

El aporte de las ONG a la labor de la ONU: el establecimiento de la Corte Penal Internacional

Por Lidia Virginia Gatti

1. Consideraciones preliminares

Al intentar abordar la temática del aporte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) a la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se nos plantea una dificultad de índole terminológica. Expresiones como ONG o sociedad civil – entre otras –, en nuestro caso en el plano internacional, designan categorías de actores de una realidad social cada vez más compleja en la que los conceptos se confunden y muchas veces se solapan.

Cabe aclarar, en primer lugar, que la categoría ONG como entidad organizada fue creada en los inicios de Naciones Unidas. Fue inventada para describir una relación específica entre organizaciones civiles y el proceso intergubernamental. A partir de entonces, el término se ha ido aplicando a cualquier organización que no sea pública. Ahora bien, fuera del Sistema de la ONU estas organizaciones podrían ser denominadas con mayor propiedad como organizaciones de la sociedad civil (KRUT, 1997:11).

Así, corresponde hacer una distinción entre el alcance del término ONG en el Sistema de Naciones Unidas y su significación en otros ámbitos. Como se señala en el glosario del Informe Cardoso¹, en

¹ Esta es la denominación que se da al Informe *Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global*, Documento A/58/817, elaborado por el Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, presentado el 11 de

“otros lugares” las ONG “son sinónimo de organizaciones que benefician al público, un tipo de organización de la sociedad civil que se constituye formalmente para beneficiar al público en general o al mundo en su conjunto mediante la promoción o la prestación de servicios”. No obstante, en el entorno de Naciones Unidas hay gran confusión sobre el mismo.

Por una parte, la Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su numeral 12, da una definición amplia. De acuerdo a la misma, ONG es cualquier organización que no haya sido creada por alguna entidad gubernamental o mediante acuerdos intergubernamentales incluidas las organizaciones que acepten miembros designados por las autoridades gubernamentales, siempre que la existencia de tales miembros no coarte la libre expresión de las opiniones de la organización. En este sentido, pueden obtener el status consultivo² ante el ECOSOC no sólo aquellas organizaciones que tienen por misión abogar por intereses públicos, sino también grupos privados de los negocios y la industria, como diversas federaciones o cámaras de comercio internacionales.

Por otra parte, en la documentación oficial de la ONU se pueden observar otras definiciones que se acercan más a la idea generalizada del término ONG. Los principios del Departamento de Información

junio de 2004. El Secretario General Kofi Annan había constituido este grupo en febrero de 2003, en el marco del proceso de reforma de la ONU, encabezado por el ex Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso.

² Las ONG que gozan de **status consultivo**, de acuerdo a mencionada Resolución 1996/31 del ECOSOC que rige la “Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales”, cuentan, entre otras prerrogativas, con el derecho de asistir como observadoras y distribuir declaraciones escritas en las reuniones del ECOSOC, hacer uso de la palabra en las reuniones de sus órganos subsidiarios, y ser invitadas a las conferencias convocadas por las Naciones Unidas. Esta forma de relacionamiento entre las ONG y las organizaciones internacionales comenzó a esbozarse ya en el marco de la Sociedad de las Naciones, desarrollándose luego en el ámbito de Naciones Unidas y proyectándose más tarde a los diversos organismos especializados del sistema, y encontrando además un eco especialmente favorable en organizaciones internacionales regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea, y muy especialmente en el Consejo de Europa (REMIRO BROTONS, 1997:168).

Pública (DIP) que rigen el establecimiento de relaciones asociativas con las ONG establecen que la organización no gubernamental sólo deberá operar sobre una base “no lucrativa”; y la página web del Centro de Información de las Naciones Unidas para España, al hacer referencia al status consultivo que pueden adquirir las ONG ante el ECOSOC, considera a “organizaciones no gubernamentales voluntarias o públicas de carácter no lucrativo”³.

En los informes, programas y proyectos de la Organización, particularmente a partir de la década del '90, en el marco de la denominada revolución asociacionista global, ante el surgimiento de una multiplicidad creciente de actores internacionales, se comienza a incluir el expresión sociedad civil, utilizándola ya sea de manera indistinta con el término ONG⁴, o bien estableciendo entre ambos una relación de género a especie: las ONG constituyen “la manifestación más clara” de la denominada “sociedad civil”⁵.

Se agrega una dificultad adicional cuando desde la ONU comienza a considerarse expresamente al sector privado o sector empresarial⁶ como parte integrante de la sociedad civil. Esta inclusión genera una férrea oposición de parte de las ONG, y si bien se observa una cierta evolución que tiende a diferenciar ambos actores, se puede concluir que en el vocabulario de la ONU términos como ONG, sociedad civil y sector empresarial todavía no se usan regularmente (MARTENS, 2006: 4).

³ www.unu.org/sc/ong/ongecosoc.htm, página consultada el 24/10/2005.

⁴ Desde las ONG se critica que la Secretaría General utilice cada vez más en los Informes el término sociedad civil como sinónimo de ONG, haciendo borrosa una importante distinción ya presente en la Carta de la Organización. En *NGOs and the United Nations. Comments for the Report of the Secretary General, Part 2*, Global Policy Forum, June 1999, www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfpref2.htm, página consultada el 31/01/02.

⁵ Documento A/51/950, p. 71.

⁶ En este sentido, Keck y Sikkink al referirse a los actores transnacionales distinguen entre los que tienen esencialmente **objetivos instrumentales**, como las corporaciones transnacionales y los bancos, para los cuales el acento está puesto en los recursos económicos, y las redes cuya principal motivación son **valores y principios** (KECK, SIKKINK, 1999:413).

