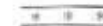


El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en el contexto internacional

Peter J. Spiro

***E**l período en el cual el Estado nación se erigió como actor exclusivo de las relaciones internacionales ha quedado atrás, saltando a la escena mundial una multiplicidad de nuevos agentes, entre los que se cuentan, en una posición privilegiada, las Organizaciones No Gubernamentales. El presente artículo se orienta a analizar su papel en el contexto de las instituciones y la toma de decisiones globales, sin perder de vista las reservas que se levantan respecto de su representatividad y nivel de democratización interno¹.*



CADA VEZ SE VUELVE MÁS DIFÍCIL utilizar la palabra "nosotros" en el contexto de los asuntos internacionales. Hasta hace poco se utilizaba para referirse a aquellos que compartían la pertenencia de quien hablaba a un Estado-nación en particular. Pero en el contexto de la posguerra fría tal pertenencia ya no define necesariamente los intereses, ni menos aún la fidelidad del individuo a nivel internacional. Los contactos transnacionales a todos los niveles de la sociedad, multiplicados de manera significativa, no sólo han

resultado en una mayor conciencia del contexto global, sino también han generado nuevos puntos comunes de identidad que trascienden los límites nacionales y desafían a los gobiernos a nivel de las lealtades individuales.

Los defensores del medio ambiente, activistas de derechos humanos, mujeres, niños, defensores de los derechos de los animales, los discapacitados, homosexuales y los indígenas, han adquirido un carácter internacional, siguiendo el ejemplo puesto hace tiempo por las organizaciones

II TRIMESTRE 1995

religiosas y el movimiento obrero. Estos grupos han desarrollado claras agendas a nivel global, y bajo la forma de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), trabajan de manera cada vez más compleja en la lucha por sus intereses en instituciones internacionales.

Las ONGs han emergido como movilizados primarios en un amplio espectro de asuntos globales, concretando proyectos, movilizándolo a sectores de la población hacia la obtención de resultados buscados, y vigilando su cumplimiento, como si se tratara de una nueva fuerza policial a nivel mundial. Podría argumentarse que los regímenes internacionales que protegen los derechos humanos y el medio ambiente no llegarían a nada concreto si no fuera por la presión inicial y continua de las ONGs; ello presagia una nueva ola de normas menos desarrolladas pero emergentes que reconocen la existencia de otros importantes intereses y agrupaciones no nacionales. De la misma manera, la comunidad corporativa se reafirma a nivel internacional, por lo general en contraposición a la comunidad del interés público global. El fenómeno tiene incluso su paralelo secreto en el mundo de las organizaciones criminales internacionales.

Por supuesto que en algunos lugares el nacionalismo se ha reafirmado a sí mismo, frecuentemente con resultados desagradables. Pero incluso tal resurgimiento ha representado ganancias para las ONGs, particularmente donde el nacionalismo ha debilitado o destruido las estructuras estatales. Los gobiernos de muchos de los nuevos países de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, por ejemplo, mantienen sólo un control parcial de su propio territorio, creando oportunidades sin precedentes para que las ONGs se conviertan en proveedores de servicios e instrumentos de la sociedad civil, tal como lo ha documentado recientemente Lester Salzman en *Foreign Affairs*^{1A}. A nivel de las instituciones internacionales, el número cada vez mayor de representantes gubernamentales menos poderosos hace que, comparativamente, las ONGs parezcan más importantes. Es casi como si el mundo hubiera llegado a un cierto tipo de neomedievalismo en el que las instituciones y fuentes de autoridad son múltiples. Así como el líder de los *Knights Templars* o el de la orden franciscana adquirieron un gran poder, solamente inferior al de los príncipes más poderosos, el secretario general de Amnistía

Internacional y el director ejecutivo de la Royal Dutch Shell tienen un peso más grande en el escenario internacional que el que tienen los dirigentes de Moldova, Namibia o Nauru. Puede que el Estado no esté muy listo para extinguirse, pero ya no es lo que era antes².

Sin embargo, al tiempo que las ONGs y las comunidades que ellas representan emergen como actores internacionales serios, su impacto no se refleja de manera adecuada en la legislación internacional o en la estructura formal de las instituciones internacionales. De conformidad con la doctrina de soberanía y su concepción del Estado como exclusiva unidad constructora de las relaciones internacionales, las organizaciones

mundiales han dado muy pocos pasos en el reconocimiento formal de la importancia de las comunidades no estatales, y las ha mantenido la mayoría de las veces como simples cuerpos intergubernamentales. Puede haber llegado la hora de reexaminar esta política de exclusión. Llevar a las ONGs con más decisión al seno de las instituciones internacionales, en las Naciones Unidas (ONU), organizaciones regionales, organismos que hacen tratados, instituciones financieras internacionales (IFIs), así como a los organismos del comercio mundial, puede afianzar la legitimidad de tales entidades y promover una mayor responsabilidad por parte de las mismas ONGs.

Las nuevas aperturas mundiales y el ascenso de la ONGs.

