



revistadecooperacion.com
REVISTA DE EDUCACIÓN, COOPERACIÓN Y BIENESTAR SOCIAL | IEPC

| año II - número 6 - febrero 2015 - revista cuatrimestral - ISSN 2308-1953

| ARTÍCULOS

| Javier Andrés González Vega
| Alberto Hidalgo Tuñón
| Ismael Aguillón León y Raúl García García
| Antonio Alcolea

| ENSAYOS

| Radhamés Hernández Mejía

CONSEJO DE REDACCIÓN

Revista de Educación, Cooperación y Bienestar Social IEPC
revistadecooperacion.com
ISSN 2308-1953

Consejo de redacción:

Sergio Pujols Baez, Josefina Zaiter Mejía, Radhamés Hernández Mejía, Ángel Baliño González, Juan Brito Cordero, Rafael Isidro Morla, Cristina Sánchez Martínez, Susana Doñé Corporán, Edwin Salazar.

Maquetado y diseño:

Fran. Fdez Yebra

Secretaría de redacción:

Noemí Rodríguez Fernández

Directoras ejecutivas:

Coralía J. Pérez Maya
Nerys García Cuevas

Presidente IEPC REPÚBLICA DOMINICANA:

Sergio Pujols Baez

EDITA



© 2015 IEPC | República Dominicana
Rosa Duarte 33a - Gazcue.
Santo Domingo - República Dominicana
instituto@universidadabierta.org
universidadabierta.org

| ARTÍCULOS

- | Javier Andrés González Vega
El tratamiento jurídico de las ongs y la necesidad de un cambio: esbozos desde la perspectiva del derecho internacional y europeo, pp. 5-24
Resumen/Abstract 5
- | Alberto Hidalgo Tuñón
Un análisis filosófico del cortometraje “Proverbio chino”, pp. 25-36
Resumen/Abstract 25
- | Ismael Aguillón León y Raúl García García
Medios de comunicación, dinero, política, derechos ciudadanos y la eficacia de la ayuda a grupos vulnerables en México, pp. 37-50
Resumen/Abstract 35
- | Antonio Alcolea
Miradas esquivas al centro de nuestro Mundo. Las Revueltas Árabes en los think-tanks españoles, pp. 51-60
Resumen/Abstract 49
- ## | ENSAYOS
- | Radhamés Hernández Mejía
La promoción de la salud y el bienestar social, pp. 61-63 59

EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS ONGs Y LA NECESIDAD DE UN CAMBIO: ESBOZOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO^{1*}

Javier A. González Vega

Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Alberto Hidalgo Tuñón
Universidad de Oviedo

1 * Versión revisada de la Ponencia presentada en el Congreso del Instituto de Estudios de Paz y Cooperación (IEPC), 2014, sobre La imagen del Tercer Mundo, ONGDs y Medios de comunicación: la Eficacia de la Ayuda, Oviedo, 5 de noviembre de 2014. Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto “All Rights Reserved? Barriers towards EUropean CITIZENship”, financiado por la Comisión Europea-VII Programa Marco (bEUcitizen Consortium-Grant Agreement núm. 320294).

RESUMEN

En la actual sociedad internacional, la “sociedad civil internacional” y sus actores más característicos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), juegan un papel muy relevante. No obstante, el Derecho internacional sólo limitadamente confiere relieve a las actuaciones de las ONGs y no les reconoce subjetividad internacional. El estudio aborda la posición que, especialmente, las organizaciones internacionales asignan a las ONGs, analizando su participación en los procesos de creación normativa impulsados por ellas así como su participación en la aplicación judicial y extrajudicial de las normas internacionales. Asimismo, se dedica una atención específica a la cuestión en el ámbito de la Unión Europea, considerando los desarrollos producidos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, particularmente los mecanismos asociados con la democracia participativa y el rol asignado en ellos a las ONGs.

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional, Organizaciones internacionales, Derecho de la Unión Europea, Subjetividad internacional, Actores no estatales, Organizaciones no

gubernamentales (ONGs).

ABSTRACT

In the current international society, the “international civil society” and its more characteristic actors, Non-Governmental Organizations (NGOs), play a very relevant role. However, general International Law confers only limited significance to the activities of NGOs and does not recognize them as international subjects. The study considers specifically the position assigned to NGOs by International Organizations (IOs), analyzing their participation in the processes of law-making promoted by IOs as well as judicial and extrajudicial application of international rules. Furthermore, specific attention is devoted to the issue in the context of the European Union, taking into account new developments produced after the entry into force of the Lisbon Treaty, particularly the mechanisms associated with participatory democracy and the role of NGOs. Finally, a critical revision of the role and functions of NGOs at international level is suggested.

KEYWORDS

International Law, International Organizations, European Union Law, International Subjectivity, Non-State Actors, Non Governmental Organizations (NGOs)

EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS ONGs Y LA NECESIDAD DE UN CAMBIO: ESBOZOS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO

Javier A. González Vega

Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

SUMARIO:

1.- INTRODUCCIÓN: LA “SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL” ORGANIZADA Y EL PAPEL DE LAS ONGs.

2.- LA DIFÍCIL CONCEPTUACIÓN DE LAS ONGs:

A) Un factor de confusión: la heterogeneidad de sus manifestaciones;

B) La ausencia de una definición;

C) El esbozo de una tipología: la diferenciación entre ONGs y otras fórmulas de asociacionismo privado de carácter internacional.

3. LA AFIRMACIÓN DE UN ESTATUTO JURÍDICO-INTERNACIONAL PARA LAS ONGs:

A) El papel de las Naciones Unidas en la afirmación del estatuto de las ONGs;

B) La contribución del Consejo de Europa;

C) Las funciones de las ONGs en el seno de la Unión Europea: del lobbying a la democracia participativa.

4. LA ACTIVIDAD DE LAS ONGs EN EL ÁMBITO JURÍDICO INTERNACIONAL: LINEAMIENTOS DE UNA INCIPIENTE SUBJETIVIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL:

A) La participación de las ONGs en el proceso de creación normativa de las reglas jurídicas internacionales;

B) La participación de las ONGs en el proceso de apli-

cación de las normas internacionales.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: CONSIDERACIONES CRÍTICAS

1.- INTRODUCCIÓN: LA “SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL” ORGANIZADA Y EL PAPEL DE LAS ONGs

Hace ya un tiempo, los Profesores GONZALEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA advertían en el marco de la sociedad internacional el “desarrollo de una emergente sociedad civil que reclama una presencia significativa en la creación y aplicación de las normas destinadas a proteger los valores humanos”¹. Ahora bien las referencias a la sociedad civil internacional y la conveniencia de atribuir un protagonismo a la misma se enfrenta al problema de definir lo que se entiende por tal. De hecho, se trata de una tarea compleja y polémica: primero, porque la propia terminología sugiere un antagonismo (“civil” como opuesto a “militar” o a “religioso”) infundado; en segundo lugar, porque la terminología es ante todo metafórica, evocadora de fenómenos y procesos sociales heterogéneos.

En este sentido, A. APPADURAI advertía que ésta no era sino una imagen para describir:

“formas sociales sin la movilidad depredadora del capital que no está sometido a regulaciones ni la estabilidad depredadora de numerosos Estados. Estas formas sociales apenas han sido nombradas por las ciencias sociales actuales, e, incluso cuando son nombradas, se suelen olvidar sus cualidades dinámicas. Por lo tanto, términos como “sociedad civil internacional” no acaban de captar la movilidad y maleabilidad de aquellas formas creativas de vida social que son puntos de tránsito localizados para las formas globales móviles de la vida cívica y civil.”²

1 GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA; Curso de Derecho internacional público, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p. 27.

2 APPADURAI, A., “La globalización y la imaginación en la investigación”, Revista Internacional de Ciencias Sociales, núm. 166, 1999 (accesible en < <http://www.unesco.org/issj/rics160/appaduraispa.html#aa>>).

Por su parte, hace una década, L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, consciente de los significados antagónicos que despertaba la figura, la caracterizaba como un “concepto sociológico” que “habla de la liberación de fuerzas sociales en su seno, incluidas las de mercado, de sus relaciones autónomas” y de “sus interacciones con la esfera estatal”³. No obstante, incluso estas definiciones abiertas e inclusivas, que buscan evitar la contradicción -ideológicamente orientada- entre ésta y el Estado no impiden a sus autores, paradójicamente, identificar luego a concretos actores a los que se estima como exponentes privilegiados de esa sociedad civil internacional, con lo que ese concepto inicialmente genérico se troca en la realidad en una referencia oligocrática no necesariamente mejor que si hablamos de la Sociedad de Estados soberanos o de la Sociedad internacional en la era de la coexistencia y la cooperación⁴.

En cualquier caso, dentro del cúmulo informe de actores que concurre en la “sociedad civil” internacional contemporánea hay uno que destaca especialmente y sobre el que centraremos nuestra atención en las presentes líneas: se trata de las denominadas “Organizaciones No Gubernamentales”, más conocidas por su acrónimo ONGs⁵.

Ciertamente, la presencia de las inicialmente conocidas como asociaciones internacionales en el seno del grupo social internacional puede rastrearse en sus mismos orígenes. De hecho, sus primeras manifestaciones se remontarían al siglo XVII⁶. Abundando en esta idea, no por casualidad, en el Congreso de Viena de 1815 –otro de los hitos conformadores de la actual sociedad internacional- éstas desarrollaron un activo

3 Cfr. PÉREZ-PRAT, L., *Sociedad civil y Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 27.

4 Abundando en esta idea, se ha destacado que “dado que los fundamentos ontológicos de la sociedad civil siguen siendo vagos, hay demasiadas organizaciones que pueden reivindicar su representación, a veces de manera contradictoria” (VALASKAKIS, K., “La globalización como teatro: nuevo escenario, nuevos actores y nuevo guión”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 166, junio 1999 (accesible en <<http://www.unesco.org/issj/rics160/valaskakisspa.html#vvv>>).

5 *Ibid.*

6 HOBBS, S., “Non-Governmental Organizations”, *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, vol. VII, Oxford UP, 2012, p. 717. Recuérdese que es en ese siglo en el que –Paz de Westfalia de 1648- se fija convencionalmente el surgimiento de la actual sociedad internacional.

papel y presentaron ante los plenipotenciarios de los Estados participantes más de 800 peticiones con objeto de impulsar la adopción de medidas relacionadas con la abolición del tráfico de esclavos⁷. El Congreso, a su vez se hizo eco de estas peticiones, adoptando una Declaración al respecto en la que tomaba nota de “la voz pública” alzada en “todos los países civilizados” y urgiendo a su supresión “lo más pronto posible”⁸.

Desde entonces las cada vez más frecuentes Conferencias internacionales verán desarrollarse en su entorno las actuaciones e iniciativas desplegadas por estas asociaciones. Este activismo se reforzará merced al paralelo desarrollo de las organizaciones internacionales gubernamentales en el seno de las cuales –particularmente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas⁹- verán reconocidas una posición que ha contribuido a su espectacular desarrollo.

Y es que, en efecto, este fenómeno asociativo no ha dejado de crecer: cifradas en una decena de asociaciones a comienzos del siglo XX, superaban de lejos las 20.000 organizaciones a finales del mismo y habrían incluso triplicado este número en los menos de 15 años transcurridos desde entonces.

Sin embargo, esta proliferación, sumada a su creciente activismo, pese a deparar significativos resultados –sobre los que incidiremos ulteriormente- no ha conseguido aún dotar a estas asociaciones de un estatuto jurídico subjetivo en el marco del Derecho internacional contemporáneo. De hecho, como señala autorizadamente A. REMIRO BROTONS “la conversión de estos actores sociales... en sujetos de Derecho internacional, con un estatuto adaptado a sus características, es una etapa abierta de la teoría de la subjetividad internacional”¹⁰.

Son múltiples las razones que explican esta definición normativa pero conviene apuntar que entre 7 RUBIO, F., “Organisations Non Gouvernementales”, en *Dictionnaire des Droits de l’Homme*, (J. Andriantsimbazovina, H. Gaudin, J.P. Marguenaud, S. Rials, F. Sudre, Dirs.), PUF, Paris, 2008, p. 728.
8 Cfr. Déclaration (XV) des Puissances sur l’abolition de la traite des nègres”, en *Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 avec ses annexes*, Imprimerie Impériale et Royale, Vienne, 1815, pp. 302-305 (accesible en <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91227n/f1.image>>).
9 *Ibid.* infra, 3.A).
10 REMIRO BROTONS, A., et alii., *Derecho Internacional*. Curso General, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 67-68.

las mismas cobran una importancia decisiva razones de orden político, aun cuando aspectos de orden técnico-jurídico también posean una relevancia no desdeñable. Sobre unos y otros aspectos incidiremos en el curso de la presente contribución.

2.- LA DIFÍCIL CONCEPTUACIÓN DE LAS ONGs

Comencemos advirtiendo que las tentativas por ofrecer una respuesta clara al estatuto jurídico de las ONGs tropiezan con los inconvenientes que plantea su indudable heterogeneidad y su variada tipología, lo que ha hecho inviable toda tentativa de definición y por ende la posibilidad de sistematizar y encuadrar jurídicamente sus manifestaciones.

A) *Un factor de confusión: la heterogeneidad de sus manifestaciones*

En efecto, la mencionada proliferación de las ONGs no ha hecho sino acentuar la confusión acerca de su naturaleza, pues si en sus orígenes existía una clara vinculación entre ONGs y finalidades religiosas o filantrópicas, el desarrollo del fenómeno ha ido introduciendo nuevas dimensiones y nuevas facetas.

Desde luego, el origen de estos desarrollos asociativos se vincula inicialmente con el fortalecimiento de lazos de solidaridad religiosa u objetivos marcadamente humanitarios; no obstante, a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX emergen organizaciones promovidas con objetivos políticos, económicos, científicos, educativos, culturales y deportivos. Más recientemente, ya en la segunda mitad del siglo XX, al tiempo que se reforzará el asociacionismo animado por un espíritu de solidaridad (protección de los derechos humanos, contribución al desarrollo económico y social de los pueblos, etc.) surgirán nuevas agrupaciones animadas por finalidades ecológicas o ambientalistas.

El resultado de este proceso se puede percibir en la actualidad. Sin ánimo exhaustivo bajo la denominación de ONGs coexisten hoy en día a) manifestaciones asociativas de carácter político (desde la Unión Interparlamentaria (IPU)¹¹ a la Oficina Internacional

de la Paz, pasando por las “internacionales” de los partidos políticos o las agrupaciones internacionales de Regiones y Municipios); b) organizaciones de carácter religioso (p.e. Consejo Mundial de las Iglesias, Federación Luterana Mundial, Caritas, etc.); c) asociaciones de carácter económico (como la Confederación Internacional de organizaciones sindicales libres, la Organización Internacional de Empresarios, la Cámara de Comercio Internacional, la IATA, etc.); d) agrupaciones de carácter cultural (p.e. PEN International); e) asociaciones de carácter científico, académico o educativo (p.e. la Asociación Geodésica Internacional, la Asociación Europea de Universidades, el Institut de Droit International, la International Law Association o el Instituto Hispano-Luso-americano de Derecho Internacional); f) asociaciones de carácter técnico como el ICANN; g) entidades de carácter humanitario (p.e. el Movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja¹², Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, la Federación Internacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Plan, Save the Children, etc.); h) organizaciones de cooperación al desarrollo (Intermón-Oxfam, Ayuda en Acción, etc.); i) asociaciones ecologistas (World Wildlife Foundation (WWF), Greenpeace, Sea Sheperds, etc.); j) organizaciones deportivas (Comité Olímpico Internacional, FIFA, UEFA, FINA, ATP, etc.)... Finalmente, ha de mencionarse que existen incluso k) organizaciones cuya finalidad es la protección del fenómeno asociativo en sí mismo, como es el caso de la Unión Internacional de Asociaciones (UIA), creada en 1907 y aún existente.

La enumeración anterior al mismo tiempo pone de relieve la extrema heterogeneidad de sus componentes y la radical diversidad de sus postulados, pues coexisten organizaciones con una marcada “base (y consiguiente ortodoxia) institucional”¹³ frente a otras

12 Se trata de puridad de una “red” internacional que agrupa a diversas ONGs en su seno: la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el CICR (vid. infra) y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Al respecto vid. WILMS, H.C., “International Red Cross and Red Crescent Movement”, The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, vol. VI, Oxford UP, 2012, pp. 123-125.

13 Así ocurre con la Unión Interparlamentaria, que es una agrupación de los parlamentos nacionales, con el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, con la Asociación Europea de Universidades, con WWF o con las organizaciones deportivas en su conjunto.

que han poseído siempre un marcado desapego frente a los poderes establecidos (así ha concebido siempre su mandato Amnistía Internacional) cuando no una abierta hostilidad frente a los mismos: este era el caso en sus orígenes de la extinta Asociación Internacional de Trabajadores (la bien conocida “Internacional”) –o más recientemente, de Greenpeace- y lo es actualmente de Sea Shepherds¹⁴. De hecho el “activismo crítico” que juegan hoy las ONGs en algunos sectores es inescindible de la denominada –con evidentes connotaciones despectivas- por algunos autores reaccionarios como estrategia de “lawfare” (en consciente similitud con el término “warfare”) para aludir a un activismo jurídico a través del cual se erigen constantes obstáculos a la impunidad de los Estados¹⁵.

Por otra parte, no menores son las dificultades que se derivan de la propia estructura jurídica presente en estas organizaciones, en donde también la heterogeneidad es la regla. En este orden, conviene señalar, de un lado, la coexistencia de organizaciones de naturaleza exclusivamente privada junto a organizaciones de membresía mixta público-privada y otras en las que participan exclusivamente entidades públicas¹⁶; de otro, la presencia de ONGs con una composición inequívocamente transnacional –constituidas por la reunión de una pluralidad de asociaciones de base nacional- frente a otras de naturaleza jurídica exclusivamente interna –constituidas en el seno de un único Estado- aunque con actividades que se desarrollan en otro u otros Estados. Ejemplos de lo anterior son, respectivamente la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), el Comité Olímpico Internacional (COI) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

14 De forma muy reveladora esta ONG conservacionista es el resultado de la defeción de miembros de Greenpeace descontentos con la, a su juicio, creciente mansedumbre de esta organización. Al respecto vid. < <http://www.seashepherd.es/who-we-are/our-history.html>>.

15 Así, entre otros, SEKULOW, J., et al., *Rise of ISIS. A threat we can't ignore*, Howard Books, Brentwood (Tennessee), 2014, para quien estas tácticas de lawfare se concretan en el constante recurso a las acciones judiciales que unos sistemas -excesivamente garantistas, a su juicio- brindan a las ONGs. Consignemos que, en puridad, el único mérito de este libelo es contribuir a la divulgación de este término.

16 Este último es el caso de la Interpol (vid. infra) lo que desmiente las afirmaciones sobre la membresía sustancialmente privada de las ONGs sostenida por algún autor: así, AMERASINGHE, C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2ª ed., Cambridge University Press, 2005, p. 10.

En el primer caso, la ICANN -la entidad a la que se asigna a nivel global el “gobierno” de Internet- es una organización privada de interés público y no lucrativa constituida –pese a su vocación ecuménica- conforme al Derecho del Estado de California (Nonprofit Public-Benefit Corporation Law), pero “bajo tutela” (siquiera potencial) del Gobierno de los EEUU al hallarse establecida en su territorio y mantener estrechas relaciones con ella sobre la base del “acuerdo no normativo” concluido entre la ICANN y el Departamento Federal de Comercio¹⁷, al tiempo que en el seno de la misma se integra –bien es verdad que con meras funciones consultivas- algún órgano de inequívoca composición intergubernamental¹⁸.

Por lo que respecta al COI se trata inequívocamente de una ONG - pues como tal es definida en su propio documento constitutivo, la Carta Olímpica¹⁹- creada conforme al Derecho suizo pero que mantiene estrechas relaciones con otras entidades privadas nacionales e internacionales (Comités Olímpicos Nacionales, Federaciones Internacionales, etc.) –agrupados genéricamente bajo la denominación Movimiento Olímpico- y con el conjunto de los Estados y con numerosas organizaciones internacionales intergubernamentales²⁰. Por 17 Cfr. PELLET, A., “Les transformations de la gouvernance mondiale”, en *Société Française pour le Droit International (SFDI), L'État dans la mondialisation (Colloque de Nancy)*, A. Pedone, París, 2013, pp. 563-587, en pp. 563-564. El “acuerdo no normativo” mencionado es el Memorandum of Understanding between the US Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 25 de noviembre de 1998. Estos compromisos se han reiterado en documentos posteriores (p.e. *Affirmation of Commitments by the United States Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, firmado el 30 de septiembre de 2009).

18 Se trata del Comité Asesor Gubernamental (GAC), abierto a la participación de los Gobiernos de todos los Estados. Al respecto vid. HARTWIG, M., “ICANN -Governance by Technical Necessity”, en *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*, (A. Van Bogdandy et alii., eds.), Springer Verlag, Heidelberg, 2010, pp. ; SEGURA SER-RANO, A., “Internet Regulation and the Role of International Law”, *Max Planck United Nations Yearbook*, vol. 10, 2006, pp. 191-272; WOLTAG, J.C., “Internet”, *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, vol. VI, Oxford UP, 2012, pp. 227-238, en pp. 229-230.

19 En concreto la norma 15 del referido documento afirma en su apartado primero que: “El COI es una organización internacional no gubernamental sin fines lucrativos, de duración ilimitada, constituida como asociación dotada de personalidad jurídica, reconocida por el Consejo Federal Suizo, en virtud de un acuerdo fechado el 1 de noviembre de 2000” (Cfr. COI, Carta Olímpica, p. 26; texto accesible en < <https://www.um.es/documents/933331/0/CartaOlimpica.pdf/8c3b36b2-11a2-4a77-876a-41ae33c4a02b>>).

20 Al respecto vid. NAFZIGER, J.A.R., “International Sports Law”, *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, vol. VI,

otro lado, su relevancia política –como la del conjunto de las ONGs en el ámbito deportivo- es indiscutible²¹.

Finalmente, en cuanto al CICR ha de destacarse que su relevancia jurídico internacional deriva de su vinculación con los sucesivos Convenios de Ginebra, elaborados en el marco del Derecho internacional humanitario, lo que explica el exorbitante status que ya desde el periodo de la Sociedad de Naciones ha venido confiriéndosele a esta asociación de derecho privado suizo; línea en la que persevera actualmente la Organización de las Naciones Unidas.

En otro orden de cosas, no debe desconocerse la evolución que en cuanto a su estatuto jurídico comportan algunas ONGs. En este sentido, es particularmente expresivo el caso de la Interpol, que –constituida sobre la base de una agrupación de delegaciones de los servicios de policía de diferentes países- tuvo inicialmente reconocido un status consultivo como ONG ante Naciones Unidas²², aunque ésta organización –a partir de 1975- ha venido a reconocerle luego una condición diferente, asimilándola a una Organización internacional intergubernamental²³.

Por último, no conviene olvidar ni minimizar el recelo que frente al fenómeno del asociacionismo privado, su juridificación en el ámbito estrictamente interno y, en último término, respecto de la propia noción de personalidad jurídica privada plantean numerosos Estados. La cuestión –evocada ante la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) en el asun-

to de la Universidad Peter Pazmany en el ya lejano 1933²⁴- se ha planteado tradicionalmente en relación con las sociedades –dada su implicación en las actividades económicas y los consiguientes límites que su reconocimiento puede imponer a la discrecionalidad (domaine réservé) del Estado- pero también afecta, obviamente, a las ONGs.

Todo lo anterior conlleva la consiguiente dificultad de ofrecer una caracterización apropiada y ajustada del fenómeno.