Hechas las aclaraciones precedentes, vamos a utilizar la denominación ONG dado que esta es la designación que reciben en el artículo 71 de la Carta: el ECOSOC podrá celebrar arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales. Este primer vínculo fue calificado por el Documento A/54/329 como el eje de la relación oficial entre las ONG y Naciones Unidas. Esto no implica desconocer a las ONGs como parte integrante de la sociedad civil, así como tampoco ignorar la participación que pueden alcanzar otras organizaciones, especialmente en tareas operacionales y por medio de vínculos de tipo oficioso, e incluso el partenariado cada vez más relevante que se está desarrollando con el sector empresario - por ejemplo en la iniciativa del Pacto Mundial.

En el punto siguiente vamos a intentar una breve reseña de la participación de las ONG en la labor de la ONU distinguiendo en primer lugar entre tipos de actividades, y tipos de vínculos, para profundizar luego, en relación a estos últimos, el tema de las prácticas innovadoras que se implementan en diversos órganos, programas, fondos y conferencias, en cuyo marco se inserta el aporte de las ONG al establecimiento de la Corte Penal Internacional.

2. Formas en las que se concreta la participación de las ONG en la labor de la ONU

La ONU, desde su creación, ha estado abierta a los aportes de las ONG. En primer lugar, la inclusión en la Carta del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como uno de los cuatro propósitos de la Organización es debida a representantes no gubernamentales en la Conferencia de San Francisco (SPIRO, 1995:88).

Además, en la misma Carta se prevé, como se mencionara anteriormente, el establecimiento de relaciones consultivas con las ONG, aunque limitándolas al ECOSOC, viéndose coartada hasta el presente su posibilidad de acceso formal a órganos políticos como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

El alcance o la profundidad de esta participación no es una cuestión pacífica, con diversos grados de oposición o aceptación por parte de los Estados Miembros y de los funcionarios de la ONU, dependiendo del área o campo de acción específico de que se trate⁷. No obstante, desde 1945 las ONG han ido incrementando paulatinamente, cualitativa y cuantitativamente, su colaboración con casi todos los órganos de la ONU y demás agencias del Sistema, ya sea en procesos de formación de políticas como en actividades operacionales, y bajo la forma de relaciones tanto oficiales o formales, como oficiosas o de hecho. Pero conviene insistir en que la primera vía de acceso oficial a las deliberaciones formales de Naciones Unidas fue, como señalamos anteriormente, la del ECOSOC, al ser acreditadas como entidades consultivas del órgano. El número de organizaciones que lograron alcanzar esta jerarquía ha ido en aumento, especialmente durante la década de 1990. En 1948, 41 ONG recibieron status consultivo por parte del ECOSOC; en 1968, 377 contaban con ese status; actualmente la cifra asciende a 2.870⁸.

⁷ Tanto los Estados como los funcionarios de la ONU se debaten en una **dicotomía**. Mientras por un lado reconocen los indudables beneficios que aportan estas organizaciones como fuente de información concreta y conocimientos especializados; por el otro, cuestionan su legitimidad, su representatividad, sus "intenciones ocultas" y sus tácticas para atraer la atención y conseguir financiación; además, se consideran desafiados en su carácter de actores principales de las relaciones internacionales y sujetos plenos del derecho internacional. Así, si bien se permite su acceso a instancias **intergubernamentales**, al mismo tiempo es manifiesto el deseo de mantener un firme control sobre el modo en que se lleva a cabo esa participación (CLARK, AYDIN, 2003:28).

⁸ www.un.org/esa/coordination/ngo/, página consultada el 02/11/06.

2.1. Tipo de actividades y tipos de vínculos

Haremos referencia, en primer lugar, a los tipos de actividades que las ONG llevan a cabo en Naciones Unidas. Según el Secretario General Annan, las ONG son un “elemento fundamental” tanto en el proceso de formulación de políticas – compromiso deliberativo – como en su ejecución – compromiso operacional⁹.

En cuanto al compromiso o “partnership” operacional¹⁰ de las organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas buscan aprovechar la experiencia operacional y de base de las ONG – e incluso de otras organizaciones de la sociedad civil - a fin de mejorar el alcance y la efectividad de sus proyectos y programas. Estas organizaciones, que pueden ser beneficiarias de la asistencia de Naciones Unidas pero también proveedoras de fondos, se relacionan con la ONU de las siguientes maneras:

participando en redes de ONG comprometidas con operaciones humanitarias y de socorro - como por ejemplo, el International Council of Voluntary Agencies;

integrando asociaciones de colaboración - multi-stakeholder operational partnership, como la Alianza Mundial para Promover la Vacunación y la Inmunización –GAVI¹¹;

ejecutando directamente proyectos en los ámbitos regional y local - proyectos del PNUD y de otras agencias;

⁹ Documento A/54/329, p. 4.

¹⁰ *Modes of CSO influence in the UN and global governance*, en www.un.org/spanish/reform/modes.htm, página consultada el 03/02/04

¹¹ De este tipo de asociaciones **multi-stakeholder** participan actores provenientes de diversos sectores, como se observa en las creadas en torno a la Comisión de Desarrollo Sostenible del ECOSOC. En el caso particular de la GAVI, trabajan en forma conjunta organismos multinacionales y bilaterales, bancos internacionales de desarrollo, fundaciones, la industria farmacéutica, ONG y programas gubernamentales de salud a nivel nacional, con el objetivo de aumentar la financiación para el desarrollo de sus objetivos específicos - vacunación e inmunización.

cofinanciando programas y fondos de Naciones Unidas - como Global Water Partnership, Rotary International, Club de Leones, Centro para la prevención del uso indebido de drogas de Tokio.

