

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/76
7 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 6 del programa provisional

INFORME SOBRE OTRAS REUNIONES Y ACTIVIDADES

Nota del Secretario General

Documento presentado por el Centro Danés de Derechos Humanos y el Instituto de Educación Internacional

1. La Asamblea General, en su resolución 46/116, solicitó del Secretario General que informara al Comité Preparatorio del progreso realizado en las reuniones organizadas bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 45/155 de la Asamblea General.
2. En una carta de fecha 9 de octubre de 1992, el Sr. Morten Kjaerum, Director del Centro Danés de Derechos Humanos, y en nombre del Centro Danés y del Instituto de Educación Internacional, solicitó que el informe en el que se reproducen las conclusiones destinadas a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, junio de 1993, adoptadas por la Conferencia sobre el papel de las organizaciones de voluntarios en las democracias emergentes, celebrada en Praga del 21 al 24 de junio de 1992, se examinara en los debates del Comité Preparatorio. Se anexan al presente documento las conclusiones de dicha Conferencia.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIOS EN LAS DEMOCRACIAS
EMERGENTES: EXPERIENCIA Y ESTRATEGIAS EN EUROPA ORIENTAL
Y CENTRAL Y EN SUDAFRICA

Conclusiones transmitidas a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos
de las Naciones Unidas, junio de 1993

I. CONCLUSIONES

1. Los representantes de 25 organizaciones no gubernamentales de Europa oriental y central y de Sudáfrica se reunieron en junio de 1992 para examinar el papel de las ONG en las democracias emergentes. Los participantes llegaron a las conclusiones siguientes:
2. Los participantes reconocen implícitamente la interdependencia entre el respeto a los derechos humanos, una sociedad civil abierta y la existencia de una democracia bien establecida y están unánimemente de acuerdo sobre el valor de una sociedad civil organizada para el proceso democrático.
3. La existencia de unas ONG que funcionen debidamente constituye ya de por sí la prueba de que existe un respeto, aunque sea mínimo, por unos derechos humanos tan fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Algunas ONG tienen fijadas expresamente entre sus tareas la defensa de otros aspectos de los derechos humanos, por lo que son importantes promotoras del respeto a dichas normas.
4. En períodos de transición a la democracia, es imperioso contar con unas organizaciones que defiendan los derechos básicos de la persona, es decir, los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, las limitaciones de los gobiernos, así como de las ONG, constituyen barreras a la creación de las condiciones óptimas para que surjan dichas organizaciones en períodos de importantes cambios políticos y sociales.
5. Para asegurar el progreso continuo de la democracia, es condición previa que los gobiernos no solamente permitan la creación de las ONG sino que la faciliten. Para ello la reunión convino en la adopción de las medidas siguientes:
 - Los gobiernos deberían incluir en sus constituciones el derecho a la libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de asociación, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
 - Los gobiernos deberían promover un clima en el que la creación de órganos de presión se considere importante para la democracia, y en que las ONG tengan fijados unos objetivos claros y constructivos.
 - Las ONG deberían poder participar activamente en los procesos de elaboración de la constitución y de las leyes cuando se trate de fijar

condiciones importantes para el marco jurídico, político o económico de las ONG.

- Los gobiernos deberían promover un marco legislativo en el que puedan actuar las ONG. Es especialmente urgente la promulgación de leyes claras y apropiadas en materia fiscal.
- Las ONG deberían poder elegir entre diversas formas jurídicas posibles. La inscripción de las ONG no debería ser obligatoria, a menos que se trate de una necesidad funcional.
- Los gobiernos deberían aumentar su conocimiento del carácter de las ONG, sus necesidades y su capacidad de colaboración eficaz. Deberían sentarse las condiciones para un diálogo constructivo entre las ONG y el sector político.

II. INTRODUCCION

6. El Instituto de Educación Internacional (Nueva York) y el Centro Danés de Derechos Humanos organizaron conjuntamente en junio de 1992 la Conferencia titulada El papel de las organizaciones de voluntarios en las democracias emergentes: experiencia y estrategias en Europa oriental y central y en Sudáfrica.