B) *La ausencia de una definición*

En razón de lo apuntado no ha de extrañar que no exista actualmente una definición generalmente aceptada acerca de lo que ha de entenderse por Organización No Gubernamental. Y es que como ha advertido C. JIMÉNEZ PIERNAS:

“La dificultad para elaborar un concepto de ONG en el plano internacional deriva de su heterogeneidad, ya que no sólo varían según su objeto y finalidad, sino también en función del carácter de las relaciones que mantienen con el Estado (cooperación, oposición o ignorancia) y, por supuesto, de su grado de participación en las relaciones internacionales”²⁵

Como resultado, aunque desde principios del pasado siglo se han sucedido los intentos por establecer una definición de ONG al hilo de los intentos por articular un estatuto jurídico internacional para las mismas, los resultados se han revelado hasta ahora ineficaces²⁶.

Oxford UP, 2012, pp. 156-166, en p. 159.

21 Baste recordar que cuestiones como la admisión de Cataluña o Gibraltar en el seno de las Federaciones Deportivas Internacionales han constituido en España cuestiones de Estado. Sobre el particular, a través del análisis de la trascendencia de sus decisiones en materia de admisión de miembros y su diverso estatuto vid. VERZEROLI, M., “Les trois équipes de France. Le monde selon la FIFA”, La Revue Internationale et Stratégique (RIS), núm. 94, 2014, pp. 161-169.

22 Sobre el particular vid. infra, 3.A).

23 En paralelo, los Estados (p.e. Francia, que es el Estado de sede o EEUU) han tendido a conferirle la condición de OI, atribuyéndole los privilegios e inmunidades a éstas reservados; como resultado de la evolución descrita se sostiene que, actualmente, Interpol es considerada consuetudinariamente como una Organización Internacional Intergubernamental de facto, aunque su estatuto jurídico, técnicamente –carece de tratado constitutivo- siga suscitando incertidumbres (GLESS, S., “Interpol”, The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, vol. VI, Oxford UP, 2012, pp. 252-260, en pp. 253 y 255-257).

24 En él se discutía entre otras cosas, si la Universidad estaba dotada de personalidad jurídica, derivándose de ello una serie de derechos como la nacionalidad, incluido el de poder formular una reclamación ante el Tribunal mixto arbitral establecido (CPJI, Sentencia de 15 de diciembre de 1933, Apelación contra una Sentencia del Tribunal arbitral mixto húngaro-checoslovaco (Universidad Peter Pazmany c. Estado checoslovaco), Serie A/B, núm. 61, pp. 232 y 238; cit. en ANGELET, N., “La nationalité des personnes juridiques en Droit international public”, en Société Française de Droit International (SFDI), Droit international et nationalité (Colloque de Poitiers), A. Pedone, Paris, 2012, pp. 477-488, en p. 484).

25 JIMÉNEZ PIERNAS, C., (dir.), Introducción al Derecho internacional público. Práctica española (adaptado al EEES), Tecnos, Madrid, 2009, p. 270.

26 Para un examen de las diferentes propuestas que arrancan de los trabajos del Institut de Droit International en 1912, vid. BEN-ARI, R.H., The Legal Status of International Non-Governmental Organizations. Analysis of Past and Present Initiatives (1912-2012), Marti-

De hecho, los problemas inherentes a una definición de las ONGs eran evocados en el curso de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales (intergubernamentales; en lo sucesivo OIs)²⁷. En concreto, en su primer informe, el Relator especial G. GAJA señalaba las dificultades inherentes a la labor de deslindar a las OIs de las ONGs, advirtiendo que:

“La principal dificultad para llegar a una definición satisfactoria del concepto de organización internacional tiene que ver con la gran diversidad que caracteriza a las organizaciones calificadas actualmente de “internacionales”. Un aspecto de tal variedad se refiere a sus miembros. La definición de las organizaciones internacionales como “intergubernamentales” parece dar una importancia decisiva al hecho de que los miembros de las organizaciones sean Estados. En contraposición, se considera que una organización es no gubernamental cuando no cuenta con Estados entre sus miembros. Guarda relación con lo anterior la cuestión de la naturaleza del instrumento constitutivo de la organización. Las organizaciones intergubernamentales se establecen normalmente en virtud de un tratado, mientras que las no gubernamentales se basan en instrumentos no regulados por el derecho internacional. No obstante, tanto en lo referente a los miembros como a los instrumentos constitutivos, algunas organizaciones no se encuadran con nitidez en ninguna de las dos categorías. En efecto, ciertas organizaciones tienen entre sus miembros a Estados y a entidades no estatales. Otras, a pesar de que todos sus miembros sean Estados, no han sido establecidas en virtud de un tratado, sino por medio de instrumentos no vinculantes de derecho internacional o incluso

mediante actos paralelos de derecho interno. En estos casos, si se presupone la existencia de un acuerdo implícito en derecho internacional, se justificaría asimilar estas organizaciones a las establecidas en virtud de un tratado. Sin embargo, también existen ejemplos de organizaciones establecidas por Estados únicamente en virtud de un instrumento que se rige por una o más normas de derecho interno”²⁸

Así las cosas, la única tentativa para afrontar una definición, plasmada en el Convenio europeo sobre reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales, de 24 de abril de 1986 depara unos resultados muy modestos dado el carácter sumamente genérico que ofrece al caracterizar como tales a los entes con “finalidad no lucrativa de utilidad internacional”, creados en virtud de “un acto relevante” de Derecho interno, que ejercen una actividad “efectiva” en al menos 2 Estados y tienen su sede en el territorio de un Estado²⁹. Por no hablar, del apoyo limitado que ha recibido entre los mismos Estados miembros del Consejo de Europa, organización promotora de la iniciativa³⁰.

C) *El esbozo de una tipología: la diferenciación entre ONGs y otras fórmulas de asociacionismo privado de carácter internacional*

La diferenciación entre ONGs y otras fórmulas asociativas de carácter privado y proyección internacional no resulta tarea fácil. No obstante, hay quien entiende que esos rasgos son fácilmente identificables p.e. al abordar la diferenciación entre ONGs y think tanks³¹. 28 Comisión de Derecho Internacional, 55° período de sesiones. Primer informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, preparado por el Sr. Giorgio Gaja, Relator Especial, Doc. NU, A/CN.4/532, 26 de marzo de 2003, pp. 8-9, párr. 14. 29 Referencias que plantea en todo caso respecto a los “Estados partes”, acentuando con ello aún más el relativismo inherente a la propia definición convencional. Cfr. Art. 1. Texto accesible en < <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=8&NT=124&DF=15/01/2015>>. 30 Al respecto vid. infra, 3.B). 31 Pese a reconocer su condición de “objeto movedizo” la diferenciación entre los think tanks y las ONGs atendería al hecho de que los primeros desenvuelven su actividad “en el espacio del peritaje de las políticas públicas” siendo “más académico que un lobby, más empresarial que una universidad y más político que una empresa. Se aprecia, como criterio diferenciador, que el think tank organiza tareas de investigación anticipando acciones propias de un lobby. Practican una comunicación bidireccional mezclando influencia con pedagogía informativa. La mayoría se organiza bajo la estructura

nus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, pp. 6 y ss.

27 Sobre el particular vid. GALLO COBIÁN, V., “El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales adoptado por la Comisión de Derecho internacional: Principales conclusiones”, Anuario Mexicano de Derecho internacional, vol. XIV, 2014, pp. 3-29; texto accesible en < <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/14/dtr/dtr1.pdf>>.

Como se podrá advertir a lo largo de este trabajo, sin embargo, la cuestión no resulta tan sencilla de afrontar en la práctica.

De hecho, basta reparar en la disímil caracterización que de las ONGs ofrecen diferentes OIs. Así, para el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas toda ONG debe disponer de una sede y contar con un jefe administrativo, una constitución democráticamente adoptada, disponer de un representante facultado para intervenir en nombre de sus miembros, una estructura representativa, mecanismos apropiados de rendición de cuentas y un funcionamiento democrático y transparente en la toma de decisiones, debiendo provenir sus recursos económicos principalmente de las contribuciones de sus afiliados³².

En cambio, en los trabajos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el término ONG revela los perfiles heterogéneos del fenómeno pues puede incluir en ocasiones a instituciones con fines lucrativos, fundaciones, instituciones educativas, iglesias y grupos religiosos, organizaciones médicas, hospitales, sindicatos y organizaciones profesionales, cooperativas y grupos culturales³³, en tanto que en otros casos se identifica exclusivamente con organizaciones “activas sobre una base no lucrativa” y que no forman parte de la “estructura gubernamental o académica”³⁴.

Lo cierto es que la cuestión no está en modo alguno clara en la práctica internacional. De hecho, aunque con miras a aquilatar el fenómeno se han apuntado tendencias orientadas a exigir de toda ONG la prosecución de

objetivos relacionados con el desarrollo social o, más genéricamente, una finalidad de interés público, con el ánimo de excluir a aquellas asociaciones concebidas para la promoción o protección de intereses corporativos, estos criterios restrictivos distan de haberse consolidado³⁵.

3. LA AFIRMACIÓN DE UN ESTATUTO JURÍDICO-INTERNACIONAL PARA LAS ONGs

Si bien en el periodo de la SdN las ONGs jugaron un papel muy relevante –obstaculizado no obstante en la década de los años 30 por la emergencia de los regímenes totalitarios- su actividad discurrió siempre por cauces informales, con la única salvedad del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, expresamente citado en el art. 25 del Pacto³⁶. Es sobre la base de esta experiencia que, las negociaciones sobre la organización internacional que culminarán con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas van a propiciar la adopción de un nuevo marco normativo en el que las ONGs cobran un nuevo relieve.

A) *El papel de las Naciones Unidas en la afirmación del estatuto de las ONGs*

En efecto, la Carta de las Naciones Unidas va a introducir una disposición que va a “formalizar” el papel desarrollado por las ONGs³⁷, asignándoles un papel definido en las cuestiones vinculadas con la cooper-

35 Cfr. TEIJO GARCÍA, C., Organizaciones Internacionales no Gubernamentales y Derecho internacional, Dilex, Madrid, 2005, pp. 56-62.

36 Reza dicho art. 25 “Los miembros de la Sociedad se comprometen a fomentar y favorecer el establecimiento y la cooperación de las organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, debidamente autorizadas, que tuvieren por objeto la mejora de la salud, la defensa preventiva contra las enfermedades y mitigar los sufrimientos del mundo” (texto del Pacto SdN accesible en <http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/lecturas/leccion-7/Pacto_de_la_Sociedad_de_Naciones.pdf>). Esta disposición testimonia por otra parte el estatuto exorbitante de que disfrutaba ya –dentro del movimiento de la Cruz Roja- el Comité Internacional (CICR) y cuya posición van a fortalecer los posteriores IV Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales (I y II) de 8 de junio de 1977 y (III) de 31 de enero de 2006 en materia de Derecho internacional humanitario.

37 BEN-ARI, The Legal Status of International Non-Governmental Organizations..., cit., p. 14. No debe de extrañar esta previsión, habida cuenta de que algunas ONGs estadounidenses desarrollaron un intenso lobbying durante la redacción de la Carta, llegando a integrarse algunas de ellas en el seno de la delegación de EEUU (WEISSBRODT, D., “Roles and Responsibilities of Non-State Actors”, en The Oxford Handbook of International Human Rights Law, (D. Shelton, ed.), Oxford UP, 2013, p. 721).

asociativa, con la condición sine qua non de preservar el interés general.” (Cfr. URRUTIA, O., “El papel de los think tanks en la definición de las políticas y estrategias de defensa”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 2, 2013, p. 5-6 (accesible en <<http://revista.ieee.es/index.php/ieeee/article/view/88/82>>).

32 Resolución 1996/31, de 25 de julio de 1996, Relación consultiva entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, párrs. 10-13. Texto accesible en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1996/96>>.

33 OECD, Voluntary Aid for Development 14; cit. en HOBE, “Non-Governmental Organizations”, cit., p. 716.

34 WOODS, A., Facts about European NGOs active in International Development, OECD Development Centre Studies, París, 2000, p. 11; texto accesible en <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/facts-about-european-ngos-active-in-international-development_9789264187849-en#page12>.

ación económica y social establecida como uno de los objetivos de la nueva organización y centralizada en el seno de uno de sus órganos principales: el Consejo Económico y Social (ECOSOC). En concreto, el art. 71 de la Carta establece que:

“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.”

Como resultado, la práctica posterior del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas va a definir y “estratificar” las manifestaciones del fenómeno contribuyendo no obstante a afianzar su posición en la escena internacional³⁸. En este sentido, baste para confirmarlo la vigente Resolución 1996/31, de 25 de julio, del ECOSOC, en la que se actualizan las previsiones al respecto, confiriendo una específica legitimación a dichas organizaciones para participar en sus actividades, así como en otras promovidas por la organización mundial –señaladamente, las Conferencias Internacionales– con arreglo a una gradación entre ONGs de ámbito general, de ámbito especial y “de la lista”.

La primera cuestión se cifra en discernir entre la capacidad reconocida a los Estados y la conferida a las ONGs. En este orden, la Resolución 1996/31 destaca que:

“18. La Carta de las Naciones Unidas establece una clara distinción entre la participación sin derecho a voto en las deliberaciones del Consejo y los arreglos para celebrar consultas. Los Artículos 69 y 70 no prevén la participación sino en el caso de los Estados que no son miembros del Consejo y en el de los organismos es-

pecializados. El Artículo 71, que se aplica a las organizaciones no gubernamentales, dispone arreglos adecuados para celebrar consultas. Esa distinción, introducida deliberadamente en la Carta, es fundamental y los arreglos para celebrar consultas no deben ser de tal naturaleza que concedan a las organizaciones no gubernamentales los mismos derechos de participación otorgados a los Estados que no son miembros del Consejo y a los organismos especializados vinculados con las Naciones Unidas.

19. Los arreglos no deben ser de tal naturaleza que impongan un trabajo excesivo al Consejo o que lo aparten de su misión de organismo coordinador de la política y la acción, que le asigna la Carta, para transformarlo en una tribuna abierta a todos los debates.

20. Las decisiones referentes a los arreglos para celebrar consultas deben estar inspiradas en el principio de que tales arreglos tienen por objeto, por una parte, permitir al Consejo, o a uno de sus órganos, obtener información o asesoramiento autorizado de organizaciones dotadas de especial competencia en los asuntos con respecto a los cuales se hacen los arreglos para celebrar consultas y, por otra parte, permitir a las organizaciones internacionales, regionales, subregionales y nacionales que representan a importantes sectores de la opinión pública expresar las opiniones de sus miembros. Por lo tanto, los arreglos para celebrar consultas que se hagan con cada organización deberán referirse a los asuntos con respecto a los cuales esa organización tenga particular competencia o por los cuales se interese especialmente. Las organizaciones reconocidas como entidades consultivas deben limitarse a las que por sus actividades internacionales en las esferas indicadas en el párrafo I supra estén calificadas para hacer una contribución importante a la labor del Consejo y, en resumen, deben reflejar en lo posible, en forma equilibrada, los principales puntos de vista o intereses en estas esferas de

38 En paralelo, se va a producir un espectacular incremento de la presencia de ONGs en el seno del ECOSOC, pasando de las apenas 600 con status consultivo en 1974 a las más de 3.000 registradas en 2011 (Cfr. WEISSBRODT, “Roles and Responsibilities of Non-State Actors”, cit., p. 724).

todas las zonas y regiones del mundo.”³⁹

De otro, la Resolución gradúa a su vez la capacidad atribuida a las ONGs con arreglo al precitado criterio de sus fines generales, especiales u otros (“de la Lista”). En tal sentido, se establece en ella que:

“21. Al establecer relaciones consultivas con cada organización, se tendrán en cuenta la índole y el alcance de sus actividades, y la asistencia que el Consejo Económico y Social o sus órganos subsidiarios puedan esperar de ella en el desempeño de las funciones decididas en los Capítulos IX y X de la Carta de las Naciones Unidas.

22. Las organizaciones que tengan interés en la mayoría de las actividades del Consejo y de sus órganos subsidiarios, que logren demostrar, a satisfacción de éste, que pueden hacer contribuciones sustantivas y continuas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas en las esferas indicadas en el párrafo 1 supra, y que estén estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos de las zonas que representan; tales organizaciones, que deberán tener un número considerable de miembros y ser ampliamente representativas de importantes sectores de la sociedad en un gran número de países de diferentes regiones del mundo, se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo general.

23. Las organizaciones que tengan particular competencia y se interesen especialmente en sólo algunas esferas de actividad del Consejo y de sus órganos subsidiarios y que sean conocidas en las esferas en que tengan o pretendan tener carácter consultivo se denominarán organizaciones reconocidas como entidades de carácter consultivo especial.

24. Otras organizaciones que no estén reconocidas como entidades consultivas de carácter

general o especial pero que a juicio del Consejo o del Secretario General, en consulta con el Consejo o su Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales, puedan aportar contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, o de sus órganos subsidiarios u otros órganos de las Naciones Unidas, sobre determinadas cuestiones dentro de su competencia, se incluirán en un repertorio que se denominará la Lista. Dicha Lista podrá incluir además organizaciones reconocidas como entidades consultivas o que tengan una relación análoga con un organismo especializado o un órgano de las Naciones Unidas. Dichas organizaciones podrán consultarse a petición del Consejo o de sus órganos subsidiarios. El hecho de que una organización figure en la Lista no bastará para considerarlo una calificación para su reconocimiento como entidad consultiva general o especializada, si una organización solicitara esa condición.”⁴⁰

Como se desprende de lo anterior, sin embargo, las consecuencias prácticas de esta “estratificación” no son de excepcional gravedad, a no ser el carácter esporádico que se confiere a la participación de estas últimas. En este orden, la levedad del diferente status asignado a las distintas ONGs se aprecia de forma aún más evidente al abordar su participación en las Conferencias internacionales auspiciadas por Naciones Unidas en donde la jerarquización establecida sólo se concreta en la necesidad de solicitar expresamente su participación en ellas obteniendo la oportuna acreditación –en el caso de las ONGs “de la Lista” (exigencia que, paradójicamente, se amplía incluso a organizaciones absolutamente ajenas al sistema, si bien ajustándose a determinados requisitos)⁴¹. Es más, en su desarrollo no

40 Ibid., párrs. 21-24.

41 Al respecto se establece en la mencionada Resolución que “Como norma se otorgarán acreditaciones de participación a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo general, a las reconocidas como entidades de carácter consultivo especial y a las organizaciones que figuren en la Lista que manifiesten su deseo de asistir a las conferencias internacionales pertinentes convocadas por las Naciones Unidas y a las reuniones de los órganos preparatorios de dichas conferencias. Otras organizaciones no gubernamentales que deseen ser acreditadas podrán solicitarlo a la secretaría de la conferencia de conformidad con los requisitos establecidos a continuación” (Resolución 1996/31, párr. 42).

39 Resolución 1996/31, cit., párrs. 18-20.

se introduce distinción ninguna entre unas y otras⁴².

En otro orden de cosas, conviene consignar que en línea con la acción del ECOSOC, ciertos programas de la Organización, los organismos especializados del ámbito de Naciones Unidas, así como los organismos regionales, vienen confiriendo un papel semejante a las ONGs en su ámbito específico de actividad⁴³. En cambio, los órganos principales autónomos de las Naciones Unidas, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad –que concentran las competencias más amplias y particularmente las relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (donde, como es sabido, el Consejo posee la responsabilidad primordial)- han mostrado una actitud más reticente frente al actuar de las ONGs, que –salvas puntuales excepciones ya mencionadas⁴⁴- han debido limitarse a ejercer básicamente labores de lobbying y contactos oficiosos, progresivamente “institucionalizados”: así, las reuniones informales entre ONGs y los miembros del Consejo de Seguridad (fórmula Arria)⁴⁵.

B) *La contribución del Consejo de Europa*

El reforzamiento del papel de las ONGs se ha visto favorecido por la acción del Consejo de Europa. De hecho, la organización paneuropea ya fue consciente desde sus mismos orígenes de las funciones desempeñadas por estas organizaciones, como revela el hecho de que el mismo Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, en su redacción originaria, tomara nota de la existencia de las mismas⁴⁶.

42 En efecto, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1996/31, la participación de todas las ONGs se concreta en su asistencia (párr. 49), su breve intervención oral en el curso de las sesiones (párr. 51) y la presentación de documentos, que “no se publicarán como documentos oficiales a menos que así se disponga en reglamentos de las Naciones Unidas.” (párr. 52). En todo caso, la Resolución se cuida de destacar que su “participación activa” tanto en el proceso preparatorio de la Conferencia como en su desarrollo no entrañará en ningún caso “funciones de negociación” (párr. 50).

43 Así, en cuanto a los primeros mencionemos a UNICEF, a la OIT y a la UNESCO. Respecto a los segundos, destaca la OEA. Al respecto vid. WEISSBRODT, “Roles and Responsibilities of Non-State Actors”, cit., p. 723.

44 Eran los casos, evocados más arriba del CICR, en su momento de la Interpol o del WWF. Este último se beneficiaba para ello de su singular membresía, en la que se integran Estados junto a particulares.

45 Al respecto vid. PÉREZ-PRAT DURBÁN, Sociedad civil y Derecho internacional, cit., pp. 172-184.

46 En tal sentido, el art. 34 del Convenio Europeo contemplaba ya entre los sujetos legitimados para presentar una demanda ante la, entonces, Comisión Europea de Derechos Humanos, a toda “organización no gubernamental” que se considere víctima de una

No obstante, el acrecentamiento de su relevancia hizo necesario que más adelante se abordara la cuestión de encuadrar jurídicamente su actividad. En tal sentido, en la década de los años 80 del pasado siglo la Asamblea Parlamentaria abordaba la cuestión. En el seno de la misma se desarrollaron intensos trabajos y se promovieron aportaciones de indudable calado. En tal sentido conviene mencionar la contribución de M. MERLE al Coloquio organizado en 1983 por la Asamblea, que constituyó en su día un punto de inflexión en la reflexión jurídica acerca del fenómeno⁴⁷.

Estas tareas culminaron finalmente con la elaboración del ya mencionado Convenio europeo sobre reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales, de 24 de abril de 1986⁴⁸. Ha de reseñarse, no obstante, la modestia del empeño desarrollado, toda vez que el Convenio no aspira a regular en sustancia el fenómeno sino a favorecer el mutuo reconocimiento de estas entidades entre los Estados miembros⁴⁹. Falta de ambiciones que se ve confirmada por las importantes facultades discrecionales que respecto a tales objetivos reconoce a los Estados contratantes. Por ello, no deja de resultar paradójico el escaso apoyo que ha recibido la Convención⁵⁰.

En otro orden de cosas, conviene mencionar el es-

violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de ese derecho.”

47 Cfr. MERLE, M., “International Non-Governmental Organizations and their legal Status”, Report presented to the Colloquy on the Role of International Non-Governmental Organizations in Contemporary Society, Estrasburgo, febrero de 1983; reprod. en BEN-ARI, The Legal Status..., cit., pp. 126-133. Debe reseñarse igualmente su posterior contribución académica sobre el tema: MERLE, M., Les acteurs dans les relations internationales, Economica, París, 1986.

48 Al respecto vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., “La determinación de la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales no gubernamentales. Contribución del Consejo de Europa”, Revista Española de Derecho Internacional (REDI), vol. 42, 1990, pp. 101-124.

49 Y a permitir en su caso la protección diplomática de estas entidades en el caso de medidas lesivas acordadas por Estados distintos de aquéllas en las que tienen su sede. Al respecto vid. TOURNIER, A., La protection diplomatique des personnes morales, LGDJ, París, 2013, pp. 174-175.