Este tipo de colaboración es menos controvertido que la participación en los procesos intergubernamentales de deliberación, razón por la cual ha ido implementándose en las diversas agencias del Sistema. Además, dado que Naciones Unidas se encuentra inmersa en un proceso de descentralización de sus actividades y las de sus organismos, programas y fondos, es probable que en los próximos años aumente aún más la participación de las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales. Por otra parte, hay que tener en cuenta que esta relación va mucho más allá de la ejecución de programas, para abarcar la investigación, la difusión de información, el diálogo sobre políticas y la promoción, entre otras actividades¹².

Corresponde ahora referirnos al compromiso de las ONG en los procesos deliberativos, normativos, o de formación de políticas.

Existen diversos modos en que las ONG ejercen su influencia¹³ en dichos procesos:

incluyen o elevan determinadas cuestiones en la agenda política global por medio de la defensa en los foros de Naciones Unidas - como la Campaña Internacional para la prohibición de minas terrestres;

proveen información y conocimiento especializado a los gobiernos y organizaciones internacionales ante el surgimiento de nuevas cuestiones;

movilizan a la opinión pública mundial y presionan políticamente por medio de campañas y protestas;

¹² Documento A/53/170, ps. 13-17.

¹³ *Modes of CSO influence...*, op. cit.

participan en diálogos y consultas regulares con órganos de Naciones Unidas como el ECOSOC;

intervienen en conferencias internacionales - haciendo circular documentos o mediante intervenciones orales -, se comprometen en los procesos de negociaciones para la instauración de nuevas normas y standards internacionales - como en las Conferencias de Río, Viena, Kyoto -, y en la reforma de las instituciones internacionales existentes, así como en la creación de otras nuevas – la Corte Penal Internacional;

influyen sobre la toma de decisiones a escala nacional y regional - por ejemplo, en la búsqueda de ratificaciones de tratados como el Estatuto de Roma.

Además, es muy importante resaltar el control que ejercen estas organizaciones sobre los gobiernos nacionales - en su calidad agentes primarios de implementación de los acuerdos intergubernamentales -, de los compromisos adquiridos en estos procesos normativos. Este seguimiento se concreta de diversas maneras: en las sesiones especiales de la Asamblea General, como Río+5 o Río+10; a través de los mecanismos de control previstos en los tratados de derechos humanos¹⁴; recurriendo a los tribunales locales o a través de presiones directas sobre los gobiernos, campañas de protesta o denuncias en los medios de comunicación.

En cuanto a los tipos de vínculos son fundamentalmente dos: uno oficial, si están acreditadas formalmente ante algún órgano, organismo, fondo o programa, u ocasionalmente ante conferencias internacionales, y otro oficioso, al que podríamos denominar *de hecho*, que no

¹⁴ Uno de los mecanismos de control consiste en la presentación de informes por parte de los **Estados** sobre la situación de los derechos humanos en el país - sólo la Convención sobre los Derechos del Niño prevé formalmente la participación de las ONG en el proceso de elaboración de estos informes. El otro mecanismo es el de la denuncia que, a diferencia del anterior, por naturaleza, está abierto a **actores no estatales** (CHINKIN, 2001:139).

requiere de dicha acreditación. Por otra parte, recientemente las diversas unidades del Sistema de Naciones Unidas, basándose en necesidades propias de gestión y de conocimientos específicos y profundos sobre determinadas cuestiones - en el marco del proceso de ampliación de los campos de acción de la Organización -, han comenzado a flexibilizar sus relaciones con las ONG, dando lugar a determinadas prácticas innovadoras de participación, particularmente en las actividades de formación de políticas, superando de esta manera el nivel de compromiso previsto en las relaciones consultivas con el ECOSOC. Estas prácticas innovadoras profundizan o crean vínculos oficiales y oficiosos¹⁵.

El ECOSOC y el Departamento de Información Pública (DIP) son las dos principales entidades que mantienen vínculos oficiales con las ONG. En líneas generales, estas organizaciones pueden participar de las reuniones del organismo, comisiones en su caso y conferencias convocadas por el mismo, en calidad de observadoras sin derecho a voto.

Pueden calificarse de oficiosas las reuniones informativas mantenidas entre los miembros del Consejo de Seguridad y ONG mediante la denominada Fórmula Arria, y también son oficiosos los contactos que las ONG mantienen con la Organización a través del Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales - NGLS por sus siglas en inglés -, establecido en 1975.

¹⁵ En este sentido, según Camargo, la Organización habría comenzado a transitar el camino hacia este nuevo multilateralismo, un **multilateralismo con dos frentes**. Esto implica, por una parte, que el sistema de la ONU mantiene, en cuanto a sus funciones políticas, su carácter eminentemente intergubernamental pero, no obstante, algunos de sus órganos y agencias ya aceptaron como interlocutores a nuevos actores y nuevas fuerzas sociales, que a su vez pueden impulsar cambios en la forma y función de los Estados y en la naturaleza del sistema internacional (CAMARGO, 2000: 70).

