y los cauces establecidos para la coordinación entre ambos tipos de organizaciones.

Los vínculos entre las ONG y las OIG son esenciales en las actividades mundiales de la lucha contra la pobreza, los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la situación de la mujer, el SIDA[567], entre otros; ámbitos en los cuales cabe decir que son más importantes los planos mundial y de la comunidad que el nacional.

La cooperación mundial y el tratamiento, la atención y la educación centrados en la comunidad son los elementos indispensables de una estrategia común ante problemas comunes. La colaboración de los organismos del sistema de las Naciones Unidas con las ONG viene desde la creación de estos organismos (FAO, OIT, UNESCO, OMS) al principio en aspectos muy concretos y limitados. Esa colaboración se ha ido extendiendo desde entonces prácticamente a todos los ámbitos de la vida humana en los que operan las OIG: asistencia técnica, ayuda de emergencia, desarrollo, derechos humanos, educación, infancia, población, medio ambiente, refugiados, situación de la mujer, organización del trabajo y cooperativas, entre otras.

Las relaciones que mantienen las ONG con las organizaciones intergubernamentales son diversas y dependen de cada organización intergubernamental. Las pruebas de esta interacción son abundantes a todos los niveles: formulación de políticas, investigaciones, información, educación y representación, y actividades operacionales. La contribución de las ONG ha sido importante en muchas esferas de la labor de las Naciones Unidas. Este fue especialmente el caso en el desarrollo social, económico y sostenible, por ejemplo en el adelanto de la mujer, la protección y recuperación del medio ambiente, el fomento y la defensa de los derechos

humanos, la protección y el fomento de la infancia, la mitigación de la pobreza, la demografía, el uso indebido de estupefacientes, entre otros. Las ONG también han formulado importantes contribuciones en otras esferas, tales como la defensa de los derechos humanos, la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas de los desastres naturales y los causados por el hombre, entre otros. A pesar de que las relaciones consultivas se limitan jurídicamente a las actividades del Consejo Económico y Social (ECOSOC)[568], así las ONG también han estado activamente vinculadas a la labor de las Naciones Unidas en la esfera del desarme y, en menor grado, de la paz. Además están ofreciendo conocimientos técnicos y experiencias en algunas de las nuevas esferas de actividad de las Naciones Unidas, particularmente en la reforma del régimen gubernamental y la asistencia electoral[569].

6.1.Coordinación de las ONG internacionales con las Organizaciones Intergubernamentales.

La **coordinación** entre las ONG puede efectuarse independientemente, o a iniciativa de las ONG, o en relación con alguna que otras OIG. Así nos encontramos diversos tipos de coordinación entre las ONG y las OIG según temas que abordan y sectores en los que realizan sus actividades. La coordinación debe efectuarse a nivel internacional y regional para coordinar la planificación y ejecución de los programas y proyectos, para intercambiar información y conocimientos, para reflexionar sobre los problemas que se deben abordar y para la evaluación de la gestión de las ONG y de sus actividades[570]. Existe una variedad de **organismos de coordinación** entre las ONG y el Sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo los objetivos y programas de estas instituciones intergubernamentales. Vamos a citar algunos ejemplos que en nuestra opinión son los más significativos, ya que no pretendemos hacer un análisis exhaustivo de los diferentes mecanismos de coordinación entre las ONG y las organizaciones intergubernamentales.

---

[567] MANN, J: "Pandemic Disease. NGOs and the Future of public Health",1990. Declaración formulada en la segunda conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales relacionadas con le SIDA.

[568] Véase capítulo IV " Relaciones de Colaboración de las ONG con las Naciones Unidas " de esta investigación.

[569] Doc. ECOSOC: E/ AC.70/1994/5. p 14

La **coordinación** de las Naciones Unidas con las ONG con estatuto consultivo ante el ECOSOC se ejerce a través de **la Conferencia de Organizaciones no Gubernamentales con estatuto consultivo ante el ECOSOC** (CONGO[571]). La Conferencia de ONG, es un órgano de consulta y de concertación voluntaria. La CONGO tiene dos sedes una establecida en Ginebra y otra en Nueva York para facilitar la participación de las ONG en sus reuniones. Así mismo la Conferencia de ONG tiene establecidos subcomités sobre diversos sectores temáticos, tales como son los derechos humanos, el desarme, mujer, entre otros. Estos subcomités le permiten a las ONG decidir estrategias y políticas de actuación para afrontar los nuevos problemas de una forma coordinada entre las ONG y la OIG[572].

En la Unión Europea, la coordinación de las ONG se realiza a través del **Comité de Enlace**[573]. El *Comité de Enlace* en Bruselas asegura una relación institucional entre las ONG y el organismo regional[574]. La representación institucional de las ONG de desarrollo europeas en la Comunidad, se realiza a través de **Comité de Enlace,** fundado en 1976. Hoy, en el Comité de Enlace están representadas más de 900 ONG de desarrollo europeas, a través de las delegaciones de cada una de las plataformas nacionales[575]. Además, participan en sus reuniones los presidentes de cinco grupos de trabajo existentes: cuestiones alimentarias, ayuda de emergencia, cofinanciación, recursos humanos y educación para el desarrollo. El Comité, tiene también un presidente, dos vicepresidentes, un tesorero y un secretario permanente. Un representante de la Comisión participa en las reuniones que este Comité tiene, seis veces al año de media. De esta manera mantienen el contacto Comisión- Comité. El Comité promueve la colaboración salvaguardando a la vez la autonomía de las ONG.

---

[570] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations non Gouvernementales. Op, cit,* p 43.

[571] Véase el apartado " Conferencias convocadas por las organizaciones no gubernamentales dotadas del estatuto consultivo ante el ECOSOC" del Capítulo IV " Relaciones de colaboración entre las ONG y las Naciones Unidas" de esta investigación .

[572] BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations.Op, cit,* p 96. ELKIN, F: "The INGO Category "en *Transnational Associations* .1978 (12). pp 553-555.

[573] BEIGBEDER, Y: *Le Rôle International des Organisations Non Gouvernementales. Op, cit,* p 43. BEIGBEDER, Y: *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations.Op, cit,* p 96.

[574] Sobre el Comité de Enlace de la Unión Europea véase ORTEGA CARPIO, Mª -L: *Las ONGD y la crisis del Desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica. Op, cit.* pp160- 161

[575] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea.* Agencia Española de Cooperación Internacional Madrid. 1996. p 238

Para ello llevan a acabo dos tipos de iniciativas[576]:

a) La negociación continua con la Comunidad sobre las condiciones de la cofinanciación y sobre otros temas relacionados con la CE como donantes de fondos a las ONG de desarrollo.

b) La observación critica de las políticas llevadas a cabo por la Comunidad y sus consecuencias sobre los PVD (Países en vías de desarrollo), y una actividad de presión para mejorar la situación de los PVD en la economía mundial.

Aparte de presentar a las ONG ante la Comunidad Europea, para facilitar su reconocimiento oficial, el Comité debe promover la colaboración entre las ONG en el ámbito nacional y europeo y la formación de verdaderas ONG en los países en desarrollo. El **Comité de Enlace de la Unión Europea** (CE/ONG) es el órgano ejecutivo de las ONG europeas en sus relaciones con la Comisión. Su función es la de examinar los problemas de carácter general y colectivo de las ONG para pasar posteriormente a la Comisión. Los principales objetivos del Comité de Enlace son[577]:

a) Representar el punto de vista de las ONG de desarrollo europeas ante las instituciones de la CE.

b) Actúa como centro de recogida y distribución de información sobre temas de desarrollo, facilitando la misma a las ONG de desarrollo .

c) Facilitar y mejorar el acceso de las ONG de desarrollo a los recursos para el desarrollo.

d) Promover el diálogo, la cooperación, el apoyo mutuo, y el intercambio de ideas y experiencias entre las ONG de desarrollo.

e) Fomentar la independencia, la pluralidad, y la diversidad de las ONG de

[576]CALLE LÓPEZ, M:" La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea", *en* MARTÍNEZ GONZÁLEZ - TABLAS, A (Coord): *Op, cit,* , p 327.

desarrollo europeas y su papel en la sociedad civil.

f) Contribuir a la definición de la cooperación para el desarrollo de la CE y de otras políticas que tengan influencia en la relación de la Comunidad con los países de los PVD.

g) Impulsar la imagen de la influencia de las ONG de desarrollo europeas en los foros oficiales y públicos, identificando y haciendo público el punto de vista de las ONG de desarrollo.

Debemos destacar la importante labor de la difusión de información en materia de cooperación que realiza el **Comité de Enlace.**

En 1992 se funda, en el seno del **Comité de Enlace, VOICE,** una estructura de coordinación de las ONG que trabajan en ayuda de emergencia para agilizar sus relaciones con la Oficina de Ayuda Humanitaria de la CE (ECHO)[578].