7. La Conferencia pretendía ofrecer una oportunidad a los representantes de 25 ONG procedentes de dos regiones mundiales de examinar las funciones de las ONG en la promoción del desarrollo democrático. También participaron representantes de las ONG occidentales, tales como European Consultation on Refugees and Exiles (Reino Unido), Minority Rights Group (Reino Unido), British Charities Aid Foundation (Reino Unido), Centro Informazione E Educazione (Italia) y Save the Children (Dinamarca), así como representantes oficiales de la CE y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra.

8. La Conferencia examinó los temas siguientes: funciones de las ONG en la promoción del desarrollo democrático; analogías y diferencias en los retos con que se enfrentan Europa central y oriental y Sudáfrica; marcos jurídicos y políticos necesarios para una sociedad civil abierta y las dimensiones internas y externas de la creación de instituciones.

9. Al examinar el desarrollo en estas regiones, especialmente en las comunidades de Europa central y oriental, el interés suele centrarse en el desarrollo económico y político. En la Conferencia el tema central del debate fue la responsabilidad de las ONG, así como de los gobiernos, de reforzar la esfera civil. Las intervenciones y debates de la Conferencia, así como los acontecimientos acaecidos en aquellas regiones, ponen de manifiesto que para consolidar y reforzar el desarrollo económico y democrático, es fundamental la creación de una fuerte esfera civil, en especial desarrollando una tarea educativa ante el público.

El presente informe expone los principales argumentos expuestos en la Conferencia.

III. FUNCIONES DE LAS ONG PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO DEMOCRATICO

A. Observaciones introductorias

10. Aunque se convino en que las diferencias entre Sudáfrica y la región de Europa central y oriental son importantes y que estos últimos países no pueden considerarse como un bloque monolítico, la reunión llegó a la conclusión de que podían compararse ambas regiones. Para describir los importantes paralelos históricos entre los países representados se utilizaron las palabras "aislamiento" y "totalitarismo".

11. Atendiendo a que ambas regiones, pese a sus analogías, difieren en grado importante, se aventuraron las siguientes hipótesis:

- los países de Europa central y oriental tratan de que el Gobierno intervenga menos en sus vidas mientras que Sudáfrica tiende a que el Estado se encargue cada vez más de las vidas de los ciudadanos,
- Europa central y oriental quiere pasar de la economía dirigida a un sistema de mercado libre, mientras Sudáfrica se orienta posiblemente hacia una economía menos dependiente de las fuerzas del mercado y una mayor intervención del Gobierno.

12. Se dijo que una de las diferencias importantes entre ambas regiones es el hecho de que Europa central y oriental experimentan una naciente democracia a la que han llegado constitucionalmente de jure mientras Sudáfrica tiene solamente la esperanza de llegar constitucionalmente a la democracia.

13. Las intervenciones y debates pusieron de manifiesto que en la mayor parte de países de Europa central y oriental la cooperación entre las ONG y el Gobierno es más estrecha que en Sudáfrica. Ello a su vez afecta las condiciones en las que deben operar las organizaciones.

14. En opinión de la Conferencia es importante destacar que pueden haber dificultades en examinar la esfera civil cuando la esfera política y la económica-comercial son débiles o aun se están desintegrando.

15. La Conferencia ofreció una alternativa a la expresión más bien negativa de "organización no gubernamental" y el término algo confuso de "organización de voluntarios", a saber, "organización de la sociedad civil".

B. Naturaleza y papel de la sociedad civil y de las ONG

16. Las ONG se definieron por referencia a su función democrática, su carácter no estatal y sin afán de lucro y su adhesión a una causa social útil.

17. Se dijo que las ONG tienen una doble función en una sociedad democrática. Constituyen una condición previa y suplementaria del proceso político definido constitucionalmente y los órganos oficiales del Estado democrático.