Ahora bien, puede suceder que un organismo determinado de Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) mantenga con las ONG conexiones tanto oficiales - basadas en el artículo 71 de su constitución - como oficiosas - demás contactos no previstos¹⁶.

En este punto, es interesante observar si existe una correspondencia entre el tipo de vínculo y el tipo de tarea que llevan a cabo las ONGs. En líneas generales, podría decirse que las actividades operacionales no requieren un relacionamiento oficial con la ONU - aunque éste puede darse, en efecto, por ejemplo en el caso de la UNESCO. Como afirma el Secretario General Annan con respecto a las cuestiones operacionales o de hecho, "las relaciones oficiales no son casi nunca un requisito para la cooperación"¹⁷.

La participación formal en el proceso deliberativo intergubernamental, por el contrario, sí requiere el establecimiento de relaciones oficiales, ya sea como entidades consultivas del ECOSOC o como organizaciones acreditadas a una determinada conferencia internacional - y sus comités preparatorios -¹⁸, participando en forma independiente o como integrantes de las delegaciones de sus propios gobiernos¹⁹. Sin embargo, existe la posibilidad de llegar a influir en la adopción de políticas a través de relaciones oficiosas - por ejemplo, aportando información sobre determinada cuestión.

¹⁶ Documento A/53/170, p. 8.

¹⁷ Documento A/53/170, p. 9.

¹⁸ Las motivaciones de una ONG para asistir a una conferencia internacional son las siguientes, y en este orden de prioridades: fortalecer a la propia ONG; aprender más sobre una determinada cuestión; influir sobre el propio gobierno; alterar el resultado final de la conferencia (KRUT, 1997: 43).

¹⁹ Según datos de la Benchmark Survey, esta es la táctica preferida por la mayor parte de las ONGs consultadas, particularmente porque permite hacer lobby sobre el propio gobierno (KRUT, 1997: 41), y porque brinda la posibilidad de acceder a documentación oficial de la conferencia (Entrevista realizada a la Sra. Ivonne Rouillón, Presidente de la Fundación Camino, el 05/01/04). Además, parece oportuno señalar que cada vez es más aceptada la práctica de incluir en el seno de las delegaciones nacionales a expertos científicos o jurídicos no nacionales, para prestar su ayuda en negociaciones difíciles (CARROLL, 2002: 25 y 29).

3. El significativo aporte de las ONG al establecimiento y puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional

En el marco de las prácticas innovadoras a las que hicimos referencia en el punto anterior, nos interesa destacar aquella de la participación de las ONG en las conferencias internacionales²⁰, ya que es este contexto en el que se ubica la Conferencia Diplomática de Roma, convocada por Naciones Unidas en 1998 para negociar el establecimiento de la Corte Penal Internacional. Las ONG concurren en calidad de observadoras de acuerdo a lo dispuesto en la Parte VII de la Resolución 1996/31 del ECOSOC, pero se logró un inusual grado de colaboración entre representantes gubernamentales y no gubernamentales, en todas las etapas del proceso.

La contribución de las ONG al establecimiento de la Corte Penal Internacional ha sido puesta de relieve por Naciones Unidas, por algunos representantes estatales²¹ y por las mismas organizaciones no gubernamentales, coordinadas principalmente por la Coalición de ONG para una Corte Penal Internacional²². Se considera que la adop-

²⁰ No obstante, no queremos dejar de hacer referencia a otras prácticas innovadoras como la participación de las ONG en los períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General en los que se revisa el cumplimiento de los compromisos contraídos en las conferencias internacionales, como los de Río+5 y Río+10, o incluso otras de mayor profundidad, como la que incorpora a las ONG a las **estructuras de decisión** del Programa ONUSIDA.

²¹ Nos referimos particularmente a lo señalado - en una entrevista realizada el 25/02/02 - por la representante de la República Argentina a lo largo del proceso, Dra. Silvia Fernández de Gurmendi - quien en la actualidad se desempeña en la Corte como Jefe de Gabinete de la Fiscalía - y por el representante de Alemania Hans-Peter Kaul, actualmente Magistrado de la Corte (KAUL, 1998:125).

²² Casi la totalidad de las 236 ONG acreditadas para participar de la Conferencia de Roma eran miembros de la Coalición, una ONG "paraguas", una red de ONG, que coordinó en gran medida el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, desde su creación en febrero de 1995, durante la Conferencia de Roma y que sigue trabajando en la actualidad. El número de miembros de la Coalición ha aumentado de 45 en sus comienzos a más de 2.000 organizaciones en la actualidad. No sólo realiza las actividades habituales de información, sensibilización, promoción de determinados intereses, sino que además se ha convertido en la principal fuente de información para los gobiernos y los agentes no gubernamentales. Entre las ONG fundadoras de la Coalición cabe mencionar a Amnesty International, Federación Internacional de Ligas de los Derechos del Hombre, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas, No Peace Without Justice, Parliamentarians for Global Action y el World Federalist Movement (PACE, THIEROFF, 1999:391).

ción del Estatuto de Roma constituyó la culminación de más de tres años de intenso trabajo y de un nivel de cooperación y coordinación sin precedentes entre las mismas ONG, así como entre las ONG, los gobiernos - particularmente los gobiernos afines o Estados "like-minded" -, y la Secretaría General de Naciones Unidas (PACE, THIEROFF, 1999:391). Según palabras del Fiscal de la Corte Penal Internacional, Luis Moreno Ocampo, se llegó a constituir una "red internacional de justicia" conformada por Estados, organizaciones internacionales, ONG y otros asociados²³.

