

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

**Planteos de reforma de las Naciones Unidas:
Análisis sobre propuestas y logros en torno a
Una mayor participación de las ONGs**

Lidia V. GATTI

Nº 84 (abril-junio 2006)

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)

Prof. Jack Child (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 481421/06

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Publicación propiedad de PROMOPEA

Correo electrónico – E mail: abologna@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

Iniciado en 1985 como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que fue creciendo desde entonces, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina", los cuales también se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación sobre temas de Política Exterior y Relaciones Internacionales.

En 1992 el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina, concretándose en 1994 con la publicación conjunta de la obra "La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato". De la misma manera se logró publicar en 1998 el segundo tomo sobre "La Política Exterior Argentina 1994/1997" y en el año 2001 se publicó el tercer tomo "La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?". Está en prensa el tomo cuarto que estudia la Política Exterior Argentina de la Administración Kirchner.

Desde su origen, el grupo de investigación desarrolló actividades de transferencia de resultados de sus programas y proyectos al medio. En 1996 creó la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario en el ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios con la presencia de graduados de nuestro país, becarios del MERCOSUR, países asociados al mismo y otros países de América Latina y Europa, Programas Mutis y ALFA. La Maestría ha sido categorizada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como B (Muy Buena).

Todo este esfuerzo fue posible gracias a la colaboración de instituciones, funcionarios, académicos y medios de comunicación que permitieron el avance del proyecto inicial.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

PROLOGO

Con este trabajo el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) inicia una nueva línea dentro de su publicación periódica “Cuadernos de Política Exterior Argentina”, que tiene por objetivo hacer conocer las tesis de los graduados en el curso de Maestría en Integración y Cooperación Internacional.

Esta modalidad comienza con el trabajo de tesis de la Magíster en Integración y Cooperación Internacional Lidia Gatti, cuyo título es “Planteos de reforma de las Naciones Unidas: análisis sobre propuestas y logros en torno a una mayor participación de las ONGs”. La directora de tesis fue la Dra. Miryam Colacrai y el jurado estuvo integrado por la Dra. Gladys Lechini, el Magíster Roberto Zampani y el Dr. Osvaldo Iazzetta. La defensa oral se realizó el 1º de noviembre de 2005 y obtuvo la calificación 10 (sobresaliente).

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director

Planteos de reforma de las Naciones Unidas: Análisis sobre propuestas y logros en torno a una mayor participación de las ONGs

Resumen

En el actual contexto de la globalización, la cooperación en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presenta ciertas dificultades. Tanto desde la propia Organización como desde distintas organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y a partir de diversas iniciativas de la sociedad civil, se han venido diagnosticando ciertas deficiencias que la aquejan, y se proponen a la vez determinadas reformas para superarlas. Pero los criterios para enfrentar las inadecuaciones señaladas no son uniformes, dependiendo del punto de vista del actor implicado. Así, desde la sociedad civil en general y desde las ONGs en particular, se señala como prioritaria la problemática del déficit democrático que afecta a la ONU. Ahora bien, las propuestas tendientes a fortalecer la presencia de la sociedad civil son en líneas generales resistidas por los Estados y por los funcionarios de la Organización. No obstante, las ONGs – a partir del status consultivo de que gozan, reconocido por la Carta de San Francisco – han ido progresivamente ganando espacios a través de vínculos oficiales y oficiosos, en tareas operacionales e incluso de formulación de políticas. En este sentido se destaca el aporte de las ONGs en el proceso de establecimiento y puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional, manifestándose como socias indispensables de la ONU en la gobernabilidad global.

Palabras claves: NACIONES UNIDAS – REFORMA – SOCIEDAD CIVIL – ONGs – CORTE PENAL INTERNACIONAL

Approaches to UN renewal: an analysis of proposals and advancements towards a further participation of NGOs

Abstract

Cooperation in the United Nations (UN), in the present time of globalization, is not adequate enough. The UN, different intergovernmental and non governmental organizations (NGOs) and actors of the civil society have contributed to identify the inadequacies and have proposed reforms to overcome them. But the approaches depend on the point of view of any particular actor of the UN System. In this way, the international civil society and more particularly NGOs are primarily concerned about the democratic deficit of the Organization. But, in general, governments and UN staff do not support proposals to strengthen the participation of civil society. Nevertheless, NGOs, based on the consultation arrangements embedded by article 71 of the United Nations Charter, become more and more UN partners - both formal and informal - in the process of deliberation and policy formation as well as in the execution of policies. In this way, NGOs have participated informally during the negotiations towards an International Criminal Court, and made a significant contribution at all stages of the preparation process and at the present time in the implementation of the Court. NGOs are defined as indispensable partners of the UN in the global governance.

Key words: UNITED NATIONS – REFORM – CIVIL SOCIETY – NGOs – INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL	8
CAPÍTULO II - REFORMAS PROPUESTAS Y REFORMAS NECESARIAS	26
1 - Las reformas propuestas desde la Organización	27
2- Las reformas necesarias planteadas desde la sociedad civil	35
CAPÍTULO III – LA PROBLEMÁTICA DE LAS ONGs, SOCIOS INDISPENSABLES DE LA ORGANIZACIÓN EN LA GOBERNABILIDAD GLOBAL	41
1. Valoración de la participación de las ONGs en Naciones Unidas	42
1.1. Entre la necesidad y la desconfianza	42
1.2. Aspectos positivos y negativos de la participación de las ONGs en el sistema de la ONU	43
2. Los modos del relacionamiento: tipos de actividades que llevan a cabo las ONGs en el sistema, y tipos de vínculo con los diversos órganos, organismos y programas	46
2.1. Tipos de actividades que llevan a cabo las ONGs en Naciones Unidas como principal actor de la gobernabilidad global	46
2.2. Tipos de vínculo con los diversos órganos, organismos y programas	47
3. Evolución de la participación de las ONGs en Naciones Unidas, avances y retrocesos. Análisis de la relación con los órganos principales, otros organismos y agencias, y en las conferencias internacionales	49
3.1. Evolución de la participación de las ONGs en el sistema de Naciones Unidas	49
3.2. Análisis de la relación	52
3.2.1. ECOSOC	55
3.2.2. Secretaría General	62
3.2.3. Consejo de Seguridad	63
3.2.4. Asamblea General	65
3.2.5. Prácticas innovadoras	69
4. Un significativo aporte de las ONGs a la función normativa de la ONU: el establecimiento de la Corte Penal Internacional	71
CONCLUSIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	84

INTRODUCCIÓN

El mundo globalizado nos enfrenta a la realidad de una intensificación inusitada de las pautas de interconexión entre una multiplicidad creciente de actores, a una situación de interdependencia en la que los acontecimientos locales están condicionados y/o determinados por sucesos lejanos en el espacio. Esta interdependencia implica beneficios para muchos sectores de actividad y para parte de la población de nuestro planeta, pero también genera verdaderas inequidades e incluso riesgos que pueden alcanzar una escala realmente global. Este escenario debería incitar la toma de conciencia sobre la necesidad de una mayor cooperación internacional – a fin de gestionar riesgos y beneficios –, aprovechando al máximo las organizaciones existentes que, como las Naciones Unidas, al menos en principio, han sido creadas con esa finalidad.

No obstante, la cooperación internacional en el seno de la Organización presenta ciertas dificultades. Se diagnostican tanto desde la ONU, como desde distintas organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y a partir de algunas iniciativas de la sociedad civil, ciertas deficiencias que la aquejan, y se proponen a la vez determinadas **reformas** para superarlas. Todos los análisis, sin embargo, coinciden en la necesidad de **preservar** esta institución que, como “foro público del mundo”¹ es la única existente en la actualidad con capacidad para llegar a representar los intereses de toda la comunidad internacional con un enfoque global.

Ahora bien, los criterios para enfrentar estas inadecuaciones difieren, dependiendo del punto de vista del actor implicado. Así, mientras los proyectos de reforma o de fortalecimiento de la Organización planteados por la Secretaría General parecen centrarse en la necesidad de alcanzar una mayor **eficacia** en la gobernabilidad global, desde la sociedad civil en general y las ONGs en particular, se marca como prioritaria, entre otras cuestiones, la problemática del **déficit democrático** que afecta a la ONU.

Los planteos en este último sentido van mucho más allá de la crítica tradicional – compartida por casi toda la comunidad internacional – relacionada con la composición restringida del Consejo de Seguridad y con el anacrónico derecho de veto que todavía mantienen sus cinco miembros permanentes. Se señala además que la Asamblea General no es democrática, en tanto su procedimiento de adopción de decisiones basado en el principio “una nación, un voto” no refleja adecuadamente el peso demográfico de cada Estado Miembro.

Y avanzando todavía un paso más hacia la democratización de la ONU, estas propuestas llegan a postular la creación de una Asamblea Popular, una especie de segunda Asamblea General, en la que estarían representados los pueblos del mundo. Este modelo, basado en la teoría de la **democracia cosmopolita**², podría enmarcarse en la tendencia a la socialización del derecho internacional contemporáneo señalada por el jurista español José A. Pastor

¹ GALTUNG, J., “Presente y futuro de Naciones Unidas”, en *El Magreb y una nueva cultura de paz*, Seminario de Investigación para la Paz, Zaragoza, 1993, p. 373, citado por FISAS, V., *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Ed. Icaria, Barcelona, 1994, p. 13.

² Según esta teoría, el individuo es considerado al mismo tiempo como ciudadano de su Estado – con el cual comparte valores culturales e históricos –, y como habitante del planeta – apuntando a dar voz a los ciudadanos en la comunidad internacional.

Ridruejo. A diferencia del derecho internacional clásico - el derecho internacional anterior a la creación de Naciones Unidas -, preocupado fundamentalmente en distribuir competencias entre los Estados y regular las relaciones entre ellos, el derecho internacional contemporáneo se interesa además por la protección de los derechos fundamentales del hombre y por la suerte de los pueblos (PASTOR RIDRUEJO, 1997:86-87).

Ahora bien, la posibilidad de que en el seno de la ONU, en tanto organización **intergubernamental**, los Estados Miembros admitan el establecimiento de un órgano de representación popular – en un principio con funciones meramente consultivas – parece, a la luz de las actuales posiciones gubernamentales, todavía muy remota.

Podríamos considerar como una primera aproximación en el sentido mencionado el otorgamiento de status consultivo a las ONGs reconocido por el artículo 71 de la Carta de San Francisco. Como señala la Resolución 1996/31 del ECOSOC, el objeto de estos “arreglos para celebrar consultas” es, además de permitir al Consejo o a uno de sus órganos subsidiarios obtener información o asesoramiento autorizados de organizaciones dotadas de especial competencia, **permitir a las organizaciones no gubernamentales expresar las opiniones de sus miembros**.

A partir de esta primera relación formal, oficial, se ha ido desarrollando un sólido entramado cooperativo, particularmente en las actividades de tipo operacional pero también en actividades deliberativas – destacándose en este sentido la participación en conferencias internacionales -, aunque no siempre bajo la forma de relaciones oficiales, sino más bien como relaciones de hecho u oficiosas.

No obstante, las posiciones de los distintos actores que participan del sistema – gobiernos, funcionarios de la Organización, y organizaciones no gubernamentales – en torno a las prácticas efectivamente implementadas así como al alcance futuro de esta relación son, en algunos puntos, totalmente divergentes.

En este trabajo intentaremos clarificar de qué manera los Estados se debaten en una dicotomía entre la necesidad de los conocimientos, la transparencia y la eficacia que aportan las ONGs a la labor de la ONU, y la desconfianza con respecto a su representatividad, legitimidad y responsabilidad. Así, pretenden limitar – si bien no de manera uniforme, dependiendo de concepciones políticas básicas, pero además de cada área temática específica – cualquier extensión y/o profundización de la relación más allá de los niveles alcanzados hasta el presente, y resistiendo cualquier propuesta de reforma en este sentido.

Entre los funcionarios de la Organización se plantea la misma disyuntiva. Mientras en el discurso se resalta la importancia de la sociedad civil y particularmente de las ONGs como socias indispensables de la ONU, se deben resistir las presiones en contrario de los gobiernos. Incluso algunos funcionarios entienden que, a la luz de problemas como los causados en las manifestaciones de Seattle y Praga o ante incidentes en la Comisión de Derechos Humanos, se debe reconsiderar la acreditación de las organizaciones no gubernamentales ante el ECOSOC y las conferencias de las Naciones Unidas.

Por su parte, las ONGs, desde la misma creación de la Organización, no han claudicado en su intento por establecer “coaliciones ganadoras” con gobiernos y funcionarios afines, presionando por ampliar su grado de participación, de hecho y de derecho, habiendo logrado avances notorios.

Esta somera introducción pretende poner en perspectiva el cuadro de situación con relación a las demandas de reforma de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente en lo atinente a una mayor participación de las ONGs. Es de destacar la relevancia y actualidad de la cuestión que pretendemos investigar, especialmente si se tiene en cuenta que el Secretario General Kofi Annan ha creado en febrero de 2003, en el marco del proceso de reforma de la ONU, un Grupo de personas eminentes encabezado por el ex Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, con el mandato de estudiar las relaciones entre las ONGs y todo el sistema de la ONU y formular recomendaciones prácticas a fin de mejorar la interacción.

Por otra parte, el estudio de este tema puede representar una contribución al desarrollo de nuestro trabajo en la cátedra de Derecho Internacional Público. Desde un enfoque sociológico, la relevancia que van adquiriendo las ONGs como actores de las relaciones internacionales hace pensar en la posibilidad de que nos encontremos frente a un futuro sujeto de derecho internacional. Además, resulta interesante observar en qué medida el funcionamiento y la estructura originales de una organización intergubernamental, en este caso la ONU, pueden verse alterados ya que la participación de las ONGs se ha ido profundizando en sus diferentes campos de acción.

Asimismo, resulta pertinente destacar la función que cumplen estas organizaciones, junto a otros actores de la sociedad civil, en el control del cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte de los Estados, y su destacado aporte al proceso de formación del derecho internacional que, como quedó de manifiesto en la Conferencia de Roma de 1998 – de la cual surgió la Corte Penal Internacional – hace más tangible la tendencia a la democratización de este ordenamiento, en tanto sus normas no son ya elaboradas sólo por unos pocos Estados poderosos acorde con sus intereses.