50 El Convenio se encuentra en vigor desde el año 1994, aunque sólo 11 Estados miembros del Consejo de Europa –ciertamente algunos representativos como Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido o Suiza- son partes en él; la última ratificación (Países Bajos) data del año 2007. Al respecto cfr. estadillo en < <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=124&CM=8&DF=05/11/2014&CL=FRE>>.

pecial papel que a las ONGs se atribuye en el marco de los mecanismos de control establecidos en torno a la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961⁵¹. En concreto, el Protocolo sobre reclamaciones colectivas de 1998 en donde se confiere legitimación para interponer tales denuncias no sólo a las organizaciones sindicales y patronales, internas o internacionales, sino a “otras organizaciones internacionales no gubernamentales, que gocen de estatuto consultivo en el Consejo de Europa y que estén inscritas en la lista establecida a estos efectos por el Comité Gubernamental” así como a aquellas “organizaciones no gubernamentales representativas que dependan de su jurisdicción y que estén particularmente cualificadas en las materias que se rigen por esta Carta”, siempre que –en este último caso- el Estado interesado formule una declaración de aceptación en tal sentido.⁵²

De hecho, estas previsiones –junto con desarrollos posteriores sobre los que incidiremos más adelante- han

51 BOE, núm. 153, 26 de junio de 1980. Se trata del instrumento convencional concebido específicamente para proteger los derechos económicos y sociales en el marco del Consejo de Europa, aun cuando una protección “refleja” (par ricochet) de los mismos encuentre acomodo en el marco del precitado Convenio europeo de derechos humanos merced a la progresiva jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)(Al respecto vid. TULKENS, F., “L’intégration des droits sociaux”, en La Convention Européenne des droits de l’homme, 60 ans et après?, (C. Teitgen-Colly, dir.), LGDJ, París, 2013, pp. 109-123). En todo caso, los procedimientos de control específicos en ella establecidos –incluido el mecanismo de las reclamaciones colectivas (vid. infra)- han revelado una cierta eficacia, dando pie a que el propio TEDH se haya nutrido de la “jurisprudencia” en ellos generada (Ibid., pp. 113 y 123).

52 Arts. 1.b) y 2.1, Protocolo adicional a la Carta Social Europea por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, de 9 de noviembre de 1995 (versión castellana no auténtica accesible en < http://www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/2_267_1.pdf >. Sobre el particular vid. CHURCHILL, R.R., KHALIQ, U., “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”, European Journal of International Law (EJIL), vol. 15, 2004, pp. 417 y ss.; SALCEDO BELTRÁN, M.C., “Instrumento para la defensa en el ámbito nacional de los derechos sociales: Carta Social Europea”, Fundación 1 de Mayo (CCOO), Informes, núm. 60, mayo de 2013, pp. 11-12; texto accesible en < <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe60.pdf> >. En otro orden, recordemos que la Carta Social Europea revisada integra en el dispositivo convencional de base el mecanismo de las reclamaciones colectivas (Al respecto vid. JIMÉNEZ GARCÍA, F., “La Carta Social Europea (Revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI), núm. 17, 2009; texto accesible en < <http://www.reei.org/index.php/revista/num17/articulos/carta-social-europea-revisada-entre-desconocimiento-su-revitalizacion-como-instrumento-coordinacion-politicas-sociales-europeas> >). No obstante, pese a hallarse en vigor, respectivamente, desde 1998 y 1999, ni uno ni otro instrumentos han sido ratificados por España, no obligando por consiguiente a nuestro Estado.

contribuido a dotar a las ONGs de un papel muy relevante en las actividades desarrolladas por el Consejo de Europa; particularmente en el ámbito de la protección de los derechos humanos, en donde como es sabido la organización goza de una trayectoria sin parangón⁵³.

C) *Las funciones de las ONGs en el seno de la Unión Europea: del lobbying a la democracia participativa*

En el caso de la Unión Europea⁵⁴ el papel de las ONGs resulta aún más relevante si se toman en consideración, de un lado, las amplias funciones reconocidas al lobbying⁵⁵, así como los esquemas de la denominada “gobernanza” planteados a partir el presente siglo⁵⁶. De otro, conviene destacar las perspectivas que para su participación en el seno de la Unión ha abierto el derecho de petición, reconocido en el marco de la ciudadanía de la Unión, pero extensivo también a las personas jurídicas, incluidas las ONGs⁵⁷, así como las

53 Al respecto vid. infra 4.B.

54 Por obvias razones –al interesar en general a toda suerte de personas jurídicas- no consideramos aquí los desarrollos introducidos por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 en relación con la ampliación de la legitimación de los particulares –todo tipo de personas morales incluidas (también las ONGs)- en el marco del recurso de anulación, regulada en el art. 236 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Al respecto vid. JAEGGER, M., “L’accès des personnes physiques ou morales à la justice: Les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l’article 263, quatrième alinéa, TFUE”, en L’Europe des droits fondamentaux. Mélanges en hommage à Albert Weitzel, (L. Weitzel, Dir.), A. Pedone, Paris, 2013, pp. 91-128, así como MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “El ius standi de los particulares frente a los “actos reglamentarios que no incluyen medidas de ejecución” (art. 263 TFUE) en la jurisprudencia del TJUE: Un análisis crítico”, Revista Española de Derecho Europeo (REDE), núm. 52, 2014, pp. 159-187.

55 En relación con el lobbying en el ámbito europeo vid. AYBERK, U., SCHENKER, F.P., «Des Lobbies européens entre pluralisme et clientélisme», Revue Française de Science Politique, vol. 48, 1998, pp. 725-755; LE NET, M., LACHAT, Ch., (eds.), « Les lobbies et le pouvoir », Problèmes Politiques et Sociaux, núm. 662, 1991, pp. 16-17 y 33-34; MORATA, F., La Unión Europea. Procesos, actores y políticas, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 305-317. Frente a ello, en nuestro país el tema sigue ayuno de tratamiento legal pese al anuncio efectuado por el actual Presidente del Gobierno en febrero de 2013 en el curso del debate parlamentario sobre el “Estado de la Nación”. Sobre la cuestión vid. FRANCÉS, J., ¡Que vienen los lobbies! El opaco negocio de la influencia en España, Destino, Barcelona, 2013.

56 Respecto a la gobernanza vid. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de 2004”, Revista Española de Derecho Europeo (REDE), núm. 1, 2002, p. 42. Sobre el particular vid. Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro blanco, 25 de julio de 2001, Doc. COM (2001) 428 final.

57 Al respecto vid. CHUECA SANCHO, A.G., “Derecho de petición al Parlamento Europeo y déficit democrático de la Unión Europea”, Noticias de la Unión Europea, año XII, nº 137, junio 1996, pp. 9 y ss.; id., “El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, monográfico nº 18, cit., pp. 217 y ss.

previsiones sobre el papel de las ONGs y la sociedad civil en el marco de la cooperación al desarrollo –particularmente en el dispositivo del Convenio de Cotonú⁵⁸.

No obstante, más recientemente, la contribución de las ONGs a la acción de la UE parece encontrar nuevos márgenes en el marco de la “democracia participativa”, formulada enfáticamente por el art. 11 del Tratado de la Unión –tras su revisión merced al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 y a través de la cual la UE pugna por adaptarse a “las transformaciones de los modos de funcionamiento de la democracia”⁵⁹. Pero, como veremos, el análisis de sus previsiones depara unos resultados muy modestos.

Advirtamos que el art. 11 consagra un apartado específico al “diálogo civil”. En él, como se ha destacado, se aspira a consolidar “un diálogo abierto, transparente y regular entre las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil”, contemplando “un intercambio fluido de opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”⁶⁰. Semejante previsión, por consiguiente –pese a no citarlas expresamente– consagra inequívocamente el papel de las ONGs como expresiones institucionalizadas características de la “sociedad civil”.

En cambio, y como contraejemplo de ello debe destacarse la iniciativa ciudadana europea contemplada en el apartado 4 del art. 11 del TUE y desarrollada por el Reglamento UE nº 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011⁶¹, toda vez que

58 Art. 6, b) del Acuerdo de Asociación CE-ACP de Cotonou, de 23 de junio de 2000, revisado en 2005 y 2010, DO núm. L 287, 4 de noviembre de 2010. Ello no es óbice para que junto a ella se salvaguarde el papel del Estado para evitar excesos o derivas fácilmente imaginables (FEUER, G., (en colaboración con A. OURAGA), “Un nouveau paradigme pour les relations entre l’Union Européenne et les Etats ACP. L’Accord de Cotonou du 23 juin 2000”, *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, 2002, t. 106, p. 279).

59 Cfr. OBERDORFF, H., “De la citoyenneté de l’Union Européenne et de la Démocratie Européenne”, en *La Constitution, l’Europe et le Droit. Mélanges en l’honneur de Jean-Claude Masclet. Liber amicorum discipulorumque*, (Ch. Boutayeb, dir.), Publications de la Sorbonne, París, 2013, pp. 817-831, en p. 826.

60 Cfr. BELLIDO BARRIONUEVO, M., “La iniciativa ciudadana europea: Una oportunidad para los ciudadanos y las instituciones europeas”, *Revista española de Derecho Europeo (REDE)*, núm. 51, junio-septiembre 2014, pp. 45-78, en p. 53.

61 DO nº L 65, 11 de marzo de 2011, p. 1. Sobre el particular, con carácter general vid. EL-HERFI, R., “L’initiative citoyenne européenne: évaluation d’un mécanisme de démocratie participative au sein de l’Union Européenne”, *Revue de Droit de l’Union Européenne (RDUE)*, núm. 4, 2011, p. 677 y ss.; LEVRAT, N., “L’initiative cito-

en ella no se contempla legitimación alguna para su presentación a las ONGs. Sin embargo, conviene destacar que esta exclusión es el resultado de una decisión consciente, no exenta de debate entre las instituciones colegisladoras de la UE.

De hecho, sobre la base de las lacónicas previsiones del TUE, en el Libro Verde elaborado por la Comisión se planteaba la posibilidad de que el derecho de iniciativa pudiera ser ejercitado por las ONGs, estableciendo una analogía con el derecho de petición⁶². En ese sentido, tal como se señalaba allí:

“Al margen de los requisitos aplicables a los organizadores en cuanto a transparencia, hay que indicar que numerosos sistemas nacionales incluyen disposiciones que establecen quién está autorizado a actuar como organizador de una iniciativa. Por lo general, estas exigen que la iniciativa sea presentada por ciudadanos o por comités compuestos por un número determinado de ciudadanos. La Comisión considera que un requisito de este tipo puede resultar demasiado oneroso a escala de la

ienne européenne: une réponse au déficit démocratique?”, *Cahiers de Droit Européen (CDE)*, núm. 1, 2011, pp. 53 y ss.; WOOLFSOHN, Th., “L’initiative citoyenne: Un pas vers la démocratie directe dans l’Union Européenne”, en *Les modes d’expression de la citoyenneté européenne*, (C. Chenevière, G. Duchenne, Dirs.), Presses Universitaires de Louvain, Lovaina la Nueva, 2011, pp. 51 y ss. En cuanto a su antecedente en el nonato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004 vid. BERNARD, E., “La démocratie participative sous l’angle du dialogue civil et social”, en *Le Traité établissant une Constitution pour l’Europe. Analyses & commentaires*, Presses Universitaires de Strasbourg, Estrasburgo, 2005, pp. 369 y ss.; KADDOUS, C., “L’initiative citoyenne: un instrument de démocratie directe à l’échelle de l’Union Européenne”, en *Les principes fondamentaux de la Constitution Européenne*, (C. Kaddous, A. Auer, Dirs.), Bruylant, Bruselas, 2006, pp. 317 y ss.

62 Las supuestas afinidades con el derecho de petición ya fueron cuestionadas tempranamente por el propio Parlamento Europeo: abundando en esta idea, la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por el que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana ya había insistido en que la, entonces, futura regulación del derecho de iniciativa no propiciara su confusión con el derecho de petición (pto. AD.3; texto accesible en < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//ES>>). Por otra parte, la analogía con el derecho de petición también ha sido refutada doctrinalmente por quien ve en este último –acaso sobre la base de sus orígenes revolucionarios en el constitucionalismo francés– un “instrumento jurídico de contestación que permite a los ciudadanos de la Unión levantarse (s’insurger) contra las instituciones de la Unión”; finalidad “insurreccional” ausente –a su juicio– en el derecho de iniciativa (Cfr. LECLERC, S., “L’initiative citoyenne européenne: un premier pas vers la démocratie participative en Europe”, en *La Constitution, l’Europe et le Droit.*, cit., pp. 675-694, en p. 677).

UE y preferiría, por tanto, no imponer restricción alguna en cuanto a quién se autoriza para presentar una iniciativa; es decir, que, en su opinión, los organizadores pueden ser tanto ciudadanos particulares como organizaciones. En este contexto, el caso de las peticiones al Parlamento Europeo ofrece una analogía útil. De hecho, el Tratado establece que cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a presentar una petición al Parlamento Europeo⁶³

Lo razonable de la previsión hizo que la sugerencia planteada por la Comisión en el documento de encuesta fuera bien acogida⁶⁴, pasando finalmente a la propuesta legislativa finalmente presentada⁶⁵. En ella se precisaba respecto del desempeño de las funciones de organizador de la iniciativa por parte de las ONGs que:

“Cuando el organizador fuere una persona jurídica o una organización, deberá estar establecido en un Estado miembro. Las organizaciones carentes de personalidad jurídica conforme al Derecho nacional aplicable designarán representantes con capacidad de obligarse legalmente en su nombre y de asumir responsabilidades.”⁶⁶

63 Cfr. Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, Bruselas, 11.11.2009, Doc. COM (2009) 622 final, p. 12; accesible en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:Es:PDF>>. En este punto el documento se remitía al art. 227 TFUE que regula el derecho de petición.

64 A título de ejemplo, en su respuesta a la consulta la Generalitat de Catalunya señalaba como “promotores” tanto a las “personas físicas (un mínimo de tres) con derecho de sufragio” como a las “personas jurídicas no lucrativas.” (Cfr. Gobierno de Cataluña, Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Comentarios sobre el Libro verde de la iniciativa ciudadana europea, Segunda Parte: Sugerencias..., 2. Sujetos ; texto accesible en <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/gg_catalonia_en_es_ca.pdf>). Las respuestas al Libro Verde –casi 2 centenares– procedentes de ciudadanos, ONGs (registradas o no) y entidades públicas pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm>.

65 Cfr. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana {SEC (2010) 370}, Bruselas, 31.3.2010, Doc. COM (2010) 119 final, 2010/0074 (COD). En ella, en línea con lo anterior, la Comisión ponderaba la relevancia del instrumento “para los ciudadanos, la sociedad civil y los interesados de toda la UE” (p. 3) y lógicamente preveía el desempeño de las funciones de “organizador” de la iniciativa por parte de la “persona física o jurídica u organización responsable de la preparación y presentación de una iniciativa ciudadana ante la Comisión” (art. 2.3, p. 12)

66 Comisión Europea, Propuesta de Reglamento..., cit., art. 3.1,

Por su parte, el Consejo (Asuntos Generales) en su reunión de 14 de junio de 2010 adoptó una posición común favorable sobre la propuesta así concebida⁶⁷.

No obstante, sobre la base de las enmiendas introducidas en el Parlamento Europeo, finalmente, el texto definitivamente adoptado excluyó tal previsión, limitando a los solos ciudadanos de la Unión –ergo, personas físicas– la legitimación para presentar propuestas; en concreto, en palabras del Parlamento Europeo se trataba con ello de “preservar la naturaleza misma del proceso” y garantizar su permanencia como “instrumento a disposición de los ciudadanos”⁶⁸; propósitos supuestamente animados por la intención de “frenar la utilización de la Iniciativa ciudadana por parte de los lobbies como forma de presionar a las instituciones para lograr sus objetivos.”⁶⁹. Más en concreto, esta oposición, a la legitimación de las ONGs por parte del PE se cifró en el hecho de que “puesto que es un instrumento que pretende acercar a los ciudadanos a la toma de decisiones, deben ser éstos los promotores y en ningún caso ninguna organización de una u otra procedencia”⁷⁰.

Frente a tal planteamiento, sin embargo, lleva razón S. LECLERC cuando advierte que:

“on peut également parfaitement imaginer

“Requisitos”, p. 13. En consonancia con tal previsión, el Anexo II de la propuesta, al abordar los requisitos para el registro de toda propuesta reclamaba de las personas jurídicas u organizaciones que facilitarían los datos sobre sus representantes legales (Ibid., p. 21) y lo propio hacían los formularios para la presentación de declaraciones de apoyo e iniciativas, reproducido en los Anexos VI y VIII (ibid., pp. 27 y 29).

67 Cfr. Conseil, Conseil Affaires Générales, Orientations générales sur le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’initiative citoyenne, 2010/0074 (COD), 14 de junio de 2010, Doc. 10626/2/10, p. 6. Al respecto vid. LECLERC, “L’initiative citoyenne européenne: un premier pas...”, cit., en p. 687; Council of the European Union (EN), Luxembourg, 14 June 2010, 11099/10, PRESSE 178, Agreement on draft regulation implementing the European citizens’ initiative; texto accesible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/115169.pdf>.

68 Parlamento Europeo, Commission des Affaires constitutionnelles, Document de Travail sur une proposition de règlement européen et du Conseil relatif à l’initiative citoyenne, 22 junio 2010, Doc. PE 443.095, pt. 2. Al respecto vid. LECLERC, “L’initiative citoyenne européenne: un premier pas...”, cit., en p. 688.

69 Cfr. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., “La iniciativa ciudadana europea: profundizando en la democracia”, Fundación Ideas, Documento de Trabajo 2/2012, p. 14; accesible en <http://www.astrid-online.it/Forme-e-st/Documenti/DT_Iniciativa-Ciudadana-Europea-Pol_2012.pdf>.

70 BELLIDO BARRIONUEVO, “La iniciativa ciudadana...”, cit., p. 58.

qu'une telle initiative citoyenne soit promue par des personnes morales ou encore des organisations ou association représentatives de la société civile. Des lors, pourquoi exclure, par principe, que la nécessité d'un acte législatif émanant des institutions de l'Union ne puisse être également ressentie par des organisations professionnelles, des syndicats, des organisations non gouvernementales ou encore des collectivités territoriales?"⁷¹

Y es que es, como bien señala este autor, semejante exclusión podría tener sentido en relación con las "declaraciones de apoyo" –vedadas desde un principio a las personas morales- salvaguardando con ello sobradamente los derechos de los ciudadanos de la Unión.⁷²

En todo caso, paradójicamente, esta exclusión formal que impone el Reglamento vigente, no impide una participación real de las ONGs en el planteamiento y desarrollo de las iniciativas. De un lado, porque –naturalmente- no se impide en la práctica que las personas jurídicas presten asistencia y apoyo a los organizadores de una iniciativa. Es más, como advierte S. LECLERC:

"On peut ainsi parfaitement concevoir le rôle crucial qu'une organisation transnationale intéressée par une initiative citoyenne pourrait jouer en assurant sa promotion sur son site officiel, en encourageant ses adhérents (citoyens de l'Union) à la signer, en mobilisant ses adhérents afin qu'ils collectent par voie électronique ou sur papier les déclarations de soutien nécessaires ou encore en sollicitant et stimulant ses partenaires institutionnels pour qu'ils deviennent, à leur échelle, les relais de cette initiative citoyenne".⁷³

De otro, porque como ha advertido entre nosotros –bien es verdad que con cierta resignación- M. BELLIDO BARRIONUEVO, pese a quedar excluidas de la iniciativa las personas jurídicas "en el deseo de evitar que los grupos de presión utilicen este instrumento como canal para lanzar iniciativas en pro de sus

71 LECLERC, "L'initiative citoyenne européenne: un premier pas...", cit., en p. 687.
 72 Ibid., p. 688.
 73 Ibid.

intereses", la dinámica propia de aquéllos les llevará a "impulsar y respaldar aquellas iniciativas que más les convengan o por el contrario presionar para que sean rechazadas aquellas que van en contra de sus intereses". Actuaciones, prosigue la autora, que sin duda, los lobbies realizan ya y realizarán "puesto que disponen de mucha más información y también de medios para ello"⁷⁴.

Por todo lo anterior, no puede sino lamentarse una regulación europea que finalmente no sólo viene a limitar en la práctica la operatividad de las ONGs, sino que sub specie de una pureza democrática, depara resultados paradójicos, si no abiertamente contradictorios con los supuestos objetivos de transparencia conforme a los cuales pretende regularse el planteamiento y desarrollo del derecho de iniciativa.

4. LA ACTIVIDAD DE LAS ONGs EN EL ÁMBITO JURÍDICO INTERNACIONAL: LINEAMIENTOS DE UNA INCIPIENTE SUBJETIVIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL

Los desarrollos anteriores si bien reflejan la creciente importancia de las ONGs en la actual comunidad internacional y su relevante papel, particularmente en el seno de la sociedad internacional institucionalizada –las organizaciones internacionales- no deben, sin embargo, inducir a confusión. El papel de las ONGs, con ser importante, no ha trascendido al plano de la subjetividad jurídico- internacional que sigue constituyendo, reiterando el diagnóstico emitido por A. REMIRO, "una cuestión abierta"⁷⁵.

Dicho lo anterior, ha de reconocerse que aún careciendo de personalidad jurídica y privadas pues de auténticos derechos en el marco del Derecho internacional, las ONGs dejan sentir su impronta tanto en el proceso de creación normativa como en el marco de la

74 Cfr. BELLIDO BARRIONUEVO, "La iniciativa ciudadana...", cit., pp. 73-74. La resignación de la autora la lleva a consolarse advirtiendo que aún en estos casos "se puede generar una mayor conexión entre los grupos de presión y la ciudadanía, lo cual no nos parece desafortunado en la medida que no se utilice con fines partidarios y maquiavélicos sino que sirva para dar a conocer no sólo este instrumento sino también cuestiones de fondo y competenciales que puedan interesar a un sector de la población y que, quizás, de otro modo no habrían tenido acceso a ellas" (¡Amén!) (Ibid., p. 74). La interjección es nuestra.
 75 Cit. ut supra, n. 10.

aplicación de las normas internacionales.

A) La participación de las ONGs en el proceso de creación normativa de las reglas jurídicas internacionales

En este orden, la intervención de las ONGs en los procesos de creación normativa puede desarrollarse tanto en el momento previo a la elaboración de las normas como en el curso del mismo proceso de creación normativa.

En el primer caso hablamos claramente de las labores de lobbying que desarrollan ante Estados y, sobre todo, organizaciones internacionales. Sirvan para confirmarlo, entre otros logros, los desarrollos convencionales en materia de derechos humanos –en donde las campañas de Amnistía Internacional contra la tortura y la pena de muerte y en pro de la infancia han propiciado la elaboración de diversos instrumentos- o los desarrollos producidos en el ámbito de la protección del medio ambiente con la adopción del Protocolo antártico de 1991⁷⁶.

En el segundo se trata de su participación habitual las en conferencias internacionales, llegando en ocasiones excepcionales a integrarse en el seno de las delegaciones estatales participantes, adquiriendo en estos casos una capacidad de actuación mayor que la que les está habitualmente reservada. Este fue el caso en alguna de las delegaciones participantes en la Conferencia de Roma sobre la Corte Penal Internacional (1998)⁷⁷.