LAS ONGs NO SON NUEVAS EN EL ESCENARIO mundial o en las organizaciones internacionales. Durante alguna época la Iglesia Católica ensombreció a sus rivales seculares y sigue siendo hasta el presente el actor no estatal más importante, lo mismo que el único ampliamente aceptado como una entidad soberana. El establecimiento de la Sociedad Anti-esclavista Británica y Extranjera en

1838 signó la aparición de la primera ONG moderna. El movimiento obrero tuvo grandes aparatos internacionales durante la primera parte de este siglo, como lo tuvo también el capital internacional, y ambos adquirieron representación formal en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las ONGs de los trabajadores y capitalistas, lo mismo que

1/ *The Washington Quarterly*, invierno 1995

1A/ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs* 73 (julio-agosto 1994), pp. 109-122. Como lo señaló Samuel Huntington hace más de veinte años, las organizaciones transnacionales no pueden prosperar sin un acceso físico. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics* 25 (abril 1993), pp.333-368.

2/ Con respecto a la creciente e innegable disminución de la autoridad del Estado, ver Pierre Hassner, "Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order", *Survival* 35 (verano de 1993), pp.49-65; y Ronnie D. Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium* 21, No.3 (1992), pp.389-420.

aquéllas con experiencia en campos tales como legislación internacional, transporte, comunicaciones, agricultura y salud, fueron participantes bienvenidos en los procesos de toma de decisiones de la Liga de las Naciones. En algunos casos votaron y firmaron instrumentos de la Liga (tal como lo hizo la Cámara de Comercio Internacional en varias instancias). En la conferencia de San Francisco en 1945, los representantes no gubernamentales desempeñaron un papel fundamental en intercalar el tema de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Pero la extrema polarización resultante de las superpotencias en los años 50 y 60 marginaron efectivamente a las ONGs, por lo menos en la medida en que tales organizaciones hubieran podido constituir una tercera fuerza significativa.

La fundación de Amnistía Internacional en 1961 sentó la piedra angular de la comunidad independiente y poderosa de las ONGs de hoy en día. Auténticamente transnacional y no alineada, esa organización no hizo concesiones en lo que respecta a la defensa de los derechos de los individuos en contra de los derechos tradicionales de los soberanos, ni tuvo miedo de confrontar a los Estados por sus acciones en contra de los derechos humanos. El Fondo Mundial de la Vida Salvaje (WWF), establecido también en 1961, desempeño un papel similar en la protección del

medio ambiente, como lo hicieron otros grupos en asuntos relativos a los refugiados, el control del crecimiento de la población, la no proliferación de armas y el desarrollo económico.

En sus inicios, grupos tales como Amnistía Internacional y la WWF tendieron a ser de carácter elitista, en buena medida como lo fueron muchos de sus precursores de la Liga. Ellos proclamaban que poseían autoridad moral o experiencia técnica, pero no un amplio respaldo, y su número era limitado. Una creciente conciencia de los asuntos internacionales (coincidente con la desconfianza en las élites políticas, dentro o fuera del gobierno), ha transformado a muchas de las ONGs en organizaciones representativas que al menos pretenden actuar a nombre de sus miembros, lo mismo que del bien común a nivel global. Estas organizaciones cuentan con el respaldo no sólo de autoridad moral sino también de la capacidad de movilizar a grandes e influyentes segmentos del público a nivel internacional, mediante instituciones tanto nacionales como internacionales. Amnistía Internacional y la WWF tienen un número de miembros superior a 1 y 3 millones respectivamente; Greenpeace dice tener 4,1 millones. Otros grupos, tales como Salvación de los Niños Internacional (Save the Children International), el Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, el Observador de los Derechos Humanos (Human

Rights Watch), el Comité de los Abogados para los Derechos Humanos, la Organización de las Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (dirigido por Bella Abzug), y la Comisión Internacional de Derechos Humanos de los Homosexuales y las Lesbianas pueden poseer pocos miembros formalmente, pero cuentan con una gran capacidad de movilización y con un amplio respaldo y simpatía. Continuamente, los miembros de las ONGs se unen en coaliciones con propósitos específicos, tales como las redes de acción en torno al clima, los pesticidas y la selva húmeda³, y con frecuencia encuentran fuertes aliados en los institutos de investigación (el Instituto de Recursos Mundiales constituye un ejemplo notorio), que a su vez figuran como actores no gubernamentales, especialmente en asuntos con un contenido técnico significativo. La Unión de Asociaciones Internacionales reconoce alrededor de 14.500 ONGs a nivel mundial, de las que más de 5.000 poseen estructuras basadas en membresía.

Esta explosión de actividad no gubernamental refleja la significativa y creciente permeabilidad de las fronteras nacionales, así como las mejoras en las comunicaciones

que ha permitido que individuos dispersos territorialmente desarrollen agendas y objetivos comunes a nivel internacional. Tanto las publicaciones vernáculas como la "revolución lexicográfica" sentaron las bases del moderno nacionalismo, mediante la materialización de la cohesión social y cultural vertical en una base territorial⁴. Las comunicaciones modernas dependen cada vez menos en la localización geográfica; el aumento en los viajes, el facsímil, y quizás lo más importante, Internet, han creado la posibilidad de una cohesión que no se encuentra ligada al territorio. Si las agrupaciones nacionales son comunidades en el sentido de que la nación siempre es concebida como una "sociedad horizontal y profunda", las afinidades no nacionales de hoy en día tienen al menos en ellas mismas la posibilidad de evolucionar hacia comunidades de naturaleza similar. Al suministrar un soporte institucional de la misma manera que los Estados han acomodado al nacionalismo, las ONGs son los beneficiarios inevitables de la emergencia de las nuevas comunidades globales.