En el desarrollo de la temática propuesta, nos hemos planteado los siguientes **objetivos**:

- Explorar y sistematizar las distintas propuestas de reforma de la Organización planteadas, particularmente en lo relativo a incrementar la participación de las ONGs como “socios indispensables” de la ONU.
- Describir el rol de las ONGs en las actividades de Naciones Unidas como entidades que contribuyen a la gobernabilidad global, los avances y retrocesos operados desde el establecimiento de la Organización, tanto a nivel del sistema en general como con respecto a determinados órganos y agencias específicos.

Metodológicamente, hemos optado por realizar un trabajo de tipo descriptivo-explicativo. Para su concreción nos basamos, fundamentalmente, en la consulta de material documental, bibliográfico y periodístico - revistas especializadas -, así como páginas de la Internet. Intentamos contemplar en los distintos puntos las perspectivas de cada parte comprometida – en especial se ha utilizado documentación oficial de las Naciones Unidas y material producido por diversas ONGs o por sus miembros a título individual. Además, esta investigación ha sido enriquecida con entrevistas a una funcionaria del Servicio Exterior de la Nación, la Dra. Silvia Fernández de Gurmendi, y a dos representantes de ONGs: el Dr. Hugo A. Relva, Coordinador para América Latina de Amnesty International y Consultor en Implementación de la Corte Penal Internacional de la Coalición de ONGs para una Corte Penal Internacional; y la Dra. Ivonne Rouillón de Witry, Presidente de la Fundación Camino.

En cuanto al **recorte temporal**, consideramos pertinente plantear este trabajo a partir de las propuestas de reforma presentadas entre 1992 y 1994 por el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali, pero centrándonos en el proceso iniciado por Kofi Annan en 1997, en la percepción de que este es continuador pero además superador del anterior al plantear una reforma integral del sistema de Naciones Unidas. Iniciar la investigación en este período se justifica además por el hecho de que es a partir de la década de 1990 cuando toma especial énfasis la denominada “revolución asociacionista global”, con el consiguiente incremento de la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil en las actividades de las Naciones Unidas. Esta intervención alcanza su punto más destacado durante la Conferencia de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, experiencia que tuvo una fuerte repercusión en las prácticas de relacionamiento entre las ONGs y Naciones Unidas.

Y dado que nuestro tema de estudio se encuentra en evolución constante, paralelamente al desarrollo de la investigación, se presentó la necesidad de establecer un corte temporal, fijado en el mes de mayo de 2003, fecha en que Naciones Unidas presentó al Grupo de personas eminentes creado por el Secretario General el Documento de antecedentes elaborado por John Clark y Zehra Aydin³.

Con relación al **recorte temático**, centraremos nuestro análisis particularmente en la participación de las **ONGs** en la labor de la Organización, y en las propuestas dirigidas a incrementar esta interacción en el marco del proceso de reforma o fortalecimiento de la Organización, sin incluir a otros actores de la sociedad civil, como el sector privado, que está siendo objeto de un tratamiento individualizado por parte de la ONU, mediante el lanzamiento del Pacto Mundial.

El desarrollo de este trabajo está estructurado en capítulos, con cuya secuencia apuntamos a ofrecer evidencia en el sentido que la apertura hacia las ONGs como así también su participación en todo el sistema de la ONU dependen en gran medida de la voluntad de los Estados, sus Miembros originales y naturales.

En el **primer capítulo** desarrollaremos el encuadre teórico y conceptual de nuestra investigación, y en especial trataremos de reflejar las dificultades que se han presentado especialmente en torno a la terminología y categorización de los diversos actores de la sociedad civil, tema en torno al cual se manifiestan opiniones verdaderamente encontradas que se intentarán relevar.

En el **segundo capítulo** exploraremos las distintas propuestas de reforma o fortalecimiento de la ONU presentadas durante el período bajo estudio, tanto desde la Organización como desde la sociedad civil, particularmente en lo relativo a la profundización del acceso y la participación de las ONGs en la labor de las Naciones Unidas, exhibiéndose la disparidad en las posiciones existentes.

En el **tercer capítulo** abordaremos el rol que las ONGs han logrado desempeñar efectivamente en las actividades de Naciones Unidas como entidades que contribuyen a la gobernabilidad global, a pesar de las limitaciones impuestas por los Estados Miembros. En este sentido intentaremos dar cuenta de los avances y retrocesos operados en esta relación

³ Cabría aclarar que el Grupo de personas eminentes, o Grupo Cardoso, ha presentado su informe al Secretario Annan en junio de 2004, quien a su vez lo ha transmitido a los Estados Miembros a fin de que lo “examinen y debatan concienzudamente”, Documento A/58/817.

de colaboración desde el establecimiento de la Organización, haciendo especial hincapié en la contribución de las ONGs al establecimiento de la Corte Penal Internacional.

Finalmente, a modo de **conclusiones** retomaremos los principales lineamientos desarrollados en el trabajo, e intentaremos identificar algunas dificultades y posibilidades en torno a la profundización y ampliación de la relación de colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y Naciones Unidas.

CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

Al iniciar cualquier análisis de la sociedad internacional, en especial si nos vamos a centrar en dos actores claves de su compleja dinámica – la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) -, es ineludible hacer alguna referencia al proceso que la determina: la globalización.

La **globalización** puede ser definida, en principio, como la “intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa” (GIDDENS, 1994:67-68). Se suele considerar que éste no es un fenómeno reciente, sino continuación de tendencias que vienen dándose desde hace cuatro siglos, con la expansión inicial de la economía mundial y la aparición del Estado-nación moderno. No obstante, puede encontrarse algo nuevo en el sistema global actual. Esto es, precisamente, “la expansión de las relaciones sociales en y a través de **nuevas dimensiones de actividad** - tecnológica, organizacional, administrativa y legal, entre otras - y la intensificación crónica de las pautas de interconexión **impulsada por fenómenos tales como las redes de comunicación modernas y la nueva tecnología de la información**” (HELD, 1997:42-43).

Ahora bien, este proceso de socialización global transcurre de forma extremadamente **asincrónica**. El desarrollo de redes globales de comunicación, finanzas, producción, intercambios, no está acompañado por un desarrollo institucional concordante (HEIN, 1994:84-85). La globalización significa así la “ausencia de Estado mundial; más concretamente, sociedad mundial sin un Estado mundial y sin gobierno mundial” (BECK, 1998:32).

Ante esta realidad en la que el Estado se encuentra limitado en un conjunto de esferas claves por otros actores internacionales – si bien conserva todavía su carácter de actor principal de las relaciones internacionales - autores como Held y Giddens proponen un modelo de “democracia cosmopolita”⁴ - nación cosmopolita más Estado democrático -, considerado como “el movimiento del gobierno hacia un nivel mundial” y su “difusión descendente hacia los entes locales” (GIDDENS, 1999:172).

No obstante, como señala Hurrell, no se puede afirmar que una autoridad mundial pueda cumplir eficientemente las funciones que hoy desempeña el Estado; y, por otra parte, un “Leviatán global”, si no logra garantizar una adecuada representación y un eficaz control sobre los abusos de poder, podría llegar amenazar la libertad y la multiplicidad de las unidades menores (HURRELL, 1999:56).

Así, debería pensarse más en términos de **governabilidad global**, de la cual participa una multiplicidad de actores: Estados, organizaciones intergubernamentales, el sector privado,

⁴ Según Held, “un primer paso hacia la comunidad política internacional - un paso transnacional, por cierto - podría darlo el sistema de la ONU, pero exigiría que la organización cumpliera efectivamente las previsiones de su Carta”. Hace referencia además, a la institución de un poder coercitivo que garantice la existencia de “un control general sobre el derecho de los Estados a hacer la guerra” y permita “repeler los ataques tiránicos contra el derecho democrático” (HELD, 1997:327 y 329).

las organizaciones no gubernamentales y redes de cabildeo e influencia, la opinión pública mundial, y los regímenes internacionales.

Según la Comisión sobre Gobernabilidad Global, **gobernabilidad** es la suma de las distintas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses conflictivos o divergentes pueden ser reconciliados y generar una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes que cuentan con poder para hacer cumplir sus normas, así como compromisos informales que personas e instituciones acordaron, o bien perciben que son de su interés. En el ámbito **global**, la gobernabilidad ha sido considerada, en un principio, como relaciones intergubernamentales pero actualmente debe ser entendida como integrando organizaciones no gubernamentales, movimientos de ciudadanos, corporaciones multinacionales, y el mercado mundial de capitales. Además, se debe tener en cuenta la interacción de los medios masivos de comunicación global, con una influencia cada vez mayor⁵.

Según Hurrell, la política de gobernabilidad actual se caracteriza por dos desarrollos. En primer lugar, por una **agenda normativa en expansión**, particularmente evidente a partir del fin de la Guerra Fría, y que es resultado de la existencia de concepciones maximalistas o solidaristas que ante una interdependencia⁶ creciente pregonan por esquemas de cooperación extensivos, demandando la creación de regímenes internacionales⁷. En segundo lugar, se observa una demanda de implementación cada vez más **coercitiva** de las normas internacionales – acciones multilaterales de Naciones Unidas y de organismos regionales, y acciones unilaterales de algunos Estados, condicionalidades financieras, comerciales e incluso no comerciales impuestas por organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, por ejemplo. Pero a fin de avanzar en la gobernabilidad global considera que el énfasis no debería estar puesto en la coerción sino en el “fortalecimiento gradual de los mecanismos de obediencia y de implementación basados en acuerdos y en el consenso” – en un primer momento, consenso sobre los procedimientos, sobre la estructura de reglas e instituciones internacionales por medio de las cuales se podrán negociar los choques de intereses y sea “domado” el unilateralismo de los poderosos, y posteriormente avanzar hacia un consenso sustantivo sobre valores, una convergencia en cuanto a valores morales y principios de justicia compartidos (HURRELL, 1999:57-75).

⁵ La Comisión sobre Gobernabilidad Global es un grupo de 28 personalidades públicas independientes, inspirado en la creencia de que el fin de la Guerra Fría brindó las bases para el establecimiento de un mundo más cooperativo, más seguro y más justo. Su trabajo es financiado por diversos gobiernos y fundaciones, entre las que se destaca la Fundación MacArthur. Cuenta entre sus miembros a importantes personalidades políticas de todos los continentes, entre ellos Ingvar Carlsson, ex Primer Ministro de Suecia; Shridath Ramphal, de Guyana, ex Secretario General de la Commonwealth; Oscar Arias de Costa Rica; Jacques Delors, ex Presidente de la Comisión Europea; Enrique Iglesias, presidente del BID; y Sadako Ogata, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados. www.cgg.ch, página consultada el 15/04/02.

⁶ Se puede definir a la **interdependencia** como situaciones caracterizadas por efectos - costos/beneficios - recíprocos no necesariamente simétricos entre países o entre actores en diferentes países, como resultado de intercambios crecientes - bienes, personas, dinero, mensajes. Pero la realidad internacional actual se acerca más a la idea de **interdependencia compleja**, con sus tres características principales: 1) sociedades conectadas por **canales múltiples**, ya que se entablan no sólo relaciones interestatales, sino también transgubernamentales y transnacionales; 2) **ausencia de jerarquía en los temas** de la agenda de las relaciones interestatales; 3) **menor papel de la fuerza militar**, que no es empleada por los gobiernos cuando predomina la interdependencia compleja (KEOHANE, NYE, 1988:22 y 41).

⁷ El autor hace hincapié en el papel de la “sociedad civil transnacional” en este proceso (HURRELL, 1999:60).

En esta búsqueda de consensos los **regímenes internacionales** tienen una importancia sustancial, particularmente si consideramos la teoría enriquecida por los aportes de la escuela cognitivista.

Los **regímenes internacionales** son definidos como “conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, explícitos o implícitos, en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores, en una variedad de áreas de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982:14).

Se puede afirmar que junto con organismos internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea, y junto con los instrumentos jurídicos básicos de la sociedad internacional, “constituyen una clase primordial de instituciones internacionales”⁸. Son “órdenes internacionales parciales” creados *ex profeso* y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1999:499-500).

Los regímenes internacionales facilitan la cooperación entre los actores que participan de ellos al “establecer modelos de confiabilidad legal, suministrando una información relativamente simétrica y acomodando los costos de las tratativas de manera que con esos arreglos serán capaces de establecer pactos mutuamente beneficiosos que de otro modo sería imposible establecer” (KEOHANE, 1988:118). En definitiva, disminuyen la incertidumbre y los costos de transacción⁹.

En líneas generales el énfasis del análisis de los regímenes recae en el agente estatal y se considera que su creación es generalmente atribuida a un Estado hegemónico o a un grupo de Estados hegemónicos que asumen los costos del liderazgo teniendo en miras los beneficios futuros. No obstante, una vez creados, adquieren una vida propia y su evolución va a ser relativamente independiente de los cambios en la estructura del poder internacional¹⁰. No obstante, hay que tener en cuenta que las principales potencias tienen una flexibilidad razonable para distanciarse de compromisos institucionales que consideran onerosos o para forjar esquemas de regímenes alternativos (HURRELL, 1999:71)¹¹.

⁸ KEOHANE, R., “Neoliberal Institutionalism. A Perspective on World Politics”, en *International Institutions and State Power, essays in International Relations Theory*, Boulder, Col., Westview Press, 1989, ps. 3-5, citado por HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., op. cit., p. 499.

⁹ En este sentido, pueden servir como marcos institucionales que “faciliten el otorgamiento de beneficios suplementarios para mejorar el desempeño relativo de actores que, de otra manera, estarían insatisfechos. Así, las conferencias periódicas de revisión prescritas en los reglamentos de muchos regímenes permiten que los Estados que se encuentran en una desventaja relativa manifiesten su inquietud sobre la distribución desigual de las ganancias y que presionen para que la situación se corrija” (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1999:514).