La **Conferencia de ONG internacionales** con estatuto consultivo ante la **UNESCO** (1950). Las ONG que mantienen relaciones con la UNESCO se unen para examinar los problemas que plantea la cooperación de las ONG con la UNESCO[579]. Además de contar la UNESCO con este organismo de **coordinación** cuenta además con un **Comité Permanente de ONG** y con un **Comité de Enlace ONG- UNESCO**[580]. Este comité tiene como función la de representar a la comunidad de ONG con estatuto consultivo ante UNESCO[581]. Así mismo no debemos perder de vista a las **Comisiones Nacionales de la UNESCO,** ya que estos organismos son de *carácter mixto.* Las **Comisiones Nacionales de la UNESCO** están compuestas a la vez por los representantes de los Estados y personas privadas, más exactamente, representantes de ONG nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la investigación científica y la cultura[582]. Las **Comisiones Nacionales** constituyen el punto **de convergencia y enlace entre los gobiernos y los miembros de la sociedad civil en**

---

[577] Idem, pp 327-328.
[578] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* p 238.
[579] ELKIN, F: "The INGO Category "en *Transnational Associations* .1978 (12) pp 553-555.
[580] **Véase el apartado 5.1. del Capítulo VIII de esta investigación.**
[581] Véase el apartado 5.5 del Capítulo VIII de esta investigación
[582] STOSIC, BORKO, D: *Op, cit,* p 141.

cada Estado. Durante varias décadas las **Comisiones Nacionales** supieron encontrar lo que les ha dado fuerza y originalidad en esa cantera: intelectuales, profesionales de la enseñanza formal y no formal, y de los mundos de la cultura y las ciencias, periodistas, ONG, jóvenes (sobre todo por intermedio de las asociaciones, Centros y Club UNESCO) y sindicalistas, categorías que han participado activamente en la labor de las **Comisiones Nacionales.**[583] Numerosas **Comisiones Nacionales** cuentan con **Comités Nacionales** establecidos en el programa de la UNESCO y de la estructura de los órganos subsidiarios y comités intergubernamentales, como, por ejemplo, el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), el Programa Hidrológico Internacional (PHI), el Programa Memoria del Mundo, el Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), el Programa General de Información (PIG), o la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI): También desempeñan una función de **centros de coordinación** "Juventud "o " Mujeres". Gracias al apoyo de las **Comisiones Nacionales**, se crearon **Comités Nacionales de Enlace del MOST** en los Estados miembros, para garantizar la cooperación entre la comunidad de investigadores y los encargados de adoptar decisiones y el Programa MOST, y 47 **Comisiones Nacionales** crearon un **centro de coordinación** "Juventud"[584].

Las ONG internacionales reconocidas como entidades consultivas están representadas en las sesiones de la Junta Ejecutiva del UNICEF y en los periodos de sesiones del Comité del Programa de Actividades y pueden distribuir declaraciones o, a veces, hacer exposiciones verbales sobre el UNICEF, un mecanismos importante para el intercambio de información y experiencias que cuenta con diversos grupos de trabajo respecto a cuestiones específicas y que anualmente organiza, con el apoyo del UNICEF, consultas y conferencias en diversas regiones del mundo sobre problemas que afectan a los niños y a sus familias. Las ONG además colaboran con los 32 comités nacionales del UNICEF[585].

El **Banco Mundial** (BM) y las ONG tienen entablado un activo diálogo sobre cuestiones sustantivas como son los temas de medio ambiente, la pobreza y el desarrollo participativo. El **Comité Banco/ ONG** se creó en 1982 con la finalidad de

---

[583] Véase el Capítulo VIII de esta investigación.
[584] Doc. UNESCO : " Colaboración entre la UNESCO y las Comisiones Nacionales"; *en Documento del Consejo Ejecutivo* (Decisión 155 EX/37) .UNESCO. Paris. 1998.
[585] MEZZALAMA, F; SCHUM, S: *Op, cit.* p 63.

encontrar formas de incrementar la participación de las ONG en los proyectos financiados por el BM. El Comité se reúne una vez al año, las reuniones del Comité brindan un foro internacional formal para la celebración de conversaciones sobre políticas entre los gerentes del Banco y los dirigentes de 26 ONG de todo el mundo, entre ellas 15 del hemisferio sur. Las ONG miembros del Comité constituyen el Grupo de Trabajo de las ONG sobre el Banco Mundial y representan a todas las regiones geográficas. Las propias ONG determinan la participación en este grupo mediante un proceso escalonado de elección que prevé una rotación anual y asegura la diversidad de la representación. [586] El Grupo de Trabajo analiza, asesora, critica y retroalimenta las políticas del Banco Mundial y, en particular, las relacionadas con el ajuste estructural y la deuda externa de los países en vías de desarrollo. Recientemente el BM destacó la importancia de reforzar el nivel de las exposiciones y de la representación del Grupo de Trabajo de ONG sobre el BM y la administración del Banco. El BM, además, celebra un número cada vez mayor de consultas con las ONG y los grupos de ONG sobre proyectos operacionales y otros asuntos, por lo menos uno de los cuales se ha calificado de proceso permanente de "antagonismo sostenible", basada en un diálogo eficaz, pero de carácter crítico, en materia de políticas[587].

La **coordinación no sólo se da entre las ONG**, o entre las ONG y una OIG, sino que también se puede dar entre las ONG y varias OIG. Un ejemplo significativo a este nivel el del **Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa** que abordaremos en el siguiente apartado.

6.2. El Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa.

Una esfera en la cual las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han venido realizando actividades desde hace mucho tiempo, y en la que existe una amplia **actividad de creación de redes,** es la de las cooperativas. Las cooperativas no son sólo instituciones económicas importantes en todo el mundo, sino que a menudo son la primera institución en la que las personas menos favorecidas pueden participar fuera de

---

[586] BANCO MUNDIAL: *Colaboración entre el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales* Banco Mundial. Mayo 1996. p 5. OCDE: *Des partenaires dans l'action pour le dévelopepment : les organiastions non gouvernementales.* OCDE. Paris. 1988. pp111-114.

[587] BANCO MUNDIAL. Idem, pp 14 - 17.

su hogar. Las **cooperativas** tienen pues, una importante función de movilización de recursos humanos y financieros en forma democrática y participativa.

El **Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa** (COPAC) fue establecido en 1971[588]. El COPAC es un comité interinstitucional en el que están representados varios organismo como la FAO, la OIT y las Naciones Unidas junto con cuatro ONG internacionales: la **Alianza Cooperativa Internacional** (ACI), la **Federación Internacional de Productores Agrícolas** (FIPA), la **Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agricultura, Hostelería , Restauración, de Tabaco y afines** (UIF), y el **Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito** (WOCCU)[589]. Los miembros del COPAC, a pesar de estar compuesto por representantes del movimiento cooperativo, de organizaciones de agricultores y trabajadores (que cuentan con más de mil millones de miembros en 130 países) y por representantes de las Naciones Unidas y sus organismos,trabajan juntos en pie de igualdad. Su función esencial es propiciar una asistencia coordinada a las cooperativas en los países en desarrollo. Además promueve la cooperación y colaboración entre sus miembros y las organizaciones asociadas para llevar a cabo el análisis de las cuestiones de política con fin de desarrollar acciones y estrategias prácticas para la promoción y el progreso de las cooperativas. [590]

El COPAC, con una pequeña secretaría en Roma, reúne información sobre las actividades de sus miembros, sus programas de cooperación técnica, así como sobre los cambios en las leyes o la política de tipo más general que afectan al movimiento cooperativo y la pone a disposición de sus miembros y demás organizaciones. Los miembros del COPAC reciben información periódica de las últimas noticias de interés. Además publica periódicamente boletines y notas informativas y cuenta con una guía de más de 300 organizaciones que dan ayudas a las cooperativas; además, está elaborando un banco de datos informatizado. COPAC organiza también algunos simposios y consultas y propicia las investigaciones prácticas sobre la función de las cooperativas en el desarrollo[591].

---

[588] OCDE: *Des partenaires dans l'action pour le développment ; Op, cit,* p 108.
[589] RITCHIE, C: "Coordinate? Cooperate? Harmonise ? NGO Policy and Operational Coalitions ", en WEISS G-T y GORDENKER, L (ed): *NGOs The UN, and Global Govermance.* Lynne Rienner Publisher. London 1996. p181.
[590] MEZZALAMA F; SCHUM, S: *Op, cit,* p67.
[591] "What is COPAC ? ", Secretaría del COPAC, Roma , sin fecha.

El COPAC desempeña un papel de apoyo a las cooperativas como instituciones que organizan la autonomía, promueven la solidaridad y aplican recursos para impulsar el desarrollo económico y social de sus miembros. Por ejemplo, el COPAC participó en la celebración del *2° Día Internacional de las Cooperativas de las Naciones Unidas* (6 de julio de 1996), en la que pidió a las Naciones Unidas y a sus Estados miembros que colaboren con el movimiento cooperativo para cumplir los compromisos asumidos durante la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres y el Hábitat II*[592].

Actualmente el COPAC colabora con las Naciones Unidas para determinar si es conveniente y factible que la ONU elabore directrices para la creación de un entorno favorable al desarrollo de las cooperativas. La Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución " El Papel de las Cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales "[593], pide al Secretario General de las Naciones Unidas que:

> "...estudie, en colaboración con el Comité para la Promoción y el Progreso de las Cooperativas la conveniencia y viabilidad de que las Naciones Unidas establezcan directrices orientadas a la creación de un entorno favorable al desarrollo de las cooperativas y que incluya sus conclusiones y recomendaciones en su informe..."[594]

El Secretario General de las Naciones Unidas presenta su informe sobre cooperativas a la Asamblea General de Naciones Unidas en su 54° periodo de sesiones. El COPAC ha participado en la elaboración de las directrices de las Naciones Unidas sobre las Cooperativas.

7. Las relaciones financieras entre las ONG y los organismos de financiamiento.

Existen varios criterios para clasificar y definir las fuentes de financiación de las ONG, encontrando todas ellas problemas para homogeneizar los datos. Como ya hemos señalado las ONG, por su naturaleza no lucrativa, tienen una capacidad de auto-financiación muy reducida, sobre todo las ONG de los PVD. La mayor parte del capital

[592] Página Web , Hptt.// www. copac.org
[593] Doc. UN: Resolución de la Asamblea General- Doc. A/RES/51/58, del 12 de diciembre de 1996.

es externo y, por lo general, proviene de ONG de los países industrializados, del Estado, de las OIG, de empresas o de las multinacionales.

La financiación de estas ONG es muy variada desde solicitudes para desarrollar proyectos con organizaciones de base (en vivienda, educación, medio ambiente, genero, entre otros), o en menor medida, directamente destinados a sufragar los gastos corrientes y fijos de la administración (salarios del personal, formación logística, mantenimiento de la ONG, entre otros).