Pero las ONGs también se han beneficiado de un contexto internacional más condescendiente con los

³ Sobre el fenómeno de las redes de ONGs, ver David Ronfeldt y Cathryn L. Thorup, "North America in the Era of Citizen Networks: State, Society, and Security", Informe RAND/Fundación Ford (Santa Mónica, California, agosto 1993).

⁴ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (Londres, Verso, 1991). Ver también Lipschutz, "Reconstructing World Politics", p.391.

vínculos no nacionales, así como de un cambio de énfasis de los asuntos de seguridad, en los que la lealtad nacional es primordial, hacia los llamados asuntos globales, en los que dicha lealtad carece de importancia. "Si ya no existe la guerra fría, ¿qué significa ser estadounidense?", se lamenta el Conejo Angstrom de John Updike, cuando se enfrenta al desordenado nuevo mundo. La difusión de la rivalidad internacional y las perspectivas decrecientes de que se presente el conflicto armado e ideológico (al menos en el mundo democrático), han diluido el significado y la intensidad de las identidades nacionales, permitiendo que otras identidades pasen a un primer plano. Dichas identidades están basadas en características inmutables, posición social o económica o sistema de creencias. Esto no significa que el conflicto en términos nacionales haya dejado de existir. Ello no ha sucedido ni siquiera en el mundo democrático, en especial en los

tratos económicos con las sociedades menos abiertas de Asia. Un vistazo a las llamadas "zonas de conflicto"⁵ nos recuerda la ferocidad potencial del nacionalismo. Pero, en términos generales, hay más campo para la profesión de identidades no nacionales en un mundo que ya no se ciñe a las pruebas de lealtad de la guerra fría⁶.

Por otra parte, la naturaleza de los asuntos globales brinda una mayor receptividad a la influencia de las ONGs. En asuntos tradicionales de seguridad, la toma de decisiones estaba altamente centralizada. En esencia, los Estados disfrutaban de una autoridad absoluta sobre las armas con poder significativo de destrucción. Las ONGs promotoras del desarme pudieron haberse jactado de contar con un numeroso y enérgico grupo de seguidores y haber influido los procesos políticos mediante las técnicas tradicionales de la protesta social. Pero hubo muy pocas oportunidades para la acción no

gubernamental directa, en la medida en que las ONGs no tenían acceso al poder, por no decir a las armas mismas.

Por el contrario, en asuntos tales como derechos humanos y medio ambiente, las ONGs han tenido la capacidad para actuar de manera directa e independiente. El diseño de la política exterior por "hombres inteligentes" ya no es la norma⁷. En la medida en que las armas han perdido su valor, ha aumentado la importancia relativa a nivel internacional de ejercer influencia sobre los medios de comunicación, del dinero (procedente no sólo de las corporaciones, sino también de las fundaciones y de activistas adinerados tales como George Soros), de la habilidad para recolectar, ordenar y diseminar información, así como de los clamores de representatividad. Las ONGs poseen amplios activos colectivos de cada uno de los factores anteriores, sobrepasando claramente a los de muchos Estados.

Los toques de alarma dados por Amnistía Internacional y por otros grupos de vigilancia, y amplifi-

cados por la prensa, son significativos incluso cuando no logran una respuesta por parte de los gobiernos. A manera de ejemplo, cuando encontraba resistencia en las capitales nacionales, la coalición internacional de grupos anti *apartheid* recurría a las autoridades locales y a sus grandes fondos de adquisiciones y de pensiones para comprometer a Pretoria en una campaña que hacía que la política federal de Estados Unidos se volviera casi irrelevante⁸. Los grupos en pro de los derechos contemplan una estrategia similar con respecto a China, presionando a las compañías para que adopten voluntariamente códigos de compromiso afines a los Principios Sullivan (hasta ahora, éstos han sido acogidos por Reebok, Timberland y Levy-Strauss), frente al telón de fondo de una posible acción directa más compartida⁹.

En lo que respecta al medio ambiente, el grupo Conservación de la Naturaleza (con bienes de \$915 millones de dólares y un presupuesto anual muy por encima de los \$100 millones) innovó por su cuenta tales mecanismos como

5/ Max Singer and Aaron Wildavsky, *The Real World Order* (Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1993).

6/ Miroslav Nincic señala: "Como regla general, entre menos benigna sea la percepción que se tenga de la sociedad global y entre más se considere que el carácter internacional está marcado por una lucha anárquica por el poder entre naciones, menos tolerante es la percepción del pluralismo doméstico y la participación popular en las relaciones internacionales". Nincic, *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political Realism* (New York, NY.: Columbia University Press, 1992), p.6.

7/ Michael Clough, "Grass-Roots Policymaking: Say Good-Bye to the 'Wise Men'" *Foreign Affairs* 73 (enero-febrero de 1994), pp.2-7. Como Jeane Kirkpatrick ha observado, "las relaciones internacionales ya no pueden ser manejadas solamente por la élite exclusiva...la democratización de las relaciones internacionales ha tenido lugar hasta un punto verdaderamente importante". Citada en Barbara Crossette, "A Warrior, a Mother, a Scholar, a Mystery", *The New York Times*, agosto 17, 1994, p.C-7.