¹⁰ En cuanto a la relativa independencia de un régimen con relación al Estado hegemónico que lo crea, se puede observar el caso del régimen internacional de los derechos humanos, y a los Estados Unidos como un agente que ha participado activamente en su creación - por ejemplo en la redacción y negociación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En la actualidad se ha instituido una Corte Penal Internacional de características completamente apartadas de las propuestas iniciales de Estados Unidos - particularmente en lo referido al tema de la jurisdicción - apoyada por una gran cantidad de otros actores que participan del régimen.

¹¹ Tomando aquí también el ejemplo anterior, si bien Estados Unidos no pudo oponerse a la creación de una institución **independiente** como la Corte Penal Internacional, preocupado por que sus ciudadanos no sean sometidos a su jurisdicción, está comprometido en el establecimiento de un sistema de inmunidad para su personal. En primer lugar, en un hecho sin precedentes en el derecho internacional, la Administración Bush retiró la firma del Estatuto que había sido depositada oportunamente por el Presidente Clinton. Además, ha negociado en el Consejo de Seguridad de la ONU la adopción - y renovación - de una Resolución

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los regímenes internacionales son instituciones descentralizadas, lo que implica ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de sus principios, normas, reglas. No obstante, los Estados en general los respetan siguiendo una actitud egoísta racional, en la que se sacrifica el “auto-interés miope” (KEOHANE, 1988:130-131). Se puede decir que esta obediencia se da en virtud de los beneficios funcionales que obtienen los actores, para evitar represalias, tal vez para no sentar precedentes y evitar así un mal colectivo, e incluso por razones de prestigio o reputación. Y en el caso específico del derecho internacional que surja de estos regímenes, al ser un sistema legal constituido a partir del consentimiento de las otras partes, los Estados se verán constreñidos por la necesidad de justificar sus acciones – una violación de una obligación internacional - en términos legales (HURRELL, 1992:651-656)

Retomando el planteo de Hurrell sobre la necesidad de construir consensos, es interesante considerar el aporte al estudio de los regímenes internacionales realizado por la escuela cognitivista, y en particular por la teoría que especifica los vínculos entre las variables interés-poder-conocimientos. Así, relacionando el interés con el conocimiento o con las ideas, se afirma que un cambio en las creencias - resultado de un aprendizaje -, puede ayudar a explicar un cambio en la configuración de intereses, lo que a su vez puede conducir a un cambio de política, por ejemplo, a la creación de un nuevo régimen. Asimismo, una idea puede operar como “punto de convergencia” entre intereses diversos, y contribuir a crear “expectativas afines que permiten que los actores coordinen sus comportamientos de manera mutuamente benéfica” (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1999:500-522).

Por otra parte, estos autores, rescatan la incertidumbre y la capacidad de aprendizaje de los responsables de la toma de decisiones, quienes pueden demandar conocimientos confiables sobre asuntos específicos de las **comunidades epistémicas**, que adquieren de esta manera una considerable influencia política (HASENCLEVER, MAYER, RITTBERGER, 1999:508)¹².

Nuestro trabajo, como se señaló anteriormente, se va a centrar fundamentalmente en dos actores internacionales: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Como primera aclaración correspondería anotar que deben diferenciarse claramente los conceptos de **sujeto** o **actor de las relaciones internacionales** y **sujeto del derecho internacional**. El primero conlleva la calidad de actor o protagonista de esas relaciones en el plano sociológico, en tanto que el segundo significa ser titular de derechos y obligaciones según las reglas del ordenamiento jurídico internacional. Esta distinción sirve para poner en evidencia que algunas entidades que actúan en la escena internacional, como las organizaciones no gubernamentales, cualquiera sea la relevancia que puedan adquirir, carecen de subjetividad internacional al no depender en cuanto a su estatuto jurídico del derecho internacional sino del derecho interno de uno o varios Estados (DIEZ DE VELASCO, 1997:213). Los Estados y las

fundamentada en el artículo 16 del Estatuto de Roma – por la cual se sustrae de la jurisdicción de la Corte a todos los nacionales de Estados no partes del Estatuto de Roma que aporten contingentes a las operaciones establecidas o autorizadas por Naciones Unidas - y, por otra parte, está llevando a cabo una verdadera campaña de celebración de acuerdos bilaterales para que su personal destacado en otros países no sea entregado a la Corte, basándose en el artículo 98 del Estatuto.

¹² Las organizaciones no gubernamentales, o por lo menos algunas de ellas, pueden ser consideradas como “miembros claves” de las comunidades epistémicas (CARROLL, 2002:20). Risse resalta el papel que estos “grupos transnacionales de científicos” desempeñan en la creación de una conciencia mundial en torno a diversas cuestiones (RISSE, 1999:375).

organizaciones internacionales, además de ser actores internacionales son los dos sujetos indiscutidos del derecho internacional.

Las **organizaciones internacionales** pueden ser definidas como asociaciones de Estados capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros, necesaria para el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas (DIEZ DE VELASCO, 1997:41). No obstante, no se puede dejar de reconocer que esta voluntad ha sido formada directamente por la voluntad política de los Estados miembros y que, en líneas generales, el adecuado funcionamiento de las organizaciones depende de la buena disposición de los propios gobiernos (VERDROSS, 1967:457)¹³.

En nuestro caso específico, la organización internacional a estudiar es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hasta la fecha, la única con un carácter verdaderamente universal¹⁴. Fue creada a impulsos de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, mediante un tratado internacional, la Carta de San Francisco, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

En primer lugar, correspondería distinguir entre la Organización de las Naciones Unidas propiamente dicha, y el sistema de la ONU. Por **Naciones Unidas** se entiende a la organización internacional establecida por la Carta, que cuenta en su estructura con seis órganos principales - cuatro intergubernamentales: Asamblea General, Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Consejo de Administración Fiduciaria, y dos integrados por personas que no representan a sus gobiernos: Corte Internacional de Justicia y Secretaría General -, y sus órganos subsidiarios.

El **sistema de Naciones Unidas** comprende, además de la ONU en sí misma, a todos los fondos y programas - como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - cuyos jefes rinden cuentas al Secretario General, así como a los demás organismos técnicos y especializados - como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o el Banco Mundial -, que son organizaciones intergubernamentales independientes, con estructuras de gobierno y jefes ejecutivos propios, vinculadas a Naciones Unidas mediante acuerdos específicos. El Secretario General de las Naciones Unidas preside el mecanismo coordinador del sistema - la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación.

En cuanto a la evolución de la Organización, como señala Astee, la ONU ha vivido en “crisis perpetua”¹⁵. Según Mesa, a lo largo de su más de medio siglo de vida, se pueden observar diversas etapas en las que fue un espejo más o menos fiel de la realidad

¹³ En este punto se podría distinguir entre aquellas organizaciones internacionales cuyo principal cometido es **técnico** - Unión Postal Universal - y aquellas referidas al **manejo y distribución de reglas y recursos** - FMI, Banco Mundial -. Las primeras son políticamente inobjectables y tienden a trabajar en forma efectiva, exentas de problemas, mientras las segundas han sido muy controvertidas y politizadas, y se han visto favorecidas por un “apuntalamiento de autoridad” que les ha conferido algunos “poderes de intervención” - como el principio de condicionalidad impuesto a los Estados que pretenden acceder a la asistencia financiera del FMI o del Banco Mundial (HELD, 1997:139-140).

¹⁴ No obstante su “vocación universal”, Naciones Unidas no fue ideada por sus fundadores como un gobierno mundial embrionario, por una parte, porque la teoría de la seguridad colectiva en la que se basa la Organización tiene mucho en común con la lógica del equilibrio de poder, completamente apartada de la idea de un gobierno global. Por otra parte, la creación de Naciones Unidas contenía muchos elementos del realismo, y fue apenas un sistema de seguridad parcial (HURRELL, 1999:63).

¹⁵ ASTEE, M.J., *The UN in Crisis?*, The 4th Erskine Childers Memorail Lecture, Action for UN Renewal, 27 June 2000, www.action-for-un-renewal.org.uk/pages/ecl.htm, página consultada el 31/01/02.

internacional. Así, en la primera fase posterior a su creación, “la ONU de la Guerra Fría retrataba escrupulosamente un sector de la realidad internacional: aquel que servía de amortiguador para el enfrentamiento Este-Oeste” - Europa -, pero ignoraba una sociedad internacional mucho más compleja¹⁶. La “segunda ONU” caracterizada por la “explosión demográfica” en la Asamblea General ante el ingreso de los Estados de reciente independencia, y por una prolongada y provechosa distensión entre los bloques, con todas sus imperfecciones¹⁷, es la que se encuentra más próxima al ideario de San Francisco y, también aquella que parece reflejar mejor las relaciones internacionales de su tiempo. Esta “segunda ONU” desaparece entre la caída del Muro de Berlín –1989– y la Guerra del Golfo –1991– para dar lugar a una “tercera ONU” caracterizada por haberse convertido en una “correa de transmisión” de la política exterior de los Estados Unidos¹⁸ y, entre otras cuestiones, por el uso instrumental que se hace del respeto a los derechos humanos en función del poder de los sistemas políticos en general. Mesa llega así a la conclusión de que se necesita reformar a la Organización para crear una “cuarta ONU”, que se sobreponga a las presiones del “sistema unipolar militar” encabezado por los Estados Unidos y que sirva a las relaciones internacionales del siglo XXI, dando lugar a “otros actores” pero sin olvidar que continúa siendo una organización constituida por Estados (MESA, 1997:41-53).

Las sucesivas crisis del sistema multilateral de Naciones Unidas estuvieron marcadas, en sus primeras manifestaciones, por políticas unilateralistas de Estados Unidos y de otros países poderosos que fueron rechazando a la ONU como vehículo de la acción internacional¹⁹. Con posterioridad a 1991 esta crisis se plantea en términos de si Naciones Unidas puede seguir funcionando como organización mundial cuando en realidad es percibida como instrumento de su miembro más fuerte (COX, 1992:499).

Además de esta falta de legitimidad, se señalan actualmente otras deficiencias de la Organización: la falta de eficacia de la ONU en el cumplimiento de su misión²⁰; el déficit democrático²¹ y la falta de transparencia en la gestión de los asuntos públicos mundiales

¹⁶ Los mayores conflictos de esta etapa se desarrollaron al margen, no sólo del control, sino incluso del conocimiento material de Naciones Unidas: Indochina, Berlín, Suez, Hungría, Argelia, quedando dentro del “dominio reservado” de las grandes y de las super-potencias (MESA, 1997:40).

¹⁷ La guerra de Vietnam y los conflictos entre árabes e israelíes, por ejemplo, eludieron la vigilancia de la ONU, a excepción de la presencia de “casco azul” en Medio Oriente. Además, el importantísimo acervo normativo de esta etapa – tanto normas de derecho internacional positivo como de soft law – adoptadas a impulsos de las nuevas mayorías en la Asamblea, no fueron implementadas eficientemente, pero esto debido no al “optimismo” de los textos, sino a la **falta de voluntad política de hombres y gobiernos para llevarlos adelante** (MESA, 1997:45).

¹⁸ Según Pérez Llana, Estados Unidos obtuvo el “sí” de los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad para el operativo diplomático y militar contra Irak en 1990, no a causa de un “multilateralismo asumido”, sino porque “los vetos no estaban en condiciones de aparecer”. La URSS atravesaba su crisis terminal y China necesitaba ser “perdonada” por la represión de Tiananmen de junio de 1989 (PEREZ LLANA, 2000:78).

¹⁹ Por ejemplo, durante la década de 1960, las acciones desarrolladas por Estados Unidos en Vietnam y la República Dominicana, al margen de la ONU, el abandono del patrón oro en 1971, apenas iniciada la década de 1980, el apoyo a los “contras” de Nicaragua, o el no pago de una parte significativa de sus cuotas a la Organización (CAMARGO, 2000:58-59). Como señala Cardoso, dado que Naciones Unidas es el único foro legitimado para dictar normas de aceptación universal, las iniciativas unilaterales tomadas fuera de este marco no pueden menos que socavar no sólo la Organización sino todos los arduos y prolongados esfuerzos de la comunidad internacional para fortalecer la gobernabilidad mundial (CARDOSO, 2003:8).

²⁰ Esta falta de eficacia se evidenciaría, por ejemplo, en la debilidad demostrada en las operaciones de mantenimiento de la paz. ASTEE, M. J., op. cit.

²¹ Evidenciado especialmente en el derecho de veto que todavía conservan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en la falta de representación de los **pueblos** de las Naciones Unidas – el Preámbulo de la Carta comienza con la expresión “Nosotros los pueblos...”.

(ARCHIBUGI, 1993:303-309); y la prioridad otorgada al objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otros, por sobre el objetivo de promover el progreso económico y social de todos los pueblos²². El proceso de **reforma** iniciado por el Secretario General Kofi Annan en 1997, apunta justamente a superar estas deficiencias calificadas de “diferencias entre aspiraciones y logros”²³.

En este punto podríamos aclarar qué se entiende por **multilateralismo**. Según Cox, es una fuerza activa, resultado de un determinado orden internacional, pero que a la vez lo moldea; puede ser examinado como la institucionalización y regulación del orden establecido, y como el *locus* de las interacciones para la transformación del orden existente. En una primera aproximación conceptual se entiende al multilateralismo como relaciones entre más de dos **Estados** respecto a una o más cuestiones específicas (COX, 1992:494).

Pero se debe tener en cuenta además, que el actual proceso de globalización, con sus múltiples dimensiones y actores, ha generado y continúa generando cambios estructurales en el mundo contemporáneo, cambios que las organizaciones internacionales deben mediatizar, canalizándolos e institucionalizándolos. Así se hace referencia a un **nuevo multilateralismo**, todavía no definido claramente²⁴, pero cuya realización se da en un contexto de transición de un período de relativa estabilidad en lo que se refiere a entidades y normas que gobiernan la política internacional, hacia otro de cambios profundos y de incertidumbre. En este marco, es posible imaginar “un sistema de múltiples niveles y formas de regulación en el cual micro y macrorregiones, así como diferentes modalidades de asociaciones, organizaciones y redes de ciudadanos que emergen como nuevas unidades políticas, pueden contribuir a la reconstitución de la política global en términos más democráticos y socialmente menos excluyentes” (CAMARGO, 2000:70).