Por último, pero no menos importante pese a su marcado carácter sectorial, conviene mencionar las singulares funciones que en el plano del desarrollo normativo del Derecho internacional humanitario corresponden a una ONG –ciertamente singular- como es

76 Respecto de la “labor incitadora y concienciadora” de ésta y otras ONGs en la elaboración del Protocolo de 1991, vid. BERMEJO, R., BOU, V., “La celebración del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del Medio Ambiente: Orígenes y negociaciones”, Anuario de Derecho Internacional (ADI), vol. IX, 1993, pp. 164-171. Sobre la cuestión, con carácter general, vid. LE GOFF, G., « Les clés de l’influence des ONG dans la négociation de quelques instruments internationaux », Revue Québécoise de Droit International, vol. 13, 2000, pp. 169-200.

77 Al respecto vid. KIRSCH, Ph., HOLMES, J.T., “The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process, American Journal of International Law (AJIL), Vol. 93, 1999, pp. 2-12.

el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)⁷⁸.

En todo caso, el resultado de estas actividades supone la constatación del acrecentamiento del papel de los actores no estatales –ciertamente, no sólo de las ONGs- en los procesos de creación normativa del Derecho internacional contemporáneo; particularmente –tal como señala J. D’ASPROMONT- a través de su implicación en el proceso de determinación y formulación de las normas (formal law ascertainment)-, contribuyendo desde esta perspectiva a configurar al ordenamiento internacional actual como un sistema jurídico crecientemente pluralizado⁷⁹, sin que lo anterior suponga, no obstante, atribuir a las ONGs una “capacidad de creación normativa” (law-making authority) de la que indudablemente carecen⁸⁰.

B) La participación de las ONGs en el proceso de aplicación de las normas internacionales

Por lo que respecta a la intervención de las ONGs en el proceso de aplicación de las normas internacionales, ésta discurre fundamentalmente a través de su implicación en los procedimientos de control del respeto del Derecho internacional, tanto de naturaleza judicial como extrajudicial⁸¹.

En el primer caso se trata fundamentalmente de las labores que como amici curiae pueden desarrollar en aquellas instancias jurisdiccionales o quasi-jurisdiccionales que reconocen expresa o implícitamente esta figura. Se trata de un lado, de los Tribunales internacionales competentes en materia de derechos humanos: particularmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde la posición –siempre activa- de las ONGs se ha visto reforzada merced a la

78 Al respecto vid. GASSER, H.P. “International Committee of the Red Cross (ICRC)”, The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, vol. V, Oxford UP, 2012, pp. 445-454.

79 Cfr. D’ASPROMONT, J., Formalism and the sources of International Law. A theory of the Ascertainment of Legal Rules, Oxford UP, 2011, p. 23. Sobre la cuestión, del papel de los actores no estatales más específicamente vid. Participants in the International Legal System -Multiple Perspectives on Non-state Actors in International Law (J. D’Aspremont, ed.), Routledge, Londres, 2011.

80 D’ASPROMONT, Formalism and the sources..., cit., p. 208.

81 Sobre el particular vid. RANJEVA, R. “Les organisations non gouvernementales et la mise en oeuvre du droit international”, R. des C, t. 270, 1997, pp. 9-106, así como SOUMY, I., L’accès des organisations non gouvernementales aux juridictions internationales, Tesis doctoral, Universidad de Limoges, 2005; accesible en < <http://epublications.unilim.fr/theses/2005/soumy-isabelle/soumy-isabelle.pdf>>.

reforma de su reglamento interno en 2009 que introduce formalmente el mecanismo⁸², así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde la fórmula de la intervención “en interés de una buena administración de justicia” y la generosa interpretación del concepto de “parte interesada” ha permitido desde 1979 una creciente implicación de estos actores⁸³. De otro, las instancias de arreglo como el Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Finalmente, debe tenerse presente que en los últimos tiempos la figura tiende a proyectarse incluso sobre Tribunales en los que la impronta interestatal es decisiva: de esta suerte, desde sus inicios la Corte Penal Internacional (CPI) ha reconocido la figura en tanto que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y, más recientemente, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM) han conferido una proyección -bien que limitada- a esta institución⁸⁴. Por otro lado, ha de mencionarse el relevante papel de los Tribunales internos en el área anglosajona, donde no sólo esta figura jurídica -que encuentra allí su origen- sino incluso fórmulas más generosas de legitimación de la acción de las ONGs encuentran acogida, con su consiguiente impacto en el proceso de evolución del Derecho, globalmente considerado⁸⁵.

82 Al respecto vid. TRAMONTANA, E., “La participación de las ONG en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: avances, desafíos y perspectivas”, en *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitucionalista común en América Latina?*, (A. Van Bogdandy, E. Ferrer Mac Gregor, M. Morales Antoniazzi, eds.), t. 2, UNAM, México, 2010, pp. 533-556.

83 BURGORGUE-LARSEN, L., “Les interventions éclairées devant la Cour Européenne des droits de l’homme ou le rôle stratégique des Amici Curiae”, en *La conscience des droits, Mélanges en l’honneur de Jean-Paul Costa*, (P. Titium, coord.), Dalloz, Paris, 2011, pp. 67-81, en pp. 72-73.

84 En el caso de la CPI, los arts. 103 y 149 de las Reglas de Procedimiento y Prueba admiten esta posibilidad en tanto que la Directiva práctica XII (2004) de la CIJ y recientes decisiones en el ámbito consultivo (Opinión consultiva de 1 de febrero de 2011 en el asunto de las Responsabilidades y Obligaciones de los Estados que patrocinan a personas y entidades respecto a las actividades en la ZIFMO) y contencioso (Providencia de 22 de noviembre de 2013 en el asunto *The Arctic Sunrise* (Reino de los Países Bajos c. Federación Rusa) del TIDM, sin conferir un derecho a las ONGs acuerdan el depósito de escritos por éstas e incluso su distribución a las partes, aunque sin integrarse en el procedimiento. Al respecto vid. DOLIDZE, A., “The Arctic Sunrise and NGOs in International Judicial Proceedings”, *ASIL Insights*, vol. 18, 2013, núm. 1; accesible en < <http://www.asil.org/insights/volume/18/issue/1/arctic-sunrise-and-ngos-international-judicial-proceedings>>.

85 Así, sirva como ejemplo el reconocimiento del “derecho a la alimentación” como corolario del derecho a la vida garantizado por el art. 21 de su texto constitucional- reconocido por el Tribunal Supremo de la India- con las consiguientes obligaciones a cargo del Estado, en el curso de un proceso instado por una ONG -la Unión de los Pue-

No obstante, las funciones más relevantes en el proceso de aplicación de las normas se corresponden con su papel en los procedimientos -extrajudiciales- particularmente de control del respeto de los derechos humanos. En este orden, aunque sería prolijo enumerar el cúmulo de procedimientos en los que ven reconocido un jus standi, baste con consignar que tienen conferida tal posibilidad en el ámbito de las Naciones Unidas -tanto ante el Consejo de Derechos Humanos (y sus procedimientos y mecanismos específicos⁸⁶) como en los procedimientos convencionales de control⁸⁷-, en el marco el Consejo de Europa (Carta Social Europea⁸⁸, Carta de las Lenguas regionales y Minoritarias⁸⁹, Convenio

blos por las Libertades Civiles- contra el Estado indio. Al respecto vid. ROSENBERG, D., “Vers un droit des peuples à la sécurité alimentaire”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, núm. 100, 2014, pp. 845-864, cit. en p. 854.

86 Así, en el mecanismo del Examen Periódico Universal es el propio Consejo quien en su desarrollo analiza la situación de los Estados a la luz, entre otros, de los documentos facilitados, inter alia, por las ONGs. Por su parte, en el Procedimiento de Denuncia -que ha venido a sustituir al antiguo Procedimiento 1503- las ONGs pueden presentar comunicaciones ante el Grupo de Trabajo sobre Situaciones, cuando aún no siendo víctimas, posean un conocimiento directo o pruebas suficientes de una violación (Al respecto vid. RODRÍGUEZ DE LAS HERAS, L., “El sistema universal de protección de los derechos humanos”, en *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, (F.M. Marino Menéndez, (dir.), Trotta, Madrid, 2012, pp. 37-63, en pp. 53-54).

87 Particularmente, las ONGs con status consultivo ante el ECOSOC (vid. supra) en el marco de los procedimientos de examen público de los Informes periódicos estatales, comunes a todos los organismos convencionales de control, facilitando informaciones y puntos de vista frecuentemente “muy críticos con las conductas de los Estados” (RODRÍGUEZ DE LAS HERAS, “El sistema universal...”, cit., p. 57). Esta amplia presencia e influencia de las ONGs el seno de los mecanismos convencionales onusianos se ha visto confortada por las medidas de institucionalización previstas en el “Informe sobre el reforzamiento del sistema de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas”, presentado el 22 de junio de 2012 por la, entonces, Alta Comisionada para los Derechos humanos, Sra. N. Pillay. En cambio, esta deriva no es contemplada con agrado por algunos Estados -encabezados por Rusia- que desearían que aquéllos retomaran el control de estos procedimientos. A tal objetivo responde la creación en el seno de Naciones Unidas de un Grupo de trabajo Intergubernamental sobre la reforma de los órganos convencionales, establecido por la Resolución AG de 23 de febrero de 2012, que trata desde entonces, entre otras cosas, de minimizar el papel, entre otras, de las ONGs en estos mecanismos. Al respecto vid. GOUTTES, R. des, “La réforme du fonctionnement des organes des traités des droits de l’homme des Nations Unies: L’approche du Comité des Nations Unies pour l’élimination de la discrimination raciale (CERD)”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, núm. 100, 2014, pp. 835-843, en pp. 837-839.

88 En relación con las posibilidades que un futuro diálogo entre el Comité Europeo de Derechos sociales y la sociedad civil -incluidas ONGs puede deparar para optimizar los objetivos de la Carta vid. LUKAS, K., “The European Committee of Social Rights -The European Monitor in the Social Sphere”, *Austrian Review of international and European Law*, vol. 16, 2011, pp. 83-96, en pp. 94-95. En este estudio se pone de manifiesto la relevancia que cobran las ONGs en el marco del mecanismo de reclamaciones colectivas (Ibid. pp. 88-89).

89 Al respecto vid. BEZIGAR, B., “Autorités, Citoyens et Parténariat:

Marco sobre Minorías Nacionales⁹⁰, etc.)⁹¹, en el ámbito del Sistema Interamericano, en la Unión Africana, etc.

Naturalmente, de lo anterior, no se desprende necesariamente una posición homogénea en los diferentes procedimientos evocados. Es más, en algunos casos ha de mencionarse, la existencia de ámbitos inmutables a la participación de las ONGs, contribuyendo a la opacidad de procedimientos de excepcional importancia en relación con el cumplimiento efectivo de los compromisos de los Estados en relación con el respeto de los derechos humanos. Este es el caso del procedimiento de supervisión del cumplimiento de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el cual las ONGs tienen vedada su participación, sin que se sepa a ciencia cierta lo que ocurre en las reuniones del Comité de Ministros, responsable del procedimiento⁹². Es cierto, no obstante, que los Estados miembros del Consejo de Europa –y partes todos ellos en el Convenio europeo de 1950– han asumido el compromiso de afrontar una reforma de este mecanismo que permita “its supervision of the execution of the Court’s judgments more effective and transparent”⁹³. ¿Dará ello pie a una implicación de las ONGs en este procedimiento? La cuestión está por ver, pues los trabajos iniciados en 2010 al respecto no abundan hasta

Le rôle des ONGs dans le cadre de la Charte”, en *De la théorie à la pratique: La Charte Européenne des Langues regionales et minoritaires*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2002, pp. 77 y ss.

90 Sobre el papel de las ONGs en el mecanismo de control del Convenio vid. KEMPF, F., “The Advisory Committee and Non-Governmental Organizations”, en la obra colectiva *Minorities, their rights and the monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities: Essays in honour of Rainer Hoffmann*, (T.H. Malloy, U. Caruso, eds.), Brill-Martinus Nijhoff, Boston-Leiden, 2013, pp. 255-267.

91 Esta dinámica se ve fortalecida por los más recientes desarrollos convencionales promovidos en el seno del Consejo de Europa. En este sentido, debe mencionarse el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE, núm. 137, 6 de junio de 2014) –y en vigor desde el pasado 1 de agosto– que en su art. 68.5 refuerza la cooperación con las ONGs y más en general con la sociedad civil. Al respecto vid. CANTONNI, S., “L’apport de la Cour Européenne des droits de l’homme à l’élaboration de la nouvelle Convention contre la violence à l’égard des femmes”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, núm. 100, 2014, pp. 865-888, cit. en p. 883.

92 ÇALI, B., KOCH, A., “Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe”, *Human Rights Law Review*, vol. 14, 2014, pp. 301-325, en p. 311.

93 Action Plan, F.11.a), en High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, Interlaken Declaration, 19 de febrero de 2010; texto accesible en < http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf>.

ahora en la cuestión⁹⁴.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: CONSIDERACIONES CRÍTICAS

Como hemos destacado en otro lugar la liberación de fuerzas sociales en el seno de la comunidad internacional contemporánea, que reclaman una presencia significativa en la creación y aplicación de las normas destinadas a proteger los valores humanos, sus relaciones autónomas y sus interacciones con la esfera estatal –identificada bajo la expresión metafórica de “sociedad civil internacional”⁹⁵– ha permitido afianzar el papel de las ONGs.

En efecto, las ONGs están desarrollando un denso conjunto de interacciones, están compartiendo técnicas y procedimientos de actuación, profundizando –merced a su conocimiento recíproco– en el diseño de estrategias comunes y por eso mismo están maximizando y optimizando su presencia en el ámbito internacional⁹⁶. Por otra parte, su legitimidad se deriva de aportar un sople de aire fresco a foros en los que, de otro modo, sólo “los zorros cuidan de los zorros” (mecanismos de control intergubernamental de la actividad de los Estados, p.e. Comité de Ministros del Consejo de Europa). Su existencia y sus dinámicas responden además en muchos casos a lo que –parafraseando a P. BOURDIEU– podríamos denominar estrategia de “sublevación de los dominados”⁹⁷, integrándose en numerosas ocasiones sus acciones en el marco de lo que más recientemente S. ZIZEK denomina “violencia simbólica”⁹⁸.

Ahora bien, el análisis de las ONGs y su defensa como un modelo alternativo en el marco de la actual

94 SIRINELLI, M., “L’effectivité des décisions de la Cour: Nouveaux outils, Nouvelles méthodes”, en *La Convention Européenne des droits de l’homme, 60 ans et après?*, (C. Teitgen-Colly, dir.), LGDJ, París, 2013, pp. 149-158, en pp. 157-158.

95 ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A., (Col.), *Sistema de Derecho internacional público*, 3ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, p. 103.

96 KHAN, R., “The Anti-Globalization Protests: Side-show of Global Governance, or Law-making on the Streets?”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, vol. 61, 2001, p. 354.

97 Cfr. BOURDIEU, P., *Sobre Estado* (Cursos en el Collège de France (1989-1992)), (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau y M.C. Rivière, eds.), (trad. P. González Rodríguez), Anagrama, Barcelona, 2014, en especial, pp. 488-493.

98 ZIZEK, S., *Pedir lo imposible* (Y-J. Park, ed.), (trad. J.M. Amoroto Salido), Akal, Madrid, 2014, pp. 125-128.

sociedad internacional y su Derecho tiene que asumir los aspectos críticos que revela el devenir de este fenómeno. En efecto, además del oscurantismo e incluso los fraudes que en ocasiones han afectado a algunas ONGs⁹⁹- han de señalarse fenómenos ambivalentes como las alianzas estratégicas desarrolladas entre diferentes ONGs –pensemos v. gra. en nuestro país en la fusión entre Intermón y la ONG “multinacional” Oxfam-, el inequívoco proceso de burocratización de sus procedimientos de actuación, su dependencia de los fondos públicos (con el consiguiente riesgo de ver mermada su declarada independencia)¹⁰⁰, el recurso a fórmulas de reclutamiento de su personal basadas en técnicas de colaboración voluntaria controvertidas¹⁰¹, y su acogida de sistemas de gestión empresarial que apuntan hacia una discutible conversión de las ONGs en “multinacionales de la gestión de la pobreza”¹⁰². Abundando en esta perspectiva crítica, probablemente convenga relativizar su impacto pues las ONGs son presentadas en muchas ocasiones como exponentes de la democratización de las relaciones internacionales siendo así que en muchas ocasiones no son sino instrumentos de dominación política y cultural de los Estados de origen; por otro lado, son a veces objeto de manipulación –siquiera involuntaria- en tanto que su transparencia y representatividad (en suma, su “legitimidad democrática”) –que reclaman a los demás- resultan en

ocasiones hartamente cuestionables¹⁰³. No ha de extrañar por ello que, en su día, una opinión poco sospechosa como la de R. DAHRENDORF –“partidario apasionado de la sociedad civil”- alertara contra los riesgos que podrían derivarse de la progresiva concentración de poder en manos de tales agrupaciones¹⁰⁴.

En todo caso, lo que es evidente es que la proyección jurídica de las heterogéneas manifestaciones asociadas con la sociedad civil –y en particular sus exponentes más característicos, las ONGs- requiere muy probablemente “revisitar” los conceptos tradicionalmente asociados con la subjetividad jurídica internacional, en línea con el aura democratizadora que inspira su acción y su presencia en el medio internacional¹⁰⁵.

99 Basta recordar simplemente en nuestro país los fraudes detectados en las ONGs Anesvad e Intervida, creando una razonable sensación de alarma en la opinión pública española (Cfr. Diario El País, sábado, 10 de marzo de 2007, p. 37; id., viernes, 13 de abril de 2007, p. 34).

100 Esta dependencia, muy nítida entre las ONGs de la Europa continental, llega en algunos casos a erigir a estos entes en auténticos instrumentos alternativos de la diplomacia de los Estados cuando éstos no quieren o no pueden actuar: así, en el caso de las fundaciones de los partidos políticos alemanes (Cfr. SPEER, B., “Le rôle des fondations politiques en République Fédérale d’Allemagne”, *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 100, 2001, pp. 716-719). Frente a ello ha de reconocerse la existencia de ONGs que han evitado siempre su dependencia de los fondos públicos para no comprometer la independencia de su mandato, como revela prístinamente Amnistía Internacional.

101 El recurso por las ONGs a la figura del voluntariado y su deficiente regulación jurídica v. gra. en nuestro Derecho pese a la existencia de la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado (BOE, 17 de enero de 1996), arrojan sombras sobre la actividad de las ONGs (vid. al respecto, VÉLEZ TORO, A.J., “El voluntariado como nuevo modo de administración concertada. Notas sobre la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado”, *Actualidad Administrativa*, 2002, pp. 279-305).

102 SERRANO, M., “Las ONG entre la empresa y el Estado ¿Cambio o reproducción del sistema?”, en *Cooperación para el desarrollo*. (L. Nieto Pereira, coord.), Los Libros de la Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y cooperación (UCM), Madrid, 2001, pp. 164-165.

103 SUR, S., “Les phénomènes de mode en Droit international”, en *Société Française de Droit International (SFDI), Le Droit international et le temps (Colloque de Paris)*, Pedone, París, 2001, p. 63. A su juicio la función democratizadora atribuida a las ONGs no deja de ser relativa, al erigirse en representantes sin relación de mandato ninguna y ceñir sus demandas democratizadoras a “su” integración en los mecanismos decisorios internacionales (Ibid.).

104 DAHRENDORF, R., *Después de la democracia* (Entrevista de Antonio Polito), (trad. de G.M. Cappelli y L. Cavo), Crítica, Barcelona, 2002, pp. 99 y 102. Compartiendo un escepticismo semejante, E. DECAUX advierte que tras las demostraciones multitudinarias aún habrá que esperar para que la “nebulosa anárquica de la ‘sociedad civil’ pueda llegar a encarnar un pretendido ‘nuevo espacio democrático internacional’” (DECAUX, E., “Editorial. 2001 et après...”, *Droits fondamentaux*, núm. 1, julio-diciembre 2001, p. 3; revista electrónica accesible en <<http://www.revue-df.org>>).

105 Vid. en tal sentido, las propuestas planteadas en pos de una subjetividad relativa –ergo no universal- de las ONGs en ABAD CASTELOS, M., *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004 pp. 249 y ss., así como MCCORQUODALE, R., “An Inclusive International Legal System”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 17, 2004, pp. 477-504.

UN ANÁLISIS FILOSÓFICO DEL CORTOMETAJE: “PROVERBIO CHINO”

Alberto Hidalgo Tuñón
Profesor titular de Sociología del Conocimiento de la Universidad de Oviedo

RESUMEN

Un análisis filosófico del cortometraje “Proverbio chino” implica distinguir tres planos en su mensaje. Un plano o nivel fenomenológico, que intenta ubicar este producto cultural en su contexto histórico y recoge el argumento que las propias impresiones fenomenológicas articulan en el espectador del film. Un segundo plano o nivel, que llamamos científico porque adopta la estrategia de interpretar los contenidos del producto, su significado o mensaje desde una categoría específica, por ejemplo, étnica (“Tu no chino, tu negro”), gastronómica (restaurantes, comida, formas de poner el arroz), jurídica, sociológica, política, etc. Por último, un tercer plano o nivel que llamo filosófico, porque concierne a las Ideas subyacentes, al sentido mismo del producto o a su valor testimonial del momento actual del proceso de globalización, donde las relaciones interculturales con China son determinantes.

PALABRAS CLAVE

Nivel fenomenológico, percepciones, nivel científico, categorías, nivel filosófico, ideas, etnia, racismo, interculturalidad.

ABSTRACT

A philosophical analysis of the short film “Chinese proverb” involves three planes in his message. A flat or phenomenological level, trying to locate this cultural product in its historical context and collects its own phenomenological argument articulated in the viewer impressions of the film. Background or level, we call scientific because it adopts the strategy of interpreting the contents of the product, its meaning or message from a specific category, for example, ethnic (“your not Chinese, your black”), food (restaurants, food, ways to put rice), legal, sociological, political, etc. Finally, a third plane or call philosophical level, it concerns the underlying ideas, the very meaning of the product or its evidential value of the moment of globalization, where intercultural relations with China are crucial.

KEY WORD

Phenomenological level, impressions, scientific level, category, philosophical level, ideas, ethnic, interculturality

UN ANÁLISIS FILOSÓFICO DEL CORTOMETRAJE: “PROVERBIO CHINO”

Alberto Hidalgo Tuñón
Profesor titular de Sociología del Conocimiento de la Universidad de Oviedo

“Proverbio Chino” es el segundo cortometraje del publicista Javier San Román, que como se sabe, ganó el Premio Goya en 2008, por lo que goza de justo reconocimiento. Se trata de un material muy utilizado por ONGs en el contexto de actividades relacionadas con los problemas del multiculturalismo y la interculturalidad, pero también para las clases de secundaria y universidad al objeto de suscitar controversias sobre el racismo y la xenofobia. Varias páginas en internet se hacen eco de estos usos. En este ámbito ha demostrado ser un material excelente. Desde el punto de vista de la temática de este Congreso es obvio que acerca la imagen del Tercer Mundo de una manera genérica, a través de la percepción del “otro”, en tanto que se aproxima a “nosotros” mediante la inmigración. La inmigración es un fenómeno muy visible en 2008, pues alcanza ya un 10% de la población española. Por lo demás abre el espectro de los medios de comunicación de masas al ámbito de la publicidad, desde cuya óptica está construido el corto. No está claro, sin embargo, que los chinos o los cubanos sean actores del Tercer Mundo. China está a punto de convertirse en la primera potencia económica mundial y es una civilización milenaria, anterior a la nuestra. Cuba, por otro lado, formaba parte de España hasta hace poco más de cien años y el actor negro Sergio Calderón está dotado de una vis cómica, típicamente hispana.