La Corte Penal Internacional, según el artículo 1 de su Estatuto es una institución judicial permanente, facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas sospechosas de haber cometido algunos de los crímenes más graves de trascendencia internacional, y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La Corte tendrá competencia para juzgar a sospechosos de haber cometido crimen de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, y en un futuro, cuando sea definido, crimen de agresión. El Estatuto fue firmado en la Conferencia Diplomática de Roma el 18 de julio de 1998, y entró en vigor el 1º de julio de 2002, tras haberse reunido los sesenta instrumentos de ratificación requeridos.

Su establecimiento fue el resultado de esfuerzos – en algunos casos de larga data – de los diversos actores internacionales. En primer lugar, se puede resaltar el papel cumplido por la Organización de las Naciones Unidas. El texto del Estatuto de Roma fue desarrollado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), organismo subsidiario de la Asamblea General. Desde el año 1948 la Comisión había estado trabajando en el establecimiento de una corte penal interna-

²³ MORENO OCAMPO, L., *Un sistema mundial de justicia*, en Diario La Nación, Buenos Aires, 13 de junio de 2006.

cional, si bien inicialmente concebida para juzgar a personas acusadas de haber cometido genocidio. Además, el Estatuto fue adoptado en el seno de una conferencia internacional convocada por la Organización.

En segundo lugar podemos hacer referencia a los Estados, particularmente la coalición Estados afines, un grupo de sesenta países que en la Comisión Preparatoria y en la Conferencia de Roma abogaron por el establecimiento de una Corte eficaz e independiente, oponiéndose a los Estados que con una actitud "restrictiva" – entre ellos Estados Unidos -, preocupados por su soberanía, pretendían establecer una institución débil, simbólica, y dependiente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (KAUL, 1999:117).

En tercer lugar, objeto de este trabajo, nos interesa subrayar el papel que desempeñado por las ONG. En cuanto al establecimiento de este tema en la agenda internacional, si nos remontamos a uno de los primeros antecedentes de la Corte, una de las primeras propuestas de creación de una institución judicial internacional partió justamente de un actor no gubernamental: el Comité Internacional de la Cruz Roja. En 1872, uno de sus fundadores, Gustave Moynier, presentó su proyecto, en este caso específico para sancionar las violaciones al derecho humanitario codificado en la Convención de Ginebra de 1864 (PFANNER, 1998:23). Y si bien esta idea no logró materializarse en ese momento, se mantuvo con vida en organizaciones como la International Law Association y el World Federalist Movement, particularmente después de los Juicios de Nuremberg y de Tokio tras la Segunda Guerra Mundial (GLASIUS, 2004:2).

Según Silvia Fernández, la coalición de Estados afines y la Coalición de ONG fueron “los verdaderos motores del proceso”²⁴ de establecimiento de la Corte. Además, se han sentado las bases de una nueva diplomacia en Naciones Unidas, un procedimiento de elaboración de tratados - parte de la función normativa de la Organización -, cuyos resultados están basados en la posición de partes con ideas similares más que en la posición de unos pocos países dominantes (CLARK, AYDIN, 2003:23).

Las ONG agrupadas principalmente en la Coalición²⁵, desde su creación en 1995 llevan a cabo una amplia gama de actividades, con vistas, en un primer momento, al establecimiento de la Corte, y posteriormente a la ratificación del Estatuto, su implementación, la preservación de su integridad.

Durante la etapa de negociación del tratado, desde las discusiones en la Asamblea General, posteriormente en el seno de la Comisión Preparatoria y luego durante la Conferencia de Roma, las ONG ejecutaron tanto tareas de gestión como actividades de apoyo y defensa de diversas posiciones esenciales para la institución de una Corte justa, efectiva e independiente.

Así, por ejemplo, la Sexta Comisión - Comisión Jurídica - de la Asamblea General, desarrolló estrechas relaciones de trabajo con las ONG durante la discusión del proyecto de Estatuto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional y posteriormente, ya establecida la Comisión Preparatoria²⁶, la secretaría de la Coalición organizó innu-

²⁴ Entrevista realizada a la Dra. Silvia Fernández de Gurmendi el 25/02/02.

²⁵ Por otra parte, la Coalición, además de agrupar a una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, convoca asimismo a académicos y profesionales a título individual, colegios de abogados, universidades, y otros actores de la sociedad civil. Entrevista realizada el 18/05/04 al Dr. Hugo Relva, Coordinador para América Latina de Amnesty International y Consultor en Implementación de la Corte Penal Internacional de la Coalición de ONGs para una Corte Penal Internacional.

²⁶ Por Resolución 50/46 de la Asamblea General, del 11 de diciembre de 1995.

merables reuniones entre ONG, representantes gubernamentales y funcionarios de Naciones Unidas, y desarrolló una importante tarea de divulgación sobre la Corte, las propuestas de los Estados y las negociaciones en general (PACE, THIEROFF, 1999:392).

Posteriormente, en el transcurso de la Conferencia de Roma, que se desarrolló durante los meses de junio y julio de 1998, la Coalición ayudó a establecer tres organizaciones de noticias diarias: Terra Viva, On the Record y CICC Monitor, que brindaban información electrónica e impresa sobre la marcha de la Conferencia. De esta manera, si bien sería una exageración sugerir que la población mundial era consciente de las negociaciones sobre el establecimiento de la Corte, la sociedad civil tuvo acceso a información otrora reservada al pequeño círculo de diplomáticos involucrados en las negociaciones, aportando al proceso una importante cuota de transparencia (GLASIUS, 2004:2-3).