En este sentido, haciendo referencia específica a Naciones Unidas, podríamos afirmar que la Organización habría comenzado a transitar el camino hacia este nuevo multilateralismo, en lo que Camargo califica como **multilateralismo con dos frentes**, y en Naciones Unidas se denominan **prácticas innovadoras**, al margen de la función consultiva tradicional acordada a las ONGs en el ECOSOC. Esto implica, por una parte, que el sistema de la ONU mantiene, en cuanto a sus funciones políticas, su carácter eminentemente intergubernamental pero, no obstante, algunos de sus órganos y agencias ya aceptaron como interlocutores a nuevos actores y nuevas fuerzas sociales, que a su vez pueden impulsar cambios en la forma y función de los Estados y en la naturaleza del sistema internacional (CAMARGO, 2000:70).

Llegado este punto corresponde intentar determinar el alcance de algunos términos a

²² *La reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur para fortalecer y democratizar la comunidad internacional*, South Centre, octubre 1998, www.southcentre.org/publications/unreform/toc1.htm, página consultada el 25/02/02.

²³ *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, Informe del Secretario General, Documento A/51/950, 14 de julio de 1997, p. 10.

²⁴ Este nuevo multilateralismo podría asemejarse, según Cox, al **nuevo medievalismo** planteado por Bull, en el cual el sistema de Estados es sustituido por una estructura de “autoridades superpuestas y de lealtades entrecruzadas” que sostienen a toda la gente unida en una Sociedad Universal, mientras al mismo tiempo se evita la concentración de poder inherente al Gobierno Mundial. No obstante, si bien en la actual sociedad internacional se pueden reconocer estas tendencias, persiste el sistema estatal dado que los “otros actores” todavía no han afectado en forma decisiva la soberanía de los Estados. BULL, H., “The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics”, Columbia University Press, New York, 1977, Traducción abreviada realizada por la Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR -, Cuaderno de Cátedra N° 1, Rosario, abril 1997, ps. 19-20 y 24.

emplear en nuestro trabajo. En la actualidad se utilizan muy frecuentemente expresiones como “sociedad civil”, “sociedad civil global”, “organizaciones no gubernamentales”, “movimientos sociales”, “movimiento anti-globalización”, “tercer sector”, “actores no estatales”, “opinión pública mundial”. Estas categorías designan actores de una realidad social internacional cada vez más compleja, en la que los conceptos se confunden y muchas veces se solapan. Así, pretendemos establecer algún tipo de precisión terminológica, pero este intento choca contra el uso diverso o indistinto que se hace de estos términos tanto en el lenguaje académico, como en el de los propios actores comprometidos.

Para Quiroga, la **sociedad civil** puede ser concebida como “espacio propio de gestión del ciudadano. Como espacio público de autogestión social. Es un ámbito donde también se analizan los asuntos de interés general, de interés público, y se resiste la dominación arbitraria del mercado y la dominación organizada del Estado. Es el escenario que, por su carácter multiforme, posibilita la articulación de actores sociales con capacidad de transformación, activa el pluralismo y garantiza la perdurabilidad de prácticas democráticas” (QUIROGA, 1995:82).

Krut concibe a la sociedad civil como una “esfera de interacción social entre lo doméstico y el Estado”, caracterizada por “cooperación comunitaria, estructuras de asociación voluntaria y redes de comunicación pública”. Por lo tanto, la sociedad civil está separada de lo doméstico, del Estado y de los partidos políticos (KRUT, 1997:11).

Este concepto ha ido evolucionando a lo largo de la historia hasta alcanzar su significado actual. Según Van Rooy, surgió en Roma con la “comunidad política romana”, que estaba limitada a los varones y se encontraba en clara oposición a la vida doméstica o privada. La sociedad civil fue el espacio público en el cual los romanos llevarían a cabo su vida social, incluida la propia creación del Estado como instrumento de la sociedad civil (LEE, 2002:377). Para autores como Hobbes y Locke, basados en la dicotomía estado de naturaleza/sociedad civil, esta última es pensada desde el campo de lo político, desde el Estado. Adam Smith, por su parte, identifica a la sociedad con la noción de mercado (QUIROGA, 1995:64-67).

Cabría preguntarse si existe una **sociedad civil global**. Algunos autores consideran que afirmar su existencia es todavía prematuro - dado que no existe un modo de pensar global ni una “historia global” a través de la cual las personas puedan unirse (HELD, 1997:157)²⁵. No obstante, son cada vez más las voces que hacen referencia a una sociedad civil mundial – o global - cada vez más poderosa y heterogénea, con una gran diversidad institucional y con múltiples esferas de interés y niveles de acción (CLARK, AYDIN, 2003:7-10).

Paralelamente al desarrollo de la sociedad civil, la **sociedad incivil** también está en expansión: delincuencia organizada, tráfico de drogas, lavado de dinero y terrorismo. “Se trata de elementos que corrompen la política local y, en algunos casos, la nacional, socavan el poder judicial y representan una amenaza para la seguridad incluso de los Estados más

²⁵ Hein señala que podría estar surgiendo una **sociedad civil internacional**, pero “hoy en día eso todavía le concierne únicamente a porciones relativamente pequeñas de la población ... y se limita a esferas de problemas particulares” (HEIN, 1994:95). Según Joseph Nye, la sociedad civil global no existe aun tal cual, y por lo tanto tampoco es posible pensar en la gobernabilidad global (LEE, 2002:381).

poderosos”²⁶.

Un concepto central en este trabajo es el de **organización no gubernamental (ONG)**. La categoría de ONG como “entidad organizada”, fue creada en los inicios de Naciones Unidas. Fue “inventada” para describir una relación específica entre organizaciones civiles y el proceso intergubernamental, y a partir de entonces el término se ha ido aplicando a cualquier organización que no sea pública (KRUT, 1997:11). Según Datan, si bien la expresión puede ser ofensiva para algunos ya que limita la idea y la naturaleza de la interacción popular transnacional, esa es la denominación que recibieron en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas (DATAN, 2002:42).

Así, la designación ONG, en sus orígenes, es propia de Naciones Unidas, y fuera del sistema estas organizaciones podrían ser denominadas con mayor propiedad como organizaciones de la sociedad civil (KRUT, 1997:11). No obstante, en los informes, programas y proyectos de la Organización o bien no se recoge esta distinción - los términos son frecuentemente utilizados en forma indistinta²⁷ -, o se establece entre ambos términos una relación de género a especie: las ONGs constituyen “la manifestación más clara” de la denominada “sociedad civil”²⁸. Este último sentido es el que parece prevalecer en los documentos más recientes de la ONU, y así lo vamos a entender en nuestro trabajo²⁹.

La comunidad de ONGs es realmente heterogénea³⁰, y de allí también la dificultad para plantear una definición comprensiva de todas ellas. Así, por ejemplo, un problema que se plantea con frecuencia es el de la inclusión del **sector privado**, del sector de negocios, en el concepto de sociedad civil en general, y de ONG en particular, en especial por los intereses contradictorios que pueden llegar a representar³¹. Si partimos de la definición de

²⁶ *Annan destacó los 12 principales campos de acción de la ONU y los 7 factores que configuran el escenario mundial*, Boletín ONU, Buenos Aires, octubre 1997. Algunos analistas ingleses contemporáneos ven a “Al Qaeda” esencialmente como el sistema no estatal más fuerte de las relaciones internacionales, con un rol propio e independiente en la escena mundial (GATIN, 2003:13).

²⁷ Desde las ONGs se critica que la Secretaría General utilice cada vez más en los Informes el término sociedad civil como sinónimo de ONGs, haciendo borrosa una importante distinción ya presente en la Carta de la Organización. En *NGOs and the United Nations. Comments for the Report of the Secretary General*, Part 2, Global Policy Forum, June 1999, www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

²⁸ Documento A/51/950, p. 71.

²⁹ No obstante, en el texto no siempre va a aparecer clara esta distinción, dado el uso indistinto que a veces se da a ambos términos en la bibliografía consultada.

³⁰ En primer lugar, se puede tener en cuenta a aquellas formalmente conectadas con el proceso de debate intergubernamental - particularmente las que cuentan con status consultivo ante el ECOSOC y/u otras agencias de Naciones Unidas -, aquellas que no estando acreditadas participan de conferencias internacionales, e incluso las ONGs acreditadas y no acreditadas que si bien consideran tener un mandato internacional no participan de las conferencias organizadas por Naciones Unidas; por otra parte, hay ONGs con bases locales que frecuentemente no pueden participar del proceso intergubernamental por falta de recursos especialmente económicos, y ONGs internacionales, cuyas delegaciones pueden superar en número de integrantes a las representaciones de muchos Estados. Otra distinción importante, es la que refleja la tradicional brecha Norte/Sur, entre las que se observan grandes diferencias de poder y de prioridades, y algunas veces la reproducción de los patrones de dependencia y paternalismo que se dan entre los respectivos Estados. En el seno de Naciones Unidas es objeto de intensos debates la necesidad de fomentar la participación y el desarrollo de las capacidades de las ONGs del Sur, así como la conformación o no de un fondo fiduciario a estos efectos. También se las podría clasificar de acuerdo a la materia objeto de su actividad o interés - desarrollo, medioambiente, derechos humanos, orientadas hacia intereses económicos. La diversidad es realmente importante y, como señala Chinkin, hay ONGs “buenas” y “malas” y no hay necesariamente consenso acerca de cual es cual (CHINKIN, 2001:143).

³¹ En este sentido, Keck y Sikkink al referirse a los actores transnacionales distinguen entre los que tienen

sociedad civil dada por Quiroga, y si consideramos a las ONGs como parte integrante de la sociedad civil, estos grupos quedan fuera del alcance de estos conceptos. No obstante, cabe realizar algunas consideraciones al respecto.

Como señala Krut, la amplitud del término ONG acarrea algunas complicaciones. Así, si se define a las ONGs como lo hace la Resolución 1996/31 del ECOSOC como **cualquier organización que no haya sido creada por alguna entidad gubernamental o mediante acuerdos intergubernamentales incluidas las organizaciones que acepten miembros designados por las autoridades gubernamentales, siempre que la existencia de tales miembros no coarte la libre expresión de las opiniones de la organización**, los grupos privados de los negocios y la industria, técnicamente son ONGs. De este modo, la Cámara Internacional de Comercio disfruta de status consultivo³² ante el ECOSOC (KRUT, 1997:24)³³.

Ahora bien, otras definiciones dadas desde Naciones Unidas limitan el alcance del término. Así, en la Ley Modelo de la CNUDMI se puede entender a una ONG como una “agrupación voluntaria de ciudadanos, sin fines de lucro, organizada a nivel local, nacional o internacional” (BELTRAMINO, 1999:295); y los principios del Departamento de Información Pública que rigen el establecimiento de relaciones asociativas con las ONGs establecen que la organización no gubernamental sólo deberá operar sobre una base “no lucrativa”.

En este sentido, en la documentación oficial de la Organización se observaría una cierta evolución hacia una más clara distinción entre estos conceptos. Mientras en el Proyecto de Reforma de 1997³⁴ se indica que la sociedad civil está integrada por sectores tan diversos como los movimientos sociales, las autoridades locales, los medios de comunicación, y los **sectores de la industria y el comercio**, entre otros, en la Declaración de la Asamblea del Milenio, los Jefes de Estados y de Gobierno parecen distinguir a las ONGs de las demás organizaciones de la sociedad civil, y a su vez diferencian claramente a ambas del sector privado. Por otra parte, en el Informe del Secretario General *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio* de 2002³⁵, el sector privado - empresas y fundaciones del sector privado - merece consideraciones independientes a las relativas a la sociedad civil, si bien en algunos párrafos todavía parece estar incluido dentro de esta última categoría.

A raíz de las imprecisiones mencionadas, y ante la creación del Grupo de personas

esencialmente **objetivos instrumentales**, como las corporaciones transnacionales y los bancos, para los cuales el acento está puesto en los recursos económicos, y las redes cuya principal motivación son **valores y principios** (KECK, SIKKINK, 1999:413).

³² Esta forma de relacionamiento entre las ONGs y las organizaciones internacionales denominado status consultivo comenzó a esbozarse en el marco de la Sociedad de las Naciones, desarrollándose luego en el ámbito de Naciones Unidas y proyectándose más tarde a los diversos organismos especializados del sistema, y encontrando un eco especialmente favorable en organizaciones internacionales regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea, y muy especialmente en el Consejo de Europa (REMIRO BROTONS, 1997:168), donde el status consultivo fue reemplazado por un status participativo. www.coe.int/T/E/NGO/public/participatory_status/Summary.asp#TopOfPage, página consultada el 12/02/04.

³³ Esto permite que comerciantes de desechos peligrosos, afiliados a la Cámara, participen en el proceso de seguimiento de la Convención de Basilea sobre Movimiento transfronterizo de desechos peligrosos; o bien que fabricantes de sustancias que dañan la capa de ozono presenten documentos de posición sobre cuestiones relacionadas al Protocolo de Montreal.

³⁴ Documento A/51/950, p. 71.

³⁵ Documento A/57/387.

eminentes³⁶ se propone en un documento oficioso una clasificación de los agentes que ejercen cierta influencia sobre las Naciones Unidas, especialmente en sus funciones deliberativas. Esta no es una clasificación oficial en el sistema, sino que está inspirada en la categorización utilizada en ámbitos como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otros procesos intergubernamentales³⁷. Se consideran cuatro categorías de agentes: A) estatales o gubernamentales - parlamentos, asociaciones de parlamentarios y autoridades locales -; B) sector privado - empresas con fines lucrativos, sus federaciones e iniciativas filantrópicas de esas empresas -; C) sociedad civil - organizaciones populares, organizaciones profesionales, organizaciones confesionales, mundo académico, ONGs benéficas y sus redes internacionales, y los movimientos sociales y redes de activistas -; D) opinión pública mundial³⁸.

Las ONGs, por su parte, consideran que incluir las corporaciones de negocios en la categoría de sociedad civil podría entorpecer las relaciones entre las ONGs y Naciones Unidas³⁹. En la Declaración del Foro del Milenio se hace una distinción entre ONGs y “otras organizaciones de la sociedad civil”, y a su vez el sector privado es considerado un “actor no estatal”⁴⁰ irresponsable, **enfrentado** a la sociedad civil⁴¹.