Juan Benito Martínez ha realizado un comentario glosado de los temas que le suscita el cortometraje como material pedagógico. Yo voy a incoar un análisis filosófico del mismo de acuerdo con la estrategia del materialismo filosófico. Desde ella, hay que distinguir tres planos en el cortometraje: un plano o nivel fenomenológico, que intenta ubicar este producto cultural en su contexto histórico y recoge el argumento que las propias impresiones fenomenológicas articulan en el

vidente, o mejor, en el cuerpo del que percibe el mensaje. Un segundo plano o nivel que llamamos científico, porque adopta la estrategia de interpretar los contenidos del producto, su significado o mensaje desde una categoría específica, por ejemplo, étnica (“Tu no chino, tu negro”), gastronómica (restaurantes, comida, formas de poner el arroz), jurídica, sociológica, política, etc. Por último, el tercer plano o nivel que llamo filosófico, porque concierne a las Ideas subyacentes, al sentido mismo del producto o a su valor testimonial. Tradicionalmente las disciplinas filosóficas son la ontología, la gnoseología y la ética, por lo que no es infrecuente que la primera discusión filosófica concierna normalmente a la adscripción de un determinado producto cultural.

NIVEL FENOMENOLÓGICO.

El director del cortometraje, Javier San Román, explica en una entrevista que le hace Bárbara González (www.youtube.com/watch?v=0FssMgJngL0) para el Programa “Veo en Corto”, que toda la trilogía, de la que “proverbio chino” constituye la segunda entrega, está inspirada en las experiencias del inmigrante cubano Sergio Calderón a lo largo de más de diez años en España en situación irregular. Oyéndole contar sus desventuras con tanto desparpajo y gracia, se le ocurrió plasmar un tratamiento del problema de la interculturalidad en clave humorística. Así, el primer corto, titulado “Lección de Historia” muestra la disputa entre Sergio, que tiene que hacer de “moro” en las representaciones y performances que hacen por los castillos-restaurantes de Ávila, y el argentino Walter de la Retta, que trabaja como “cristiano” del norte (“gallego”, si hacemos caso a la música de gaita de la Musgaña). El corto dura 5,58 minutos y el argumento consiste en que Sergio se rebela porque siempre le toca morir: “En 800 años de luchas, alguna vez tendrían que ganar los moros”, digo yo. Ante la cerrazón étnica del argentino, deciden preguntar a un trabajador de gasolinera, que no les resuelve nada, porque es búlgaro y está peor que ellos, porque “apenas habla español”. El tercer corto que dura ya más de diez minutos y cuenta con la colaboración de Pilar Bardem, como dueña y madam de un puti-club de carretera, se titula Madrid-Moscú y narra

la historia de un camionero friki del futbol que alquila una habitación para ver un partido y acaba fugándose con la rusa a Moscú. Ahí Sergio es también camarero cubano en el burdel y protagonista indirecto de la historia.

La banda sonora de "Proverbio chino" es la canción "Te estás equivocando" de Gecko Turner, ligera y desenfadada, que sirve para pautar los distintos episodios o situaciones que componen la historia. Se trata de una historia completa, pese a su brevedad, con una estructura ternaria típica: planteamiento, nudo y desenlace.

El planteamiento consiste en una situación de oferta/demanda de trabajo en un restaurante chino. Es interesante observar que el cubano demandante de trabajo es un buscador activo de trabajo, que por casualidad se encuentra con una oferta escrita en chino (jeroglífico indescifrable). Gracias al intermediario que le traduce la demanda, Sergio vence las resistencias del dueño del restaurante, apelando a la legislación española contra las mafias y la discriminación. La actitud del empresario, queda reflejado en sus dos frases emblemáticas:

«Tú no chino, tú negro» y «Yo no mafia, yo no racista, yo legal». Por tanto, ya en el plano fenomenológico hacen acto de presencia además de los actores físicos (las personas), un sistema de escritura, un marco legal que delimita y controla las acciones posibles de los agentes y una situación económico-laboral en disputa.

El nudo de la trama tiene lugar en la situación del protagonista en el desempeño del trabajo. Aquí entran más actores: los clientes, las cartas del menú, el dueño observador agazapado tras la caja registradora, las galletas con proverbios chinos en su interior, etc. El lenguaje no verbal cobra especial protagonismo. La incredulidad de los clientes ante el camarero negro con acento cubano explicando los platos, el desparpajo de la explicación sobre Wen fu, etc. El nudo del argumento es la confirmación del prejuicio racial: La observación de «Tú no chino, tú negro» se generaliza, pero hace falta algo más para que produzca efectos. El marco de las relaciones laborales aparece ahora como la tabla de

salvación para el empresario. «Tú no chino, tú negro» deja paso a la evaluación del trabajo del camarero: es malo para el negocio (razón empresarial), «Tú no pronuncias bien» (pretexto). Por más que Sergio Calderón multiplique las "eles" chinas para mejorar su pronunciación, la muralla china del lenguaje (ya no escrito, sino hablado), los simples significantes, no el significado al que quiere atenerse, resultan insuperables y se produce el despido. En el corazón del nudo, aparece sin embargo, el elemento central de la reflexión, el proverbio chino, que Sergio rescata mientras el dueño maquina su despido con el cocinero y el camarero chinos. «Entrístécete, dice Confucio, no porque los hombres no te conozcan, sino porque tú no conoces a los hombres».

El desenlace, por último, no tiene forma de drama, ni se decanta por la tragedia. Con un fino humor crítico, mientras sube el volumen de la canción de Turner, se produce el encuentro humano de Sergio con la chinita Yoli (de Yolanda), que le ilustra sobre las tres verdades básicas que él no entiende. 1, que es verdad fenomenológicamente lo que todos dicen: «Tú no chino, tú negro». 2, que los supuestos platos chinos como el Wen fu son una patraña inventada para engañar a los crédulos españoles, que comen todo (consumo) por la etiqueta (representación); y 3, que la verdadera producción es hacer el arroz que ella vende. Fascinado con la chinita, Sergio le pide que le descifre el proverbio chino. Tras leerlo "en chino" lo valora como interesante, pero no lo interpreta: «Es que a mí Confucio...». Es entonces cuando el dicharachero Sergio reflexiona en voz alta y, de repente, dos sujetos singulares, china y negro, en mitad de la noche y a la luz de una farola comienzan la aventura del conocimiento intercultural: «Encantado de conocerte, Yoli», «O sea que tú, puedes enseñarme a cocinar el arroz a la cubana? »

Esto es lo que nos proporciona el nivel fenomenológico, muy rico en matices, y donde podemos enredarnos en una multitud de recorridos, todos ellos interesantes, a partir de un simple gesto, un matiz, un detalle. Por ejemplo, podemos explicar que el arroz a la cubana es un plato español, inventado como menú de rancho para las tropas que combatieron en el 98, o

intentar explicar por qué Sergio, el protagonista, nos cae tan simpático. ¿Acaso no es culturalmente más español que muchos españoles? Pero es hora de cambiar de plano o nivel.

NIVEL CIENTÍFICO (O CATEGORIAL)

Al ser tan rico en detalles, el cortometraje se presta a un sinnúmero de consideraciones especializadas o categoriales, que aquí apenas podemos insinuar. Apuntaré algunas.

Desde un punto de vista jurídico, por ejemplo, el corto aborda varios grandes problemas: el de los nexos entre ética y derecho, el de la incompatibilidad y/o jerarquía de los sistemas normativos, por ejemplo, entre el derecho penal y el derecho laboral. El video muestra hasta qué punto el sistema de controles jurídicos constituyen una superestructura que los distintos actores utilizan en el marco, no sólo de sus intereses (lo que el sistema capitalista legitima de forma inequívoca), sino también cultural. De hecho, es la legislación laboral que permite un contrato a prueba y el despido libre, el que permite sortear los obstáculos teóricos que provienen de la legislación penal contra las mafias y la discriminación racial. A su vez, el caso de la dinámica Yoli, que también tiene cultura china, pero es marginal, vende directamente su fuerza de trabajo en la calle, transformando el arroz como materia prima, pero saltando por encima de los registros de inscripción y la expresión.

Desde el punto de vista étnico o de la Antropología social y cultural cabe hacer también varias lecturas interesantes, dependiendo que se ponga el acento en lo más evidente, la triangulación racial entre chinos/negros/españoles (clientes blancos, pero también espectadores estandar), o que se profundice en las distorsiones que tanto el racismo como el antirracismo actual favorecen. De hecho, el tono desenfadado y amable que atraviesa el cortometraje parece poner de manifiesto que no basta con creer o proclamar que del reconocimiento y afirmación de las diferencias étnicas y culturales, se sigue ipso facto una actividad político-moral igualitaria en lo social y solidaria en lo moral. Los clientes del restaurante chino, más que ayudar a

destruir las barreras éticas y culturales, las favorecen con su actitud. La interculturalidad que se produce a nivel de calle de manera espontánea, parece ser puramente negativa, pues Sergio y Yoli coinciden ambos en su marginalidad negativa (sin trabajo por cuenta ajena, sin papeles y casi sin identidad cultural), lo que apuntala, bajo el humor, una interpretación dialéctica del fenómeno de la interculturalidad.

Desde un punto de vista histórico-social, entre nosotros Francisco Fernández Buey observa que «la derivación principal del racismo es siempre el ataque al prójimo más débil»¹. El video muestra claramente una jerarquía en la debilidad personal que parece asociada al mercado laboral ante todo en la era de la globalización. Pero en este contexto todavía categorial, aunque muy próximo a los planteamientos filosóficos de la ética y la filosofía política, resulta pertinente su advertencia de evitar tres escollos que acechan siempre al tratar cuestiones relativas a la tolerancia, a la exclusión social, al racismo y a la xenofobia en el actual contexto europeo.

El primer escollo es el de la generalización excesiva, que el cortometraje trata de evitar desde el principio planteando la situación de un inmigrante ilegal en un contexto laboral, en el que los empleadores son también inmigrantes, aunque operan, no como individuos, sino como cultura que territorializa un espacio con sus inscripciones propias. Sergio Calderón, inmigrante singular de filiación cultural hispana en un territorio (un barrio de Madrid) que ha sufrido una sobrecodificación gráfica se topa así ante una suerte de muralla china que no acaba de entender. «Yo no entiendo nada, chico» es una frase tan repetida como la famosa «Tú no chino, tú negro». Hay, así pues, un pluralismo migratorio, se reconoce mediante la imagen multicultural que se trasmite. Incluso se evita generalizar sobre los chinos al presentar a Yoli como una disidente crítica que no se complace demasiado ni con la comida china, ni con Confucio, pero no por ello, ni siquiera por ser mujer, es molestada en el barrio. Las ambivalencias y las

¹ Francisco Fernández Buey: «Sobre el choque entre culturas, racismo y xenofobia», Catedra Unesco d' estudis interculturals, Universitat Pompeu Fabra, 2002 (www.upf.edu/unesco), p. 11

contradicciones que singularizan a Sergio como buscador de empleo, sin embargo, no evitan del todo una generalización subyacente. No sólo nosotros tendemos a considerar a los otros como un bloque monolítico sin matices: los chinos hacen lo mismo con los negros e incluso Yoli considera a los españoles como unos tragaldabas que comen cualquier cosa con tal de que les suene a chino. Es difícil salir del círculo de las generalizaciones desde dentro de un círculo cultural determinado. Quizá a nosotros, los occidentales, nos cueste más salir por creernos amparados por el universalismo de la ciencia, pero los chinos también fomentan el racismo al encastillarse en su cultura milenaria y últimamente tras la sabiduría universalizable de Confucio. En este contexto, procede la pregunta: ¿Basta una operación de ultra-generalización negativa para llegar a una universalidad distributivista como la que confiere los mismos derechos y deberes a los especímenes humanos singulares en virtud de los derechos humanos, o la condición cultural de cada cual al tiempo que preserva las identidades constituye un obstáculo insalvable para cualquier universalización del globo?

En esta línea misma el segundo escollo a salvar para evitar la existencia de al menos dos varas de medir que operan simultáneamente (la de la diferencia entre nosotros y la de la identidad para los otros), consiste dialécticamente en aceptar ingenuamente el naturalismo ilustrado al que apelamos biológicamente para reconocernos iguales. Al hacerlo así caemos en lo que los pensadores éticos denominan la falacia naturalista que consiste en pasar inadvertidamente el ser al deber ser, es decir, de la constatación de la identidad genética de los humanos a su igualación socio-cultural en términos de derechos y deberes. Como señala correctamente Fernández Buey en este caso el error es prepolítico. "Proverbio chino" se atreve a reconocer la diversidad cultural como remedio para evitar la xenofobia y la discriminación racial. Al dar a los fenómenos interculturales un carácter normal y presentarlos en un entorno pacífico, se intenta desactivar los prejuicios y reírse de los estereotipos, una estrategia similar al usado en el film *Ocho apellidos vascos*. Sin duda, eso es eficaz contra las ideologías de segundo grado de tipo racista o xenófobo, en la medida en que se practica

un cierto neutralismo axiológico. Sin embargo, es discutible que con este procedimiento haya logrado desactivar del todo la falacia naturalista en tanto que error prepolítico. "Tú no chino, tu negro" resulta a la postre una constatación fáctica, una suerte de hecho natural incontrovertible que no se borra por mostrarlo, ni evita la buena conciencia del españolito espectador imparcial que se considera a sí mismo libre de prejuicios tanto respecto a los chinos como respecto a los negros. Quizá el hecho de que Sergio Calderón suscite tantas simpatías entre los españoles se deba a que comparte con nosotros idiosincrasia, identidad cultural y sentido del humor. Y ya se sabe que el humor siempre tiene un sesgo nacional.

Por último, alude Fernández Buey al tercer escollo contra el que se estrella la tolerancia y el mestizaje intercultural: «es la buena conciencia, el ensimismamiento con respecto a nuestro concepto más habitual de tolerancia». Tal vez el mayor problema del cortometraje en su factura cómica es que incita más al comentario, incluso a una racionalidad distanciada, que a la acción. Ciertamente no provoca sentimientos tristes, como ocurre con los planteamientos dialécticos, sino dosis de alegría y su final es un canto de esperanza con arroz a la cubana, un plato modesto, pero fácil de cocinar y nutritivo, en una palabra intercultural. Esta filosofía consoladora, nada combatiente, que no incita a la acción, ni a la solidaridad, entre otras razones porque nadie sabe qué hacer ante este estado de cosas, sólo parece quedar superado por el contenido semántico del propio proverbio chino de Confucio: «Entristécese, no porque los hombres no te conozcan, sino porque tú no conoces a los hombres». La invitación de Confucio a cultivar nuestra naturaleza racional está vinculada a conseguir una orientación práctica en la vida destinada al propio perfeccionamiento, nada místico ni religioso. Para esta cultura y pese a la interpretación pedestre y muy española de Sergio que se ve incitado a conocer mejor a Yoli, el fundamento del conocimiento son los sentimientos. De ahí se seguiría que la propuesta del proverbio chino va más allá del mero reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales que se muestran.

Por mucho conocimiento que acumulemos

sobre estas diferencias, ningún juicio de hecho fundamenta un juicio de valor racista, antirracista o neutral. La decisión no depende del conocimiento, sino de los sentimientos naturales de benevolencia. En última instancia es de la decisión de cada sujeto individual de la que depende el reconocer o no a los prójimos como hombres, es decir, como pertenecientes a nuestra misma estirpe. Y la tristeza no proviene de lo que los demás hagan o piensen, asunto sobre el cual no tenemos ningún poder, sino de nuestra decisión de reconocerlos como hombres, de reconocer sus derechos humanos, cosa que sí depende de la decisión práctica de nuestra voluntad.

Hasta aquí llega el razonamiento científico con sólo operar en función de o de acuerdo con nuestra naturaleza racional, pero siempre y cuando sigamos confiando validez universal al concepto de racionalidad que sostenemos en el marco ideológico del europeo occidental. Justamente cuando dudamos de ello accedemos al

NIVEL FILOSÓFICO.

Si contemplamos “Proverbio chino” desde la actual perspectiva del 2014, en vísperas del cambio civilizatorio que se avecina, de la que muchas de las crisis actuales son meros síntomas, y en el que China no sólo pasará a ser la primera potencia económica, entonces el “Yo no entiendo nada, mi chico” de Sergio es una duda de mucho mayor calado.

Y es que vale más entonar el “te estás equivocando” de Turner que afianzar el malentendido que practicamos desde la cultura occidental cuando interpretamos el pensamiento y la obra de Confucio como una suerte de ética filosófica. Kung-Tsé (cristianizado como Confucio), el maestro Kung (551-479 a.n.e.) pertenece a la primera y extraordinaria floración de grandes pensadores chinos (entre los que se encuentran también Lao-Tsé, Mo-Ti, Chuangtzy, Meng-Tsé), cuya originalidad filosófica e influencia multiseccular es comparable a la de los grandes filósofos griegos (Pitágoras, Sócrates, Platón, Aristóteles), de los que fueron coetáneos, una circunstancia ya enfatizada por Karl Jaspers mediante su concepto de tiempo-eje. La

miscelánea de temas y estilos de Los Cuatro Libros clásicos (en los que yo al menos no encuentro el proverbio citado) no se limita a formular reglas éticas de comportamiento, los ejemplos de vida y anécdotas que recogen los discípulos que los escriben no pueden equipararse a un sistema de evaluación de la conducta en términos éticos. Teniendo en cuenta su pertenencia a la casta de los letrados y su descolante trabajo jurídico o leguleyo sin duda encontramos en Kung-Tsé y Meng-Tsé abundantes referencias a los derechos humanos y a la no discriminación, pero no a la interculturalidad, pues sus debates conciernen más bien al ejercicio del poder imperial de arriba hacia abajo en un mundo estratificado. Sin embargo, las orientaciones básicas y sus expresiones filosóficas más profundas difieren ontológica y metodológicamente de las de nuestra cultura occidental, cuyo fijismo substancialista arranca de Parménides o Platón. Así pues, cuando nos enfrentamos con la interpretación de un proverbio chino, por más que venga envuelto en una empanadilla (como si al deglutirlo nos trasformase, lo que ya sería mágico) lejos de pretender imponer nuestro unilateral universalismo, podríamos considerar el sistema de la filosofía europea como un sistema cerrado, en términos de Luhmann, o al menos tan cerrado en su forma de expresión como el sistema de pensamiento chino. En términos de Merleau-Ponty ambos son cristalizaciones eidéticas, Stiftung culturales, en cuya estructura se reflejan de distinta manera las esencias salvajes de la Urstiftung de los derechos humanos, que sería el plano en el que podría alcanzarse una correcta posición frente al interculturalismo. Es fácil entender que cuando en las fronteras del sistema otras culturas fraguadas en otras tradiciones perciben su influencia o imposición mutua provocan irritaciones (el dueño del restaurante chino está profundamente irritado contra Sergio al que ve como un bárbaro invasor que se mete en tu casa sin ser invitado). Para un organismo vivo como es una sociedad, nación o cultura, la única manera de tratar esas irritaciones consiste en manejarlas inmanentemente. Antes de intentar reducir a Kung-Tsé desde la filosofía europea, clasificando sus escritos como éticos o despreciándolos como vulgares consejos de sentido común, deberíamos intentar comprender el sistema inmanente

que opera en su lenguaje y que trabaja los comportamientos de los chinos en la vida cotidiana antes de que arranque el proceso mismo de pensamiento. Si tomamos en serio la afirmación materialista de que la filosofía es un producto cultural relativamente reciente, deberíamos atenernos al reconocimiento de los límites inmanentes que ello supone.

Pues bien, el primer filósofo occidental que llevo a cabo esta tarea fue Oswald Spengler, en una obra que fue best-seller al final de la Primera Guerra Mundial, *La Decadencia de Occidente* (1918-1922) y que amerita una lectura renovada casi 100 años después de su publicación. Para Spengler las culturas o civilizaciones son grandes formaciones orgánicas vivas que nacen, crecen, se desarrollan y mueren, de modo que no hay propiamente historia universal en sentido evolucionista, sino más bien una morfología de civilizaciones entre las que pueden establecerse comparaciones y cuya única célula común, que podría utilizarse para construir algo parecido a una narrativa universal serían las ciudades. Pero, como no tengo tiempo para más dibujos, ni para desarrollar estas ideas, me limitaré a transcribir unos párrafos críticos de Spengler sobre el provincianismo filosófico de nuestra cultura occidental, a cuyos estertores asistimos: «¿Qué pueden significar para nosotros esas ideas y perspectivas que se presentan con la pretensión de una validez universal y cuyo horizonte no excede en realidad los límites de la atmósfera ideológica del europeo occidental», se pregunta y tras pasar revista al Platón que desprecia a los bárbaros, al Kant que pretende construir una ética universal, etc. concluye diciendo que «para el chino o el árabe moderno, cuyos intelectos son muy diferentes del nuestro, la filosofía de Bacon o de Kant tiene el valor de una simple curiosidad»²

En la era de la Wikipedia, donde es fácil observar esta nivelación cultural, lo interesante de Spengler no es su carácter premonitorio, sino la reprimenda filosófica que sigue: «He aquí lo que le falta al pensador occidental y lo que no debiera faltarle precisamente a él: la comprensión de que sus conclusiones tienen un carácter histórico-relativo, de que no son sino la expre-

sión de un modo de ser singular y sólo de él. El pensador occidental ignora los necesarios límites en que se encierra la validez de sus asertos; no sabe que sus “verdades inmovibles”, sus “verdades eternas”, son verdaderas sólo para él y son eternas sólo para su propia visión del mundo; no cree que sea su deber salir de ellas para considerar las otras que el hombre de otras culturas ha extraído y afirmado con idéntica certeza. Pero esto justamente tendrá que hacerlo la filosofía del futuro si quiere preciarse de integral. Eso es lo que significa comprender el lenguaje de las formas históricas, del mundo viviente. Nada es aquí perdurable, nada universal. No se hable más de formas del pensamiento, del principio de lo trágico, del problema del Estado. La validez universal es siempre una conclusión falsa que verificamos extendiendo a los demás lo que solo para nosotros vale» (Ibid.) Y por si no quedase claro, tras referirse a Schopenhauer, a Nietzsche y a Ibsen en los mismos términos, concluye: «Todo lo que el Occidente ha dicho y pensado hasta ahora sobre los problemas del tiempo, del espacio, del movimiento, del número, de la voluntad, del matrimonio, de la propiedad, de la tragedia, de la ciencia, tiene un indeleble matiz de estrechez e inseguridad, que procede de que se ha procurado ante todo encontrar la solución de los problemas, sin comprender que a múltiples interrogadores corresponden contestaciones múltiples, que una pregunta filosófica no es más que el deseo encubierto de recibir determinada respuesta, ya incluso en la misma pregunta, que nunca pueden concebirse como bastante efímeros los grandes problemas de una época y que, por lo tanto, es preciso elegir un grupo de soluciones históricamente condicionadas, cuya visión panorámica — prescindiendo de todas las convicciones propias — será la que nos descubra los últimos secretos. Para el pensador — el legítimo pensador — ningún punto de vista es absolutamente verdadero o falso. Frente a problemas tan difíciles como el del tiempo o el del matrimonio no basta consultar la experiencia personal, la voz íntima, la razón, la opinión de los antecesores o de los contemporáneos. Por este camino se llegará, sin duda, lo que es verdadero para uno mismo o para la época en que uno vive. Pero esto no es todo. Las manifestaciones de otras culturas hablan otra lengua. A dis-

² Spengler, *La decadencia de Occidente*, Vol. I, Introducción, p. 63

tintos nombres, distintas verdades. Y para el pensador
todas son válidas o no lo es ninguna » (ibid. pp. 65-66)

MEDIOS DE COMUNICACIÓN, DINERO, POLÍTICA, DERECHOS CIUDADANOS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA A GRUPOS VULNERABLES EN MÉXICO.