La Coalición organizó su participación constituyendo caucus regionales - incluyendo una alianza "altamente efectiva" que comprendía grupos de África, Asia y América Latina - y sectoriales, convocando regularmente a reuniones con los coordinadores de la Conferencia, con Estados o grupos de Estados - particularmente los Estados afines -, y estableciendo doce equipos de monitoreo de las negociaciones sobre el Estatuto. De esta manera se podían cubrir todas las reuniones de negociación llevadas a cabo simultáneamente, tarea prácticamente imposible para las delegaciones gubernamentales, salvo aquellas con mayor número de integrantes. Así, los informes diarios de la Coalición constituyeron una importante fuente de información no sólo para las ONG sino también para gran parte de los gobiernos, particularmente de los países menos desarrollados. Estos doce grupos de trabajo llevaron a cabo un seguimiento de los "votos virtuales" sobre

diversas cuestiones centrales y fueron presentando informes²⁷ sobre las posiciones de los Estados, desarrollando así lo que algunos gobiernos calificaron como la acción más efectiva de la Coalición en términos de impacto político sobre el resultado final de la Conferencia (PACE, THIEROFF, 1999:3943-95).

Además, algunas ONG miembros de la Coalición facilitaron expertos jurídicos que participaron como integrantes de algunas delegaciones gubernamentales, particularmente de países africanos y otros países en desarrollo. Así, Bosnia, Trinidad y Tobago, Sierra Leona, Senegal, Burundi y el Congo, entre otros, dependían de un programa de ayuda técnica implementado por la ONG No Peace Without Justice (SIMMONS, 1998: 91).

En cuanto a las contribuciones específicas al resultado final de la Conferencia, varias disposiciones del Estatuto de Roma se vieron influenciadas por la participación de las organizaciones no gubernamentales. Uno de los puntos centrales es el relativo a la creación del cargo de Fiscal independiente. El proyecto original de la CDI contemplaba sólo dos formas de activar la competencia de la Corte: en caso de que un Estado presentara una denuncia sobre una situación en la que supuestamente se habría cometido alguno de los crímenes bajo competencia de la Corte, o bien si el Consejo de Seguridad le remitía una cuestión. El sistema de denuncias estatales previsto en varios tratados de derechos humanos casi nunca fue utilizado a lo largo del siglo XX (HALL, 1998:75), y el procedimiento a través del Consejo de Seguridad, si bien apoyado por casi todos los Estados - aunque por mo-

²⁷ El 10 de julio, ocho días antes de que finalizara la Conferencia, la Coalición presentó al Presidente de la Comisión Preparatoria, el Embajador Philippe Kirsch de Canadá, un informe especial sobre las posiciones de 109 Estados expresadas durante las negociaciones del día anterior. Este informe aseguró una completa transparencia en cuanto a las principales corrientes a favor y en contra de la Corte (KAUL, 1998:119).

tivaciones diversas²⁸-, podría llevar a la politización e incluso a la paralización de la Corte.

En este punto, los integrantes de la Coalición se unieron para exigir un tercer mecanismo de activación de la competencia de la Corte: la posibilidad de que el Fiscal inicie de oficio una investigación - al igual que en los sistemas penales nacionales. La ONG de derechos humanos norteamericana Lawyers Committee for Human Rights, por ejemplo, presentó un paper argumentando contra cada una de las reservas planteadas por Estados Unidos en torno a esta figura (KAUL, 1998:123).

Otro asunto de vital importancia para los miembros de la Coalición fue el de la condición de las víctimas y los testigos ante la Corte. En este sentido, según delegados estatales, las coaliciones Women's Caucus, Children's Caucus y Victims' Rights Group, trabajando en forma conjunta con Redress, Human Rights Watch y la European Law Students Association (ELSA), tuvieron un papel determinante en la formulación de los artículos relativos a estas cuestiones (GLASIUS, 2004:4).

Por otra parte, la inclusión explícita de los crímenes sexuales contra la mujer en el Estatuto de Roma – así como previamente en los Estatutos de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y para Ruanda - puede ser atribuida a campañas iniciadas y coordinadas por ONG internacionales de mujeres con representación en este foro internacional (CHINKIN, 2001:133-134).

²⁸ Por los Estados afines porque permitiría activar la jurisdicción de la Corte independientemente de si el Estado nacional del presunto culpable o el Estado en cuyo territorio se habría cometido el crimen era Parte o no del Estatuto, y por los Estados restrictivos, en especial Estados Unidos y varios países árabes, en tanto permitiría suspender la investigación o el enjuiciamiento iniciado por la Corte en caso en que el Consejo así lo solicitara mediante una Resolución adoptada con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Con respecto a la financiación de la Corte, las disposiciones del Estatuto relativas a esta cuestión se basan en un informe elaborado por el World Federalist Movement, que resumía distintas posturas de Estados, ONG, y precedentes de otros tribunales, resaltando que esta no era una consideración menor ya que la Corte no podría funcionar adecuadamente sin una financiación apropiada (GLASIUS, 2004: 4).