Generalmente, los fondos destinados a las ONG pueden provenir de:

a) organizaciones internacionales no gubernamentales ,
b) organismos nacionales (públicos y privados),
c) organismos y agencias de cooperación internacional (bilaterales y multilaterales), o Agencias de ayuda privadas de países desarrollados.

La multiplicidad de donantes impone nuevos procedimientos de vigilancia y presentación de informes por parte de las ONG.

Uno de los cambios que se han producido en este tipo de relación es la incorporación de las ONG como posibles receptoras de créditos blandos por parte de las organizaciones intergubernamentales, que hasta ahora sólo consideraban a los Estados nacionales como posibles sujetos de crédito.

7.1. El Gobierno como proveedor de fondos.

La **financiación pública** es una de las formas más importantes de financiación de las ONG nacionales. En los Estados Unidos, el Gobierno Central y local contribuyen conjuntamente en un 25 %, aproximadamente, del conjunto de los ingresos[595] . En otros países las **subvenciones** gubernamentales juegan un papel más

[594] Ibídem .
[595] MONTSERRAT, CODORNÍU, J: "La dimensión economica y fuentes de financiación del sector no lucrativo. Una aproximación al contexto internacional", en DE LORENZO GARCÍA,R; CABRA DE

importante. En muchos casos la provision dependen particularmente de la financiación del Gobierno a las ONG.

Así, vemos cómo la financiación pública es una de las fuentes de recursos representativas de las ONG. Conocer las causas y las formas que adoptan estas ayudas es importante para indagar los nexos de soberanía y dependencia económica o su interrelación con la Administración Pública. Existen varias formas de relaciones financieras, entre la Administración y las entidades privadas que gestionan el servicio, de entre ellas la más usadas son: **los conciertos** y **las subvenciones.** Entre ambas formas, la principal nota disyuntiva es que hay una diferenciación entre las funciones de producción y de financiación.

Respecto a esta política de captación de fondos públicos por parte de las ONG, existen tanto defensores como detractores. Estas últimas critican las **relaciones de interdependencia** que surgen entre ambos sectores (el sector público y el sector privado). Algunos autores sostienen que la exigencia del control de la Administración Pública sobre las ONG puede amenazar su autonomía o su supervivencia. Dejando de lado las relaciones de interdependencia que se asignan a ambos sectores, se evidencia que esta política de **conciertos y ayudas financieras** de la Administración Pública a las ONG ha surgido como respuesta a las limitaciones en los presupuestos públicos para incrementar gastos en política social, así como, por otra parte, la necesidad de afrontar un mayor número de objetivos. Debido a este tipo de actuación estas ayudas financieras se han convertido en una fuente de recursos importantes para las ONG.

Normalmente la mayoría de los países del Norte cuentan con Agencias u organismos encargados de la cooperación con el Sur, como son por ejemplo los siguientes:

- La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), de Canadá; la primera con un mandato más amplio centrado en programas y

---

LUNA,M.A; GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E: *Las Entidades no Lucrativas de Carácter Social y Humanitario*.La Ley. Madrid.1991. p312.

proyectos de promoción del desarrollo, de acción; el segundo centrado en la investigación para el desarrollo.

- La Agencia de Cooperación Internacional de Japón. (JICA).
- La Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. (USAID).
- La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)

De otro lado, es necesario tomar en cuenta que los recursos provenientes de la cooperación de los países industrializados -de origen fiscal y / o privado o en forma mixta- son canalizados al Sur a través de diversas modalidades, aparte de las propias agencias gubernamentales o ministerios encargados de la cooperación internacional.

Por término medio, dos terceras partes de los fondos que recaudan las ONG del Norte para gastar en el Sur proceden de contribuciones privadas. Las contribuciones privadas per capita más altas correspondían a las ONG de Suecia, seguidas por las de Suiza, Noruega y Alemania (más de 13 dólares per capita en todos los casos)[596].

Entre 1970 y 1990 **las subvenciones** de ONG de países industrializados a proyectos y programas en países en desarrollo pasaron de poco más de 1.000 millones de dólares a 5.000 millones de dólares. El Estado en el que más se recauda son los Estados Unidos: 2.7000 millones de dólares, casi la mitad del total correspondiente a 1991[597].

Las ONG de los países industrializados canalizan los fondos gubernamentales. Por término medio, una tercera parte de sus recursos procede de gobiernos, aunque las proporciones varían mucho de un país a otro: del 10% en Austria, Irlanda y Reino Unido hasta más del 80% en Bélgica e Italia. Entre 1970 y 1990 esos fondos pasaron de menos de 200 millones de dólares a 2.200 millones de dólares.

Si se suman las contribuciones privadas y las públicas, el total transferido por las ONG de los países industrializados, y por conducto de ellas, pasó de 1000 millones de

[596] PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1993. PNUD Nueva York. 1993. p100 .
[597] Ibídem.

dólares en 1970 a 7.200 millones de dólares en 1990. De hecho, la financiación gubernamental de las ONG de los países industrializados ha aumentado más rápidamente los 10 últimos años que el apoyo del público en general .

7.2. La Comunidad Europea como proveedora de fondos a las ONG.

Desde hace 20 años, la cooperación entre las ONG de desarrollo europeas y la CE refleja la solidaridad general demostrada por los ciudadanos de Europa a través de su apoyo a las ONG que trabajan con las poblaciones más necesitadas y marginadas de los PVD. Esta se centra esencialmente en la cofinanciación de programas de desarrollo con las ONG en los PVD y en campañas de concienciación en Europa sobre los problemas del desarrollo, mediante programas de ayuda y seguridad alimentaria, el suministro de ayuda y asistencia humanitaria en otros muchos ámbitos.

Las ONG desempeñan un papel significativo en la ejecución de proyectos en el marco de los programas para América Latina y Asia, así como en la ejecución de programas del FED (Fondo Europeo de Desarrollo). Actualmente la UE cuenta con más de una treintena de líneas presupuestarias sectoriales y/o geográficas a las cuales pueden tener acceso las ONG. De las líneas presupuestarias de la CE sólo dos están reservadas exclusivamente para financiar actividades presentadas por ONG de la UE. La gestión de las mismas se reparte entre las diferentes Direcciones Generales (DG) y dentro de éstas, entre sus unidades y oficinas respectivas. En 1976 el presupuesto comunitario incluyó por primera vez una línea específica para la cofinanciación de acciones realizadas por ONG de desarrollo en el Tercer Mundo[598].

El **programa de cofinanciación** de la CE comenzó como ya hemos dicho en 1976 con un presupuesto de 2,5 MECUS[599]. Desde ese momento, la línea de cofinanciación de operaciones con las ONG europeas ha ido aumentando su dotación

[598] Línea 7-5010 correspondiente al art. 941 del Presupuesto comunitario.
[599] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea.* Agencia Española De Cooperación Internacional Madrid. 1996. p 238. SMILLIE, I y HELMICH, H: *Non- Governmetal Organisations and Governments: Stakenolders for Development= Organisations non Gouvernementales et Gouvernements: une Assocaiation pour le Développement* . OCDE. 1993. p 320.

presupuestaria y en 1996 contaba con una dotación de 175 MECUS[600] (en comparación con 174 MECUS en 1995 y 145 MECUS en 1994)[601]. La CE financia iniciativas de las ONG de desarrollo por un periodo máximo de cinco años, y por una cantidad máxima de 500.000 ECUS (aproximadamente 100.000 ECUS anuales)[602]. La UE sólo contribuye a financiar en promedio un 50% de los costes del proyecto aunque dicha contribución puede incrementarse hasta un 75% en casos excepcionales[603]. Mediante este sistema se busca lograr en lo posible un efecto multiplicador de los fondos aportados, así como una mayor autonomía de las ONG.

Desde 1976 a 1986 se han cofinanciado 2.206 proyectos a 313 ONG realizados en 194 PVD[604]. Los principales actores beneficiarios hacia los cuales iban destinados los recursos eran: desarrollo rural, sanidad, formación y capacitación. Pero en esta última década la CE ha aumentado los sectores de cofinanciación. Actualmente, la CE cuenta con más de una treintena de líneas presupuestarias sectoriales y/ o geográficas a las cuales pueden tener acceso las ONG. Los mecanismos de financiación de las ONG de desarrollo se encuentran muy diversificados, con numerosas líneas presupuestarias abiertas accesibles a estas organizaciones. Dependen, de la iniciativa del Parlamento Europeo que se encarga de abrir las líneas del presupuesto. La línea específica para la cofinanciación de acciones de las ONG de desarrollo europeas que trabajan con ONG afines en los PVD (B7-6000, ex -5010), por tratarse de la única línea dirigida exclusivamente a las ONG de la EU[605]. Además de esta línea principal de cofinanciación, existen otras líneas abiertas en el presupuesto, bien exclusivamente reservadas para ONG de desarrollo europeas, o bien eventualmente accesibles a ONG de desarrollo europeas y no europeas. Estas posibilidades adicionales de recibir cofinanciación, tienen gran importancia, ya que permiten a las ONG de desarrollo financiar mayor cantidad de proyectos, suponen para estas organizaciones una fuente adicional de ingresos, y muchas veces constituyen la única vía de cofinanciación para las ONG de desarrollo especializadas.

---

[600] Idem, p 240.
[601] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.: *Informe de la Comisión sobre la cooperación con las organizaciones no gubernamentales europeas que se ocupan del desarrollo (ONGD) en áreas de interes para los paises en vías de desarrollo* (ejercicio financiero 1996).Citado por COM (1998)127 final. Bruselas . 1998.
[602] SMILLIE, I y HELMICH, H (ed): *Op, cit,* p 322.
[603] GRANDA G; LUZT M-O: *Op, cit,* p 58.ORTEGA CARPIO, Mª L.:. *Op, cit,* p 237.
[604] Ibídem.
[605] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* p 240.