8/ Peter J. Spiro, "Taking Foreign Policy Away from the Feds", *The Washington Quarterly* 11 (invierno de 1988), pp.191-203. Para un estudio de caso sobre el impacto de la defensa de los derechos humanos por parte de las ONGs, ver Dathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization* 47 (verano de 1993), pp.411-442.

9/ Para una detallada descripción sobre posibles acciones de las corporaciones en el contexto del comercio con China, ver Diane F. Orentlicher y Timothy Gelatt, "Public Law, Private Actors: The Impact of Human Rights on Business Investors in China", *Northwestern Journal of International Law and Business* 14 (otoño de 1993), pp.66-129. Los activistas también han obtenido recientemente el retiro de dos importantes compañías petroleras estadounidenses de Burma.

los swaps de deuda por naturaleza, mediante negociaciones directas con los gobiernos del sur. Antes de que la ley reglamentara la protección de los delfines en la producción de atún enlatado, una campaña en ese sentido había logrado capturar el 95% de ese mercado. Una alianza de índole comercial-ambiental, el Consejo de Administración Forestal, está estableciendo los patrones para desarrollar "madera verde" que

explotará de una manera similar unos mercados con conciencia ambiental, con el fin de poner en acción prácticas sostenibles para cultivar árboles. En 1992 las ONGs suministraron \$8.300 millones de dólares en ayuda a los países en desarrollo, lo que representó un 13% de la ayuda para el desarrollo a nivel mundial. Garantizar la acción de los gobiernos ya no es siempre fundamental.

Canales de influencia institucional

ESTOS DOS FACTORES GENERALES que se encuentran detrás del crecimiento de las ONGs: la existencia de identidades no nacionales cada vez más notorias y la posibilidad de emprender acción directa, podrían venir juntas al nivel de las organizaciones internacionales. En esta

esfera, las difusas nociones sobre un gobierno piramidal para el mundo han dado paso al objetivo más realista de una gobernabilidad global institucionalmente descentralizada. El fin que se persigue no es conformar un super Estado, sino más bien establecer regímenes multilaterales que creen normas, y,

en últimas, algún tipo de orden constitucional global. Este orden ya pone límites a la acción del Estado en el contexto de los derechos humanos y de la protección ambiental, y se encuentra en posibilidad de ejercer mucho poder en otras áreas. La mayor parte de este proceso de creación de regímenes está teniendo lugar dentro de instituciones multilaterales, incluyendo los órganos más destacados de las Naciones Unidas y las conferencias mundiales *ad hoc*, que se han convertido en un recurso permanente en el escenario global, y que por sí mismas se convierten con frecuencia en instrumentos de gobernabilidad global¹⁰. El contexto es entonces muy favorable para el fortalecimiento de las ONGs.

En una tradición que se remonta a la Conferencia de Desarme Mundial de 1932, las cumbres intergubernamentales, orientadas a tratar determinados asuntos se ven ahora ensombrecidas de manera uniforme por los foros no oficiales y paralelos de las ONGs, y son precedidas por reuniones de comités preparatorios, en las cuales también figuran dichas organizaciones. Con el estímulo y entusiasmo del organizador Maurice Strong, más de 4.000 individuos en representación de cerca de 1.400 ONGs fueron acreditadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992; un foro global paralelo atrajo a

otras 25.000 personas, procedentes de 167 países. La ONGs hicieron una presentación igualmente importante en la conferencia mundial de derechos humanos en Viena y en la conferencia sobre población de El Cairo en 1994. Conferencias paralelas se realizaron también en la cumbre de Copenhague sobre desarrollo social y se planean para la conferencia de Beijing sobre la mujer.

La participación de las ONGs en estas instituciones *ad hoc* para establecer patrones no ha sido regida por procedimientos uniformes. Además de recorrer los pasillos proverbiales de la misma manera que los intereses domésticos hacen cabildeo en el Congreso, las ONGs se las han arreglado para incursionar ellas mismas en contextos de toma de decisiones, de tres maneras diferentes. Volviendo tan atrás como a la conferencia que llevó a la Paz de París, a la que el líder obrero Samuel Gompers acompañó al presidente Woodrow Wilson, los líderes no gubernamentales han sido incluidos en delegaciones nacionales. Esto se ha convertido en un fenómeno de rutina, en el que los representantes de las ONGs aparecen como "miembros públicos" en las delegaciones nacionales de negociación (la mayoría occidentales) en foros multilaterales, en especial en el contexto del medio ambiente. (Más de una docena de tales miembros fueron incluidos en la delegación de Estados Unidos a Río, como