Ahora bien, si entendemos entonces a la sociedad civil de manera independiente al sector privado, podría considerársela como sinónimo de **tercer sector**, sector no lucrativo o sin fines de lucro. Según Salamon, la “revolución asociacionista” global dio por resultado el surgimiento de un tercer sector global, un sólido conjunto de organizaciones privadas autogobernadas, no dedicadas a distribuir beneficios entre sus accionistas o directores, que persiguen fines públicos, fuera del aparato formal del Estado (SALAMON, 1997:109).

No obstante, la distinción entre ambos conceptos es de utilidad, ya que mientras el tercer sector incluye un amplio rango de organizaciones como museos, universidades y hospitales que centran sus actividades en la prestación de servicios y rara vez - si es que alguna vez lo hacen - se comprometen en el cabildeo, las ONGs siempre tienen la importante misión de

³⁶ El Grupo de personas eminentes fue creado el 13 de febrero de 2003 por el Secretario General Kofi Annan, de acuerdo a su propuesta como parte de las medidas de reforma anunciadas en setiembre de 2002. Se encargó al Grupo el examen de las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil, y designándose presidente al ex-Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso. Componen el grupo otros 11 miembros relacionados con diversos gobiernos, organizaciones no gubernamentales, el sector académico y/o el sector privado: Sr. Bagher Asadi (Irán), Sra. Brigitta Dahl (Suecia), Sra. Peggy Dulany (Estados Unidos), Sr. André Erdős (Hungría), Sra. Asma Khader (Jordania), Sr. Juan Mayr (Colombia), Sra.. Malini Mehra (India), Sr. Kumi Naidoo (Sudáfrica), Sra.. Mary Racelis (Filipinas), Sr. Prakash Ratilal (Mozambique), y Sra. Aminata Traoré (Malí).

³⁷ *La diversidad de agentes en el sistema de Naciones Unidas* (Documento oficioso de las Naciones Unidas), en www.un.org/spanish/reform/categories.htm, página consultada el 03/02/04.

³⁸ No obstante, el ya citado texto de Clark y Aydin, en su calidad de *Documento de antecedentes preparado para el Grupo de personas eminentes establecido por el Secretario General*, no recoge claramente la distinción planteada por esta clasificación.

³⁹ *NGOs and the United Nations...*, op. cit.

⁴⁰ Las ONGs rechazan la denominación que se les da desde las relaciones internacionales de “actor no estatal”, ya que pueden así incluirse en esta categoría a las corporaciones transnacionales. PAUL, J., *NGOs and Global Policy-Making*, www.globalpolicy.org/ngos/analysis/anal00.htm, página consultada el 25/02/04.

⁴¹ Desde otro punto de vista, se puede considerar que el rechazar la inclusión de las empresas de la definición de sociedad civil es difícil de justificar porque dejaría fuera a “todos nuestros conciudadanos que se dedican a los negocios y forman parte de asociaciones empresariales y grupos mercantiles, en especial a los negocios de pequeña o mediana escala”. Por este motivo, el Canadian Centre for Foreign Policy Development entiende a la sociedad civil como “ciudadanos que actúan en el espacio público para el bien público” (LEE, 2002:377-378).

abogar por determinados intereses públicos⁴².

Otro fenómeno social actual es el de los **movimientos sociales**, entendidos como “intentos conscientes, colectivos y organizados de ejecutar o resistir cambios en gran escala del orden social a través de medios no institucionalizados”⁴³. Señala Chinkin que mientras hay acuerdo generalizado en cuanto al desafío que representan al orden político, social y legal establecido, las opiniones están divididas en cuanto a su grado de organización (CHINKIN, 2001:131). Entre estos se destaca el **movimiento contestatario** o **anti-globalización**, un movimiento no estructurado, una “nebulosa” compuesta por actores muy variados – incluidas numerosas ONGs⁴⁴ –, cuyo rasgo distintivo en común es el rechazo a la “globalización liberal” y sus consecuencias, particularmente para los países del Sur y los excluidos en los países del Norte. Este movimiento es “revolucionario” en el sentido de que aspira a una transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales a escala global y nacional, de manera reformista para algunos y radical para otros, pero no pretende tomar el poder del Estado, ni por vía de elecciones ni por un proceso revolucionario violento. Tiene como modelo los movimientos sociales de los años 1970 y 1980 – feministas, ecologistas, anti-nuclearistas, pacifistas y anti-racistas –, cuyo objetivo era el de cambiar la sociedad y las prácticas sociales pero no el de tomar el poder (FOUGIER, 2003:628-635). Desde Naciones Unidas se los considera parte integrante de la sociedad civil⁴⁵.

Finalmente, cabe destacar como otro de los actores de este proceso de globalización, y que también ejerce influencia sobre el sistema de Naciones Unidas, a la **opinión pública mundial**, surgida en parte gracias a la movilización de las organizaciones de la sociedad civil. Se la puede considerar como parte de la sociedad civil, o bien establecer una distinción con la misma en virtud de que no implica necesariamente una asociación de ciudadanos y por el singular peso que parece tener en los asuntos políticos contemporáneos⁴⁶. En este sentido, los Magistrados Oda y Weeratrany, en una Opinión Consultiva solicitada a la Corte Internacional de Justicia por la OMS y, posteriormente por la Asamblea General a impulsos del Movimiento de Países No Alineados, sobre la legalidad del uso de Armas Nucleares (1996-1998), hicieron referencia expresa a que la solicitud se había originado en “ideas desarrolladas por algunas ONGs”, y afirmaron la existencia de una “opinión pública mundial”, que incluye a organizaciones no gubernamentales, que demanda se declare la ilegalidad del uso de estas armas y se respete el derecho internacional en la materia.

En resumen, hemos intentado una delimitación de los alcances de ciertas categorías de actores relacionadas con este trabajo. Así, podemos observar que el sector privado es cada vez más considerado como no formando parte de la sociedad civil, y que entre sociedad civil y ONGs, o entre sociedad civil y movimientos sociales, existe una relación de género a especie. No obstante, en la práctica, no existe una clara distinción, por ejemplo, entre movimientos sociales y ONGs, incluso desde el discurso de las mismas organizaciones no gubernamentales. Mientras la Coalición de ONGs por una Corte Penal Internacional lleva en su misma denominación el sustantivo ONG, Amnesty International, una de sus socias

⁴² PAUL, J., op. cit.

⁴³ COHEN, R., *Global Social Movements: Introductory Remarks*, Social Movements Conference, University of Warwick, Mar. 1998 (paper in possession of the author), citado por CHINKIN, C., op. cit., p. 131.

⁴⁴ Durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, por ejemplo, las ONGs, y en particular Oxfam, estimularon vivamente la “iniciativa algodón” de los países de África Occidental.

⁴⁵ *La diversidad de agentes...*, op. cit.

⁴⁶ *Ibidem*

principales, se autodefine como “movimiento global” de personas que hacen campaña para el reconocimiento internacional de los derechos humanos⁴⁷.

Centrándonos ahora específicamente en las **ONGs**, un punto muy controvertido es el relativo a su responsabilidad - en el sentido de rendición de cuentas -, representatividad y legitimidad – aspectos todos íntimamente relacionados -, y una serie de controles recíprocos que pretenden establecerse entre las ONGs, los gobiernos y el sector privado, con resultados hasta ahora variados.

En cuanto a la **responsabilidad** de las ONGs, si bien algunos autores señalan que son realmente responsables, con una responsabilidad basada en su autoridad moral (KRUT, 1997:37), hay coincidencia en afirmar que, en líneas generales, y por su propia naturaleza, las ONGs no son responsables ante – ni representan a – el gran público, sino sólo ante el sector de la sociedad que las apoya, ante un determinado segmento demográfico y político - donantes, miembros, otras entidades asociadas y los beneficiarios de su accionar, incluso ante el Estado en su calidad de regulador público legal, y también como cliente/proveedor de fondos. Pero es muy difícil para estos actores exigir a las ONGs una **rendición de cuentas** efectiva; por ejemplo, raramente los donantes pueden ejercer algún tipo de control en cuanto a la adopción de políticas, y no disponen de medios que les permitan conocer el destino del dinero que han aportado (SLAUGHTER, 2001:196)⁴⁸.

En cuanto a la **representatividad**, como se acaba de señalar, las ONGs representan sólo al sector que las apoya, pero a esta relativa carencia se puede añadir el hecho de que algunos Estados suelen **elegir** a las ONGs que pueden participar en determinado foro internacional, limitando el acceso de aquellas que presentan puntos de vista que no se condicen con los propios (CHINKIN, 2001:144).

Y además, en este mismo sentido se manifiesta que las ONGs que colaboran en las tareas de Naciones Unidas no son representativas de la población mundial, ya que la presencia de las organizaciones del Sur es relativamente débil, y frecuentemente participan a través de una ONG internacional⁴⁹. A fin de superar esta deficiencia, son múltiples los llamados a fomentar una mayor participación de las ONGs del Sur, incluso a través de la creación de un fondo fiduciario.

Otro problema es el de la **legitimidad** de los intereses que representan en ámbitos como Naciones Unidas en los que se supone se trabaja en beneficio de toda la humanidad, persiguiendo valores que tienden a la universalidad, y no estrechos fines económicos. Aquí se plantea, entonces, la posibilidad de que actores del denominado sector privado puedan

⁴⁷ En este punto es interesante notar la relación que Wahl establece entre lo que él denomina nuevos movimientos sociales y ONGs. Los nuevos movimientos sociales de los años '70 y '80 llevaron al orden del día los grandes temas a los que hoy se abocan las ONGs. Viejas organizaciones del espectro de las asociaciones tradicionales - lo que serían las primeras ONGs modernas - recibieron la influencia de los nuevos movimientos sociales y ante la crisis de éstos, pasaron a un primer plano separándose de ellos tanto en su estructura como en su contenido. Según el autor, las ONGs actuales con relación a los movimientos sociales perdieron en ideales y en orientaciones a valores político-sociales trascendentes - que sí conservaron los movimientos sociales. Decidieron optar por la profesionalización y una ideología de la eficiencia y la rejerarquización, dejando de lado los conceptos de democracia de base, jerarquías horizontales, y descentralización, dando lugar a una pérdida de legitimidad democrática (WAHL, 1997:149).

⁴⁸ Se da la paradoja de que mientras las ONGs fomentan la participación y contribuyen a la democratización de la sociedad, ellas mismas no son democráticas. Greenpeace, por ejemplo, está organizada rigurosa y jerárquicamente según el sistema de línea de mando, no existiendo control democrático externo ni interno (WAHL, 1997:43 y 47).

⁴⁹ *NGOs and the United Nations...*, op. cit.

conformarse como ONG y acceder así, por ejemplo, al status consultivo que otorga el ECOSOC. De esta manera, ONGs con importantes recursos pueden realizar intensos lobbies, y presionar a los gobiernos para que adopten las políticas que les resultan convenientes, aun en contra de los intereses de toda la comunidad internacional (KONGSTAD, 2002:4).

Por otra parte, las ONGs apoyadas en parte en una autoimagen con una gran carga moral y ética, exigen a su vez mayor responsabilidad a los gobiernos⁵⁰, a las organizaciones internacionales⁵¹ y a las corporaciones transnacionales, es decir, al sector privado. Así, las ONGs impulsaron en Naciones Unidas la adopción de **códigos de conducta** para las compañías transnacionales⁵², tanto a nivel general⁵³, como relacionados con temas específicos. En 1981 la OMS y UNICEF adoptaron el Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de Leche Materna, firmado posteriormente, en 1994, por Nestlé, bajo una fuerte presión internacional (KRUT, 1997:46).

En este mismo sentido, en la Declaración del Foro del Milenio las ONGs pidieron que las corporaciones transnacionales se hagan completamente **responsables** de las políticas y acciones que tienen impacto sobre los derechos humanos, entre ellos los derechos de los trabajadores, así como la adopción de códigos de conducta, un marco regulatorio obligatorio que respete los standards internacionales de trabajo, derechos humanos y desarrollo sostenible establecidos por Naciones Unidas y sus agencias especializadas.

Por el contrario, y tal vez amparadas en la “imagen idealizada”⁵⁴ que en muchos casos tienen de sí mismas como defensoras de “buenos valores e intenciones” - en contraste con la lógica del poder y los intereses que se atribuyen a los Estados (CARDOSO, 2003:6) y al sector privado -, las mismas plantean serias objeciones a los intentos por adoptar algún tipo de regulación a nivel internacional que pueda limitar su propio accionar.

⁵⁰ Por citar sólo un ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada en 1993 por Resolución de la Asamblea General constituía una vieja aspiración formulada por las ONGs y compartida por algunos Estados Miembros (DIEZ DE VELASCO, 1997:259).

⁵¹ Particularmente al FMI y, en menor medida, el Banco Mundial, que son considerados como representando los intereses de los Estados Unidos; y a la OMC por privilegiar el libre comercio con argumentos populistas, cuando en realidad está favoreciendo los intereses de las grandes corporaciones mejor posicionadas, en detrimento del bienestar, el medioambiente y los intereses culturales y laborales de un gran número de “votantes” (SLAUGHTER, 2001:196).

⁵² Estos **códigos de conducta** son “instrumentos voluntarios, no legalmente implementables, pero constituyen standards internacionales de políticas, que pueden servir asimismo como guías para las actividades empresariales y como modelos para la adopción de legislación nacional de los Estados”. BAADE, Hans, “The Legal Effects of Codes of Conduct for Multinational Enterprises”, *German Yearbook of International Law*, 22, 1979, p. 17, citado por BELTRAMINO, J.C., op. cit., p. 300.