Existe una excesiva dispersión de líneas presupuestarias, que producen un efecto de complejidad y desestructuración en la financiación de las ONG de desarrollo en la financiación para las ONG de desarrollo.

La diversificación de las líneas presupuestarias puestas a disposición de las ONG de desarrollo refleja la capacidad de éstas para estar presentes en múltiples sectores y, sobre todo, en ámbitos en los que la cooperación oficial de la Comunidad no tiene a veces la posibilidad de intervenir o en los casos en los que es preferible impulsar las acciones a través de ONG de desarrollo. Las líneas de financiación comunitaria a las que tienen acceso las ONG de desarrollo quedan recogidas en el cuadro 8 .

En cuanto a países y regiones debemos destacar la aparición en los últimos años de nuevas líneas dirigidas a los países del Este y Centro Europa (PECOS) y al Mediterráneo, completando las tradicionales dirigidas a los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP). En general se puede hablar de tres grandes sectores de actuación, lo que no impide que un gran número de líneas presupuestarias quedan bajo los epígrafes ¨ países y regiones ¨ y otras ¨ líneas sectoriales ¨[606].

a)La línea de cofinanciación, aplicable a proyectos de desarrollo en todos los sectores y a la educación para el desarrollo en los Estados miembros.

b)La ayuda alimentaria.

c) La ayuda de emergencia.

La *ayuda alimentaria* y especialmente la *ayuda de emergencia,* han adquirido un peso creciente en la política de cooperación de la UE. La CE tuvo que crear la *Oficina de Ayuda Humanitaria* (ECHO[607]) como respuesta a los enfrentamientos y a las graves

---

[606]Idem , p 239.

[607]CALLE LÓPEZ, M: *La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea. Op, cit,* pp 315-321. MAESSO, M: ¨ Ayuda Humanitaria¨. Boletín Económico de ICE nº 2452.Del 24 al 30 de Abril de 1995. pp 81-87. La *Oficina de Ayuda Humanitaria* (ECHO) se creo en marzo de 1992 y o operativa desde septiembre de eses mismo año. La ECHO tiene forma de Servicio especializado de la Comunidad y responde al objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda de emergencia comunitaria así como al deseo de proporcionar a la ayuda concedida por la Comunidad un perfil más amplio. El campo de actuación de la ECHO estuvo limitado al principio: ayuda de urgencia clásica, ayuda alimentaria de urgencia y

crisis (en Kurdistan, Bangladesh, hambrunas, sequías y guerras civiles en Africa, Europa Oriental, entre otros) que pusieron de relieve la necesidad de aumentar la responsabilidad de la comunidad internacional, y más concretamente de la Unión Europea, en materia de ayuda humanitaria y de emergencia.

En este contexto, la Comunidad se planteó como parte importante de sus responsabilidades de la ayuda humanitaria a países en desarrollo y otros terceros, por lo que en noviembre de 1991 decidió crear en el seno de la Comisión un departamento orientado a este fin.

Para otorgar financiación a las ONG, la CE tiene establecidos una serie de criterios referidos a la naturaleza de la organización solicitante, características, condiciones de concesión, tipos de proyectos, etc. El procedimiento que regula las Condiciones Generales de Cofinanciación y la Gestión corresponde a la Dirección General VIII (la DG VIII). Las actuales condiciones se establecieron en 1986 y están siendo revisadas para su posible actualización. El Comité de Enlace, a través del grupo de trabajo de cofinanciación de acciones de desarrollo, está dando seguimiento a la revisión de las condiciones generales[608]. De acuerdo con las condiciones generales son elegibles las organizaciones que: a)Estén registradas en un Estado miembro de la UE como organización sin animo de lucro. b) Tengan su sede en un Estado miembro de la UE. c)Sus recursos y financieros sean mayoritariamente de la UE.

Otros aspectos adicionales para determinar si una ONG puede recibir financiación son[609]:

- Su capacidad para recaudar fondos privados en Europa.
- Su experiencia en cooperación para el desarrollo.
- La naturaleza y el alcance de sus relaciones con organizaciones en los PVD.
- Su capacidad administrativa.

---

acciones a corto plazo para refugiados. Además tenía capacidad para poner en marcha acciones humanitarias que requerían una gestión de urgencia. Por otra parte la ECHO trabajaba y trabaja con los organismos humanitarios tradicionales (Naciones Unidas, Cruz Roja, entre otros) así como con ONG.

[608] MAESSO, M: " Ayuda Humanitaria ". Boletín Económico de ICE nº 2452.Del 24 al 30 de Abril de 1995. pp 81-87.

[609] RECIO CRESPO, M- A (Coord):*Op, cit*, p 240.

Cuadro 8. Líneas Comunitarias de Financiación a Actividades de las ONG
.Presupuesto en MECUS.

Nº LINEA	RESPONSABLE	TITULO Y CONCEPTO	1996	1995
B7-6000 ex5010*	DGVIII/B-2	COFINANCIÓN Proyectos de desarrollo en los PVD y de sensibilización en Europa.	174	162.5
B7-20	DGVIII/B-21	AYUDA ALIMENTARIA Ayuda Alimentaria.	530	591.9
B7-210 Lomé A-254	ECHO	AYUDA HUMANITARIA. Ayuda a las víctimas de las catástrofes PVD y terceros países.		
B7-211	ECHO	-Ayuda alimentarias de urgencia a las PVD.	63	41
B7-214	ECHO	-Ayuda humanitaria de emergencia a Europa Central y Oriental.	87	FED
B7-215	ECHO	-Ayuda humanitaria de emergencia a las antigua Unión Soviética. -Acciones humanitarias en terceros países.	102	33.6
B7-216	ECHO	-Ayuda de emergencia a refugiados y desplazados en los PVD.	45 sup.	46.7
B7-217 Lomé A-254	ECHO	-Apoyo operativo , prevención de catástrofes e intervención humanitaria.	15.5	12.1
B7-219	ECHO		7	14.9
		OTRAS LINEAS SECTORIALES		
B7-6410	DGVIII/6 DGI/Norte Sur	REHABILITACIÓN Actividades de reconstrucción y rehabilitación en los PVD.	75	5 60
B7-6430 ex5077 Lomé A-20.22	DGVIII/B-2	COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Cooperación descentralizada	6 FED	6 FED
B7-702 ex 5220	DGVIII/5	DEMOCRATIZACIÓN Y DDHH. -Actividades a favor de los DDHH y la democracia en los PVD.	19	14
B7-703 ex 5230	DGI	-Apoyo al proceso democrático A.L.	14	14
B7-7040 ex 5240	DGI/I	-Defensa de los Derechos Humanos.	7	5.5
B7-707 ex -527		-Ayuda para las víctimas de torturas.	6	5

Nº LINEA	RESPONSABLE	TITULO Y CONCEPTO	1996	1995
		REFUGIADOS.		
Lomé A-255 B7-212 ex 3020	DGVIII-6 DGI/I	-Refugiados, repatriados y desplazados.		100 (90-95)
	DGI/j-3	-Ayuda para los refugiados, repatriados y desplazados en los PVD-ALA.	87	260
		MIGRANTES/ RACISMO		
B3-4110	DGV/ D4	-Acciones a favor de emigrantes e inmigrantes procedentes de PVD.		
B7-632 ex 5055	DGI	-Migraciones y acciones positivas para tratar la inmigración.	3	9.6
B3-4114	DGV	-Lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemistismo.		3
B3-4113	DGV	-Apoyo a los refugiados en la UE.		3.4
		FORMACIÓN /SENSIBILIZACIÓN .		
B7-610 ex 5031	DGVIII	- Formación y sensibilización.	4	3
		MEDIO AMBIENTE.		
B7-6200 ex -5040	DGVIII/DGI	-Medioambiente en los PVD.	15	13.2
B7-6201 ex -5041	DGVIII/DGI	-Defensa de los bosques tropicales.	50	50
		SANIDAD.		
B7-6211 ex -5046	DGVIII/Salud.	-Lucha contra el SIDA en los PVD.	15	12.5
B7-631 ex -5050	DGI	-Políticas demográficas en los PVD.	7	
B7-6212 ex - 5047		-Salud maternos infantil.	5	
		MUJER Y DESARROLLO.		
B7-611 ex -5051	DGVIII/DGI	-Mujer y desarrollo.	3	2
B7-6330 ex -5052		-Pequeños créditos para mujeres PVD.	4	
		DROGAS		
B7-6210 ex - 5058	DGI/K	-Lucha contra la droga	10	10
		JUVENTUD		
B7-322*	SG/C-I	-Ayuda a ONG de juventud.	0.9	1.2
B7-615 ex -5030		Acciones sobre minas antipersonales.	10	

Nº LÍNEA	RESPONSABLE	TITULO Y CONCEPTO	1996	1995
AYUDA A PAISES Y REGIONES				
Lomé A-252-253	DGVIII	ACP Microproyectos FED	FED	FED
B7-320 ex -5070 B7- 321 ex -5071	DGVIII DGVIII/E-3	AFRICA AUSTRAL. - Desarrollo en Sudafrica. -Rehabilitación en África Austral.	130 20	125 15
B7-410 B7-420 ex - 711 B7-705 B7-6440 ex -5073	DGI/H DGP/-2	MEDITERRANEO MEDA apoyo a las reformas económicas y sociales. - Proceso de paz Israel -OLP. -MEDA programas para la democracia. -Poblaciones del Sahara Occidental.	403+ (200)rn 52 9 2	162.9 52
B7-6004 ex - 5014 B7-6005 ex -5015 B7-6008 ex - 407	DGI/JDGVIII/B-2 DGI/JDGVIII/B-2	ASIA -Apoyo a ONG que actúan en Vietnam . -Apoyo a ONG que actúan en Camboya. -Apoyo a ONG que actúan en Tibet.	2 1 1.5	2 1
B7- 6007 ex - 406	DGI	KURDISHTITAN -Comunidades Kurdas al norte de Irak.	3	3
B7-500 ex -600 B7-5001 B7-7000 ex - 5200 B7-501 ex - 601	DGI/L-5 DGI/L-5	PECOS . -PHARE: reconstrucción económica. -Programa LIEN. -Programa para la democracia PHARE. -Fundación Europea de Formación.	1037 11 14+ (2,5)r	1100 s.d. 10 11
B7-520 ex - 5201 B7-701 ex -521		Ex URSS. -Programas TACIS. -Programa TACIS para la democracia.	528 11	480 10
B7-7001 ex -5201 B7-542 ex - 642 B7-545 ex - 645	DGI/H-I	ExYUGOSLAVIA. -Democratización en la ex Yugoslavia. -Refugiados en la ex Yugoslavia. -Europa por Sarajevo.	5 30 35	5

Fuente de Elaboración: RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Nuevas Perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea. Op, cit,* pp243-245.Recursoscomunitarios reservados exclusivamente para la financiación de actividades de las ONG de la UE. Las Líneas Marcadas en negrita son nuevas en el presupuesto de 1996. 1) ( ) r: Presupuesto en reserva.2) ( )rn: Presupuesto en reserva negativa (significa que no existe una reserva de fondos, sino se cubriría si hay transferencias de otras líneas que no se gasten en su totalidad.