10/ Un ejemplo de ello son los enfoques internacionales del medio ambiente. Si bien la claridad de su declaración de principios se quedó sólo en intención, la conferencia mundial de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente humano es generalmente reconocida como un momento fundamental en los esfuerzos de protección internacional del medio ambiente. Esta conferencia colocó de manera permanente tal asunto por encima del horizonte de la política internacional. De ella surgió una institución todavía existente (el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas). A continuación de esta conferencia vinieron unos tratados "marco", débiles, pero más enfocados, que a su turno están siendo completados con regímenes regulatorios específicos. La misma Convención de Viena de 1985 sobre Protección de la Capa de Ozono no estipuló ninguna obligación, pero los protocolos de Montreal de 1987 y las reformas subsiguientes proscribieron por completo para 1996 los clorofluorocarbonos (CFCs) y otras sustancias destructoras del ozono. El régimen cubre a 132 signatarios, con una población total de 4.700 millones de personas. Entre 1987 y 1991 el consumo global de CFCs se redujo efectivamente en la mitad. Es probable que un proceso similar de desarrollo ocurra con las convenciones sobre biodiversidad y cambios climáticos firmadas en Río. Sobre el proceso por el cual se endurecen progresivamente los llamados regímenes de "ley blanda", ver Peter M. Haas, "Evolving International Law: Changing Practices of National Sovereignty," en Nazli Choucri, ed. *Global Accord: Environmental Challenges and International Responses* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1993), pp.401-430.

también lo fueron en las reuniones del comité preparatorio que llevaron a la cumbre. Los dirigentes de las ONGs constituyeron más de la mitad de la delegación estadounidense a la conferencia de El Cairo. Esto podría considerarse como un desarrollo favorable, en la medida en que promueva la transparencia y permita a las ONGs tener una expresión de la cual carecerían si no fuera así. Sin embargo, se cierne el peligro inevitable de la cooptación, lo cual explica el rechazo justificado y razonable por parte de los grupos de derechos humanos para aceptar tales invitaciones.

Las ONGs han participado también en diversos grupos de trabajo constituidos informalmente en torno al desarrollo de regímenes protectores, en especial cuando los funcionarios que los presiden simpatizan con los proyectos. La Convención sobre los Derechos de los Niños, (recientemente firmada por el presidente Clinton para su país), por ejemplo, fue el resultado de un grupo de trabajo en el que los representantes de la organización Salvar a los Niños Internacional y otras ONGs desempeñaron un papel fundamental en el proceso de diseño. La Declaración de Estocolmo de 1972 y la Convención sobre Biodiversidad de 1992 fueron el resultado de proyectos elaborados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Los pueblos indígenas gozan de una representación directa fundamental en el trabajo de la

Comisión de Derechos Humanos encaminado a hacer una declaración que contemple sus derechos en la legislación internacional. En una conferencia preparatoria de la Comisión Económica para Europa en Bergen, celebrada en mayo de 1990, a los delegados de cinco sectores previamente designados (juventud, sindicatos, industria, ciencia y organizaciones voluntarias) se les confirió derechos de participación plena durante la fase de trabajo y los dirigentes de las ONGs se desempeñaron como vicepresidentes de las sesiones. Pero la inclusión de estas organizaciones en tales comités *ad hoc* de decisión queda al arbitrio de los jefes y a la actividad permisiva de las delegaciones nacionales, por lo que las ONGs deben proceder con sumo cuidado para preservar unos privilegios que no están contemplados en los procedimientos.

Por último, ocasionalmente se presenta el fenómeno de la captura inmediata de una delegación. Tal como lo anota un abogado de las convenciones y tratados de Greenpeace, la organización ha reconocido el valor que representa incluso un solo Estado pequeño "amistoso" si el representante de este Estado cuenta con entrenamiento científico, está bien informado y es cooperador. Esto se debe a que dicha persona no sólo tiene automáticamente derecho de acceso a los comités y grupos de trabajo, sino que también en los sistemas regidos por un voto por

país cuenta con el mismo poder formal de cualquier otro Estado, sin importar el tamaño de su delegación¹¹.

Los microestados que carecen de los recursos para enviar a sus propios emisarios, en algunos casos han cedido efectivamente su representación a las ONGs, como lo ha hecho la nación isleña de Nauru en el Pacífico en la Convención sobre Dumping de Londres, cediéndole su silla a dos medioambientalistas estadounidenses. Los abogados de la Fundación para la Ley y el Desarrollo del Medio Ambiente Internacional han desempeñado abiertamente papeles influyentes en las delegaciones de varios Estados isleños pequeños. Los éxitos de los grupos industriales en lo que respecta a la captura casi completa de delegaciones también son reconocidos. A manera de ejemplo, la delegación de Estados Unidos a las reuniones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones a veces ha sido conocida como la "delegación de Motorola". Si bien es cierto que tal infiltración le permita a algunas ONGs selectas un acceso directo a los foros de toma de decisiones, para algunos gobiernos constituye algo semejante a un fraude. La influencia de las ONGs no debería depender de la posibilidad de que

algunos de ellos se congraden mejor con los representantes de los Estado-naciones.

Pero la situación no resulta mucho mejor en los organismos establecidos de las Naciones Unidas que en los cuerpos constituidos *ad hoc*. La misma Carta de esta institución, en su artículo 71, permite al Consejo Económico y Social (ECOSOC) "establecer arreglos convenientes de consultoría con organizaciones no gubernamentales", y las ONGs han contado con algunos privilegios formales en este Consejo, a la luz de una resolución de 1968 que les otorgó el *estatus* poco cómodo y ahora anacrónico de "organismos consultivos"¹². Si bien este Consejo permite que grupos más estables, tales como la Cámara Internacional de Comercio, se sienten a discutir con los delegados nacionales y hagan afirmaciones en las sesiones plenarias, en la práctica este *estatus* consultivo no ha representado mucho más que a la obtención de pases de acceso y privilegios de palabra de fotocopiado. Actualmente novecientos setenta y ocho ONGs cuentan con *estatus* consultivo, en contraste con un número de noventa en 1949.