18. Se describieron varias de las funciones comunes de las ONG:

- expresar las peticiones de los ciudadanos,
- alentar la diversidad y formación de opiniones,
- ser agentes de la movilización política,
- ser agentes de la socialización política,
- constituir mecanismos de alerta anticipada, a la escala nacional e internacional,
- constituir un factor de amortiguación frente al Estado y frente al mercado.

19. Se destacaron varios de los peligros que se oponen al buen funcionamiento de las ONG:

- la insuficiente representación de las ONG que defienden los intereses de grupos débiles aunque numerosos, como son los niños,
- la dominación por parte de unas pocas organizaciones profesionales importantes en el panorama de las ONG;
- la cooptación de las ONG en el aparato del Estado o de la economía de mercado.

20. Se dijo que una importante tarea de las ONG es la de representar los ciudadanos no solamente en sus relaciones con el Estado sino también con el sector comercial.

21. Se destacó que las ONG se enfrentan con retos especiales en tiempos de transición de un gobierno autoritario a uno democrático, y principalmente:

- formular nuevas relaciones con los gobiernos,
- contribuir a la formulación de nuevos marcos jurídicos que apoyen a la sociedad civil,
- formulación de opciones de política e información pública,
- seguimiento del propio proceso de transición,
- ofrecer un conjunto de personas formadas que puedan participar en las organizaciones políticas estatales a medida que progresa la transición.

Se hizo especial hincapié en la necesidad de que las ONG rindan cuentas internamente en cuanto a su actuación democrática.

22. Se dijo que las diferencias del contexto socio-económico y político determinan tanto el papel como la función, la estrategia y la política de las ONG.

23. Algunos delegados instaron a que las ONG eviten una identificación demasiado estrecha con las agrupaciones políticas. Las organizaciones políticas compiten por el poder político y pueden convertirse en los gobiernos de mañana. Las ONG con estrechos vínculos con organizaciones políticas corren el peligro de perder la independencia y la credibilidad necesarias para el buen desempeño de las funciones que se han mencionado.

24. La Conferencia consideró la idea de que la relación entre la sociedad civil y el Estado no tiene que ser automáticamente ni conflictiva ni cooperativa. Se convino en que las ONG no deberían asumir actividades que correspondan legítimamente al Estado. Se destacó la función de las ONG en la determinación del marco del debate democrático y la consecución del bien común.

IV. CARACTERISTICAS DEFINIDAS DE LAS ONG EN LAS DEMOCRACIAS NACIENTES

25. Las intervenciones y debates pusieron de manifiesto que todos los Estados han asistido a una auténtica explosión en la creación de ONG desde los cambios revolucionarios que se han producido en los últimos años.

26. Los participantes convinieron en que la represión había constituido la fuerza movilizadora y el elemento clave en la formación de las ONG, cuya función será necesario replantearse ante la muerte de las ideologías que presidieron la lucha. Algunos delegados pusieron en duda que existiera la voluntad suficiente en materia de derechos humanos y humanitarismo que permitiera llenar el vacío resultante.

27. Los participantes denunciaron la relación muchas veces vacilante y escéptica entre las ONG y las autoridades, la prensa y la opinión pública. Se dijo que dicho fenómeno podría explicarse en parte por la excesiva politización de todas las cuestiones sociales, así como por la falta de comprensión del papel de las ONG y la falta de confianza frente a dichas organizaciones.

28. La situación de las ONG en Europa central y oriental se caracteriza por el hecho de que la gente no ha adoptado todavía el vocabulario del voluntarismo. Las ONG buscan actualmente una función situada entre los valores paternalistas promovidos por los regímenes comunistas, que eran hostiles a la caridad y a otras acciones voluntarias, y el espíritu de individualismo egoísta y el capitalismo liberal igualmente hostil a las acciones no inspiradas en el afán de lucro.

29. Todos los participantes señalaron el marco legislativo inadecuado y a veces caótico en el que debían actuar. Se destacaron problemas de cooperación y coordinación entre las propias ONG y en relación con las autoridades nacionales.

30. Un tema repetido abundantemente durante la reunión es que casi todas las ONG necesitan ayuda administrativa, ya sea en forma de técnicas, captación de fondos, comercialización o técnica informática.