7.2.1. Sistemas de cofinanciación posibles de las ONG .

En la Comunidad Europea como hemos podido observar existen varias líneas de financiación para el heterogéneo fenómeno de las ONG. La cofinanciación de la UE-ONG proviene del presupuesto comunitario y del FED (Fondo Europeo de Desarrollo). Pero el FED es exclusivamente para los proyectos destinados a países ACP. Y abarca proyectos de desarrollo de cualquier sector, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, por un lado; la educación para el desarrollo en los Estados miembros, por otro; y además, acciones especificadas en las líneas del presupuesto correspondientes.

Los programas de cofinanciación de proyectos en los países en desarrollo y de actividades de educación para el desarrollo de la sociedad europea, se ejecutan en la actualidad con cargo a la línea presupuestaria B7-6000 ex 5010. Esta línea esta reservada exclusivamente a las ONG de Desarrollo de la UE. Aproximadamente el 90% de los fondos disponibles bajo esta línea se destinan a la realización de proyectos en países en desarrollo dirigidos a elevar las condiciones de vida de los beneficiarios. La comunidad financia la acción por un periodo máximo de tres años[610]. La Comunidad cubre hasta el 50% de la acción y la ONG el otro 50%[611]. El tipo de acción elegible se deja a la iniciativa de las ONG de desarrollo, limitándose la Comunidad a fijar el marco reglamentario. La distribución entre acciones en los PVD y acciones de sensibilización han sido:

Cuadro 8.1. Aportación comunitaria a las ONG de desarrollo (1976-1996) .

1976-1996	Nº de acciones	Contribución de CE (MECUS)	%
-Acciones en los PVD	7.420	1.230	90, 4
-Acciones de sembsibilización	1.699	131	9,6
TOTAL	9.119	1.361	100

Fuente: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de la Comisión sobre la cooperación con las organizaciones no gubernamentales* COM (1998) 127 final. Op, cit, p9.

[610] Doc.VIII/271/87-ES.
[611] CALLE LÓPEZ, M: *Op, cit,* p 325.RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* p 245.

Por lo que respecta a las 7.420 acciones de desarrollo han sido realizadas por 650 ONG de desarrollo, en 133 países en PVD[612]. La distribución geográfica se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 8.2. Distribución geográfica de las contribuciones comunitarias (1976-1996).

1976-1996	MECUS	%
Africa subsahariana	465, 3	38,5
América Latina	403, 8	33, 4
Caribe	46,7	3,8
Asia.	214,9	17, 8
Mediterráneo.	68,5	5,7
Pacífico.	5,8	0,5
Varios.	3,8	0,3
TOTAL	1.208, 8	100

Fuente de elaboración: COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Informe de la Comisión: sobre la cooperación con las organizaciones no gubernamentales* COM (1998) 127 final. Op, cit, p9.

Los países ACP han recibido aproximadamente el 42, 9% y los no ACP el 57, 1% de la contribución total de la CE. La contribución comunitaria media a los proyectos en los PVD pasó de 123.000 ECUS en 1985 a 275.000 en 1996[613].

La **realización de pequeños proyectos de desarrollo** se hace mediante donaciones proyecto a proyecto. La Comunidad financia iniciativas de las ONG de Desarrollo por un periodo máximo de 5 años, y por una cantidad máxima de 5.000.000 ECUS (150.000 ECUS) anuales. El proyecto debe ser aprobado por la Comunidad, y una vez aprobado, la ONG recibe un avance para ponerse en marcha. Posteriormente, va recibiendo las cantidades anuales tras la presentación de un informe anual. Para evitar retrasos entre la presentación del informe anual y la entrega de la nueva porción, la ONG debe presentar el informe una vez gastado el 80% de la cantidad anual. Como ya hemos dicho en el apartado anterior, la Comunidad financia sólo el 50% de la acción (excepcionalmente un 75%). Las ONG tienen que contribuir con el 15% con recursos

[612]COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: COM (1998) 127 final.*Op, cit*, p 9.
[613] Idem, p 10.

privados y "europeos". La diferencia puede ser asegurada por financiación privada, publica o por el socio local. Los costes administrativos de la ONG no pueden sobre pasar el 6% del total.[614] Si la acción se presenta conjuntamente entre dos ONG de desarrollo de diferentes Estados miembros, la contribución comunitaria puede aumentar hasta el doble.

Las **donaciones globales para mini acciones** (Blok-grants)[615]. Corren totalmente a cargo de la Comunidad. No pueden exceder los 250.000 ECUS y sólo pueden darse una vez al año. La Comunidad otorga una cantidad de dinero sin necesidad de que se destine a un proyecto especifico y previamente aprobado. Son las propias ONG de desarrollo, a las que se entrega el dinero, las que deciden los proyectos que van a ser financiados por esa donación, pero siempre dentro de ciertos limites. La donación global se puede otorgar a las ONG de desarrollo que hayan obtenido una cofinanciación durante tres años en el transcurso de los últimos cinco años. Se destina a la cofinanciación de pequeñas acciones para las que la participación comunitaria se sitúa entre 1.000 y 15.000 ECUS (hasta un máximo de 75%). Durante el periodo de 1984-1996, la Comisión ha cofinanciado de esta forma 1.330 donaciones globales por un importe de 167, 9 MECUS. El siguiente cuadro muestra la evolución de las donaciones globales durante el periodo mencionado y nos permite observar la tendencia al alza de las sumas comprometidas y de las minioperaciones cofinanciadas. Para ver la evolución experimentada por las donaciones globales durante el periodo de 1983-1996 véase el cuadro 8.3.

Este tipo de donación se utiliza sólo en determinados sectores: apoyo institucional para ONG de desarrollo del Sur, educación y proyectos de infraestructuras a pequeña escala, construcción de pequeñas infraestructuras, ayuda a la formación, sanidad entre otros. Las ONG de desarrollo aprecian especialmente este sistema, que les permite financiar con rapidez y flexibilidad multitud de minioperaciones [616].

[614] SMILLIE, I y HELMICH , H,(ed): *Op, cit*, p323.
[615] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: COM (94) 468 final. Bruselas . 1994. p7.

Cuadro 8.3. Donaciones Globales (Block- grants) desde 1983 hasta 1996.

Año	Importe de las donaciones globales	% de los compromisos del artículo	Nº de donaciones globales	Nº de minioperaciones	Importe de la contribución comunitaria por minioperación (ecus)
1983	2.3	7	34	296	7.770
1984	3.1	9	39	383	8.202
1985	3.7	11	43	450	8.146
1986	5.7	13	50	671	8.507
1987	6.8	11	59	822	8.272
1988	8.8	11	79	961	9.153
1989	9.9	12.4	96	1.082	9.105
1990	9.7	10.8	97	1.099	8.857
1991	13.1	12.6	118	1.447	9.061
1992	18.1	16.5	140	1.935	9.363
1993	21..9	16.2	159	2.263	9.666
1994	21.5	14.8	134	2239	9.606
1995	23.7	13.6	152	2435	9.726
1996	21.9	12.5	164	N/A	N/A.

Fuente elaboración propia a partir de : COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: COM (94) 468 final , *Op, cit* p 7. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: COM (1998)127 final, *Op, cit*, 1998. P6.

La Comunidad utiliza como herramienta principal de cofinanciación, la donación ¨proyecto a proyecto¨ con aprobación previa del proyecto.

Las iniciativas de *educación para el desarrollo* en los Estados miembros es otra de las modalidades de los sistemas de cofinanciación de la UE. Se reserva el 10% de la línea B7- 6000 , ex-5010.

El apoyo financiero a las OB de los PVD es otra de las modalidades que hemos encontrado en los sistemas de cofinanciación de la UE. La Comunidad pone fondos a

[616] Ibídem.

disposición de una ONG de los PVD, a través de una ONG Comunitaria. Estos fondos no están asignados a un proyecto concreto, sino que se destinan a la actividad general de la organización de base.

Las condiciones generales de cofinanciación establecen las característica de elegibilidad de las OB. La contribución de la ONG debe ser al menos igual a la contribución comunitaria y ésta debe ser pagada en efectivo. La financiación se concede por un periodo de dos años.

La última modalidad de los sistemas de cofinanciación posibles es la financiación directa a las ONG de desarrollo de los PVD, a través de la cooperación descentralizada. La cooperación descentralizada responde a un nuevo enfoque de la UE, en su cooperación con los PVD, no es un nuevo instrumento financiero sino que es un nuevo enfoque político. Este tipo de cooperación tiene como objetivo otorgar un papel protagonista a las instituciones locales en los programas de cooperación de la UE. A través de la **cooperación descentralizada** se intenta aportar recursos por parte de la UE a las ONG de desarrollo de los PVD, directamente sin la mediación de las ONG de desarrollo europeas.