Las ONGs han hecho recientemente importantes incursiones en el cada vez más importante campo

11/ Kevin Stairs y Peter Taylor, "NGOs and Legal Protection of the Oceans," en Andrew Hurrell y Benedict Kingsbury, eds., *The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions* (Oxford: Clarendon Press, 1992), p.130.

12/ Ver la Resolución 1296 del Consejo Económico y Social (XLIV) (1968).

de los IFIs (instituciones financieras internacionales), especialmente influyendo sobre los gobiernos donantes. El Banco Mundial ha mantenido un comité de conexión con las ONGs desde 1982, y más recientemente estableció un panel para inspección independiente, mediante el cual estas organizaciones podrán tener acceso a la revisión del cumplimiento de las políticas por parte del banco. A pesar de que los IFIs cuentan con políticas bastante abiertas de información, estas instituciones siguen siendo poco transparentes y un objetivo un tanto frustrante para la acción de las

La lucha por el reconocimiento

LAS VÍAS DE ACCESO QUE EXISTEN ACTUALMENTE permiten esperar que la influencia de las ONGs se sienta, al tiempo que existe una comprensión cada vez mayor de que estas organizaciones deben integrarse en una mejor forma a los procesos de toma de decisiones. En términos concretos, es probable que tal influencia crezca en la medida en que las ONGs logren movilizar a sus miembros con una efectividad cada vez mayor a nivel internacional. La legislación internacional debe modificarse para reflejar y proteger esta faceta de la nueva dinámica política global, con el fin de afianzar la legitimidad de las instituciones globales. La revisión de este sistema de *estatus* consultivo que ahora adelanta el

ONGs. Además, los IFIs se han quedado muy rezagados en reconocer incluso la relevancia del medio ambiente y de otros factores de desarrollo humano para sus prácticas de préstamos. Algunas ONGs han saludado el aniversario de Bretton Woods con el lema "Cincuenta años es suficiente". La comunidad de estas organizaciones está particularmente molesta con el fracaso de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio en cuanto al establecimiento de algún tipo de participación pública en la nueva Organización Mundial de Comercio.

Consejo Económico y Social puede suministrar una oportunidad apropiada para expandir los mecanismos mediante los cuales las ONGs interactúan con el sistema de las Naciones Unidas.

Por supuesto que el carácter esencialmente gubernamental de los cuerpos multilaterales de toma de decisiones seguirá siendo un factor importante de las relaciones internacionales. Los gobiernos siguen representando a las comunidades duraderas (muchos estados-unidenses todavía se identifican a sí mismos como tal en la mayoría de los contextos internacionales) y continúan ejerciendo un control primario sobre las relaciones internacionales.

Tampoco se trata de que la representatividad de las ONGs,

especialmente en un análisis detallado, se encuentre más allá de cualquier duda o sospecha. Las conferencias mundiales afrontan invariablemente el problema de los INGs (individuos no gubernamentales) y de los ONGOG (organizaciones no gubernamentales organizadas por el gobierno). De otro lado, sólo muy pocas de las ONGs más grandes son democráticas desde un punto de vista operacional, en el sentido de que los miembros elijan a los funcionarios o escojan la política que debe adoptarse en asuntos particulares (Amnistía Internacional y el Club de la Sierra constituyen excepciones notorias). Se puede argüir que es el dinero y no los miembros quien determina la influencia, y con mucha frecuencia este dinero representa el apoyo de las élites centralizadas, tales como las principales fundaciones, más que el de las verdaderas organizaciones de base.

Sin embargo, tal como se presentan hoy en día, la mayor parte de las instituciones internacionales son completamente antidemocráticas en términos formales. En la Asamblea General y otros organismos de las Naciones Unidas el diminuto San Marino, con una población de 23.000 habitantes tiene el mismo voto que China, con 1.170 millones. Los diez miembros más pequeños de las Naciones

Unidas tienen una población total menor que la de Washington DC. La continua proliferación de naciones pequeñas sólo sirve para aumentar la distorsión representativa de organismos tales como la Asamblea General¹³, una distorsión que de por sí se hace mayor con la presencia de gobiernos que ni siquiera pretenden representar democráticamente a sus súbditos.

Si los números constituyen el punto de referencia de la legitimidad, las ONGs pasan la prueba fácilmente. Sin importar qué tan imperfectos sean los mecanismos de representación, las ONGs dedicadas al medio ambiente y a los derechos humanos hablan colectivamente por un número muchas veces mayor de personas que las que representan incluso Estados de tamaño mediano en las Naciones Unidas y, en ese sentido, incluso unas ONGs que tengan un carácter muy limitado superarían a los microestados. Los miembros de estas organizaciones se mantienen atentos a los principios generales de éstas y en algunos casos, a sus políticas específicas. (Solo se necesita volver la vista al ejemplo de Estados Unidos, en donde la Unión Americana de Libertades Civiles perdió a miles de sus miembros como resultado de su intervención a nombre del grupo nazi Skokie). Con frecuencia la

13/ De acuerdo con un estimativo, el número de Estados puede aumentar del actual de 200 a más de 500, debido a los cada vez más exitosos movimientos separatistas nacionales. Ver Bob Davis, "Growth of Trade Binds Nations, but It Also Can Spur Separatism," *Wall Street Journal*, junio 20, 1994, p.A-1.

obtención de fondos es el resultado del éxito y no al contrario, y la mayor parte de los recursos financieros de las ONGs proceden de las contribuciones de sus miembros.