Ismael Aguillón León y Raúl García García

Investigadores del Área Académica de Trabajo Social del ICSHu de la UAEH

RESUMEN

Los medios de comunicación son sin duda un elemento de suma importancia en el desarrollo de las sociedades democráticas, máxime si hablamos de política, puesto que adquieren una hermandad trinomial, medios de comunicación, política y dinero relación directa inseparable dado que todos depende estrechamente de todos en una relación simbiótica, la política, o sea el político para darse a conocer necesita a los medios de comunicación, los medios necesitan de la aportación económica para continuar con su labor; de tal manera que los medios de comunicación crean una imagen a modo del candidato para hacerlo creer a que éste es un individuo con valores, con identidad a las costumbres, a los usos, a la cultura de los grupos sociales aunque en la mayoría de las ocasiones el político no conozca ninguna de las anteriores, de tal manera que los medios de comunicación (radio, televisión, prensa, e incluso internet), mañosamente manipulan esa imagen para persuadir a las masas y con ello lograr el voto a costa de engaños, ya platón lo decía, la persuasión política es un medio para convencer a las masas sin que sea necesario poseer razones que avalen un planteamiento. En su opinión, se trata de una técnica que, quien la domine, podrá arrastrar a la multitud hacia una determinada posición aunque no tenga argumentación lógica.

Es evidente entonces que el poder, el dinero y los medios de comunicación están íntimamente ligados ya que para poder ser alguien en la política se necesita tener dinero para pagar imagen, campaña, en los medios de comunicación; de manera personal nunca he visto

a un candidato para presidente municipal para gobernador, diputado, senador, presidente de la República o cualquier puesto de elección popular a un candidato pobre y pobre en términos de contar con una posición económica baja.

Por otra parte en México el derecho a las comunicaciones y a la información son derechos que si bien en Europa se dieron desde la revolución francesa en nuestro caso se pospone y no es sino a partir de la Constitución de 1917 con restricciones que duraron más de 75 años de manera consecutiva y como dijera Mario Vargas Llosa, el escritor peruano metido a político, que vino hace años a México y le tomó la palabra a Octavio Paz en ese momento así como al resto de los organizadores del encuentro de intelectuales europeos y americanos: con. Total libertad habló largo y tendido sobre el gubernamental Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su permanencia en el poder, como otro ejemplo de las dictaduras latinoamericanas. En cierto momento consideró a México “una dictadura perfecta”

“México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México”, dijo un Vargas Llosa que a estas alturas ya parecía de nuevo el político intenso de hace unos meses. México, siguió, “es la dictadura camuflada”. “Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible”.¹

Evidenciando al mundo que en México la libertad de expresión era solo tinta en el papel, puesto que el estado manejaba a su antojo a los medios de comunicación; pero afortunadamente la alternancia en el poder ha permitido que esos derechos se usen a medias, situación que los hace aun parciales e inequitativos pero con el sueño de que algún día serán parciales e inequitativos pero al menos vamos por el camino correcto de ejercer esos derechos que la máxima ley mexicana nos otorga como derecho humanos que tenemos de ejercer a comunicarnos y a comunicar.

En la obra de Octavio Paz en el Ogro filantrópico afirma lo siguiente: «Los liberales creían que gracias al de-

¹ Periódico el país España 1 de septiembre 1991

sarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. Los marxistas, con mayor optimismo, pensaban que el siglo de la aparición del socialismo sería también el de la desaparición del Estado. Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que otra no como un demonio sino como máquina»²

Propiamente hablando, por Estado de Bienestar entendemos un Estado que redistribuye la producción otorgando subsidios principalmente para ciertos servicios de educación y de salud. De aquí que sea filantrópico. Pero es ogro porque muchas veces la distribución la hace independientemente de las necesidades, deseos y preferencias de los ciudadanos, filantropía que es en la mayoría de las veces difundidas a través de los medios de comunicación masiva para hacer creer de su bondad a los más necesitados como es caso de los grupos vulnerables.

De tal manera que en México esa trilogía que forman medios de comunicación, dinero y política, han hecho grandes negocios que solamente han favorecido tanto a los dueños de los medios de comunicación como a los políticos que pagan por su imagen, incluso atropellando a los ciudadanos que tienen el derecho de usar y disfrutar de lo que los derechos internacionales denominados derechos humanos de tercer y cuarta generación en materia de telecomunicaciones, medios de comunicación, radio televisión, prensa, e internet y que a la luz de nuestra máxima ley son de índole gratuita por el simple hecho de ser persona cómo el latín se dice pro homine, para su desarrollo con los mínimos vitales que el Estado está obligado a proporcionar, y en ese sentido es como se contempla a los grupos vulnerables en la obligación que el estado tiene de dotar de medios idóneos para hacer usos, goce o disfrute de esas comunicaciones desde las comunidades más alejadas hasta las personas con alguna condición de discapacidad o vejez, situación que no vemos sea realizada a corto

2 Paz, 1979, pág. 85

mediano o incluso largo plazo debido a la burocracia, dilación y negligencia de las autoridades que están a cargo de dotar de estos servicios a dichos grupos no lo hacen contrario a lo que bien marca nuestra constitución política de los estados unidos mexicanos.

PALABRAS CLAVES

Medios de Comunicación, dinero, política, derechos ciudadanos, y grupos vulnerables

ABSTRACT

The media are certainly a very important element in the development of democratic societies, especially if we talk about politics, since acquire a trinomial brotherhood, media, politics and money direct relationship inseparable since all depends closely on all in a symbiotic relationship, politics, or political need to be disclosed to the media, the media needs of the economic contribution to continue their work; so that the media create an image as the candidate to do believe that this is an individual with values, with identity to the customs, uses, culture of social groups although most sometimes the politician does not know any of the above, so that the media (radio, television, press, and even internet), cleverly manipulate that image to persuade the masses and to achieve the vote at the expense of deception, platon already said it, political persuasion is a means to convince the masses without necessarily having reasons to endorse an approach. In his opinion, it is a technique that, who dominate, you can drag the crowd to a certain position even without logical argument.

It is evident that the power, money and media are closely linked as to be someone in politics you need money to pay image campaign in the media; I've personally never seen a candidate for mayor to governor, congressman, senator, president or any elected office to a poor and poor candidate in terms of having a low economic status.

Moreover, in Mexico the right to communication and information are rights that while in Europe occurred since the French revolution in our case is postponed and is only based on the 1917 Constitution with restric-

tions that lasted more than 75 years consecutively and in the words of Mario Vargas Llosa, the Peruvian writer gotten a politician who came to Mexico for years and I spoke to Octavio Paz at that time and the rest of the organizers of the meeting of European and American intellectuals: with . Total freedom spoke at length on government Institutional Revolutionary Party (PRI) and its staying power, as another example of Latin American dictatorships. At one point he considered Mexico a “perfect dictatorship”

“Mexico is the perfect dictatorship. The perfect dictatorship is not communism. Not the USSR. Not Fidel Castro. The perfect dictatorship is Mexico,” said a Vargas Llosa who by now looked again the intense politician makes a months. Mexico continued, “is the dictatorship camouflaged”. “It has the characteristics of dictatorship: the permanence, not a man, but a game And a game that is set in stone”.³

Showing the world that freedom of expression Mexico was just ink on paper, because the state ran at will to the media; but fortunately the alternation of power has allowed those rights are used to mean a situation that makes even partial and unfair but with the dream of someday be partial and unfair but at least we are on the right way to exercise those rights the maximum Mexican law gives us as human right that we have to exercise to communicate and communicate.

In the work of Octavio Paz in the philanthropic ogre states: “The liberals believed that through the development of free enterprise, and civil society flourish simultaneously, the state’s role would be reduced to simple supervisor of spontaneous evolution humanity. Marxists, with greater optimism, thought that the century of the emergence of socialism would also be the disappearance of the state. Hopes and evaporated prophecies: the state of the twentieth century has proved more powerful than the old empires and as a more terrible than the old tyrants and despots love force. A master faceless, soulless and another does not like a demon but as machine.”⁴

Strictly speaking, the welfare state we mean a state that redistributes production by subsidizing certain services mainly for education and health. Hence it is philanthropic. But it’s ogre because often the distribution makes it regardless of the needs, wishes and preferences of citizens, philanthropy is most often spread through mass media to believe his kindness to the needy as is the case of vulnerable groups.

So that in Mexico that trilogy that form media, money and politics, have made great businesses that have only favored both the owners of the media and politicians who pay for their image even trampling citizens they have the right to use and enjoy what international human rights rights denominated third and fourth generation in telecommunications, media, radio, television, newspaper, and internet and in light of our highest law of nature are free for the simple fact of being a person how Latin is said pro homine, for development with minimum vital that the State is required to provide, and in that sense is as referred to vulnerable groups in the obligation that the state has to provide suitable facilities to use, enjoyment or use of these communications from remote communities to persons with any disabling condition or old age, a situation we do not see it on a short, medium or long term due to bureaucracy, procrastination and negligence of the authorities who are in charge of providing these services to these groups do not contrary to good marks our political constitution of the Mexican United States.

KEYWORDS

Media, money, politics, civil rights, and vulnerable groups

³ Periodic country Spain September 1, 1991

⁴ Paz, 1979, pág. 85

MEDIOS DE COMUNICACIÓN, DINERO, POLÍTICA, DERECHOS CIUDADANOS Y LA EFICACIA DE LA AYUDA A GRUPOS VULNERABLES EN MÉXICO.

Ismael Aguillón León y Raúl García García

Investigadores del Área Académica de Trabajo Social del ICSHu de la UAEH

Medios de Comunicación en la actualidad

Los medios de comunicación son sin duda un elemento de suma importancia en el desarrollo de las sociedades democráticas, máxime si hablamos de política, puesto que adquieren una hermandad trinominal, medios de comunicación, política y dinero relación directa inseparable dado que todos depende estrechamente de todos en una relación simbiótica, la política, o sea el político para darse a conocer necesita a los medios, los medios necesitan de la aportación económica para continuar con su labor de tal manera que los medios de comunicación crean una imagen a modo del candidato para hacerlo acrecer ante la sociedad como un individuo con valores, con identidad a las costumbres, a los usos, a la cultura de las grupos sociales aunque en la mayoría de las ocasiones el político no conozca ninguna de las anteriores, de tal manera que los medios de comunicación (radio, televisión, prensa, incluso internet), mañosamente manipulan esa imagen para persuadir a las masas y con ello lograr el voto a costa de engaños, ya platón lo decía, la persuasión política es un medio para convencer a las masas sin que sea necesario poseer razones que avalen un planteamiento. En su opinión, se trata de una técnica que, quien la domine, podrá arrastrar a la multitud hacia una determinada posición aunque no tenga argumentación lógica. Así entendida, se trata de una habilidad que en manos de un irresponsable puede provocar situaciones no deseadas.

Platón creía que los esfuerzos de un buen gobernante no se deben centrar en convencer al público de que son correctas sus opiniones, sino en la búsqueda de la verdad, ya que ésta se evidencia sin que haya que convencer a nadie. Es un planteamiento que presupone

la existencia de una verdad absoluta que se impondrá de forma natural sin ningún esfuerzo, por lo que la persuasión es innecesaria y sólo la utilizaría quien quiere distorsionar la realidad para conseguir algún beneficio particular.

Contraria a esta tesis es la defendida por Aristóteles, quien considera que la persuasión es un recurso para comunicar nuestras convicciones. No es un medio para encontrar la verdad, pero sí para transmitirla eficazmente. Aunque la persuasión contiene una estrategia deliberada de convencimiento, no puede confundirse con la manipulación. La persuasión aristotélica es la utilizada por los comunicadores políticos en ese enjuiciamiento abierto al que periódicamente están sometidos en un sistema democrático. Es la ciudadanía la que finalmente dictará un veredicto.⁵

Es evidente entonces que el poder, el dinero y los medios de comunicación están íntimamente ligados ya que para poder ser alguien en la política se necesita tener dinero para pagar imagen, campaña, en los medios de comunicación; de manera personal nunca he visto a un candidato para presidente municipal para gobernador, diputado, senador, presidente de la República o cualquier puesto de elección popular a un candidato pobre y pobre en términos de contar con una posición económica baja.

De tal manera que, de entrada, sólo los ricos podrían ser políticos influyentes y destacados. Pero la misma frase incita a la acción a quien no tiene, en principio, los recursos económicos para invertir en los medios de comunicación es un pobre político. Ya lo decía el ex gobernador del Estado de México Carlos Hank González, si eres político y quieres sobresalir, pues tienes que conseguir, a como dé lugar, dinero. Y una vez que lo tengas, podrás tener muchas más posibilidades de obtener un lugar más destacado en la clase política, de influir, lo que a la vez presentará mayores posibilidades de seguir obteniendo más dinero y mejores puestos dentro de la política... y para todos los efectos, desde esta óptica, dejarás de ser un pobre político con una muy buena imagen publicitaria, aunque algo alejado de la realidad.

⁵ Aristóteles, 2000

Pero esa manera de pensar y actuar es precisamente la que ha llevado a la política al desprestigio en el que están, los tres niveles de gobierno en nuestro país y en muchos otros lados del mundo. Cuando las cosas llegan a esos extremos, los políticos se alejan de la gente y de sus necesidades, así como Platón lo maneja, es un politicastro (Hábil rastrero mal intencionado que actúa con fines y manejos turbios a su beneficio.⁶ En México por ejemplo los políticos comienzan a construir sus propias burbujas que los aíslan de la realidad y que los vuelven insensibles, creando su propio mundo como en su momento lo estuvo el ex presidente de la República Vicente Fox con su Foxelandia “un mundo en el que todo estaba bien el campo producía, sólo que se le olvidó decirnos que el de él sí era el que producía.

Pero las conductas lamentables, las visiones pobres de lo que es la política prevalecen en muchos otros círculos, desde nacionales hasta en las más remotas y pequeñas localidades urbanas y rurales.

Ha habido centenares de gobernadores, presidentes municipales y legisladores que sólo acceden al poder por tener el poder mismo. Y en cuento logran llegar al cargo anhelado, comienzan a pensar en el cargo que sigue (Los Chapulines), apoyados claro está con una costosa campaña de promoción a través de los medios de comunicación en la mayoría de la veces con el erario público, el narcotráfico o de algún padrino, que a larga le cobrará el favorcito, En la forma de ampliar su poder, económico y político, citemos algunos ejemplos de personajes que han vivido del erario público a través de los años como, Emilio Chuayfet, Cesar Nava, ex gobernadores del Estado de México, diputados, senadores y de regreso nuevamente a ocupar curules y qué decir de Beatriz Paredes, ex gobernadora de Tlaxcala, diputada, presidenta nacional del PRI, de López Obrador y entre otros personajes que han vivido de la sociedad y que poco han hecho; pero eso si continúan de parias una y otra y otra vez que regresan a la política pagada. Y como siguen los candidatos ricos Ídem siguen siendo los mismos individuos poderosos con propuestas pobres, pero con una muy buena imagen publicitaria.

⁶ Platón El políticos, 2014

Pero hoy la sociedad mexicana tiene cada vez más una conciencia distinta de las cosas, del poder del político, de las campañas publicitarias engañosas o mañosas situación que nos ha llevado a realizar marchas, integrarnos a asociaciones civiles, reuniones en las redes virtuales espacios para exigir una nueva forma de hacer política e incluir al ciudadano promedio clase mediero, de la clase baja y más que baja, de ahí las reformas políticas que ya son una realidad al contar con campañas ciudadanas, plebiscitos, referéndums al menos en el Distrito Federal.

Dado que en antaño las mediocres propuestas y los pocos políticos coherentes que teníamos daban un ejemplo de la importancia del involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones públicas.

Hoy día los políticos tienen que responder, porque de lo contrario, tarde o temprano serán desplazados, por alguien que si aparte de vender una buena imagen publicitaria tenga esos valores que tanto presumía Platón del político, considerado en su momento como un hombre de ciencia de valores y de altruismo hacia sus gobernados⁷.

En algo que nos podemos dar cuenta es el alza en la abstención en los comicios o una anulación del voto sería, por ejemplo, señales de apoyo y una lata participación.

Manifestando al gobierno y a sus instituciones su rechazo a la manera como sus políticos se comportan.

La sociedad de hoy está tratando de hacer a un lado a quienes sienten que no les representan, a quienes no les provocan confianza en que puedan ayudarles a mejorar su calidad de vida, lo importante es que el partido político elija bien a sus candidatos para representar a la ciudadanía, desde el mismo concepto podemos apreciar el objetivo de este para con los ciudadanos y que responde a ser compuesto por un conjunto de ciudadanos cuyo fin inmediato es el acceso al poder público (poder del estado) y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de los agrupados en dichos partidos

⁷ Ibídem. Pág. 210

políticos.⁸

Los partidos políticos constituyen instrumentos de integración del gobierno y proporcionan a los individuos que ocupan y desempeñan los puestos de dirección y de mando de acuerdo a su ideología.

De hecho no importa la clasificación de los partidos que, si son de derecha de centro o de izquierda y sus variantes todos sin excepción representan un obstáculo para la democracia moderna y para que un ciudadano pobre y común con buenas propuestas acceda al poder sin pertenecer a un partido político a raíz de la reforma política de este año (2014) a través de las candidaturas ciudadanas antes mencionadas.

El derecho a las comunicaciones “un derecho humano”

En México el derecho a las comunicaciones y a la información son derechos que si bien en Europa se dieron desde la revolución francesa en nuestro caso se pospone y no es sino a partir de la Constitución de 1917 con restricciones que duraron más de 75 años de manera consecutiva y como dijera Mario Vargas Llosa, el escritor peruano metido a político, que vino hace años a México y le tomó la palabra a Octavio Paz en ese momento así como al resto de los organizadores del encuentro de intelectuales europeos y americanos: con Total libertad habló largo y tendido sobre el gubernamental Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su permanencia en el poder, como otro ejemplo de las dictaduras latinoamericanas. En cierto momento consideró a México “una dictadura perfecta”

“México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México”, dijo un Vargas Llosa que a estas alturas ya parecía de nuevo el político intenso de hace unos meses. México, siguió, “es la dictadura camuflada”. “Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible”.⁹

Evidenciando al mundo que en México la libertad de expresión era solo tinta en el papel, puesto que el estado manejaba a su antojo a los medios de comunicación; pero afortunadamente la alternancia en el poder ha permitido que esos derechos se usen a medias, situación que los hace aun parciales e inequitativos pero con el sueño de que algún día serán parciales e inequitativos pero al menos vamos por el camino correcto de ejercer esos derechos que la máxima ley mexicana nos otorga como derechos humanos que tenemos de ejercer a comunicarnos y a comunicar.

Estos derechos no solo los apreciamos en el derecho nacional, sino el impacto normativo de los tratados puede darse en dos planes, el primero y más lógico el de derecho internacional, pero no es el único; junto a él se encuentra su efecto jurídico en el derecho interno mexicano. Esto es así porque nuestra propia Carta Magna establece que los tratados formen parte del orden jurídico interno. Este fenómeno se encuentra su justificación en el reconocimiento de la doctrina jurídica Art. 133.¹⁰ Constitucional de tal manera que nuestra carta magna reconoce y pone en práctica el reconocimiento a los derechos humanos y en esta caso el de la cuarta generación que contempla Derechos derivados de las diversas tecnologías de información veraz, comunicar ideas, pensamientos u opiniones en medios de comunicación públicos y privados, Los derechos en la red. Derecho a conocer la identidad del emisor de informaciones y opiniones, derecho a la vida privada en la red.¹¹ Y dando cumplimiento a esos tratados sobre derechos humanos en cuanto a medios de comunicación, derecho a la información a la privacidad al uso del internet, radio televisión y redes sociales es que los siguientes artículos de nuestra carta magna y los tratados intencionales avalan que...

Artículo 4o. Parr. II Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos

Artículo 6o. B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

8 Diccionario de Política y Sociedad, 2014

9 Periódico el país España 1 de septiembre 1991

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014

11 Manual de Capacitación en Derechos Humanos PGR, 2001.

- I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Art. 16 Parr. 12 Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Aunado a lo anterior se crea el Instituto de telecomunicaciones (IFT) derivado de las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones Ley Federal de radio y Televisión decretada el 19 de enero de 1969, reformada el 09 de abril de 2012, abrogada finalmente el 13 de agosto del presente año (2014), misma que estará en un texto vigente con entrada en vigor a partir del 01 de enero de 2015 en todo el territorio nacional.¹²

Con el citado Instituto se pretende que las prácticas monopólicas se terminen así como lo mara el artículo 28 constitucional que a la letra dice.

El instituto será el regulador de todo el sector y entre sus principales responsabilidades estarán el otorgamiento de concesiones y la declaratoria de preponderancia. También tendrá facultades para supervisar contenidos audiovisuales, aunque los legisladores que se opusieron a la legislación criticaron que no se le diera poder para imponer sanciones, sino que esto quedara en la Secretaria de Gobernación Federal. Otra tarea que recaerá en la secretaria, y no en el IFT, será la clasificación de los programas de radio y televisión.

Dentro del mismo apartado sobre derechos de las audiencias se contempla que los concesionarios tengan un defensor de la audiencia, es decir, una persona responsable de recibir y atender las quejas de televidentes o radioescuchas. Según la legislación, el defensor de la audiencia actuará con "criterios de imparcialidad e independencia" y tendrá un plazo de 20 días hábiles para responder a una queja

Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos encargados de gestionar los requerimientos que se realicen a los concesionarios y recibir la información correspondiente, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación

¹² Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014

Otra propuesta presidencial controvertida fue la de permitir el bloqueo de señales en lugares o momentos descritos como críticos para la seguridad pública o nacional. Después de las negociaciones entre bancadas se acordó que el bloqueo de señales se limitara a los centros penitenciarios y sus entornos, y “cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos”.

Sin embargo, la nueva legislación no aclara quiénes son las autoridades competentes para el tema, ni el procedimiento para solicitar un bloqueo de señales.

Una de las propuestas presidenciales que causaron polémica y sí prevalecieron fue la de obligar a los concesionarios de telefonía a llevar un registro de las comunicaciones de sus usuarios. Según la ley, ese registro debe contener estos datos: nombre y domicilio del suscriptor; tipo de comunicación (voz, conferencia, datos); número de destino; fecha, hora y duración de la comunicación, y características del equipo usado. Las empresas estarán obligadas a conservar esos registros durante dos años: en el primero, la autoridad podrá consultarlos en un sistema en tiempo real; en el segundo, tendrá pedir al concesionario que le dé acceso.

Registro de comunicaciones

Una de las propuestas presidenciales que causaron polémica y sí prevalecieron fue la de obligar a los concesionarios de telefonía a llevar un registro de las comunicaciones de sus usuarios. Según la ley, ese registro debe contener estos datos: nombre y domicilio del suscriptor; tipo de comunicación (voz, conferencia, datos); número de destino; fecha, hora y duración de la comunicación, y características del equipo usado. Las empresas estarán obligadas a conservar esos registros durante dos años: en el primero, la autoridad podrá consultarlos en un sistema en tiempo real; en el segundo, tendrá pedir al concesionario que le dé acceso.

Para la organización Artículo 16, párrafo 12,

estas medidas son contrarias a los derechos humanos porque dan pie a una “vigilancia masiva”.

“(Se da) la capacidad de recolectar todos los datos que nuestras comunicaciones y actividad en línea generen sin control judicial. Es decir, el Ejército podrá exigirle a nuestro proveedor de acceso a internet el registro de nuestras comunicaciones. Además, se tendrá una plataforma que monitoree en tiempo real cada paso que damos, dónde estamos, con quién nos reunimos y cualquier huella digital que generemos”, señaló la agrupación en un artículo publicado el 4 de julio en el sitio Animal Político.