Pueden recibir fondos también otras asociaciones locales, los poderes públicos locales y otras organizaciones como sindicatos y cooperativas. Existe un conjunto de líneas presupuestarias a las que las ONG de desarrollo de los PVD tienen acceso (B7-6430 (para los PVD) y Lomé IV: A-20-22 (para los países ACP[617]), excluida la de cofinanciación B7-6000[618]. Las acciones de ayuda se reservan a las ONG de desarrollo de los países industrializados.

Este tipo de cooperación no tiene limites en cuanto a los ámbitos elegibles. Existe un problema de fondo, y es que se crea para facilitar la participación de las sociedades civiles de los PVD, pero tienen que contar con el apoyo y la aprobación de lo gobiernos implicados.

---

[617] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* pp 249-250.
[618] Idem, p 245.

Respecto a la modalidad de financiación, las acciones de las líneas B7-6430 (para los PVD) y Lomé IV: A-20-22 (para los países ACP) pueden ser financiados a título excepcional hasta el 100%. La cofinanciación resulta muy recomendable, en especial para las ONG europeas.

En este sentido el Informe Ulburghs[619] pone énfasis en aquellos proyectos de desarrollo que contribuyen a:

a) Favorecer el progreso económico y social de los sectores más desfavorecidos de la población, apoyando su capacidad de desarrollo autónomo (de ahí que se le otorgue importancia fundamental al componente de formación y educación que incorpora el proyecto);

b) Reforzar las organizaciones similares en los PVD a fin de que estas continúen desarrollando los proyectos una vez que se acabe la ayuda;

c) Permitir la acumulación de recursos financieros, especialmente en los casos de proyectos productivos,

d) Asegurar su viabilidad incluso incentivar al desarrollo de experiencias similares en otros lugares.

La existencia por tanto de una contraparte en los PVD se considera como indispensable para la viabilidad futura del proyecto, a fin de que la acción pueda continuar una vez finalizado el apoyo financiero de las ONG de los países industrializados. Conviene destacar que las ONG de los PVD han ido logrando una enorme experiencia en el trabajo con las poblaciones locales, lo que les ha permitido ir desarrollando su capacidad de organización y capacidad técnica de cara al desarrollo de sus actividades.

A continuación recogemos otras líneas de acceso a la cofinanciación comunitaria de las ONG de desarrollo.

---

[619] Informe presentado por el diputado europeo Jef Ulburghs sobre la cooperación ONG-CEE en una sesión del Parlamento Europeo celebrada en Estrasburgo, febrero de 1987.

• **Proyectos de ayuda humanitaria de emergencia** (B7-21)

Nos encontramos con siete líneas presupuestarias para la ayuda humanitaria de emergencia a parte de la B7- 21. Estas son las siguientes: Ayuda a las víctimas de las catástrofes en los PVD y terceros países (B7-210 Lomé A-254, PTU A-254); Ayuda alimentarias de urgencia a los PVD. (B7-211); Ayuda humanitaria de emergencia a los Países de Europa Central y Oriental.(B7-214); Ayuda humanitaria de emergencia a la antigua Unión Soviética. (B7-215); Acciones humanitarias en terceros países. (B7-216)[620]; Ayuda de emergencia a refugiados y desplazados en los PVD. (B7-217 Lomé A-254); Apoyo operativo, prevención de catástrofes e intervención humanitaria. (B7-219)[621].

Los fondos asignados a estas partidas presupuestarias están destinados a la ayuda de emergencia a terceros países para atender a las víctimas de desastres naturales o de circunstancias extraordinarias con efectos comparables. La gestión de todas las partidas relativas a la ayuda de emergencia corresponde a ECHO.

La decisión de financiar una intervención humanitaria corre a cargo de la EU a propuesta de ECHO[622]. Estas ayudas se conceden para su ejecución por ONG, organizaciones humanitarias como la Cruz Roja y los organismos especializados de Naciones Unidas. La Comisión mantiene informada a las delegaciones de la UE en los países beneficiarios.

•**Proyectos de ayuda alimentaria.**

La participación de las ONG de desarrollo en el terreno de la ayuda alimentaria ha ido incrementándose poco a poco. En 1989 se distribuyeron 127 MECUS, aproximadamente el 19% del total de la ayuda alimentaria, en 1990 el 24,5% de la ayuda total. Dentro de la ayuda alimentaria nos encontramos con tres líneas:

---

[620] Esta línea desapareció en 1996, integrando los créditos correspondientes a la partida B7- 210.
[621] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* pp247-248. Véase el Doc. Unión Europea. VIII/207/97-ES.
[622] MAESSO, M: *Op, cit,* pp 81-87

Ayuda Alimentaria (B7-20)[623] dirigida a apoyar proyectos de autodesarrollo de base o para paliar situaciones de emergencia. Esta línea esta gestionada por EURONAID, consorcio de 24 ONG de desarrollo europeas e internacionales especializadas en la distribución de ayuda alimentaria (distribución de la ayuda y la organización del transporte)[624]. La mayoría de los programas de ayuda alimentaria con un componente de desarrollo se dirigen a la División de ayuda alimentaria de la DGVIII. Sólo cuando las necesidades de alimentos surgen como consecuencia de una emergencia o desastre imprevisible, se considera ayuda alimentaria de emergencia. En tal caso, la solicitud puede dirigirse a ECHO[625]. Los dos servicios deben estar en permanente contacto para coordinar una transición eficaz.

A partir de 1992 las actividades de ayuda humanitaria se realizan a través del ECHO, que incluye ayuda humanitaria, alimentaria de urgencia y ayuda a las poblaciones víctimas de catástrofes naturales o guerras. Las acciones financiadas con cargo a esta línea gozan de la financiación total., Incluyendo los gastos por la compra de productos y de transporte hasta el almacén, entre otros.

Almacenamiento y sistemas de alerta rápida para la ayuda alimentaria (B7-2020 ex -2071[626]). El coste de las acciones debe situarse entre los 50.000 y 40.000 ECUS[627].

La Unión Europea junto con el sistema de Naciones Unidas es uno de los organismos que financian los proyectos y programas de las ONG, tanto para las ONG de los PVD, como para las ONG de los países industrializados.

---

[623] ORTEGA CARPIO, Mª.- L: *Op, cit,* 243 Véase también Doc. Unión Europea. VIII/207/97-ES. "Reseña comentada de los recursos comunitarios disponibles para la financiación de actividades de ONG y de otros organismos Gubernamentales y/o Descentralizados de la Sociedad Civil en el ámbito de la Cooperación al desarrollo y de la Ayuda Humanitaria." Abril 1997.

[624] SÁEZ GARCÍA, Mª A, y SEGUNDO PÉREZ, F: "La Cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. En ALONSO, J-A; BERZOSA, C; SÁEZ MªA, SEGUNDO, F: *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración.* CIDEAL. Madrid .1994. pp95-199.

[625] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* p246.

[626] Véase el cuadro 8 de este capítulo

[627] RECIO CRESPO, M- A (Coord): *Op, cit,* p247.

7.3. Las Naciones Unidas como proveedor de fondos a las ONG.

En general, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han rezagado en la formulación de regímenes específicos de financiación a las ONG. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no son grandes suministradoras de fondos a las organizaciones no gubernamentales, pues algunas de éstas son mucho más ricas. Sin embrago, un gran número de las organizaciones dedica una parte considerable de sus recursos a la financiación de ONG, pues la ejecución de una parte sustancial de sus programas corre a cargo de las ONG. Con frecuencia en el sistema de Naciones Unidas, al igual que ocurre en la Unión Europea, las ONG son las entidades que colaboran en la realización de programas y proyectos. Como ya hemos repetido en varias ocasiones la esfera de actividad de las ONG es muy amplia y abarca el desarrollo, el socorro humanitario, el medio ambiente, la enseñanza, la asistencia técnica, el asesoramiento entre otros.

Con frecuencia las ONG son las entidades que colaboran en la realización de programas y proyectos en los sectores antes mencionados con recursos aportados por organizaciones de las Naciones Unidas. Ahora bien, algunas ONG son igualmente donantes y aportan recursos considerables para la puesta en práctica de la política de desarrollo económico y social del sistema de las Naciones Unidas. Según estimaciones de la secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en 1992 la aportación total de las ONG de los países desarrollados a diversos PVD fue de 8.300 millones de dólares, o sea, el 13% de toda la asistencia para el desarrollo. Algunas de estas organizaciones son la **Fundación Rockefeller, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Friederich Naumann, Rotary Internacional**[628], **CARE, Save the Children, OXFAM, NOVID,** entre otras. No disponemos de una cifra global precisa con relación al sistema de las Naciones Unidas.

Algunas organizaciones del sistema de Naciones Unidas, son organismos de **ejecución,** y otros **suministradores de fondos.** La mayoría de las organizaciones del sistema onusiano que **realizan operaciones** (entre ellas: el PNUD, el FNUAP, el ACNUR, el PMA y el FIDA, han formulado orientaciones para colaborar con la ONG.

---

[628] Rotary Internacional le transfirió al Banco Mundial 15 millones de dólares, para contribuir a la construcción de una moderna planta de producción de vacunas contra la poliomielitis en China.