Sin embargo, el reconocimiento formal de actores no gubernamentales contaría con importantes precedentes. La OIT, única innovación institucional sobreviviente de la era de la Paz de París y de la Liga de las Naciones, opera bajo una estructura tripartita en la que los gobiernos, trabajadores y empleadores tienen poder de voto en una proporción de 2:1:1. (La OIT es considerada como una de las más exitosas organizaciones internacionales; no es una coincidencia que la UNICEF, que también trabaja ampliamente con las ONGs, sea otra de éstas). Esta estructura ha sido ha sido replicada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), donde los representantes de las empresas y de los trabajadores constituyen los cuerpos consultores que son atendidos en la práctica a nivel ministerial; además, la conformación con dirigentes del medio ambiente de un tercer cuerpo directivo no estatal de la OECD es inminente. Sir Geoffrey Palmer, antiguo primer ministro de Nueva

Zelanda, ha propuesto la creación de un Consejo para la Protección del Medio Ambiente de las Naciones Unidas, que sea tripartita, con representantes del gobierno, las empresas y las organizaciones del medio ambiente¹⁴. El modelo de la OIT podría ser transplantado fácilmente a otros contextos en los que las comunidades primarias no estatales están bien definidas y hayan alcanzado algún nivel de representatividad.

En el contexto de las conferencias mundiales, los foros intergubernamentales podrían destinar un determinado número de sillas para cada una de estas comunidades ("grupos principales", en el lenguaje de la Agenda 21 de Río). Ese número, aunque pequeño, debe ser lo suficientemente grande como para que refleje la diversidad existente entre las ONGs y sus miembros. Una vez acreditadas con criterios flexibles por una oficina del secretariado, las ONGs deben entonces tener la posibilidad de decidir la composición de esta representación. Aunque no tengan un corte democrático, esta práctica probablemente resultaría en la selección de un liderazgo institucional legítimo y efectivo para conducir los esfuerzos de las ONGs en los foros de toma de decisiones¹⁵.

Sin importar qué tan visionario

pueda parecer el proceso anteriormente señalado, es claro que no se aparta mucho de la práctica reciente. La negociación entre las ONGs y las delegaciones gubernamentales ya se está llevando a cabo por fuera de los canales y los procedimientos regulares. Ha habido significativos éxitos en cuanto a la canalización de los aportes de las ONGs en las conferencias mundiales, entre los cuales el de la Conferencia sobre Derechos Humanos de 1993 es quizás el mejor ejemplo. Se estableció un comité de enlace para supervisar los contactos entre 841 ONGs acreditadas (muchas de ellas del Sur y sin una experiencia previa) y el foro gubernamental; igualmente, se acordó un método de representación proporcional dentro del comité por subgrupos, establecidos de acuerdo con la geografía y con otras características tales como género, edad y discapacidad. Tales grupos pudieron luego elegir sus representantes al comité. (En forma similar, antes de la conferencia de Río un grupo de dirección de ONGs representativas de Estados Unidos que iban a ser incluidas en la delegación del país junto con las principales corporaciones, había establecido el Consejo Industrial Mundial para el Medio Ambiente, con el fin de desarrollar "sociedades políticas" con los gobiernos sobre esta materia). Mediante el comité, la ONGs ejercieron una influencia significativa en la declaración final de Viena, especialmente en cuanto

a su énfasis sin precedentes en los asuntos de los derechos de las mujeres y en su llamado a la creación de una Alta Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de una corte criminal internacional.

El hecho de que las ONGs no fueran incluidas en las sesiones de trabajo de Viena (lo cual recibió una fuerte oposición por parte de China y del Grupo de los 77) probablemente no alteró mucho los resultados. De la misma manera, tampoco parece probable que la inclusión más formal de dichas organizaciones en otras reuniones del mismo tipo determine un cambio fundamental en el balance de poder. Como órganos legislativos, tanto las conferencias mundiales como las instituciones multilaterales existentes operan más mediante la negociación y la búsqueda de altos niveles de consenso, que mediante procedimientos de votación de tipo legislativo. El incremento posterior del 5 o el 10 por ciento al número de participantes, por decir algo, (por encima del gran número de nuevos representantes nacionales de años recientes), no alterará el proceso de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, tal reforma acarrearía beneficios institucionales de importancia. Como está consignado en los términos de referencia para la Comisión sobre Gobernabilidad Global, un factor crucial en cuanto a la efectividad de las organizaciones es la legitimidad que muestren, que está

14/ Geoffrey Palmer, "New Ways to Make International Environmental Law", *American Journal of International Law* 86 (abril 1992), pp.259-283.