⁵³ En 1992, después de 12 años de discusión, se dejó de negociar en Naciones Unidas el Código de Conducta para las Compañías transnacionales. Se considera que una de las razones es la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, con sus standards de liberalización del comercio y disminución del control nacional sobre el capital. Así las ONGs pierden terreno ante las Compañías transnacionales (KRUT, 1997:45). Cabe aclarar que el Pacto Mundial propuesto por el Secretario General al sector privado en el año 2000, no es un instrumento de regulación ni un código de conducta, sino que intenta ser un foro para establecer valores y principios, como el de “responsabilidad social empresarial”, que orienten al mercado mundial a fin de que “todas las personas y no sólo unos pocos afortunados puedan beneficiarse de las ventajas de la globalización”. El Pacto consagra nueve principios universales en el campo de los derechos humanos, de los estándares laborales y del medio ambiente, y el compromiso clave de terminar con la pobreza extrema y alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por la Organización de Naciones Unidas. www.onu.org, página consultada el 01/06/04.

⁵⁴ Esto es lo que Salamon llama el “mito de la pura virtud”, una “auto-percepción de santidad” - debido a que frecuentemente sus bases se encuentran en enseñanzas morales o religiosas -, y en una visión romántica de su capacidad para cambiar la vida de las personas (SALAMON, 1994:118-119).

Aparentemente en este tema también prima la lógica de que es más fácil llegar a acuerdos mutuamente satisfactorios entre los actores que participan de un determinado régimen cuanto más técnica y por lo tanto menos política sea la cuestión abordada. Así, si bien en algunas agencias de Naciones Unidas, como el Comité Directivo de la Acción Humanitaria, fue posible la adopción de un código de conducta para las ONGs que realizan sus operaciones en esa esfera, lográndose la adhesión de 144 organizaciones, un código a nivel de todo el sistema es bastante resistido, en especial si es establecido unilateralmente por los Estados⁵⁵.

Para las ONGs, un código de conducta no debería ser impuesto por las delegaciones, no debería ser decidido en un proceso intergubernamental, sino por las mismas ONGs, considerando además que es la Secretaría General quien debe ejercer la prerrogativa de adoptar medidas disciplinarias⁵⁶.

En este sentido, y a manera de breve conclusión, nos parecen esclarecedoras las palabras de Cardoso cuando señala que “de la misma manera en que la sociedad civil puede actuar sin pedir ningún permiso ni autorización, pueden existir también límites legítimos a su participación directa en el proceso intergubernamental de toma de decisiones” (CARDOSO, 2003:11). Podría encararse la adopción de uno o varios códigos de conducta – con relación a temas específicos – elaborados de común acuerdo entre ONGs y representantes gubernamentales.

Podríamos finalmente preguntarnos sobre las causas de esta verdadera “revolución asociacionista”. Según Salamon, se expandió como resultado de presiones provenientes de tres frentes: desde “abajo” - los propios individuos, las personas que deciden tomar la iniciativa y organizarse para mejorar sus condiciones de vida y hacer valer sus derechos básicos -; desde “afuera” - presiones de las diferentes comunidades religiosas, presiones del tercer sector del Norte que intenta “hacer más poderoso” a su homólogo del Sur, y presiones de agencias oficiales de ayuda, como la OCDE y el Banco Mundial; y desde “arriba” - impulsada por los propios gobiernos, de países desarrollados o en desarrollo, de derecha y de izquierda - aunque respondiendo a motivaciones diferentes⁵⁷ (SALAMON,

⁵⁵ *Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas*, Informe del Secretario General, Documento A/53/170, 10 de julio de 1998, p. 11. Además, según consta en el Informe del Secretario General *Opiniones de los Estados Miembros, los miembros de los organismos especializados, las misiones de observación, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales sobre el Informe del Secretario General sobre los arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de Naciones Unidas*, Documento A/54/329, 8 de setiembre de 1999, el Comité Encargado de las ONGs del ECOSOC se ha ocupado periódicamente del tema, pero hasta la fecha no se ha alcanzado ningún resultado concreto. No obstante, el Comité se encuentra trabajando en dos temas relacionados con el mismo: 1) las quejas presentadas al Comité sobre las faltas de conducta de las ONGs; 2) el proceso de acreditación de los representantes de las ONGs ante las reuniones y actos especiales de las Naciones Unidas. Tampoco prosperó el proyecto de desarrollar un código de conducta, discutido en el Foro Global de las ONGs en la Cumbre de Río, por el que se pretendía sobre todo basar las relaciones entre ONGs del Norte y del Sur en una amplia igualdad de derechos. El mismo pero perdió mucha fuerza en los pasajes decisivos a las finanzas - creación de un fondo fiduciario - por presión de las ONGs del Norte, y desde entonces no volvió a ser tratado (WAHL, 1997:49).

⁵⁶ Documento A/54/329, p. 8.

⁵⁷ Según Wahl, el antiestatismo neoliberal delega en las “organizaciones privadas” las funciones sociales del Estado, mediante una “instrumentalización sin tapujos”, y justamente en áreas que desde un punto de vista político son “asuntos suaves”, quedando excluidas de la cooperación en el campo de los intereses “duros”. En el caso de los “gobiernos orientados a la reforma” - países nórdicos, los Países Bajos y otros de la Unión Europea -, esta revalorización del sector no gubernamental encierra el riesgo de una “trampa de apropiación”.

1994:112-115).

Así, se señalan como factores que promovieron su emergencia, la **crisis del Estado de bienestar moderno** a partir de la década de los 70 - este Estado de bienestar, de acuerdo a algunas opiniones anulaba la iniciativa privada y estimulaba la dependencia -; la **crisis del desarrollo**, que creó un consenso creciente sobre las limitaciones del Estado como agente de desarrollo y sobre las ventajas que podía aportar el tercer sector; la **crisis del socialismo** y su aproximación al capitalismo; la **crisis medioambiental global** que los gobiernos no pudieron o no quisieron manejar; la revolución en las **comunicaciones**, y un incremento notable de la **educación** y la lucha contra el analfabetismo, hechos que facilitaron la comunicación y movilización de las personas; el considerable **crecimiento económico global** de los años '60 y principios de los '70, que permitió el desarrollo de una clase media cuyo liderazgo fue indispensable para la emergencia de las organizaciones privadas sin fines de lucro (SALAMON, 1994:115-118).

Wahl agrega que la **pérdida de credibilidad** de otros actores tradicionales como los partidos políticos, incluidos los de la oposición, los sindicatos, las asociaciones en prácticamente todos los países industriales, volcaron inevitablemente la atención hacia actores alternativos⁵⁸. En todo caso, lo que se observa es un “alcance menguante” de la acción política estatal y tradicional (WAHL, 1997:43), o lo que Fougier denomina **crisis de la democracia representativa** y el surgimiento de nuevas ideas como las de democracia participativa y control ciudadano (FOUGIER, 2003:638).

Una de las principales modalidades de acción de las ONGs se da a través de las denominadas **redes transnacionales de cabildeo e influencia**. Pueden ser definidas como “formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales”, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamentalmente a partir de convicciones o valores y de un discurso común. Estos valores o convicciones tienen en general una resonancia transcultural, lo que posibilita su amplia difusión. Así, trabajan en campos tan variados como derechos humanos, medio ambiente, derechos de la mujer, problemática indígena, alimentación infantil, entre otros. Estas redes están integradas por diversos actores: sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales, ONGs, organismos de investigación – la **comunidad epistémica** -, movimientos sociales locales, sectores de las ramas ejecutiva o legislativa de los gobiernos, fundaciones privadas, iglesias, sindicatos, intelectuales y medios de comunicación. Pero suelen ser las ONGs nacionales e internacionales quienes generalmente inician las acciones y presionan a los actores más poderosos a que tomen una posición determinada (KECK, SIKKINK, 1999:404-412)⁵⁹.

Este patrón de relacionamiento se evidenciaría también en el caso de las organizaciones internacionales, asimilando a organizaciones como el Banco Mundial y el FMI a los Estados del primer grupo, y a la ONU y algunas de sus agencias a los del segundo grupo. Cabe además mencionar el caso de los regímenes fundamentalistas, autoritarios y dictatoriales, en los que las ONGs son una forma de oposición a reprimir (WAHL, 1997:44-45).

⁵⁸ Así, la fuerza de las ONGs no sería autóctona, sino una función de la debilidad de los otros (WAHL, 1997:44).

⁵⁹ Si bien las ONGs canalizan gran parte de sus esfuerzos por medio de redes, algunas **ONGs grandes del Norte**, cansadas de una auto-organización orientada a los modelos democráticos y a la asociación, reaccionan sobre todo recurriendo cada vez más a formas tradicionales de cooperación, desarrollando una organización vertical a partir de un centro a nivel internacional, junto o en lugar de redes horizontales. Es decir, se orientan a alejarse del trabajo en redes y encaminarse a la estructura tradicional de las organizaciones. Así, por ejemplo, Oxfam International está buscando extenderse de Gran Bretaña a otros países industrializados y fundar secciones nacionales, o transformar ONGs existentes en seccionales de Oxfam. De esa forma surge una genuina ONG multinacional o internacional (WAHL, 1997:49).

El aspecto central de estas relaciones es el intercambio de **información**, utilizado estratégicamente para transmitir ideas, insertarlas en los debates políticos, presionar para que se creen regímenes internacionales y vigilar la aplicación de las normas y reglas internacionales, y al mismo tiempo tratar de influir en la política interna, por medio de una “mezcla de persuasión, socialización y presión”⁶⁰. “De esta manera, la teoría de las redes puede ofrecer una explicación del cambio transnacional, un modelo que no sólo es de ‘difusión’ de las instituciones y prácticas liberales, sino que incluye la posibilidad de transformaciones recíprocas de las preferencias e identidades de los actores que participan en la sociedad transnacional, como resultado de sus interacciones” (KECK, SIKKINK, 1999:405-412).

En cuanto al origen de estas redes, es interesante notar en relación con nuestro trabajo, que su nacimiento se ve facilitado, e incluso impulsado, por las conferencias internacionales convocadas por Naciones Unidas, al permitir contactos entre las ONGs, representantes gubernamentales y de organismos de la ONU⁶¹.

Finalmente, no cabría pensar que las ONGs podrían usurpar las funciones de los gobiernos nacionales. No es esa su función, ni generalmente tampoco su intención⁶². El rol de estas organizaciones consiste fundamentalmente en moldear y dirigir las cuestiones públicas, monitorear la implementación de las políticas públicas, prestar asistencia humanitaria (KRUT, 1997:8). Así, en cuanto a la contribución normativa que puedan realizar, es importante destacar que las ONGs no pretenden crear un nuevo sistema de regulación, sino que consideran que su papel es el de mejorar el sistema existente, modificar las normas de manera que representen de una mejor manera los valores por los que luchan (STERN, 2001:261)⁶³.

Los Estados son los sujetos plenos y primarios del derecho internacional, mantienen todavía un fuerte control sobre el proceso formal de este ordenamiento jurídico aun cuando

⁶⁰ Según Risse, las posibilidades de las coaliciones y los actores transnacionales de influir sobre las políticas estatales pueden variar de acuerdo con: diferencias en las **estructuras internas** de los “Estados elegidos” para sus actividades, que van a determinar el grado de **acceso** del actor transnacional al actor estatal; de la capacidad del actor transnacional de crear o de contribuir a formar **coaliciones ganadoras** a fin de poder modificar las decisiones estatales en la dirección deseada; y de los niveles de **institucionalización internacional** del asunto en cuestión, ya que las instituciones internacionales facilitan el acceso de los actores transnacionales a los procesos de formulación de políticas (RISSE, 1999:376-396).

⁶¹ *Cómo incluir la dimensión del género en un programa: guía para participar en conferencias mundiales de las Naciones Unidas*, UNIFEM-NGLS, New York, 1995, p. xi. Las ONGs muchas veces asisten a las conferencias internacionales no sólo para influir sobre el texto de la conferencia sino sobre todo para contactarse con otras ONGs, para aprender el máximo posible sobre una determinada cuestión y realizar lobby ante ONGs grandes del Norte consiguiendo así un acceso más efectivo a financiamiento y apoyo de gobiernos abiertos a las ONGs (KRUT, 1997:41).

⁶² Según diversos autores, las ONGs **necesitan** un Estado fuerte. Más que una disminución del control del Estado, como señala Risse al referirse a los actores transnacionales – ONGs, empresas -, éstos necesitan que el Estado tenga un mínimo de autoridad sobre el asunto en cuestión para llegar a influir de manera efectiva. Esto porque, por ejemplo, “los derechos humanos sólo pueden garantizarse si las instituciones estatales incorporan los mandatos legales correspondientes y si el Estado tiene autoridad para hacer cumplir las leyes” (RISSE, 1999:392).

⁶³ Consideramos que, de acuerdo a expresiones de Bull, las ONGs harían reclamos “justos” en términos de “justicia humana o individual” – las organizaciones de derechos humanos, por ejemplo – y en términos de “justicia cosmopolita o mundial” – ONGs de medioambiente o de desarme -, pero buscan que los cambios en estos sentidos sean incorporados a algún régimen que provea orden, pero no fuera del orden. BULL, H., op. cit., ps. 13-14. Por otra parte, cuando los reclamos se manifiestan por fuera de las reglas establecidas, los Estados o sus representantes, incluso los más receptivos a estos reclamos justos, comienzan a limitar la participación y el acceso de estas organizaciones a diversos foros internacionales.

“aparentemente” estén cediendo terreno. Así, por ejemplo, los Estados optan por otorgar a las actas finales de una conferencia carácter de *soft law*, haciendo de las mismas normas periféricas que carecen de obligatoriedad, al margen de las fuentes principales y autónomas: los tratados y la costumbre internacional. Además, si acuerdan celebrar un acuerdo en forma de tratado, en cuyo caso los compromisos adquiridos van a ser negociados con más cautela - ya que su no cumplimiento puede llegar a generar la responsabilidad internacional del Estado -, las ONGs pueden ser excluidas de cruciales estadios de negociación y de la adopción del texto - en la Conferencia de Roma, a pedido de algunos Estados árabes, no se permitió el acceso de las ONGs cuando se discutieron cuestiones relacionadas con el género. En definitiva, el texto final es un **acuerdo entre Estados** (CHINKIN, 2001:140-141).