Sin embargo, muy pocas organizaciones han identificado fondos especiales asignados a las ONG. Nosotros aquí vamos a analizar sólo el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), ya que trataremos de los mecanismos de financiación de otros organismos especializados de Naciones Unidas (OIT, FAO, UNESCO) en la segunda parte de este trabajo.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) no lleva a cabo las actividades que financia. Las actividades que apoya el PNUD comprenden principalmente, aunque no en forma exclusiva, a las realizadas por ONG (grupos y redes) que desarrollan actividades a nivel local, nacional y regional. Se basa en la capacidad de ejecución de dichas organizaciones, y se vale de éstas y de sus recursos para hacer participar a la comunidad local en actividades de desarrollo sostenible, mediante actividades de información, educación, establecimiento de redes y promoción. Entre estas ONG figuran el **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); el Programa de Asociados para el Desarrollo, Africa 2000 Network, Asia and Pacific 2000 Network, el Programa de Educación para Todos, el Programa Capacidad 21, el Programa de Mujeres para el Desarrollo, el Programa para la Eliminación de la Pobreza** y la participación popular y los programas de pequeñas subvenciones de LIFE.[629] De 1992 a 1996 el PNUD ha asignado 77,5 millones de dólares a los programas antes mencionados. El sistema del concurso de ofertas utilizado por el PNUD para concertación de contratos no es aplicable a estas subvenciones. Uno de los principales objetivos del PNUD es fomentar una mayor participación de las ONG en la elaboración y ejecución de los programas por países[630]. Este objetivo esta vinculado al mandato general del PNUD de promover el desarrollo humano sostenible.

La gestión de un programa o proyecto está encomendada a estas ONG. La *Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas* (OSPNU) realiza cerca del 20% de los proyectos del PNUD. Esta oficina colabora con las ONG encargadas de las operaciones en régimen de **subcontratación** y la negociación de estos acuerdos corre a cargo, no del PNUD, sino de los organismos de ejecución. De esta manera se reduce en algunos casos la intensidad del control ejercido por el PNUD sobre los fondos asignados

---

[629] MEZZALAMA F; SCHUM, S: " Cooperación con las ONG: Actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional. Dependencia Común de Inspección. Ginebra 1993. p25

a las ONG[631]. Por lo general, se **subcontrata** a las ONG para **ejecutar los proyectos y programas**, pero el PNUD proporciona fondos para fortalecer la capacidad de las ONG o financiar sus actividades. La organización contacta con las ONG locales y nacionales para la ejecución de programas de ayuda financiera, llegando a un acuerdo directo por el que se conceden subvenciones de una cuantía máxima de 50.000 dólares[632]. Estos fondos se proporcionan para programas de donaciones reducidas o en actividades de colaboración entre los gobiernos y las ONG.

El PNUD asigna fondos especiales a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil. La administración central del PNUD ha utilizado muchos recursos especiales del programa con estos fines. Esta clase de recursos ha sido subdividida según un criterio temático en partidas presupuestarias concretas. Por ejemplo, en la subcategoría B1 de los recursos especiales figuraba una consignación de 20 millones de dólares, de los que el 7,5 se asignaron al Programa de Asociados para el Desarrollo[633].

En cuanto al porcentaje de los fondos asignados a las actividades del Programas y a los gastos de apoyo administrativo y teniendo en cuenta la diversidad de los fondos a la disposición del PNUD para financiar a las ONG y los distintos tipos de ejecución, no existen estadísticas que indiquen el porcentaje medio de los gastos de esas ONG por conceptos relacionados con el apoyo administrativo, distintos de los conceptos relacionados con la realización de proyectos.

7.4. El Banco Mundial como proveedor de fondos a las ONG.

El Banco Mundial, colabora cada vez más con las ONG[634] a medida que estas desempeñan un papel más importante en el proceso de desarrollo, trabaja con ONG operativas y ONG dedicadas a tareas de promoción en operaciones sobre el terreno, en trabajo de investigación y análisis, y en el diálogo sobre políticas[635].

---

[630] Doc. ECOSOC: E/AC.70/1994/5. *Op, cit,* p 64.
[631] Ibídem.
[632] MEZZALAMA F; SCHUM, S: *Op, cit* p25
[633] Idem, p 26.
[634] Sobre el tema de las relaciones del Banco Mundial con las ONG véase: CLEARY; S: "The World Bank and NGOs". en WILLETS, P: *"The Conscience of The World": The Influence of Non-governmental Organisations, Op, cit,* p 63-95 .
[635] "Cooperation between the world bank and NGO", en *Transnational Assoaiations.* 1995(1). pp14-25.

El BM dentro de su estructura administrativa tiene su propio **Comité de ONG** integrado por 26 representantes de ONG y ocho funcionarios del Banco[636]. Las ONG miembros del Comité forman colectivamente el Grupo de Trabajo de ONG relacionadas con el Banco Mundial, en el que están representadas todas las regiones geográficas: cinco miembros por región de Africa, Asia, América Latina y el Caribe y Europa, cuatro miembros de América del Norte y /Pacífico y dos ONG internacionales. El Comité se encarga de estudiar de qué manera puede intensificar la participación de las ONG en proyectos financiados por el BM[637].

El Banco Mundial (BM) proporciona apoyo financiero y técnico a proyectos, pero no asume una responsabilidad directa por su preparación y ejecución. Los proyectos financiados por BM son concebidos y ejecutados por ONG y entidades privadas, pero el Banco Mundial participa activamente en cada etapa[638]. Los proyectos financiados por el BM a menudo trabajan con organizaciones privadas, los prestamos del BM y los créditos de la *Asociación Internacional de Fomento* (AIF)[639] se conceden a los gobiernos miembros, que luego trasladan los fondos a organismos de ejecución públicos o privados

El *Banco Mundial* (BM), otorgó por primera vez un crédito a una ONG en 1974, girando a la **Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima** (FUNDASAL) fondos para la ejecución de dos programas de lotes con servicios. En la actualidad el BM intenta encontrar nuevos mecanismos para ampliar el porcentaje de recursos destinados a las ONG, así de esta forma se eliminarían los intermediarios.

El financiamiento es uno de los principales problemas que se plantea en relación con la **colaboración operacional** BM -ONG. El BM dispone de diferentes fuentes de recursos (directos e indirectos) para las actividades de las ONG. En la mayoría de los casos, estos recursos no se crearon con el objetivo concreto de financiar a las ONG. El BM no suministra fondos a las ONG directamente, lo más común es que las ONG

---

[636]Ibídem; SOSA, W: Banco Mundial y ONG iniciativas para superar la pobreza. Mimeo p 16.
[637]MEZZALAMA F; SCHUM, S:*Op,cit*, pp45-46.
[638]BANCO MUNDIAL*: **El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales***. Banco Mundial.Washington 1991. p 6
[639]La **Asociación Internacional de Fomento** (AIF), es una institución afiliada al BM que ofrece créditos en condiciones concesionarias, trabaja en los países en desarrollo más pobres.

reciban fondos de los proyectos a través de sus actividades remuneradas [640]. Las ONG suelen participar en los proyectos que financia el BM en calidad de consultoras o de organismos de ejecución. El prestatario puede utilizar los fondos del BM para contactar a ONG a fin de que realicen tareas y funciones especificas, como administración del proyecto, suministro de servicios, capacitación, desarrollo comunitario, promoción de la cooperación con esas organizaciones, el suministro de apoyo a redes de ONG y el intercambio de información.[641] Hasta ahora, la participación más significativa de las ONG en la ejecución de proyectos ha tenido lugar en el contexto de los numerosos fondos sociales que respalda el BM.

Las ONG han cumplido una función particularmente valiosa en materia de contratación y suministros de servicios en casos en que el gobierno o el sector privado no cuentan con la capacidad suficiente. Por ejemplo, en un proyecto de desarrollo agrícola de Sierra Leona, se contrató a **CARE** para que se encargara de la ejecución de un componente de construcción de caminos, pues el gobierno carecía de la capacidad necesaria para hacerlo mientras que **CARE** contaba con considerable experiencia en la construcción de caminos secundarios y ya poseía parte del equipo necesario[642].

Los recursos del BM pueden utilizarse para colâborar con ONG directamente en las propias actividades del BM. Por ejemplo, para promover la participación de las ONG pueden emplearse los **Fondos Fiduciarios de Consultores**, es decir, fondos facilitados por los donantes, así como el **Fondo para Métodos Innovadores de Perfeccionamiento de los Recursos Humanos y Desarrollo Social**[643].

A través del **Programa de Fondos Fiduciarios para consultores**, los recursos provienen de donaciones efectuadas por donantes en apoyo de sus consultores así como de los programas del BM que se han utilizado para financiar estudios especiales y actividades relacionadas con las ONG. Asimismo el gobierno de Japón financia un Fondo especial para políticas y recursos humanos que facilita donaciones para

---

[640] BANCO MUNDIAL: ***El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales.*** Banco Mundial. Washington 1996. p 10.
[641] Idem, p12.
[642] Idem, p9.
[643] MEZZALAMA F; SCHUM, S: *Op, cit* , p 47.

actividades de preparación de proyectos, capacitación y becas en el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) y estudios especiales[644]

El **Programa de Donaciones Especiales** (PDE) del BM puede también ser una fuente ocasional de recursos para las actividades de las ONG. El Programa de Donaciones Especiales financia programas y actividades regionales y mundiales que son importantes para el proceso de desarrollo y complementan la labor operativa del BM. Las contribuciones de este Programa no suelen superar el 15% de la financiación total del programa presupuesto y suelen fluctuar entre los 200.000 dólares y 2 millones de dólares[645]. La mayoría de las donaciones se conceden a instituciones de investigación y organismos de las Naciones Unidas para actividades concretas e iniciativas regionales. Con todo, también reciben donaciones algunas ONG.

El **Programa de Donaciones Especiales** ha servido también para prestar apoyo a ONG de países en desarrollo que participan en conferencias y cumbres internacionales. El Programas de Donaciones Especiales también financia dos iniciativas en el sector de la población y la salud.

El PDE comprende también un **Programa de Pequeñas Donaciones** (PPD) que se estableció en 1983 con el fin de promover el diálogo y la divulgación de información sobre desarrollo internacional entre grupos diversos, como las ONG, los gobiernos, el sector privado y los organismos internacionales de ayuda. El PPD proporciona apoyo para conferencias y seminarios, publicaciones especiales, actividades orientadas a forjar nexos y otras actividades de fomento de educación y diseminación de información para las cuales las ONG pequeñas a menudo carecen de fondos[646].