15/ Ver "The UN System and NGOs: New Relationships for a New Era", Informe del de la Conferencia de Asuntos de las Naciones Unidas No.25, patrocinada por la Fundación Stanley. Arden House, Harriman, N.Y., febrero 18-20, 1994, pp.25-26.

ligada a la participación y transparencia en sus procesos de toma de decisiones y a la naturaleza representativa de los cuerpos que ejercen autoridad¹⁶.

En la medida en que los individuos se consideren a sí mismos como parte de las comunidades no estatales, la participación formal en los foros intergubernamentales por parte de los representantes de tales comunidades crearía un enlace hacia arriba adicional para la ciudadanía (podría argumentarse que más directo y responsable), en un contexto en el que la representación de tipo parlamentario sigue siendo poco práctica. El logro de mayor equidad mediante mejoras procedimentales haría que la amenaza representada por las instituciones internacionales parezca menor. En este sentido, algún mecanismo que permita la participación formal de las ONGs en la nueva Organización Mundial del Comercio probablemente volvería más difusa la oposición por parte de los activistas de base del medio ambiente y de derechos humanos; de otra manera, la consigna de "GATTzilla" (camarilla del GATT) seguirá resonando.

La institucionalización del papel de las ONGs en los procesos de toma de decisiones a nivel global también fortalecería los

vínculos transnacionales que dichas organizaciones encarnan. Esto también contribuiría a estabilizar las relaciones de gobierno a gobierno, en la medida en que la genuina interdependencia societal disminuye las posibilidades de conflicto nacional incontrolado y apunta hacia el potencial de una paz democrática. Un reconocimiento internacional de las ONGs les proporcionaría un cierto grado de protección con respecto a la persecución por parte de los gobiernos nacionales. De la misma manera, el afianzamiento de la presencia de las ONGs en las organizaciones internacionales contribuiría a generar una mayor transparencia, por cuanto el Estado tendrá menores posibilidades de revertir a los intereses que le son propios, mediante arreglos a puerta cerrada.

Por último, las ONGs mismas se volverán más abiertas y responsables en aquellos lugares en donde sean formalmente incorporadas a la comunidad internacional. Las consecuencias de un mal comportamiento serían mucho más notorias, en una manera similar a la que los equipos deportivos universitarios son suspendidos por actividades impropias de reclutamiento o los equipos de investigación científica están sujetos a una revisión rigurosa por parte de sus pares. En

un incidente reciente, el Consejo de Defensa de los Recursos Naturales pretendió representar a una pequeña tribu amazónica en sus negociaciones con una compañía petrolera de Estados Unidos, en cuanto a sus planes de exploración en la selva húmeda del Ecuador, sin el permiso de la tribu; en consecuencia, esta pretensión fue rechazada¹⁷. Como condición para participar en cualquier organismo de las Naciones Unidas, a las ONGs se les debe exigir su aceptación de un código de conducta que defina sus mecanismos básicos de control. Ello puede implicar una cierta pérdida de independencia, pero tal sería la consecuencia inevitable de un ejercicio responsable del poder.

Por supuesto que a algunos gobiernos les atrae muy poco el fortalecimiento de la participación de las ONGs. En la revisión que efectúa el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre el *estatus* consultivo de estas organizaciones, las delegaciones de China y del Grupo de los 77 se están movilizando para impedir la expansión de la participación de las ONGs, en la misma forma en que estos mismos países fijaron un límite para su participación más completa en Viena y en otros foros. Estos gobiernos tienen una historia de enfrentamientos con ONGs de derechos humanos, y, de manera previsible, interponen la doctrina

de soberanía en defensa de sus posiciones restrictivas en esa materia.

En el corto plazo, aquéllos que se oponen a un fortalecimiento significativo del papel institucional de los actores no estatales pueden prevalecer. Incluso, en la medida en que los gobiernos occidentales (incluido Estados Unidos) exaltan las virtudes de la participación de las ONGs, ellos también tienen intereses soberanos que proteger, por lo que no es muy probable que presionen para que ello se lleve a cabo. Tal actitud podría ser miope. Por un lado, el mundo sería testigo de una repetición de lo sucedido en los años 20, cuando las esperanzas a nivel internacional avanzaron con mayor realidad que la realidad, terminando no en el triunfo del universalismo sino más bien en las profundidades de la división y el conflicto globales. Por el otro, es posible que el mundo, o al menos una parte importante de él, está entrando en una era posnacional en la que los Estados comparten la fidelidad de sus súbditos a entidades no gubernamentales. Si fuera así, unas formas ficticias no podrían preservar un orden que ahora pertenece al pasado, y las organizaciones internacionales que se nieguen a adaptarse a la nueva realidad lo harán afrontando el peligro de su supervivencia como instituciones. ☹

16/ Comisión sobre Gobernabilidad Global, panfleto sin fecha, p.8. La comisión, creada por gobiernos y fundaciones, tiene entre sus miembros a Ingvar Carlsson, Oscar Arias, y Jacques Delors. A finales de 1994 publicó un informe comprehensivo sobre sus hallazgos.

17/ Ver Joe Kane, "Letter from the Amazon: with Speakers from All Sides", *New Yorker*, septiembre 27, 1993, pp.54-79.