31. Muchos participantes comunicaron sus graves limitaciones financieras y su dependencia de la financiación extranjera. El sistema fiscal, que se describe a continuación, puede explicar en parte esta situación.

32. Se expresaron varias opiniones acerca de las ventajas y peligros de la ayuda prestada por donantes externos. Para algunos constituía el sine qua non de su existencia, mientras que para otros suponía una amenaza de interferencia por parte de valores europeos occidentales. Los participantes sudafricanos destacaron los vicios que pueden crearse con la dependencia a largo plazo de fuentes externas.

V. MARCOS JURIDICOS NORMATIVOS NECESARIOS PARA UNA SOCIEDAD CIVIL ABIERTA

A. Libertad de asociación

33. En los países de Europa central y oriental las constituciones o leyes permiten las actividades de las ONG y les garantizan los derechos de libertad de asociación, libertad de reunión y libertad de expresión, si bien faltan otros elementos necesarios conexos tales como un marco legal claro y concreto en que ejercerlos y unas condiciones económicas favorables.

34. En el régimen del apartheid de Sudáfrica las ONG no han gozado de las debidas garantías jurídicas constitucionales y las libertades de asociación, reunión y expresión se han visto gravemente reducidas. Las leyes han creado una situación en la que las ONG pueden establecerse legalmente pero su funcionamiento se ve todavía sometido a un importante control estatal.

35. Los participantes convinieron en que, aun cuando el Estado de derecho difiere según los países, la libertad de asociación es una realidad de facto.

B. Problemas de transición

36. En los países de Europa central y oriental los problemas de la transición se refieren a la aplicación de las leyes, la falta de claridad de la situación de las ONG debido a la coexistencia de leyes antiguas y nuevas, y a los intentos de interpretar las leyes antiguas en las circunstancias modernas. Las leyes se han redactado muchas veces apresuradamente y se han promulgado sin la debida consideración.

37. En Sudáfrica la vigilancia de las ONG, a través del control de sus actividades de captación de fondos, ha caracterizado la situación. Las ONG corren el peligro de verse prohibidas o limitadas en sus campos de actuación. Se dijo que los vínculos internacionales habían constituido cierta protección en muchos casos contra la prohibición de la organización.

38. Se destacó que el nacimiento de la democracia crea un nuevo espacio para las ONG pero no crea automáticamente las estructuras que promueven el diálogo y la cooperación entre el sector político y el civil. Se convino en que:

- el sector político debe facilitar y establecer condiciones para que se produzca el diálogo,
- debe invitarse a las ONG a participar en el proceso de redacción de leyes y reglamentos siempre que éstos se refieran a asuntos de importancia para la organización.

C. Captación de fondos e impuestos

39. Hasta el momento no parece existir un marco jurídico coherente en Europa central y oriental para recibir donaciones o la labor de captación de fondos. En algunos países las mismas reglas se aplican a las "fundaciones", que financian proyectos, y a las "asociaciones", que los ejecutan. Las donaciones a las ONG gozan de unos beneficios limitados aunque en algunos casos existen exenciones o desgravaciones fiscales. El problema se plantea cuando se trata de actividades comerciales o que suponen unas ganancias, así como cuando las ONG prestan servicios mediante el pago de unos derechos.

40. Las ONG de Sudáfrica se han visto sometidas a un importante control con respecto a la captación o recepción de fondos. No se han promulgado normas fiscales que apoyen las donaciones privadas o empresariales a las ONG.

VI. CREACION DE INSTITUCIONES

A. Principios comunes de la creación de instituciones

41. Se dijo que, para que las instituciones descansen sobre unos cimientos firmes, es esencial proceder a una buena planificación:

- debería determinarse el contexto socioeconómico y político en el que operan las ONG, para que éstas se adapten a los retos que tendrán que afrontar,
- las organizaciones deberían aceptar de otros sectores instrumentos tan valiosos como la planificación estratégica, recordando que el proceso de creación de instituciones debe revestir siempre un estilo democrático.