Intervención y geolocalización

La legislación también contempla que las comunicaciones privadas puedan ser intervenidas por razones de seguridad y justicia, siempre y cuando sea por orden de un juez. Asimismo, se prevé que la autoridad pueda pedir a un concesionario que localice en tiempo real un teléfono celular, incluso sin mandato judicial, si está vinculado con delitos contra la salud, secuestros o extorsiones y corre peligro la vida de la víctima, según lo marca el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para la organización Artículo 12, estas medidas son contrarias a los derechos humanos porque dan pie a una “vigilancia masiva”.

(Se da) la capacidad de recolectar todos los datos que nuestras comunicaciones y actividad en línea generen sin control judicial. Es decir, el Ejército podrá exigirle a nuestro proveedor de acceso a internet el registro de nuestras comunicaciones. Además, se tendrá una plataforma que monitoree en tiempo real cada paso que damos, dónde estamos, con quién nos reunimos y cualquier huella digital que generemos.

(Se da) la capacidad de recolectar todos los datos que nuestras comunicaciones y actividad en línea generen sin control judicial. Es decir, el Ejército

podrá exigirle a nuestro proveedor de acceso a internet el registro de nuestras comunicaciones. Además, se tendrá una plataforma que monitoree en tiempo real cada paso que damos

Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán

Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos:

- a) Nombre, denominación o razón social y domicilio del suscriptor;
- b) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados);
- c) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago;
- d) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia;
- e) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio;

- f) En su caso, identificación y características técnicas de los dispositivos, incluyendo, entre otros, los códigos internacionales de identidad de fabricación del equipo y del suscriptor;
- g) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas, y
- h) La obligación de conservación de datos, comenzará a contarse a partir de la fecha en que se haya producido la comunicación.

La legislación también contempla que las comunicaciones privadas puedan ser intervenidas por razones de seguridad y justicia, siempre y cuando sea por orden de un juez. Asimismo, se prevé que la autoridad pueda pedir a un concesionario que localice en tiempo real un teléfono celular, incluso sin mandato judicial, si está vinculado con delitos contra la salud, secuestros o extorsiones y corre peligro la vida de la víctima, según lo marca el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

La eficacia de la ayuda a grupos vulnerables “Paternalismo y Estado de Bienestar “El Ogro filantrópico” en México

En la obra de Octavio Paz en el Ogro filantrópico afirma lo siguiente: «Los liberales creían que gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad. Los marxistas, con mayor optimismo, pensaban que el siglo de la aparición del socialismo sería también el de la desaparición del Estado. Esperanzas y profecías evaporadas: el Estado del siglo XX se ha revelado como una fuerza más poderosa que la de los antiguos imperios y como un amo más terrible que los viejos tiranos y déspotas. Un amo sin rostro, desalmado y que otra no como un demonio sino como máquina»¹³

Esta caracterización del Estado del siglo XX que hace Paz no es exclusiva de ciertos Estados totalitarios; también se refiere a lo que en las democracias occidentales se ha llamado Estado de Bienestar.

Propiamente hablando, por Estado de Bienestar entendemos un Estado que redistribuye la producción otorgando subsidios principalmente para ciertos servicios de educación y de salud. De aquí que sea filantrópico. Pero es ogro porque muchas veces la distribución la hace independientemente de las necesidades, deseos y preferencias de los ciudadanos.

Una de las preguntas relevantes que surge cada vez que examinamos el papel de Estado de Bienestar en el caso mexicano es ¿qué tipo de intervenciones estamos dispuestos a justificar? Por esto el problema político y filosófico del paternalismo va a aparecer constantemente.

Propiamente hablando, por Estado de Bienestar entendemos un Estado que redistribuye la producción otorgando subsidios principalmente para ciertos servicios de educación y de salud. De aquí que sea filantrópico. Pero es ogro porque muchas veces la distribución la hace independientemente de las necesi-

dades, deseos y preferencias de los ciudadanos.¹⁴ Y es filantrópico porque hace como que da servicios, pero luego los quita en materia de telecomunicaciones, otorga ciertos privilegios a los grupos vulnerables, pero luego los cobra al triple al pedir su voto a cambio de estas derechos que por ley tienen en los siguientes artículos se observa.

Art. 2 Apartado B, Párrafo VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.¹⁵

En la redacción se ve bien, solo que en la práctica no se lleva a cabo de ahí que digamos que ese ogro filantrópico hace que da pero quita y quita al triple.

En el caso de los Derechos de personas con discapacidad sucede lo mismo ya que Organizaciones civiles, activistas y algunos legisladores pugnaron para que este tema se incluyera en la legislación, pues la iniciativa presidencial en las reforma de telecomunicaciones la cual no lo contemplaba. Al final, lograron que se estableciera que al menos uno de los noticiarios con mayor audiencia a nivel nacional tenga subtítulos y traducción en lengua a señas. Además, en los tres años que sigan a la entrada en vigor de la normatividad, todos los concesionarios con cobertura mayor a 50% del país tendrán que incluir subtítulos o traducción en lengua a señas en toda su programación transmitida de las 6:00 a las 00:00 horas.

Medios sociales

También se ampliarán las facultades para que los medios sociales comunitarios e indígenas comercialicen espacios y puedan generar más ingresos por publicidad. Podrán venderlos, aunque sólo a dependencias federales, estatales o municipales,

¹³ Paz, 1979, pág. 85

¹⁴ Ibíd. El Ogro Filantrópico pág. 20

¹⁵ Constitución política de los EUM, Art. 2, 2014

que únicamente podrán destinar a ese fin 1% de sus respectivos presupuestos para comunicación social.

Además, la ley establece que, en FM, se les reservará la banda que va de los 88 a los 108 MHz, y en AM, la que va de los 1,605 a los 1,705 KHz, espectros que algunos especialistas consideraron insuficientes.

Conclusiones

En México esa trilogía que forman medios de comunicación, dinero y política, han hecho grandes negocios que solamente han favorecido dos tanto a los dueños de los medios de comunicación como a los políticos que pagan por su imagen, incluso atropellando a los ciudadanos que tienen el derecho de usar y disfrutar de lo que los derechos internacionales ha denominado derechos humanos de tercer y cuarta generación en materia de telecomunicaciones, medios de comunicación, radio televisión, prensa, internet de manera gratuita por el simple hecho de ser persona se cómo el latín se dice pro homine, para su desarrollo con los mínimos vitales que el estado está obligado a dar, y en ese sentido es como se contempla a los grupos vulnerables en la obligación que el estado tiene de dotar de medios idóneos para hacer usos, goce o disfrute de esas comunicaciones desde las comunidades más alejadas hasta las personas con alguna condición de discapacidad o vejez, situación que no vemos sea realizada a corto mediano o incluso largo plazo debido a la burocracia, dilación y negligencia de las autoridades que están a cargo de dotar de estos servicios a dichos grupos.

Por tal motivo proponemos el siguiente decálogo para que realmente se lleve a cabo el ejercicio de estos derechos entre gobernantes y gobernados así como lo decía Roseau en el contrato social y que no son más que el cumplimiento de derechos y obligaciones entre contratantes “sociedad y gobierno”

Forjemos una Cultura de la legalidad a partir de nuestros principios éticos con nosotros mismos.

Promocionando valores “Un país justo y

ordenado empieza por nuestra propia casa”.¹⁶

Nuestro deber como ciudadanos es elaborar una agenda para la legalidad, donde propongamos restaurar un vínculo más estrecho con la ley y el orden a manera de ejemplo y de contribución al bien común.

De tal manera que la agenda de la legalidad quede como el buen ejemplo a seguir para demostrarle a la autoridad que el buen juez por su propia casa empieza, empezando por....

- 1.- Voy a tramitar o actualizar mi registro federal de contribuyentes, CURP, pasaporte, credencial para votar, la cartilla militar, el registro de mi negocio o profesión mi licencia de para conducir, mi cédula profesional
- 2.-Voy Pagar en tiempo y en forma sin esperar subsidios ni perdón ni multas mis impuestos federales, las placas y licencia, las infracciones de tránsito, el predial, la tarjeta de circulación y la tenencia.
- 3.-Voy a exigir facturas aunque tenga que pagar el IVA. Para que nadie burle el fisco con mi complicidad.
- 4.- Por ningún motivo voy a comprar música y películas pirata; ni tenis, ni bolsas ni nada que se le parezca.
- 5.- Si soy comerciante, no daré kilos ni litros de menos; si soy cliente pagare lo justo, sin escamotear monedas.
- 6.-Voy a barrer el frente de mi casa e iluminarla.
- 7.- Me organizare con mis vecinos para cuidar a nuestros niños, asear nuestras plazas vigilar nuestro vehículos y ¿porque no?, también el de los vecinos.
- 8.- Me organizare en mi iglesia, templo o mezquita, en el club, en el barrio, para socorrer a las viudas y huérfanos; para ayudar a los ancianos a los desvalidos.
- 9.- No daré mordidas al aduanal, al tránsito, al inspector. Cumpló con las leyes o acepto pagar las multas.
- 10.- Voy a votar en conciencia y constantemente a informarme de sobre los candidatos y sobre los temas políticos para exigirles a los políticos cumplan sus promesas de campaña antes de que terminen su gestión.

¹⁶ Aguillón, Apuntes, Ética Jurídica, Derecho, UNAM, 2011

11.- Voy a buscar información en los medios, no solo morbo y entretenimiento. Para ser ciudadano informado, no seguidor de reflejos condicionados.

12.- Participaré en las juntas de la sociedad de padres de familia, en la junta de residentes, en la asamblea sindical, en las sesiones del club, en las comisiones de la iglesia o vecinales.

Como se puede ver no son muchas las oportunidades de ser un buen ciudadano y con buenos ciudadanos tendremos un mejor país.

La cultura de la legalidad no es la que imponen los militares y las policías; es la que sustenta y defiende el ciudadano en su conducta, con su ejemplo.

Bibliografía

Aristóteles Retórica, Madrid 2000, Editorial Gredos

Paz, Octavio El ogro filantrópico, México, D. f., Joaquín Mortiz, 1979, pág. 85

Platón Diálogos El político, Tímeo Critias Medina y Navarro Editores, Madrid 2014

Diccionario de Política y Sociedad, Editorial Esparta, 2014

Periódico el país Madrid España 1 de septiembre 1991

Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, editorial Porrúa 2014

Manual de Capacitación en Derechos Humanos PGR, Dirección de Promoción de la Cultura de los Derechos Humanos, 2001

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Editorial FCE, 2014

“MIRADAS ESQUIVAS AL CENTRO DE NUESTRO MUNDO. LAS REVUELTAS ÁRABES EN LOS THINK-TANKS ESPAÑOLES”

Antonio Alcolea Aullón
Graduado en Filosofía por la UNED y titulado en Gestión de Crisis Internacionales por el IUGM.

RESUMEN

En éste artículo presento, previo a la comunicación “Las Revueltas Árabes en los think-tanks españoles”, el marco de nuestro entorno mediterráneo. El área extendida de que rodea al Mar Mediterráneo es una zona de importancia central en la economía, las relaciones internacionales y la estrategia militar. Curiosamente, no prestamos la atención que debiera, dado la influencia que tienen los acontecimientos en esta zona en nuestras vidas.

Muestro así las principales características geopolíticas y económicas de la zona sobre la que se realiza el posterior estudio de las Revueltas Árabes analizadas en nuestro país.

PALABRAS CLAVES

Revolta Árabe, Primavera Árabe, Think-Tank, Países MENA, Medios de Comunicación

ABSTRACT

I show through this article, introducing the paper “Spanish think-tanks’ view on Arab Spring”, how our Mediterranean Area is set. The extended region around the Mediterranean Sea is highly important for the main world economies, for foreign relations and defense strategy. Curiously, we don’t pay attention enough on it, although it has a huge influence in our everyday life.

So, I show the main geo-politic and economic characters about the space we research later and about the Arab Uprising phenomena.

KEYWORDS

Arab Spring, Think-Tank

“MIRADAS ESQUIVAS AL CENTRO DE NUESTRO MUNDO. LAS REVUELTAS ÁRABES EN LOS THINK-TANKS ESPAÑOLES”

Antonio Alcolea Aullón
Graduado en Filosofía por la UNED y titulado en Gestión de Crisis Internacionales por el IUGM.

En el marco del Congreso 2014 del Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación, he tenido la oportunidad de aportar una mirada al debate que se planteaba de forma genérica: La imagen de la ayuda al tercer mundo y su influencia en la cooperación¹.

El Mediterráneo, en una visión extensa², como área amplia de influencias, choques y confluencias, es propiamente el Centro del Mundo. Es al menos uno de ellos a niveles diplomático, geopolítico y económico. Se da la característica, a diferencia de otros “centros del mundo”, que en éste vivimos nosotros.

La importancia global de esta franja que va desde el Cáucaso al Atlántico, del Sahara al Mar del Norte, y de Yemen a Irlanda, contrasta con la extensión y profusión de los estudios y las noticias que relaciona a una y otra parte de la misma.

Los procesos que a partir de otoño de 2010, e invierno de 2011, se desarrollaron bajo el nombre genérico de Primavera, Revueltas o Levantamientos³ Árabes, como expone el texto de comunicación, tienen como principales novedades la rápida expansión en toda el área de países MENA⁴, su sincronía en el tiempo, y, con todas las salvedades y matices, algunas de sus metas conseguidas⁵ en poco tiempo.

1 Presento éste texto a modo de introducción, en la línea que hice la ponencia presencial del 5 de noviembre de 2014, que se enmarcó en el contenido presentado al Comité Organizador del Congreso a modo de comunicación, bajo el título “Las Revueltas Árabes en los think-tank españoles”. Si se desea puede visitarse la presentación visual que acompañó dicha ponencia en http://prezi.com/blmzbiokrvz/?utm_campaign=share&utm_medium=copy.

2 Ver descripción al respecto en el texto de la comunicación.

3 Éste último en particular al traducir de los medios anglosajones el término Up-rising.

4 Oriente Medio y Norte de África, según siglas en inglés.

5 Como el derrocamiento desde la protesta pacífica de los gobiernos

No es una novedad, sin embargo, las reclamaciones, las peticiones de reformas democratizadoras y las situaciones de emergencia social que se viven en estos países desde hace tiempo, décadas, pero que a pesar de haber sido reclamadas mediante protestas explosivas múltiples veces en casi todos estas naciones, no suelen formar parte de las agendas mediáticas ni académicas españolas.

Es importante primero, antes del contenido propiamente de la comunicación, fijarnos en los grandes bloques geo y sociopolíticos de la zona. Frente a los recurrentes y actuales análisis culturales, religiosos o étnicos de la zona, la distribución de la riqueza y los tipos de regímenes jurídicos y políticos marcan las características y su estabilidad. Estamos acostumbrados a descripciones que se centran en aspectos diplomáticos, militares, y especialmente en los étnico-religiosos⁶, y que no reparan en los niveles de riqueza y su distribución, las libertades civiles, los movimientos de población, o la administración de justicia. Son estos últimos, sin embargo, a poco que tomemos perspectiva al respecto, el tipo de factores que determinan conflictos, estabilidad, o desarrollo, y que nos influyen e influirán a los demás habitantes de esta parte del mundo.

Los think-tanks españoles⁷, que van mucho más allá en otras zonas de histórico interés estratégico para nuestro país, como América del Sur, han desarrollado un papel investigador secundario en lo que a esta área del Mediterráneo respecta. A esto se suma, en el caso de las revueltas de 2010-2011, el dispar interés que los distintos países inmersos en los procesos han despertado. En general, como expone la comunicación, los institutos españoles no han desarrollado un trabajo extenso al fenómeno global de las revueltas, como si hicieron otros países europeos. Por ejemplo, los foros anglosajones se mostraron escépticos ante el proceso global como tal, sin que esto haya significado que hayan abandonado su visión como punto de análisis. Nuestros institutos han sido por el contrario mucho autoritarios y largamente asentados en Túnez y Egipto.

6 Como el hecho de ser países árabes, musulmanes, miembros de uno u otro grupo internacional, o la correlación de grupos culturales y raciales dentro de los mismos.

7 En el texto se examinan concretamente 3, CIDOB, R.I. Elcano, e Instituto Europeo del Mediterráneo, por su prestigio, importancia y tamaño.

más focales y localistas, trabajando menos sobre el proceso en toda la región. A esto le tenemos que añadir una serie de países donde aunque hubo en un principio procesos paralelos en tiempo y contenido al de Túnez o Egipto, no fueron, o dejaron pronto de ser considerados parte del mismo fenómeno⁸.

Más allá de lo dispuesto en el texto, es importante señalar en la ponencia las características que considero debieran ser importantes a la hora de realizar análisis por parte de un país como el nuestro, expuesto claramente a todos los avatares de sus vecinos regionales.

Por un lado, ha habido una falta de anticipación generalizada, no de predicción, pues eso es imposible, ante las posibilidades que existían de conflictos, dada la situación social y económica cotidiana de la zona, más allá de los grandes movimientos políticos, y que era más que patente.

Por otro lado, el seguimiento no ha tenido una importante capacidad de propuesta política y normativa que proyectara las posibles líneas a seguir, limitándose casi exclusivamente a un seguidismo de los medios generalistas de comunicación⁹. Tanto el ámbito académico de España, como el resto de países de la UE, no han demostrado el carácter desarrollado y democrático del que sus instituciones hacen gala para con sus vecinos de la orilla sur y levantina.

Finalmente, se suma el trato respetuoso, cuidado y distante que se da a aquellos regímenes, que cada uno por sus motivos, comparten con nosotros acuerdos e intereses, con una gran colaboración económica y militar, a pesar de ser claramente países muy susceptibles de inestabilidades y estallidos sociales, dadas las demandas de la población civil y la influencia que pueden tener en nuestra situación cotidiana.

Es llamativo, en definitiva, como las dinámicas sociales, económicas y políticas internas de una región

⁸ Son ejemplos significativos Marruecos, Barein o Turquía.

⁹ Los mismos think-tanks españoles hacen reflexiones en esta dirección, como en éste caso que puede servir de ejemplo <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/39d776804dd1d5f7b467bef5905803a7/programmeworkshop2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=39d776804dd1d5f7b467bef5905803a7> (consultado el 10 de noviembre de 2014)

de tan directa influencia sobre España tienden a estar minimizadas, haciéndose casi invisibles, incluso en un proceso del impacto que tuvieron los levantamientos de 2011, y en consecuencia, la falta de miradas y proyecciones necesarias para el desarrollo y la estabilidad de toda la zona.

Para saber más¹⁰:

- Al-ahram weekly (Semanario en inglés) - <http://weekly.ahram.org.eg/>
- Barquín Gil, R. (2012): El Islam (622-1800). Un ensayo desde la Historia Económica. Madrid: UNED.
- Campanini, M. (2011): Historia de Oriente Medio. De 1798 a nuestros días. Madrid: Machado Grupo de Distribución, S.L.
- Barcelona Center for International Affairs - CIDOB – www.cidob.org
- Corm, G. (2014, primavera): “Crisis de legitimidad del Estado en el mundo árabe”, en AFKAR/IDEAS, núm. 41. (Madrid/Barcelona): Estudios de Política Exterior/IEMed. pp. 16-19.
- Fontana, J (2013), El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzo del siglo xxi. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente
- Instituto Europeo del Mediterráneo – IEMed – www.iemed.org
- Le Monde Diplomatic - English Edition - <http://mondediplo.com/>
- López Alonso, C. (2007): Hamás. La marcha hacia el poder. Madrid: Libros de la Catarata.
- López García, B. (2012) Marruecos: el ejercicio del poder, en Cap I. de Remiro Brotons A. (Director) Unión Europea-Marruecos ¿Una

¹⁰ Durante la ponencia distribuí igualmente una serie de citas bibliográficas que creo que pueden ser de interés para profundizar en el tema, más allá de la bibliografía propiamente de la comunicación que aparece al final de la misma.

vecindad privilegiada? Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes, pp. 4-44.

- Mada Masr (Revista en inglés) - <http://www.madamasr.com/>
- Real Instituto el Cano - <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Rodríguez, O. (2012): "Yo muero hoy. Las revueltas en el mundo árabe." Barcelona: Random House Mondadori, S.A.

"El público 'cree' que el mundo exterior es objetivamente real, pero aquí surge precisamente la cuestión: ¿cuál es el origen de esta 'creencia' y que valor crítico tiene 'objetivamente'?" (Gramsci, 2009: p. 39).

En esta cita, el autor marxista italiano, fundador del PCI¹¹, que indagó en la construcción de las ideas colectivas en el mundo moderno, nos pone sobre aviso de lo subjetivo que puede ser el acercamiento a una realidad múltiple, dinámica, y que, sin duda, su construcción teórica va a estar adscrita a mensajes parciales fruto de diferentes intereses, no ya por razones espurias, si no por el carácter inabarcable de una realidad compleja.

Los tres centros de estudios de los que nos ocupamos son el Real Instituto Elcano (RIE), el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), y el Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Los tres son institutos de reputado prestigio internacional, ubicados en España, con una nutrida producción científica y divulgativa en relaciones internacionales y estudios estratégicos, y de fácil y completo acceso a través de sus portales digitales¹². Aún así sus objetivos y estructuras tienen ciertas diferencias y matices. RIE y CIDOB están orientados a todo tipo de asuntos internacionales de interés para la seguridad y las relaciones globales. Aún así ambos reclaman el enfoque de los "intereses

españoles", que no deja de ser muy genérico igualmente. IEMed, por otro lado, es una institución demarcada en su actividad al entorno del Mediterráneo y la interacción de la Unión Europea (UE) en la zona. RIE y IEMed funcionan como fundaciones de capital privado, con una contribución dual de instituciones estatales y grandes corporaciones españolas de carácter transnacional, con la diferencia que, en el instituto mediterráneo, las instituciones autonómicas catalanas y locales barcelonesas comparten el patronato con el gobierno central, además de incluir a la sociedad civil en forma de universidades, entidades y personalidades de relevancia. CIDOB sin embargo no da, al menos en sus fuentes digitales, información económica, y se centra en la presentación de un staff intelectual de gran trayectoria y prestigio internacional¹³.

Lo que se ha venido a llamar primavera árabe, termino algo inconcreto, simplificador, pero que usamos por motivos prácticos, se enmarca en una serie de procesos sociales y políticos vividos desde otoño de 2010¹⁴ en diferentes partes del mundo arabo-musulmán. Aunque existe una gran disparidad de situaciones y de consecuencias, hay unos elementos comunes, claro está, surgidos de manera espontánea y relativamente sorprendente, que nos dan esta imagen de fenómeno compacto, y que nos permite estudiarlo como tal. Podríamos resumirlos en su extensión geográfica, por los que se dan a llamar países MENA¹⁵, en su carácter radicalmente popular y espontáneo, sin una dirección clara por parte de los actores formales habituales en la zona¹⁶, y unas reivindicaciones amplias, sin particularismos, alrededor de la demanda de derechos sociales y políticos, libertades públicas y crecimiento económico.

En éste primer aspecto, meramente descriptivo, ya encontramos una primera diferencia de trata-

13 Encabezan esta lista con D. Carles A. Gasòliba, D. Jordi Bacaria, y D. Javier Solana Maradiaga, como muestra en <http://www.cidob.org/es/cidob/organizacion> (consultado el 18 de septiembre de 2014)

14 Algunos académicos vieron en la protesta de la localidad saharauí de Gdeim Izik, de octubre de 2010, el comienzo de los procesos sociales de los siguientes meses en otros países, aunque otros consideran que ni las características concretas, ni el conflicto de la soberanía sobre el que basculan las protestas, permiten esta consideración. (Szmolka, 2013).