El PPD no suministra fondos para proyectos de desarrollo. Entre las actividades que ha respaldado están seminarios sobre liderazgo destinados a mujeres de la India, un taller sobre la microempresa en Filipinas entre otras. Las donaciones oscilan ente los 10.000 dólares y los 15.000 dólares, y por lo general no sufragan más de la mitad del presupuesto total de la actividad en cuestión[647].

---

[644] BANCO MUNDIAL: 1996. *Op, cit*, p 12.
[645] Idem, p 10.
[646] Idem, p 11.
[647] Ibídem.

El **Programa de Pequeñas Donaciones** para ONG del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respalda actividades comunitarias de **Organizaciones de Base** (OB) en PVD que incorporan enfoques innovadores a la solución de los problemas ambientales. Este programa hace hincapié en la descentralización de la adopción de decisiones, fomentando así el incremento de la responsabilidad a nivel comunitario y la participación de las ONG[648].

La **cooperación operacional** entre el BM y las ONG aumentó en grado significativo durante los últimos diez años. Mientras que en periodo de 1973 sólo el 6% de todos los proyectos financiados por el Banco preveían algún tipo de participación por parte de ONG, estas organizaciones participaron en alrededor del 30% de todos los proyectos financiados por el Banco en el ejercicio de 1993, y entre el 40% y el 50% de los proyectos aprobados en los ejercicios de 1994 y 1995[649]. En el ejercicio de 1995, las ONG intervinieron en la ejecución de 78% de los proyectos aprobados en que participaron esas organizaciones.

Según ha aumentado la cooperación con las ONG, tanto el Banco Mundial como otros donantes se han percatado de que en muchos países la comunidad de ONG se encuentra todavía en una etapa incipiente o enfrenta importantes obstáculos institucionales, jurídicos, financieros o políticos. El fortalecimiento de la capacidad de estas organizaciones para contribuir al proceso de desarrollo reviste importancia para muchas ONG internacionales y para los organismos oficiales de ayuda.

8. Formulación de Políticas por las ONG.

Las ONG no son sólo mecanismos para la ejecución de los programas humanitarios, de desarrollo y otros programas operacionales en los países en desarrollo y del Tercer Mundo. Las ONG además asumen funciones y responsabilidades muy importantes en lo que concierne a reunir, organizar, expresar y promover las opiniones,

---

[648] Ibídem.

[649] BANCO MUNDIAL: ***El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales.*** Banco Mundial. Washington 1996. p 6

preocupaciones y necesidades de sus miembros y componentes. Esa función, en general, se divide en dos categorías: *la sensibilización* y *formación de la opinión pública* de diversas maneras respecto de las cuestiones que les interesen y, en grado creciente, la discusión de sus posiciones respectivas con los gobiernos y en otros foros en los que se examinan las políticas públicas. [650]

8.1. Las ONG en los procesos internacionales de adopción de decisiones.

Existen dos temas en los cuales las actividades de las organizaciones no gubernamentales han constituido desde el principio un factor omnipresente en las decisiones intergubernamentales. El primero son los derechos humanos y el segundo es la lucha de los movimientos de liberación en pos de la libre determinación y el reconocimiento internacional.

En lo que concierne a los derechos humanos, las ONG, aprovechan las posibilidades abiertas por la *Comisión de Derechos Humanos*, único órgano consultor del Consejo Económico y Social que se prevé expresamente en la Carta de las Naciones Unidas (art. 68). Al igual que en el caso de todas las "comisiones orgánicas ", sus miembros, que se suponía habrían de ser personas con especial competencia para su labor, eran propuestos por los gobiernos. En muchos casos, los miembros designados resultaron ser más aptos para defender la triste política de sus gobiernos en materia de derechos humanos para aplicar su pericia. La *Comisión de Derechos Humanos*, a diferencia de algunos otros órganos que el Consejo Económico y Social estableció por iniciativa propia, ha suscitado desde el principio gran atención y mantenido casi en todo momento un tono de controversia. Tanto la atención como la controversia obedecían en gran medida a la información y el asesoramiento proporcionados por **Amnistía Internacional,** la **Comisión Internacional de Juristas** y otros grupos, incluidos algunos que tenían sede exclusivamente en un país. Las organizaciones más destacadas aprovechan su reconocimiento como entidad consultiva para tener acceso a lo que en realidad era un órgano intergubernamental. Con el tiempo, sus contribuciones,

---

[650] MINEAR, L: "The other missions of NGOs: Education and advocacy", en *World Development*, vol 15, Suplemeto , otoño 1987. p 201-211.

su experiencia y sus contactos con grupos nacionales las convirtieron prácticamente en parte esencial de las deliberaciones.

Las ONG que se dedicaban a cuestiones de **derechos humanos** apuntaban primordialmente a convencer a los gobiernos de que aplicaran las normas internacionales vigentes y adoptaran las nuevas. Por lo general, estaban en contacto directo con organizaciones influyentes de base nacional y su experiencia y conocimientos concretos daban mayor fuerza a las posiciones que defendían.

En otros ámbitos del proceso de política internacional, las ONG especializadas desempeñan en su mayor parte una función primordial de consulta, más que de promoción. Por lo general, las secretarías consultaban a sus representantes en el proceso de formulación de normas. La mayor parte de las consultas de esta índole tienen lugar con un mínimo de publicidad y es posible que sean seguidas de presentaciones oficiales ante órganos intergubernametales[651].

Los **movimientos de liberación nacional** avanzaron en forma paralela al proceso de descolonización que tuvo lugar básicamente entre el segundo y el cuarto decenio de existencia de las Naciones Unidas. Grupos, que aducían representar el parecer en prácticamente todas y cada una de las colonias, trataban de presentar sus puntos de vista a cualquier órgano de las Naciones Unidas que estuviese dispuesto a escucharlos. En dos de ellos, el Consejo de Administración Fiduciaria y el comité de los 24 establecido para supervisar la *Declaración de la Asamblea General sobre el colonialismo* (resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas), esos grupos tenían el equivalente al derecho a ser oídos. Sin lugar a dudas los más destacados y persistentes de estos grupos han sido la **Organización de Liberación de Palestina (OLP), la Organización Popular para África Sudoccidental (SWAPO) y el Consejo Nacional Africano de Sudáfrica**. La Asamblea General, que confirió a la OLP el equivalente a las prerrogativas de un Estado miembro, constituyó un terreno de maniobra particularmente importante[652]. La Asamblea General ofreció también a la SWAPO y al Congreso Nacional Africano foros en el seno del Consejo para Namibia y el Comité especial contra el *Apartheid*.

---

[651] GORDENKER, L: "El cincuentenario de las Naciones Unidas: Desarrollo institucional." en RICS 144/Junio 1995. pp269-287

[652] PETERSON, M-J: *The General Assembly in World Politics*. Allen y Unwin. Boston. 1986.

Otras ONG hacen de órganos ejecutivos para programas internacionales. Ello se pone particularmente de manifiesto en los ámbitos del desarrollo económico y de la asistencia a los refugiados, las personas desplazadas y las víctimas de desastres naturales[653]. En el contexto del desarrollo económico, organizaciones tan importantes como **OXFAM** o **CARE** suelen emprender proyectos con apoyo del PNUD o el Banco Mundial (BM) y las ONG del país o la región suelen participar con cada vez mayor frecuencia en esos proyectos[654]. El PNUD, el BM, y la OMS, por ejemplo, han adoptado normas que asignan especial importancia a esa participación. En el caso de los refugiados y las personas desplazadas, las ONG participan para promover principios y como contratistas de la ACNUR para realizar trabajos especializados, como la preparación de residentes en campamentos para su reasentamiento en terceros países o su reportación[655].

8.2. La representación de las ONG y la celebración de consultas.

No hay un patrón único de consulta con las ONG ni de aportación de éstas que sea aplicable en todas las organizaciones internacionales o en todos los distintos temas. El grado de participación va desde la presentación sumamente formal de opiniones e información en atención a la solicitud oficial de un órgano intergubernamental hasta contactos absolutamente extraoficiales en una llamada telefónica o una conversación entre compañeros en una reunión profesional o científica. Tampoco hay una clara jerarquía representativa en la participación de las ONG. Ningún grupo de ONG representa el parecer de las demás, si bien unas pocas federaciones de ONG, **como Interactión o el Consejo Internacional de Organizaciones de Voluntarios**, hacen presentaciones consolidadas de las opiniones de los miembros que coinciden en determinadas cuestiones. Al mismo tiempo, las propias Naciones Unidas y varias organizaciones de su sistema como el Banco Mundial, la OMS, el PNUD, y el ACNUR, han organizado servicios oficiales de enlace para entablar contactos con las ONG. Debemos subrayar que esos contactos y el acceso al proceso de la formulación de las políticas jamás se han alcanzado por vías oficiales.

---

[653] GORDENKER, L: *Op, cit*, 1995. pp269-287

[654] ALGER, C-F: "Grass-roots Perspectives on Global Policies for Development", en *Journal of Peace Research*, 27 (2). 1990. pp155-168.

[655] Véase el apartado 3.3 del *capítulo V Relaciones de colaboración entre las ONG y las Naciones Unidas. II*, dedicado a las relaciones del ACNUR con las ONG.

El estudio de este fenómeno es especialmente delicado y complejo como hemos podido comprobar al realizar esta investigación, ya que si es bastante fácil identificar a los Estados como actores de las relaciones internacionales y a las OIG, es mucho más complicado identificar a las ONG como actores de las relaciones internacionales. Estas organizaciones no gubernamentales mantienen relaciones con los Estados, con las OIG y entre ellas mismas para conseguir sus objetivos.

ABRIR SEGUNDA PARTE