42. Se propuso que los estatutos de toda ONG estipularan la estructura en la que deben reflejarse la forma y fondo de la organización. Se propusieron dos orientaciones acerca de la estructuración de la organización:

- La orientación tradicional basada en la organización de arriba abajo, que parte del supuesto de que un desarrollo importante únicamente puede ser iniciado por personas o dependencias que gocen de autoridad y puedan promover el cambio a gran escala,
- La orientación participativa, o de abajo arriba, que parte del supuesto de que los que se beneficiarán del desarrollo, las clases populares, son los que están en mejor situación para iniciar, determinar y mantener estos esfuerzos iniciales. Dicha orientación se inspira en principios tales como la autosuficiencia, la madurez social y política, y la libre determinación.

43. Se dijo también que las ONG deben crear una ética común. Dichas organizaciones deben:

- ser transparentes en su estructura y funcionamiento,
- rendir cuentas a sus miembros y colaboradores,
- practicar la política de igualdad de oportunidades,
- seguir un enfoque pluralista en sus decisiones y programación,
- evitar la marginalización de otras organizaciones y sus temas.

La participación y consulta local se destacaron también como importantes elementos de la creación de instituciones, así como en la actividad diaria de la institución.

44. Para que la sociedad civil pueda participar en el proceso democrático, únicamente podrá hacerlo en el contexto de una ciudadanía educada e informada, por lo que constituye una responsabilidad propia de las ONG educar e informar al público. Se estudiaron unas técnicas para reforzar las posibilidades de los miembros de una organización, entre las que figuran la busca de aliados, dentro o fuera del Estado, y que las organizaciones actúen unidas. También se destacó la necesidad de promocionar sistemáticamente el equipo director.

45. La educación y la formación fueron dos de los temas que surgieron repetidamente en los debates acerca de la creación de instituciones. Estas actividades de formación exigen no solamente personal de plantilla sino también la aportación de los voluntarios. Entre las opciones propuestas figuran:

- intercambio de personal,
- compartir experiencia y las buenas prácticas,

- contratación de expertos,
- compartir los conocimientos entre las organizaciones.

En el debate entablado se admitió que no debía olvidarse tampoco la educación, formación y promoción de la junta rectora.

46. Entre otros elementos fundamentales de la creación de instituciones figuraban también:

- consultas,
- la necesidad de comprender mejor la labor de planificación,
- la creación de un buen sistema de relaciones públicas o comunicaciones en la formulación de una política clara de captación de fondos,
- la gestión financiera básica y la comercialización e informatización.

47. Partiendo de la base de que las relaciones entre el Estado y las ONG constituyen un ingrediente crucial de la democracia, se hicieron las sugerencias siguientes encaminadas a reforzar la comprensión mutua:

- mejora de la educación de los gobiernos centrales y locales en cuanto a la naturaleza de las organizaciones, sus necesidades y la manera de colaborar con eficacia,
- los gobiernos deberían crear el clima necesario para que los grupos de presión se consideren como un elemento importante de la democracia, entre los que figuran las ONG con objetivos constructivos, haciéndose portavoces de los que no pueden expresar su opinión.

Recíprocamente,

- también sería útil la educación de las ONG en los métodos del gobierno,
- para que las críticas de las ONG parezcan justas, aquéllas deberían tratar de admitir tanto lo bueno como lo malo de las actividades estatales.

B. Peligros de la creación de instituciones

48. Con muy pocas excepciones, los participantes convinieron en que la financiación extranjera puede ser esencial para la existencia de las ONG, debido a las condiciones socioeconómicas prevalecientes en tiempos de transición.

49. Entre los peligros que entraña la creación de instituciones figuran la dependencia, y más concretamente la dependencia financiera, de fuentes privadas y oficiales. El dilema que puede plantearse en la captación de fondos es el de que se cree una dependencia de las fuentes externas.

50. Para mantener su independencia y evitar distorsiones en los objetivos y trabajos de las ONG, se propuso la diversificación de las fuentes de financiación. Sin embargo, se admitió que la escasez de fuentes alternativas de fondos en economías débiles dejan pocas opciones a las organizaciones que necesitan una financiación garantizada a largo plazo para la realización de proyectos sostenibles.