CAPÍTULO II - REFORMAS PROPUESTAS Y REFORMAS NECESARIAS

La realidad internacional se ha ido transformando constantemente, a tal punto que se han producido cambios, a veces, sustanciales. Así, el proceso de descolonización masiva de la década de 1960, la distensión entre las superpotencias en los años 1970, la caída del Muro de Berlín en 1989, el desencadenamiento de conflictos intraestatales, los avances en comunicaciones e información, la revolución asociacionista a escala global, el surgimiento de actores económicos transnacionales, verdaderos problemas de alcance global – como preservación del medioambiente, VIH/SIDA, terrorismo -, y algunos hechos puntuales como la crisis de Irak de comienzos de 2003, entre otras cuestiones, produjeron impactos en la estructura y funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas.

La ONU debió ampliar progresivamente sus campos de acción a fin de adaptarse a la complejización creciente del contexto internacional. Además, especialmente a lo largo de la última década, debió hacer frente a la disminución de la ayuda para el desarrollo por parte de los países Miembros, la falta de pago de las cuotas por parte de algunos de los Miembros principales, esto enmarcado en la ausencia de voluntad política por parte de los Estados de cumplir con los documentos y tratados firmados en el seno de la Organización⁶⁴.

A fin de adaptar la Organización a estas transformaciones, casi desde su misma creación se han planteado sucesivas reformas, algunas **de hecho** basadas en la práctica de sus órganos, como así también reformas o modificaciones **formales** de la Carta que, en realidad han tenido un alcance bastante limitado. Por otra parte, los términos en que estas últimas se han expresado han ido variando con el tiempo. Así, habría una tendencia a reemplazar los conceptos de “**revisión**” y “**examen** de la Carta” por el de “examen de sugerencias y propuestas relativas a la Carta y al **fortalecimiento** de la Organización” (PONS RAFOLS, 1995:86)⁶⁵, observándose además la insistencia por parte de algunos Estados en mantener el *statu quo* y no introducir enmiendas sustantivas a la Carta.

Este proceso de adecuación presenta todavía algunas deficiencias, señaladas tanto desde Naciones Unidas como desde distintas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluida la comunidad epistémica. Se señalan la falta de **eficacia** de la ONU en el cumplimiento de su misión; el **déficit democrático** y la **falta de transparencia** en la gestión de los asuntos públicos mundiales; y la prioridad otorgada al objetivo del mantenimiento de la **paz y la seguridad** internacionales por sobre el objetivo de promover el **progreso económico y social** de todos los pueblos.

Y mientras los proyectos de reforma o de fortalecimiento de la Organización planteados por la Secretaría General parecen dar prioridad a la superación de la primera de las inadecuaciones mencionadas – la falta de **eficacia** -, desde la sociedad civil en general y las ONGs en particular, se marcan como prioritarias las problemáticas del **déficit democrático** y la necesidad de que la ONU revierta la situación de desgaste de sus posibilidades de

⁶⁴ www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm, página consultada el 20/05/04.

⁶⁵ En este mismo sentido, llaman la atención los títulos de los sucesivos Informes sobre el tema presentados por el Secretario General Kofi Annan. Mientras el de 1997 hace referencia a “un programa de reforma”, en 2002 se habla de “fortalecimiento” de la Organización.

acción en el campo **económico**, recuperando el ECOSOC las funciones que le asigna la Carta y estableciendo un relacionamiento más estrecho con las instituciones de Bretton Woods y la OMC⁶⁶.

Con respecto al tema del **déficit democrático**, la crítica recae particularmente en la participación desigual de los Estados en la adopción de decisiones en el seno de la ONU, especialmente en el Consejo de Seguridad, por su composición oligárquica, sus prácticas basadas en el secreto y la evidencia de que sus decisiones se fundamentan en un “doble standard”, por ejemplo, en la designación de las operaciones de mantenimiento de la paz, o en el establecimiento de tribunales penales *ad hoc*. Pero además, se insiste en la necesidad de incrementar la participación de la **sociedad civil** en la labor de la ONU, presencia que puede ayudar a reducir las tensiones existentes entre los principios de universalidad y soberanía nacional. Debe llamarse la atención también al hecho que el nivel actual de participación es imperfecto, desigual, no sistemático y sometido a la buena voluntad de los Estados (NOVOSSELOFF, 2001:9).

Como señala Fisas, el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas comienza con la expresión “**Nosotros los pueblos**”, y no “nosotros los Estados” o “nosotros los gobiernos”. De esta manera, afirma que para “democratizar el proceso de toma de decisiones es necesario **desestatalizar la ONU en la medida de lo posible**, aunque sea parcialmente y de forma gradual, mediante el concurso activo de otros actores y promoviendo la **participación política popular**” (FISAS, 1994:14).

1 - Las reformas propuestas desde la Organización

Han sido constantes las propuestas de modificación de la Carta, prácticamente desde la creación de la ONU, la mayor parte de ellas girando en torno al Consejo de Seguridad y las responsabilidades de sus miembros permanentes en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (PONS RAFOLS, 1995:85). No obstante, éstas no prosperaron, introduciéndose algunas enmiendas recién en la década de 1960, a causa del proceso de descolonización y el consiguiente incremento en el número de Miembros. Fueron realizadas de acuerdo a uno de los mecanismos formales previstos en la Carta, el del artículo 108, que se refiere a reformas puntuales, que deben ser ratificadas por dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁶⁷. En 1963 la Asamblea General aprobó el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince - artículo 23 de la Carta -, modificándose simultáneamente las nuevas mayorías para adoptar las decisiones en el seno de este órgano - artículo 27⁶⁸ -; se decidió además el incremento de los

⁶⁶ *La reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur...*, op. cit. Dando unos primeros pasos en este sentido, desde 1998, el ECOSOC ha sido anfitrión de una serie de reuniones anuales con los ministros de finanzas de las instituciones de Bretton Woods. Este compromiso permitió, por ejemplo, la participación del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, del año 2002, organizada por Naciones Unidas. www.un.org/reform/dossier.htm, página consultada el 18/07/04.

⁶⁷ El segundo mecanismo establecido, el del artículo 109, que prevé la revisión de la Carta en un sentido amplio mediante una Conferencia General de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, nunca fue utilizado hasta la fecha.

⁶⁸ Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros cualesquiera - anteriormente siete - y sobre las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros - anteriormente siete -, incluso los votos afirmativos de sus cinco miembros

miembros del ECOSOC de dieciocho a veintisiete⁶⁹. En concordancia con el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad, en 1965, la Asamblea modificó el párrafo 1 del artículo 109 disponiendo una nueva mayoría de votos para la convocatoria a una Conferencia de revisión de la Carta⁷⁰. Posteriormente, en 1971 se volvió a ampliar el número de miembros del ECOSOC de veintisiete a cincuenta y cuatro⁷¹.

Estas fueron las únicas reformas introducidas por el mecanismo previsto en el Capítulo XVIII de la Carta. No obstante, la práctica seguida por los diversos órganos de la ONU y aceptada por los Estados Miembros ha permitido modificar disposiciones por procedimientos no formales⁷².

La posibilidad e incluso la necesidad de una reforma de la Carta de Naciones Unidas, o de algunas de sus disposiciones, nunca dejó de ser abordada en los debates de la Organización, ni en círculos académicos. Ahora bien, los cambios en la realidad internacional producidos particularmente durante la década de 1990 acentuaron esta tendencia.

El actual proceso de reforma de las Naciones Unidas comenzó en 1992 con el Secretario General **Boutros Boutros-Ghali**. Las medidas implementadas incluyeron algunas de tipo administrativo, como la reorganización de la Secretaría, y en lo estructural se persiguió la preservación del equilibrio entre los diversos órganos con el objetivo de alcanzar los propósitos comunes, tales como la preservación de la paz y la seguridad internacionales, la promoción del desarrollo económico y social, el desarme y el respeto a los derechos humanos, entre otras prioridades⁷³.

Durante su mandato, el Secretario General presentó dos Informes, *Un programa de paz* y *Un programa de desarrollo*, a pedido del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General respectivamente, que todavía influyen en las discusiones sobre la reforma de áreas claves como la del mantenimiento de la paz.

Si tomamos en cuenta lo expresado por la ONG Global Policy Forum, muchas de las reformas estructurales encaradas fueron concesiones a las presiones de Washington y a *think-tanks* conservadores. Así, por ejemplo, esta reorganización eliminó el Centro sobre Corporaciones Transnacionales, oficina que había recibido gran apoyo de numerosas ONGs por la investigación que realizaba sobre las corporaciones transnacionales y por su propuesta en torno a la redacción de un código de conducta para las mismas. Por otra parte, el Secretario General hizo especial hincapié en la situación financiera de la ONU, en la crisis económica en la que se encontraba sumergida por los excesivos gastos y la falta de

permanentes.

⁶⁹ Estas enmiendas entraron en vigor en 1965.

⁷⁰ Esta disposición entró en vigor en 1968.

⁷¹ Enmienda que entró en vigor en 1973.

⁷² Así, en la práctica del Consejo de Seguridad, alterando el tenor literal del artículo 27 de la Carta, la ausencia o abstención en la votación de un miembro permanente no se consideran veto. La interpretación de que la abstención no constituye veto fue confirmada por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia sobre el Asunto de Namibia, del 21 de junio de 1971 (PASTOR RIDRUEJO, 1997:752). En este mismo sentido, la participación de las ONGs en actividades operacionales, así como algunas de las prácticas innovadoras de relacionamiento entre las ONGs y Naciones Unidas, pueden ser consideradas como reformas de hecho de la Carta, ya que van mucho más allá de la firma de "acuerdos adecuados para celebrar consultas" prevista en el artículo 71. Según Luck, la sociedad civil internacional ha realizado importantísimas contribuciones al proceso de cambio de la Organización, si bien estos pasos no pueden ser considerados como reforma en un sentido formal (LUCK, 1999:9).

⁷³ www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm, página consultada el 20/05/04.

pago de cuotas por parte de algunos de sus Miembros principales. Ello generó gran oposición en Washington, lo cual se evidenció en el veto norteamericano a su candidatura por un segundo período a cargo de la Secretaría⁷⁴.

Con respecto a posibles reformas, Boutros-Ghali pidió a dos grupos de la sociedad civil la preparación de sendos estudios. En 1993 solicitó un informe sobre **Financiamiento** de la Organización a un Grupo Independiente presidido por Shijuro Ogata y Paul Volker, y en 1995 otro a la Universidad de Yale y a la Fundación Ford, preparado por Moeen Qureshi y Richard von Weizsäcker, sobre el **papel que la Organización debería desempeñar en el futuro**. No obstante, estos informes tuvieron escasa influencia, el primero debido a prácticas ya arraigadas en la ONU, y el segundo en parte porque el mismo Secretario General, políticamente debilitado, demostró escaso interés en sus recomendaciones (LUCK, 1999:16).

Paralelamente, entre fines de 1993 y comienzos de 1994, ante la inminencia del 50° aniversario de la Organización, la Asamblea General estableció **cinco grupos de trabajo** a fin de discutir diversos aspectos de la reforma de la ONU, respondiendo básicamente a las inquietudes expresadas por el Secretario General en los dos Informes mencionados. Estos grupos se centraron en los temas de finanzas, reforma del Consejo de Seguridad, paz y seguridad, desarrollo, y fortalecimiento de todo el sistema de Naciones Unidas. Los resultados de estos debates fueron relativamente pobres, pero sus discusiones continúan siendo interesantes en tanto expresan las reflexiones sobre la política internacional de ese período. Cuatro de estos grupos presentaron sus informes – o simplemente dejaron de reunirse – entre 1996-1997. Pero el grupo de trabajo sobre reforma del Consejo de Seguridad continuó funcionando. En relación a este tema concordaban entonces y concuerdan ahora todos los Miembros de la Organización en la necesidad de reformar el Consejo, pero existen divisiones irreconciliables que bloquean toda acción sobre propuestas específicas⁷⁵.

Uno de estos cinco grupos, el “Grupo de trabajo de alto nivel de composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas” era el encargado de tratar el futuro rol de las ONGs en el sistema. Presentó dos informes, en 1996 y 1997. En el primero se afirma que el tema de dar algún efecto práctico a los lazos entre la Asamblea General y la sociedad civil necesita todavía ser discutido con más detalle, incluyendo el establecimiento y la forma de administración de un fondo fiduciario voluntario para facilitar la participación de ONGs de países en desarrollo. Además, se propone un mecanismo innovador e informal de participación: la convocatoria, por parte del Secretario General, a un **Foro de la Sociedad Civil**, presidido por el Presidente de la Asamblea General o por el Secretario General o su representante, y en el que las ONGs de cada Estado Miembro podrían designar un número limitado de participantes, a través de un proceso transparente⁷⁶.

⁷⁴ www.globalpolicy.org/reform/initiatives/1992.htm, página consultada el 24/05/04.

⁷⁵ www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm, página consultada el 20/05/04. Gracias a los aportes del “grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”, los Estados no miembros de este órgano se vieron beneficiados por prácticas tendientes a lograr una mayor apertura y transparencia, como la entrega de más cantidad de informes y la participación en reuniones abiertas. El tema de la reforma del Consejo está siendo actualmente tratado por el “Panel de alto nivel para el estudio de las amenazas a la seguridad global y la reforma del sistema internacional”, conformado por el Secretario General Kofi Annan en noviembre de 2003 (GILLINSON, 2003:5).

⁷⁶ *ECOSOC concludes NGO Review*, NGLS Roundup, November 1996, en www.unsystem.org/ngls/documents/text/roundup/10NGOREV.TXT, página consultada el 03/02/04, ps. 9-10.

También en este período, entre 1993 y 1996, el ECOSOC llevó a cabo una revisión de las disposiciones relativas al status consultivo de que gozan las ONGs en ese órgano, a fin de adaptarlas a los cambios producidos en la relación entre estas organizaciones y el sistema de la ONU, particularmente a partir de la Conferencia de la Tierra en 1992. De este proceso surgió la Resolución 1996/31, que regula actualmente los arreglos para la celebración de consultas con las ONGs, y además la Decisión 1996/297, por la cual el ECOSOC solicita a la Asamblea General que examine en el 51° período de sesiones el tema de la participación de las ONGs “en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. A estos puntos vamos a referirnos más en detalle en el capítulo III, cuando se analicen las relaciones de las ONGs con los distintos órganos de la ONU y demás agencias del sistema.