Las ONG en general sostuvieron “criterios de máxima”, como en el punto relativo a la jurisdicción de la Corte, pero en este sentido chocaron contra la “voluntad soberana” de algunos Estados. Las ONG apoyaron el principio de “jurisdicción universal”²⁹ - propuesta alemana - pero el tema fue decidido, en definitiva, con un criterio restrictivo en negociaciones secretas entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (AMBOS, 1998:4). Así, si bien las ONG estimularon y a veces hasta corrigieron el proceso de negociaciones (KAUL, 1998:125), ellas pudieron y pueden influir sólo en la medida en que los Estados lo permiten, acorde con la apertura que manifiesten hacia las mismas, en un proceso que hasta ahora es esencialmente intergubernamental.

Las ONG asimismo están participando activamente en las etapas de implementación y de observancia y aplicación del Estatuto de Roma, ya sea agrupadas en la Coalición, o bien individualmente, presentando, por ejemplo, comunicaciones a la Corte sobre situaciones en las que se estarían cometiendo crímenes sobre los cuales ejerce su competencia³⁰.

²⁹ Según el cual podría ser juzgada por la Corte cualquier persona sospechosa de haber cometido crimen de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad – y en un futuro el crimen de agresión – independientemente del lugar de comisión del crimen y de la nacionalidad de la víctima o del presunto autor del crimen.

³⁰ www.icc-cpi.int, página consultada el 20/08/03.

Con posterioridad a la firma del Estatuto de Roma, antes y después de su entrada en vigor, la labor de la Coalición - y sus organizaciones miembros - se limita a determinados objetivos, principalmente: 1) fomentar la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma³¹, y la promulgación de la legislación nacional de implementación del mismo³², brindando asistencia técnica a los gobiernos que decidan hacerlo³³; 2) promocionar el conocimiento de la Corte y el Estatuto de Roma a escala local, nacional e internacional³⁴; 3) apoyar el cumplimiento de los cometidos de la Comisión Preparatoria de la Corte³⁵, facilitando la participación efectiva de la sociedad civil y las ONG en sus períodos de sesiones y en otras reuniones pertinentes, y con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, la preservación de su integridad³⁶; 4) ampliar y fortalecer la Coalición y su red mundial.

³¹ Las organizaciones miembros de la Coalición continúan presionando a los gobiernos para que ratifiquen el Estatuto, por medio de notas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, buscando el apoyo de determinados Estados para que incluyan el tema de la ratificación del Estatuto en la agenda bilateral de negociaciones con otros Estados – así presionó a la Unión Europea para que en sus negociaciones con México pidiera a este Estado que ratificara el Estatuto -, entre otros medios. Entrevista realizada al Dr. Hugo Relva.

³² De acuerdo al principio de **complementariedad**, la Corte sólo va a ejercer su jurisdicción cuando el Estado nacional no pueda o no quiera ejercer su propia jurisdicción. Así, la verdadera piedra angular del sistema penal internacional está constituida por los sistemas penales nacionales. Por esta razón, particularmente en los sistemas con tradición jurídica basada en el Derecho Romano, es necesario, para que el Estado pueda juzgar una conducta prohibida por un tratado internacional, que la misma se encuentre adecuadamente tipificada en la legislación penal nacional (RELVA, 2003: 332-333).

³³ Puede citarse como ejemplo el "Memorial presentado por Amnesty International y Human Rights Watch a la Comisión Interministerial Argentina de implementación del Estatuto de Roma". www.amnesty.org.ar, página consultada el 25/07/03.

³⁴ La Coalición mantiene la página web www.iccnw.org, y distribuye por diversos medios documentos especializados, el boletín CICC Monitor y un boletín bimestral de actualización sobre la Corte Penal Internacional, además de recurrir a contactos individuales y a acciones con medios de comunicación internacionales. www.edai.org/centro/tematico/cpi/infostema_cpi.html, página consultada el 08/06/04.

³⁵ **La Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional fue creada tras la adopción del Estatuto, y fue la encargada de redactar los documentos adicionales asociados al mismo, como los Elementos de los Crímenes, las Reglas de Procedimiento y Prueba, y la Reglamentación Financiera Detallada de la Corte. La Coalición en general y las diversas ONG individualmente han desempeñado un papel activo en todas las sesiones de la Comisión Preparatoria mediante acciones de presión a los gobiernos, con el fin de garantizar que los documentos se redactaran de forma que realmente dotasen a la comunidad internacional de una Corte eficaz.**

³⁶ Rechazando, por ejemplo, las medidas propuestas por Estados Unidos con el objetivo de garantizar que sus ciudadanos no sean sometidos a la jurisdicción de la Corte.

A fin de lograr los objetivos mencionados, la Coalición se ha organizado internamente en base a una división de tareas según la cual, por ejemplo, Amnesty International tiene a su cargo la de promover entre los Estados Partes del Estatuto la adopción de la legislación de implementación, mientras que otra ONG como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, junto a otras organizaciones, organiza la campaña para lograr ratificaciones del Estatuto.

El envío de comunicaciones al Fiscal por parte de las ONG sobre situaciones en las que supuestamente se han cometido o se están cometiendo alguno de los crímenes bajo competencia de la Corte, o bien la protección de las víctimas y los testigos, no constituyen objetivos de la Coalición en sí misma, sino que son tareas llevadas a cabo por las diversas ONG individualmente.

En suma, advertimos un claro compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con el proceso por el cual se creó de la Corte Penal Internacional, desde sus comienzos, a partir del establecimiento del tema en la agenda internacional, hasta su participación en las negociaciones del Estatuto y actualmente como colaboradoras efectivas en la implementación, aplicación y observancia del mismo.