51. Se dijo que al abordar los problemas mencionados la actitud fundamental es la franqueza; franqueza hacia los miembros de la organización y las personas destinadas a beneficiarse de sus actividades, en cuanto a la procedencia del dinero, y franqueza en las relaciones entre el donante y el recipiente, para evitar propósitos ocultos.

52. Los participantes destacaron la necesidad de que las ONG no pasen de un tema de moda a otro, sino que traten de desarrollar una influencia permanente para influir en actitudes y ambientes, con el fin de modificar las causas de los problemas que tratan de combatir.

VII. FORMACION DE REDES

53. Se convino en que la "descentralización" y "pluralismo" son dos importantes conceptos en la creación de una sociedad civil abierta y en la creación de ONG. Cuando las organizaciones están muy descentralizadas existe, evidentemente, la necesidad de que se comuniquen entre ellas. Análogamente, para poder aprovechar las ventajas del pluralismo, tiene que haber algún dispositivo para poder compartir los resultados de estos diversos experimentos.

54. Se dijo que las redes constituyen un medio para compartir y ganar acceso a la información técnica tan necesaria sobre campos determinados en los que puede trabajar una organización. Las redes pueden también ofrecer la posibilidad de estudiar la tecnología disponible cuya utilización no sea inmediatamente rentable, a menos que la actividad pueda vincularse a una amplia comunidad de organizaciones.

55. Las redes pueden también constituir un medio para que una persona compruebe que su labor en la ONG es importante y para conferir un sentimiento de solidaridad, especialmente en períodos en que el medio circundante no reciba con toda cordialidad la labor de estas organizaciones.

56. Las redes pueden contribuir también a la formación de un consenso entre grupos que abordan un conjunto de temas o demandas comunes. En este contexto, la red puede contribuir al acercamiento de las personas que laboran por un objetivo común determinando cuáles son sus prioridades y cuáles deberían ser sus enfoques.

57. Las redes pueden aumentar la eficacia de las ONG al ejercer su influencia sobre una serie de procesos, como por ejemplo en el proceso de formulación de marcos, la elaboración de la constitución, así como las leyes fundamentales que afectan al sector civil. Análogamente, las redes pueden ser útiles en

asesorar sobre una serie de asuntos programáticos en los que trabajan las organizaciones de la sociedad civil. También pueden constituir un vehículo para ganar acceso a la financiación de fuentes oficiales locales, ayuda bilateral extranjera y donantes o fundaciones multilaterales.

58. Las redes pueden servir para alertar sobre las crisis que se avecinan. También pueden contribuir a atraer recursos del exterior, no solamente recursos financieros, que son necesarios para responder rápidamente a los problemas de violaciones de derechos humanos, sequía o hambruna, por ejemplo.

VIII. OBSERVACIONES FINALES

59. Los participantes reconocieron implícitamente la interdependencia entre el respeto a los derechos humanos, una sociedad civil abierta y la existencia de una democracia bien establecida, y están unánimemente de acuerdo sobre el valor de una sociedad civil organizada para el proceso democrático.

60. La existencia de unas ONG que funcionen debidamente constituye ya de por sí la prueba de que existe un respeto, aunque sea mínimo, por unos derechos humanos tan fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Algunas ONG tienen fijadas expresamente entre sus tareas la defensa de otros aspectos de los derechos humanos, por lo que son importantes promotoras del respeto a dichas normas.

61. En períodos de transición a la democracia es imperioso contar con unas organizaciones que defiendan los derechos básicos de la persona, es decir, los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, las limitaciones de los gobiernos, así como de las ONG constituyen barreras a la creación de las condiciones óptimas para que dichas organizaciones surjan en períodos de grandes cambios políticos y sociales.

62. Para asegurar el progreso continuo de la democracia, es condición previa que los gobiernos no solamente permitan la creación de las ONG sino que la faciliten.