15 De las siglas en inglés de Oriente Medio y Norte de África (Middle East and North Africa).

16 Léase partidos, sindicatos, organizaciones islámicas, gobiernos, y ejércitos o milicias irregulares.

11 Antonio Gramsci, n. Ales, Italia, 22 de enero de 1891, m. Roma, 27 de abril de 1937, filósofo marxista, político comunista, dirigente del Partido Comunista Italiano (PCI), y periodista, murió tras años de prisión como represaliado del régimen fascista italiano. Son importantes sus aportaciones sobre la formación cultural de los valores hegemónicos en la sociedad y los distintos agentes que intervienen.
12 www.realinstitutoelcano.org, www.iemed.org y www.cidob.org.

miento. Mientras el IEMed si trata en algunos de sus artículos, tanto en sus primeros momentos, como algo después, al menos dos años, la concepción global y más abstracta de la situación que estudiamos, los demás centros estudiados sólo la refieren como parte “titular” de sus estudios, y no como un objeto de reflexión en sí. Esto daría a pensar que la trayectoria del término, y su concepto por añadidura, en RIE y CIDOB, no es más que un marco temporal acorde a definiciones de los medios de comunicación masivos (MMCC) y no un marco teórico concreto. De hecho, es estos dos centros la definición se utiliza para estudios normalmente sectoriales, por países o por materias muy concretas, y desaparece con rapidez¹⁷ de sus titulares, aunque se mantengan las materias estudiadas¹⁸.

Es importante, antes de continuar, enmarcar el mundo en el que se encuentran los pueblos referidos, al menos hasta el momento de las primeras protestas, y que está marcado por la centralidad del mar Mediterráneo. A grandes rasgos, aunque siempre muy matizables, nos encontramos con una franja noroccidental de democracias muy desarrolladas y prosperas, de cultura judeocristiana, e integradas económicamente en la Unión Europea; un borde nororiental, dominado por la presencia de Rusia, y con cierto desarrollo y estabilidad, cultura en gran medida común al lado occidental, aunque considerablemente más pobre/desigual e inestable; la franja del levante asiático, mediatizada por los conflictos regionales, de tradición cultural arabo-musulmana¹⁹, inestable, cambiante, y de gran interés estratégico durante todo el s. xx; tras esta zona, los países del Cáucaso y Asia Central, más la Península

Arábica, con regímenes poco o nada democráticos, incluyendo teocracias y guerras abiertas, pero con una monumental riqueza en recursos naturales, sobre todo hidrocarburos; y por último el Magreb norteafricano, poco desarrollado política y económicamente, con regímenes en cierto proceso de modernización y apertura, pero que era, hasta entonces, más estable que la parte oriental.

Debemos también pararnos en dos puntos de la historia y situación reciente de la zona. Primero, su calidad de límite geográfico, hasta los años noventa, entre los dos bloques políticos mundiales que mediatizaban todos los regímenes en uno u otro sentido durante la Guerra Fría, incluyendo, entre otras cosas, la ayuda económica, militar, y la tolerancia política de cada bloque hacía sus aliados (Fontana, 2010). Después, en la terrible brecha social, económica y política entre los diferentes puntos de la zona, en especial entre la franja del Magreb y el Levante, con respecto a la Unión Europea²⁰, en orilla norte del mar, que se ha visto especialmente agravada en los años posteriores a la guerra fría (Echeverría, 2008).

El final de los bloques militares²¹, y su tremendo gasto militar, como eje de las relaciones internacionales desde el fin de la segunda guerra mundial, trajo grandes esperanzas de crecimiento económico y reformas políticas a la zona, que sin embargo no se han cumplido. Además, la implementación de las políticas neoliberales propias de las dos últimas décadas, basadas en el crédito exterior a cambio de austeridad en el gasto público y desregulación social y comercial²² (Fontana, 2013), han bloqueado las esperanzas de crecimiento y acentuado sus desigualdades internas. Estas situaciones las vimos reflejadas, antes de los levantamientos sociales, en su corte más socioeconómico en las publicaciones de IEMed, donde encontramos apor-

20 Algunos puntos de estas dos orillas reflejan una brecha neta económica de hasta 15 a 1. Sirvan de ejemplo algunas cifras del Ingreso Nacional Neto ajustado per cápita (INB menos el consumo de capital fijo y el agotamiento de los recursos naturales) de 2012 en US\$ actuales: Argelia 4.018, Egipto 2.715, España 23.208, Francia 35.024, Marruecos 2.454. Fuente: Banco Mundial.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.ADJ.NNTY.PC.CD> (consultado a 1 de Octubre de 2014)

21 OTAN vs Pacto de Varsovia.

22 Principalmente auspiciadas e implementadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Fontana, 2013).

17 Entre mediados de 2012 y 2013.

18 Sirvan como ejemplos: <http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/documents/papers-iemed-euomesco/talking-about-the-revolution-narratives-on-the-origin-and-future-of-the-arab-spring/?searchterm=primavera%20%C3%A1rabe>, <http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/documents/arxiu-externs/2011/the-eu-and-the-arab-spring-from-munificence-to-geostrategy/?searchterm=primavera%20%C3%A1rabe>, en IEMed como enfoque general y conceptual, o http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari27-2013-escribano-egipto-primavera-a-oscuras#.VETuFWfgXXO, en RIE y http://www.cidob.org/es/cronologias/primavera_arabe_apoyo_espanol_con_300_millones_21_octubre_2011 en CIDOB, como enfoques sectoriales o regionales concretos. (Consultado el 1 de octubre de 2014).

19 Podríamos referirnos casi sin diferencia, como hacen algunos autores a otomano-musulmana.

taciones del aspecto sindical, el estancamiento de las desigualdades, o las situaciones de minorías y género. Mientras, CIDOB y RIE realizaban con más profusión el análisis de estructuras políticas y de poder, necesidad de reformas y valoración de necesidades legislativas, relaciones político-institucionales con la UE, con especial interés del último por asuntos de seguridad y estabilidad de la zona²³.

Dado este marco, y no teniendo en cuenta las protestas en el Sahara Occidental²⁴, enero de 2011 marca el comienzo de las Primaveras Árabes, con una serie de levantamientos sociales en Túnez que acaban con el abandono del poder del dictador Ben Ali²⁵. Después comenzó una cascada de levantamientos de diferente grado, con los factores en común ya señalados, y con dispares resultados y presencia tanto en los medios de comunicación como en los ámbitos de investigación.

Aún siendo un proceso relativamente abierto hasta la actualidad, el termino Primavera Árabe ha ido dejando espacio, o directamente desapareciendo, y dejando paso a un tratamiento más orientado a cada proceso nacional, a materias más sectorializadas, y a las relaciones bien de España (RIE), bien de la UE (IEMed). Por ejemplo, CIDOB abre un espacio concreto de publicaciones, denominado Dossiers CIDOB: Levantamientos Populares en el Mundo Árabe, tras las protestas de Túnez, cuyas últimas actualizaciones corresponden a invierno-primavera de 2012, debiendo buscar información a partir de esas fechas en otras secciones, según la materia.

Una diferencia significativa con los centros de estudios de otros países, principalmente anglosajones, bien ubicados en Europa o EEUU, o bien en los países

23 Sirvan como mera ilustración algunas series de publicaciones sobre la zona anteriores a otoño de 2010: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/\(categoria\)/0/\(programa\)/355/\(offset\)/96](http://www.cidob.org/es/publicaciones/(categoria)/0/(programa)/355/(offset)/96) , http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c5/04_SB8K8xLL-M9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjfyNDAwGA-ykdiyvs5GcDkydDtG5DHR9vPlz83Vb8gNzSi3FFREQArTCpS/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZOnZ3LzZfM1NMTExUO0FNTRDTRR-Mk9PMTAwMDAwMDA!/ , http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania/sumaris/sumari-de-lanuari-iemed-de-la-mediterrania-2009-es?set_language=es . (consultado el 27 de marzo de 2014)

24 Ver nota 15.

25 Zine El Abidine Ben Ali, n. Susa, Túnez, 3 de septiembre de 1936, presidente de la República Tunecina desde 1987, hasta el 14 de enero de 2011.

tratados, es cómo el concepto de Primavera Árabe, es estudiado de forma más profusa, y cómo, desde muy pocos meses después, encontramos un análisis pesimista de su resultado para las sociedades implicadas. Aún así, eso no quita que estos centros sigan utilizando el término de forma genérica, y reflexionando sobre todo el fenómeno, cosa que no pasa con los centros españoles.

Otro aspecto relevante es la centralidad o no, y el desvanecimiento o la emergencia, de unas u otras protestas y países. Transcurridos tres años, el dispar camino que han seguido los acontecimientos, y la importancia de según qué países para España y la UE, hacen notar diferencias. En todos los casos tenemos unos temas centrales que a día de hoy encontramos en sus publicaciones, como son las transiciones políticas en Egipto y Túnez, el conflicto bélico en Siria, este ya desembarazado de su origen social o económico, y los cambios, mucho menos dramáticos, que ha sufrido Marruecos, dada su importante relación con Europa.

El caso de Marruecos es significativo, pues aún teniendo una emergencia social²⁶ en la misma época en que aparecen en Túnez, Egipto o Libia, nunca hubo una inclusión completa en la relación de países en revuelta. Como mucho encontramos referencias en artículos referidos a la situación de toda la región, o en comparación con las primaveras de otros lugares, pero sin ser considerado una revuelta al mismo nivel.

Llama la atención la práctica desaparición del conflicto libio una vez que se consumó la acción militar y el derrocamiento, con linchamiento en los medios incluido, del coronel Gadafi.²⁷

Encontramos igualmente países que, en los primeros episodios, vivieron procesos parecidos que, o bien se enfriaron, o bien siguen abiertos, pero que apenas reciben atención de los institutos, como son Baréin, Argelia, Arabia Saudí o Yemen. Es inevitable

26 Encabezado por el denominado Movimiento 20 de Febrero, con características y composición parecidas a las de sus vecinos. Ver: http://es.wikipedia.org/wiki/Protestas_en_Marruecos_de_2011 (Consultado el 3 de octubre de 2014).

27 Muamar Muhamad Abu-minyar el Gadafi, n. Sirte, Libia, 7 de junio de 1942, m. ibidem, 20 de octubre de 2011, militar y político que gobernó su país desde el 1 de septiembre de 1969, hasta el día de su muerte.

notar que algunos países clave en las relaciones con la UE y la OTAN, como son los de la Península Arábiga, han sido apartados como objeto de estudio en el marco de las Primaveras, a pesar de que varios de ellos, especialmente Barén y Yemen, sufren aún una situación de inestabilidad social y grandes niveles de represión. Si siguen siendo frecuentes, sin embargo, el estudio de estos conflictos en instituciones y MMCC de otros países, especialmente los Británicos.

También hay una serie de conflictos y protestas que van emergiendo y volviéndose a sumergir periódicamente, como son el conflicto árabe-israelí, Turquía o Irán. Estos dos últimos, aunque sufrieron protestas sociales de importancia, su enfoque de análisis ha pasado a ser mayormente el institucional y económico. Es sin embargo IEMed donde encontramos un mayor enfoque social y seguimiento de esta zona, además de la interesante existencia de versiones en árabe de sus anuarios.

El conflicto de Palestina-Israel lo vemos prácticamente desaparecer en los dos primeros años de revueltas en otras zonas, para volver a tomar importancia en 2013 a raíz de los intentos estadounidenses de que se reabran negociaciones. En verano de 2014, las operaciones del ejército israelí sobre Gaza han vuelto a traer éste conflicto a la primera plana, pero ya muy separado de la situación general de la región.

Si algo sí se ha vuelto central, con especial profusión en RIE, es el análisis del islamismo, su papel y sus derivas para la seguridad de la zona, concretamente sobre la Hermandad Musulmana en Egipto, las consecuencias de su derrocamiento a manos del ejército, y las consecuencias a corto y medio plazo.

En este plano, las interacciones de Irán, Hezbolá, Turquía y elementos iraquíes en el conflicto Sirio, con la formación y reclutamiento de milicias voluntarias en sus zonas y fuera de ellas, se lleva un nuevo campo de análisis, así como los grupos salafistas y su acción en el Sahara y Sahel²⁸.

²⁸ Merecería otro estudio aparte, además con más tiempo transcurrido, la visión del conflicto interno de Irak y los éxitos militares del Estado Islámico, antiguo Al-Qaeda en Irak y el Levante, y, posteriormente, Estado Islámico de Irak y el Levante.

El islamismo tunecino lo vemos también como un actor importante en los trabajos de las tres instituciones, ésta vez en contraposición a Egipto, y como ejemplo de una integración de los valores democráticos y del pluralismo político en su práctica institucional hasta ahora.

Por último, es reseñable que salvo IEMed, donde si encontramos más propuestas asertivas para la zona, los estudios referidos a acciones de futuro y nuevas ideas, en RIE y CIDOB, se alejan hacia otras regiones del globo, centrandose en el Mediterráneo un aspecto más analítico y de consejos de actuación para los países de la orilla norte. Quizás debieran mejorar esta parte, pues no dejamos de estar frente a instituciones que confieren la vanguardia del intelecto colectivo, los medios de élite de nuestras sociedades y sus organizaciones (Muro, 2014).

Conclusiones

- Aún encontrando algunos casos, en general, la falta del desarrollo democrático y los conflictos sociales en los países MENA fueron un tema apenas tratado por los think-tanks españoles antes de los explosivos levantamientos.
- La poca dedicación al estudio del fenómeno globalmente, y su abandono en poco tiempo para tratar temas mucho más parciales y más en referencia con los intereses españoles que con la situación social local.
- La exclusión desde un principio de países de su análisis, al menos considerado dentro del mismo fenómeno, como Marruecos o Yemen, mientras se insistía en otras de similares características, como Libia o Siria.
- La poca influencia de los centros de estudios españoles en los medios masivos de comunicación, que casi parecen influir más en los primeros, sobre todo definiendo la agenda informativa.
- En general, vamos a encontrar en estas in-

stituciones unos análisis poco cohesionados en el tiempo y en premisas teóricas y muy dados a imágenes coyunturales, más que a perspectivas de recorrido y profundidad.

Bibliografía

- Anuario del Mediterráneo - IEMed. www.iemed.org/publicacions-es/historic-de-publicacions/anuari-de-la-mediterrania (consultado el 27 de marzo de 2014).

- Dossiers CIDOB: Levantamientos Populares en el Mundo Árabe. http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/levantamientos_populares_en_el_mundo_arabe_2011/levantamientos_populares_en_el_mundo_arabe (consultado el 27 de marzo de 2014).

- Echeverría Jesús, C. "El Mediterráneo: actores, factores y dinámicas" en Garrido Rebolledo, V. y López Bueno, J. M. (Coord.) (2008): La Unión Europea y el Mediterráneo: Desarrollo, Comercio y Política Euromediterránea Madrid-Melilla, Universidad Francisco de Vitoria- Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Hispano-Marroquí (FHIMADES), pp. 69-89.

- Fontana, J. (2010), Por el bien del imperio. Una historia desde 1945. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente

- Fontana, J (2013), El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzo del siglo xxi. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente

- Gramsci, A. (2009), La política y el Estado moderno. Madrid: Diario Público.

- Muro, I. (2014, marzo), "Comunicación y poder en el capitalismo global. El papel de los medios", en INFORMES de la Fundación 1 de Mayo, núm. 82. Madrid: Fundación 1º de

Mayo.

- Real Instituto Elcano - Temas: Mediterráneo y Oriente Medio. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/temas/mediterraneo-oriente-medio/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjEBf3QG93QwMDyyBnA0d3C-8QS1NDgzAPE30_jzcVP2CbEdFADBWIP4!/d13/d3/

LA PROMOCIÓN DE LA SALUD Y EL BIENESTAR SOCIAL

Radhamés Hernández Mejía

Universidad de Oviedo

Mientras la creación y el mantenimiento de unas condiciones de vida decentes para todas las personas no sean reconocidos como una obligación natural por todos los pueblos y países -mientras tanto- no podremos hablar, con un cierto grado de justificación, de una humanidad civilizada.

Albert Einstein, 1945

El concepto de decencia, del latín *decentia*, es definido por la R.A.E. como “Aseo, compostura y adorno correspondiente a cada persona o cosa. Recato, honestidad, modestia. Dignidad en los actos y las palabras, conforme al estado o calidad de las personas”. Se comprende claramente la obligación natural que Einstein consideraba en la cita que elegimos para comenzar este artículo, para que todos los pueblos y países, vivamos en una humanidad civilizada.

La Organización Mundial de la Salud al constituirse en 1946, en conformidad con la carta de las Naciones Unidas, establecía como primer principio básico para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos, que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La salud es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, y aunque la salud pública es una responsabilidad de cada comunidad, la salud individual es imprescindible para el bienestar de cada persona.

Los gobiernos de cada país tienen la responsabilidad de la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de políticas sanitarias y sociales adecuadas. El desarrollo saludable de todas las personas es de importancia fundamental,

si bien, el cuidado individual es una obligación personal, y la sociedad debe promoverlo a través de sus programas educativos.

En 1974 el Ministro de Salud de Canadá Marc Lalonde presenta el proyecto “Nuevas perspectivas en la salud de los canadienses”. Éste documento, denominado Informe Lalonde que representa uno de los primeros intentos de modificar la planificación, tradicionalmente dirigida a los servicios de atención sanitaria, en favor de la planificación para lograr una población y un ambiente saludables. En el informe se establece que los principales condicionantes de la salud son: la biología humana, el medio ambiente, los estilos de vida y el sistema sanitario.

Cuatro años más tarde la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), celebran en Alma Ata, capital de la República Soviética de Kazajstán, la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. En aquella reunión, más de cien naciones representadas, se comprometieron con el objetivo «Salud para Todos en el Año 2000». El punto cuarto de la denominada Declaración de Alma Ata dice, “Las personas tienen el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación e implementación de su atención sanitaria”.

Los cambios tan rápidos e irreversibles que caracterizan a los tiempos en que vivimos, obligan a proyectarse constantemente hacia el futuro, pero los sistemas de salud ni siquiera han logrado avanzar al ritmo que imponen las necesidades sentidas por las poblaciones. Ante la necesidad de buscar un nuevo acercamiento a los múltiples problemas de salud que aún hoy exigen solución en todas las partes del mundo, la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Bienestar Social de Canadá y la Asociación Canadiense de Salud Pública organizaron la primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Esta Primera Conferencia sobre la de la Promoción de la Salud, se reunió en Ottawa del 17 al 21 de noviembre de 1986, aprobando la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud, que establece las

acciones que se han de realizar para alcanzar la Salud Para Todos en el año 2000 y en los años sucesivos.

La promoción de la salud es el proceso dirigido a capacitar a las personas para que aumenten el control sobre su salud, y para que la mejoren. Para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social, un individuo o un grupo debe ser capaz de identificar y llevar a cabo unas aspiraciones, satisfacer unas necesidades y cambiar el entorno o adaptarse a él. La salud se contempla, pues, como un recurso para la vida cotidiana, no como el objetivo de la vida. La salud es un concepto positivo que enfatiza recursos sociales y personales, junto con capacidades físicas. Por tanto, la promoción de la salud no es simplemente responsabilidad del sector sanitario, sino que va más allá de los estilos de vida saludables para llegar al bienestar. Las condiciones y recursos fundamentales para la salud son: paz, vivienda, educación, alimento, ingresos económicos, un ecosistema estable, recursos sostenibles, justicia social y equidad. La mejora de la salud requiere una base sólida fundamentada en estos prerequisites.

La promoción de la salud va más allá de la atención sanitaria. Coloca a la salud dentro de la agenda de quienes elaboran políticas en todos los sectores y a todos los niveles, encarrilándolos a que sean conscientes de las consecuencias que sus decisiones pueden tener para la salud, y a que asuman sus responsabilidades para con la salud. Una política de promoción de la salud combina enfoques distintos pero complementarios, que incluyen cambios en la legislación, en las medidas fiscales, en los impuestos y de organización. Es la acción coordinada lo que conduce a políticas sociales, de economía y de salud que fomenten una mayor equidad. La acción conjunta contribuye a asegurar servicios y bienes más seguros y más sanos, servicios públicos más saludables, y entornos más limpios y agradables.

La promoción de la salud apoya el desarrollo individual y colectivo, aportando información, educación para la salud, y potenciando las habilidades para la vida. De este modo, aumentan las opciones

disponibles para que la gente ejerza un mayor control sobre su propia salud y sobre sus ambientes, y para que hagan unas selecciones que conduzcan a la salud. Es esencial capacitar a la población para que aprenda, a lo largo de su vida, a prepararse de cara a todas y cada una de las etapas de la misma, y a afrontar las enfermedades y lesiones crónicas. Esto ha de hacerse posible en los ambientes escolares, hogareños, laborales y comunitarios. Son necesarias acciones mediante los cuerpos educativos, profesionales, comerciales y de voluntariado, y dentro de las propias instituciones sociales.

La responsabilidad para con la promoción de la salud en los servicios sanitarios está compartida entre las personas, los grupos comunitarios, los profesionales de la salud, las instituciones de servicios sanitarios, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Todos ellos deben trabajar conjuntamente en la creación de un sistema de asistencia sanitaria que contribuya a la obtención de la salud. El papel del sector sanitario debe orientarse cada vez más hacia una promoción de la salud, más allá de su responsabilidad de prestar servicios clínicos y curativos. Es necesario que los servicios sanitarios asuman un enfoque amplio que sea sensible a las necesidades culturales y las respete. Este enfoque debería hacer soporte a las necesidades de las personas y las comunidades de cara a una vida más sana, y abrir cauces de relación entre el sector sanitario y los componentes sociales, políticos, económicos y del ambiente físico, más amplios. El reorientar los servicios sanitarios exige igualmente que se preste mayor atención a la investigación sobre la salud, junto con cambios en la educación teórica y formación práctica profesionales. Todo esto debe llevar a un cambio en la actitud y organización de los servicios sanitarios que los reenfoque hacia las necesidades totales del individuo, entendiéndose éste como un todo.

Para finalizar hablaremos de la participación individual en la promoción de la salud. Citaremos una evidencia científica contrastada, la investigación realizada en el Estado de California, (Alameda County). Este estudio poblacional puso de manifiesto los siete factores más importantes para mantener una vida

saludable: No fumar, beber moderadamente, comer una dieta equilibrada, mantener el peso normal, no picar entre comidas, hacer ejercicio físico regularmente y dormir 7-8 horas al día. Según el estudio, las personas que cumplían con los siete factores, frente a los que no los cumplían, presentaban una expectativa de vida mayor, de entre 20 a 30 años. Además la calidad de vida de los que viven con este estilo de vida saludable era muy superior frente a las personas que no cumplían estos factores.

Referencias:

– Constitución de la Organización Mundial de la Salud aprobada en la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados. Off. Rec. Actas Organización Mundial de la Salud, 2, 100; 19 de junio al 22 de julio de 1946.

– Marc Lalonde. A New Perspective on the Health of Canadians. A working document. Minister of National Health and Welfare, Government of Canada. Ottawa, April 1974.

– Declaración de Alma Ata, Conferencia de Atención Primaria de Salud, Alma Ata, URSS, patrocinada conjuntamente por la Organización Mundial para la Salud y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia; 6-12 de septiembre de 1978

– Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud. Conferencia Internacional auspiciada por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Bienestar Social de Canadá y la Asociación Canadiense de Salud Pública. Ottawa, Canadá; 17-21 de noviembre de 1986.

– Nedra B. Belloc and Lester Breslow. Relationship of Physical Health Status and Health Practices. Preventive Medicine; 1:409-421, 1972.