4. Consideraciones finales

Como señalamos a lo largo del trabajo, a partir de una primera relación formal, oficial, las ONG han ido ampliando progresivamente su colaboración en las tareas de la Organización de Naciones Unidas. No obstante, las posibilidades de participación siempre estuvieron limitadas por el apoyo que recibieran de los Estados Miembros y de los funcionarios de la Organización. Actualmente, y en particular a la luz de

problemas como los causados en las manifestaciones de Seattle y Praga, en 1999 y 2000, respectivamente, o ante incidentes en la Comisión de Derechos Humanos, incluso algunos gobiernos y funcionarios francamente partidarios de la apertura a las ONG comenzaron a reconsiderar la acreditación de las organizaciones no gubernamentales ante el ECOSOC y las conferencias de las Naciones Unidas.

En esta misma línea, según señala en su artículo Jens Martens, los gobiernos en general se mostraron vacilantes ante algunas recomendaciones del Informe Cardoso así como ante las propuestas del Secretario General basadas en el mismo. Incluso el papel de la sociedad civil no fue considerado en el debate sobre la Reforma de la ONU del año 2005.

La máxima aspiración de las ONG en cuanto a su vinculación con la ONU es la de obtener acceso formal a todas las áreas de labor de las Naciones Unidas, particularmente a la Asamblea General en tanto órgano plenario, mediante el reconocimiento de un status consultivo semejante al que gozan en el ECOSOC. Esta meta se muestra actualmente lejana, incluso mucho más que en períodos anteriores, como durante la década de los '90 cuando parecían comenzar a esbozarse algunos avances significativos, en un camino plagado de avances pero siempre también de retrocesos. No obstante, a pesar de las limitaciones impuestas por algunos Estados y por la Organización, y de las críticas de que puedan ser objeto en cuanto a su representatividad, legitimidad y responsabilidad, las ONG han logrado contribuir de manera significativa, entre otras cuestiones, a democratizar la formación del derecho internacional. En nuestro caso específico, mediante una nueva diplomacia implementada por la ONU, a través del mencionado multilateralismo con dos frentes, realizaron y realizan importantes aportes al establecimiento y funcionamiento de una insti-

tución judicial eficaz e independiente del poder de cualquier Estado como es la Corte Penal Internacional.

BIBLIOGRAFÍA

AMBOS, K., "La nueva Corte Penal Internacional", en *D+C* 5/98

CAMARGO, S., "Orden Mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas", en ROJAS ARAVENA, F. (editor), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Flacso-Chile, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 2000

CARROLL, S., "NGO access to multilateral fora: does disarmament lag behind?", en *NGO as Partners: assessing the impact, recognizing the potential, Disarmament Forum*, one-2002, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2002

CHINKIN, C., "Human Rights and the Politics of Representation: Is There a Role for International Law?", en BYERS, M., *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001

CLARK, J., AYDIN, Z., *El sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil: inventario y análisis de prácticas*, Documento de antecedentes preparado para el Grupo de personas eminentes establecido por el Secretario General para examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, en www.un.org/spanish/reform/hlp9.htm, página consultada el 03/02/04

GLASIUS, M., *La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global*, mayo 2004, en www.pensamientocritico.org/margla0504.htm, página consultada el 08/06/04

HALL, C. K., "La primera propuesta de creación de un tribunal penal internacional permanente", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 145, marzo 1998

KAUL, H. P., "Breakthrough in Rome. The Statute of the International Criminal Court", en *Law and State*, Volume 59/60, Institute for Scientific Cooperation, Tübingen, Federal Republic of Germany, 1999

KECK, M., SIKKINK, K., "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", en *Foro Internacional*, N° 158, octubre-diciembre 1999

KRUT, R., *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*, Discussion Paper N° 83, April 1997, en www.unrisd.org/engindex/pub/cat/p267.htm, página consultada el 13/10/01

MARTENS, J., *El futuro de la participación de las ONG después de la Cumbre Mundial de 2005*, en http://www.nuso.org/upload/traduccion/esp_martens.pdf, página consultada el 25/10/06

PACE, W., THIEROFF, M., "Participation of Non-Governmental Organizations", en *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations and Results*, Edited by Roy S. Lee, Kluwer Law International, The Hague, Co-publication with UNITAR, September 1999

PFANNER, T., "Institución de un tribunal penal internacional permanente", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 145, marzo 1998

RELVA, H., "The Implementation of the Rome Statute in Latin American States", en *Leiden Journal of International Law*, 16(2003)

SIMMONS, P.J., "Learning to Live with NGOs", en *Foreign Policy*, N° 112, Fall 1998

SPIRO, P., "El papel de las organizaciones no gubernamentales en el contexto internacional", en *Revista de Ciencia Política*, II Trimestre, 1995

DOCUMENTOS, DECISIONES y RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS

Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/53/170, 10 de julio de 1998

Modes of CSO influence in the UN and global governance, en www.un.org/spanish/reform/modes.htm, página consultada el 03/02/04

Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global, Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, Documento A/58/817, 11 de junio de 2004

Opiniones de los Estados Miembros, los miembros de los organismos especializados, las misiones de observación, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales sobre el Informe del Secretario General sobre los arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de Naciones Unidas, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/54/329, 8 de setiembre de 1999

Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/51/950, 14 de julio de 1997

Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, 25 de julio de 1996

PÁGINAS WEB

www.amnesty.org.ar

www.edai.org

www.globalpolicy.org

www.icc-cpi.int

www.iccnw.org

www.onu.org

www.un.org