En 1997 el nuevo Secretario General **Kofi Annan**, presentó a la Asamblea General el Documento *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma*⁷⁷, donde plantea de forma concreta todas las iniciativas de reforma que habían sido elaboradas por los Secretarios Generales anteriores. Considera a la reforma como un **proceso** largo y continuo, y si bien la presenta como una **reconfiguración profunda** de la Organización, la esboza teniendo en cuenta especialmente los sectores administrativos y organizacionales. En definitiva, hace hincapié en una “reforma estructural” sin avanzar más decididamente hacia la necesaria “reforma conceptual” de Naciones Unidas, entendida como una mayor adaptación a valores comunes que brinden a la Organización mayor autoridad, credibilidad e incluso mayor eficacia (NOVOSSOFF, 2001:10)⁷⁸.

El Informe incluye tres tipos de medidas. Las primeras son las que el Secretario puede implementar, y en efecto ya había comenzado a hacerlo, **por iniciativa propia**. Se refieren básicamente a la organización y administración de la Secretaría, los programas y los fondos⁷⁹.

Las medidas del segundo tipo son complementarias, de **competencia de los Estados Miembros** reunidos en la **Asamblea General**, y apuntan a dar al Secretario General los instrumentos necesarios para cumplir en forma más eficaz los objetivos encomendados,

Si bien esta propuesta nunca llegó a implementarse desde Naciones Unidas, durante el Foro del Milenio realizado en Nueva York en 2000, las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil concibieron el proyecto de constituir un Foro Mundial de la Sociedad Civil, con carácter **permanente**. El Foro buscará la presencia de observadores en la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus comisiones principales a fin controlar la aplicación de los compromisos de la Cumbre del Milenio. Esto estaría en la línea con la propuesta del Informe del grupo de la Asamblea General sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas (A/50/24) de 1996. www.worldcivilsociety.org/REPORT/ES/03/03h.html#_Toc25740146 y www.worldcivilsociety.org/es/docs/press_release_190302es.htm, páginas consultadas el 14/07/04.

⁷⁷ Documento A/51/950.

⁷⁸ La autora insiste en que la acción de la ONU se debe basar en el “tríptico” desarrollo sostenible/cultura de paz/seguridad internacional, entendiendo a la seguridad en un sentido amplio – seguridad económica, social y cultural –, al desarrollo como el elemento indispensable para asegurar una paz duradera, y a la cultura de paz como gestión no violenta de las crisis y conflictos, recurso a procedimientos democráticos y respeto de los derechos fundamentales, **con la participación de todos los estratos de la sociedad en un diálogo constructivo**. Bien entendido que esto no significaría abandonar ni minimizar el objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sino que, por el contrario, permitiría “reforzarlo” (NOVOSSOFF, 2001:16-19).

⁷⁹ Entre éstas cabría mencionar, por ejemplo, el establecimiento de un Grupo Superior de Gestión; y la creación de la Dependencia de Planificación Estratégica, que tendrá como cometido determinar las cuestiones y tendencias mundiales que comiencen a surgir, analizar sus consecuencias en lo que respecta a las funciones y métodos de trabajo de las Naciones Unidas y elaborar recomendaciones de política para el Secretario General y el Grupo Superior de Gestión.

incluidos la creación del cargo de Vicesecretario General, y una mayor concentración de los debates legislativos, tanto en la Asamblea General como en el ECOSOC.

El tercer grupo consiste en varias propuestas de carácter más fundamental que deberían ser examinadas por la **Asamblea General** para considerar la posibilidad de adoptar disposiciones a más largo plazo. Entre las mismas cabe destacar el establecimiento de una comisión a nivel ministerial que examine la necesidad de introducir **cambios fundamentales** sobre la base de un examen de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos jurídicos en que se basan los estatutos constitutivos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Además, se sugiere designar como “Asamblea del Milenio” al período de sesiones de la Asamblea General del año 2000, a fin de centrar la atención en la necesidad de preparar a las Naciones Unidas para que puedan hacer frente a los principales desafíos y necesidades de la comunidad mundial en el siglo XXI, y celebrar paralelamente una “Asamblea de los Pueblos”.

En lo que a la **sociedad civil** se refiere, el Secretario propone la Medida 17, que se encontraría dentro del primer grupo de disposiciones, o sea, aquellas que pueden ser adoptadas por su propia iniciativa. Así,

- a) se iniciará una serie de **encuentros** en los que participarán, junto con el Secretario General, dirigentes destacados de diferentes sectores de la sociedad civil. Entre los grupos interesados se contarán instituciones académicas, organizaciones laborales, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, organizaciones juveniles y fundaciones;
- b) todos los departamentos sustantivos de las Naciones Unidas designarán un **oficial de enlace** con las organizaciones no gubernamentales para facilitar el acceso de la sociedad civil a las Naciones Unidas. En el plano nacional el sistema de las Naciones Unidas debe crear, cuando corresponda, mayores oportunidades de cooperación tripartita con los gobiernos y la sociedad civil. Los programas de capacitación para el personal de las Naciones Unidas deberán incluir un componente dedicado a la cooperación con la sociedad civil, el cual figurará en los planes de estudios de la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas;
- c) el Secretario General celebrará consultas con el Comité Administrativo de Coordinación con miras a establecer un servicio interinstitucional de enlace con las empresas, de financiación conjunta, que se denominará **Servicio de las Naciones Unidas de Enlace con las Empresas**, que en líneas generales se asemejará al Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales;
- d) se harán arreglos con las organizaciones empresariales más destacadas a fin de establecer mejores mecanismos para continuar el **diálogo** entre los representantes del **mundo empresarial** y las **Naciones Unidas**.

Se desprende de lo dicho, en primer lugar, la importancia que se otorga a la consolidación de las relaciones con el sector privado, esto debido al convencimiento de que las perspectivas de desarrollo están determinadas cada vez más por las actividades de este sector; en segundo término que, si bien estas propuestas son positivas en tanto apuntan a mejorar y agilizar las relaciones con las demás organizaciones de la sociedad civil – cuya “manifestación más clara” son las ONGs –, el nivel de participación no se profundiza. Y así lo afirma el Secretario General en su respuesta a las observaciones y preguntas formuladas por las delegaciones gubernamentales a su programa de reforma⁸⁰. En este Documento el Secretario expresa que “no propone una mayor apertura para la sociedad civil y las

⁸⁰ *Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas*, Documento A/52/584, del 10 de noviembre de 1997, p. 8.

organizaciones no gubernamentales en el proceso intergubernamental en el sistema de las Naciones Unidas del que ya han convenido los propios Estados Miembros”.

Considerando ahora la posición de los Estados en cuanto a este proyecto de reforma, los **países en desarrollo**, si bien en líneas generales recibieron de buen grado el Informe, consideraron que el mismo no prestaba suficiente atención a sus preocupaciones y puntos de vista. Y dada la considerable presión ejercida para que los contenidos del mismo fueran adoptados “en paquete”⁸¹, sin oportunidad de debatir ni negociar, estos países comenzaron a trabajar en el establecimiento de una posición común que pretende ser constructiva pero señalar a la vez los puntos que se estiman cuestionables.

En este sentido, según un informe preparado por el South Centre⁸² para el G77, la propuesta del Secretario General traduce en líneas generales las pretensiones de unos pocos países desarrollados que apuntan a reducir el tamaño de la ONU⁸³ y modificar sus mandatos y prioridades para adecuarlos a su propia percepción del rol y desarrollo futuro de la Organización. En definitiva, apuntaría a defender el *statu quo* global.

Así, en contraposición a los países desarrollados que siguen priorizando el propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y pretenden sostener sus privilegios en el Consejo de Seguridad, desde el G77 se hace hincapié en fortalecer a la Asamblea y al ECOSOC, considerando que el área central de actividad de la ONU es la referida a las cuestiones de **desarrollo**, y que las medidas de reforma deben tender a la consolidación de los principios de “transparencia, pluralismo y democracia”. Además, se señala que la Organización debe contar con un financiamiento “estable, predecible y adecuado”, a fin de poder cumplir cabalmente con sus funciones.

Mientras el Secretario General continuaba trabajando en la implementación de las reformas propuestas⁸⁴, llegado el año 2000 se llevaron a cabo el Foro del Milenio, la Asamblea del Milenio, y el Secretario General dirigió a esta Asamblea General su Informe del Milenio, oportunidades todas en que se hace referencia a la necesidad de **fortalecer** a la ONU, y se destaca el papel que en ese marco debería caber a la sociedad civil.

⁸¹ El 19 de diciembre de 1997 la Asamblea General adopta la Resolución 52/12 por la cual respalda el programa de reformas del Secretario General.

⁸² *Renewing the United Nations*, www.southcentre.org/publications/unrefg77/toc.htm, página consultada el 25/02/02. La South Commission es una organización intergubernamental de países en desarrollo establecida en 1987, en base a una propuesta surgida en la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados de 1986. Su sede fue establecida en Ginebra, contando con la asistencia del gobierno de Suiza. Los trabajos de la Comisión buscan señalar los logros y los fracasos de los países del Sur en el campo del desarrollo y sugerir direcciones para la acción. Su primer presidente fue Julius Nyerere, ex Presidente de Tanzania.

⁸³ En este sentido, el informe manifiesta reparos incluso en lo que respecta a la creación del “dividendo para el desarrollo”. Los fondos de esta “cuenta” provendrían de una reducción de los gastos no relacionados con programas. Así, se afirma que si bien esta es una de las principales propuestas del Secretario General, sería conveniente estos que “ahorros” no perjudiquen el desarrollo de la labor que viene llevando a cabo la ONU.

⁸⁴ Las reformas implementadas se encuentran enumeradas en el Documento A/53/676, relativo al estado de la aplicación de las medidas para la reforma de la ONU. Entre ellas destacan: el establecimiento de un Grupo Superior de Gestión; la creación del cargo de Vicesecretario General en 1998; el establecimiento de un nuevo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; la formación de un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social y de un Departamento de Asuntos Humanitarios; la fusión en la Asamblea General de la Comisión Política Especial y la Comisión de Descolonización en la Comisión Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión); el establecimiento de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios; la creación del Alto Comisionado de Derechos Humanos. www.cinu.org.mx/onu/reforma.htm, página consultada el 20/05/04.

En el **Foro del Milenio**⁸⁵, llevado a cabo en el mes de mayo de 2000 en Nueva York, participaron los representantes de más de 1.350 ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil de más de 100 países. En el punto relativo al fortalecimiento de la Organización se hacen referencias específicas a la participación de la sociedad civil en todo el sistema. En este sentido la Declaración urge a **Naciones Unidas** para que considere la creación de un órgano parlamentario, una **Asamblea Parlamentaria**, de carácter consultivo y relacionada con la Asamblea General, cuyos miembros sean elegidos por el sufragio popular; que establezca de un **Foro permanente de pueblos indígenas**⁸⁶; y que apoye a las organizaciones de **jóvenes**, para que participen activamente en todos los procesos de la ONU. Además se insiste en la necesidad de que la Organización tome medidas a fin de garantizar y facilitar la participación de las ONGs de países en desarrollo, de los países de Europa del Este y de pueblos indígenas, y fortalecer el contacto de la ONU con los ciudadanos del mundo, por ejemplo, mediante el incremento de los recursos asignados a las oficinas del sistema que se relacionan con las ONGs.

Por otra parte, esta Declaración urge a los **gobiernos** a otorgar a las ONGs **status consultivo** ante la Asamblea General, sus comisiones principales y órganos subsidiarios, y a la **sociedad civil** a apoyar la creación y el financiamiento de un **Foro Mundial de la Sociedad Civil**, a reunirse cada dos o tres años y que, siendo conducido democráticamente y con transparencia, represente a todos los sectores de la sociedad civil de todas partes del mundo⁸⁷.

La **Asamblea del Milenio** congregó al mayor número de Jefes de Estado y de Gobierno que jamás se hayan reunido. En ella se aprobó la **Declaración del Milenio**, un acuerdo que marca una serie de objetivos y metas para el mundo, que deberían ser llevados a cabo en el nuevo siglo⁸⁸. En el punto referido al fortalecimiento de la ONU se decide, en un planteo amplio e impreciso, “ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización”.

En el Informe del Secretario General a la Asamblea General, conocido como **Informe del Milenio**⁸⁹, es interesante el reconocimiento que se hace del papel que cabe a los **actores no estatales** en la concepción de ideas sobre nuevas formas de gestionar los asuntos públicos mundiales. Además, considera positiva la existencia de **redes mundiales de promoción de políticas**, formadas por instituciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y gobiernos nacionales, ya que constituyen verdaderos instrumentos que permiten a la ONU adaptarse al acelerado ritmo de transformación del mundo actual. Afirma que “estas coaliciones flexibles y originales dan nuevo significado a la expresión ‘nosotros los pueblos’, demostrando que la gestión de los asuntos públicos mundiales no es un juego de suma cero, pues todos los participantes en las redes adquieren más influencia”. Y a fin de mejorar la participación de las organizaciones del sistema en estas redes propone superar las improvisaciones, aplicando “un enfoque más específico y sistemático”.

⁸⁵ Si bien este es un foro de la sociedad civil vamos a considerar sus propuestas en este punto y no más adelante, dado que el mismo fue organizado respondiendo a una de las propuestas del programa de reformas del Secretario General de 1997.

⁸⁶ Este Foro fue establecido en el año 2000 por el Consejo Económico y Social

⁸⁷ Este Foro se reunió por primera vez en 2002, y se prevé un segundo encuentro para el año 2006.

⁸⁸ www.un.org/reform/dossier.htm, página consultada el 20/05/04.

⁸⁹ *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/54/2000, 27 de marzo de 2000.

En setiembre de 2002, al inicio de su segundo mandato, y con la idea de avanzar en el proceso de reforma o fortalecimiento de la Organización, el Secretario General presentó a la Asamblea General el Informe *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*⁹⁰.

En el mismo resalta, en primer lugar los **logros** alcanzados desde que asumiera su cargo y presentara sus propuestas en 1997, particularmente la definición de los nuevos objetivos de desarrollo en la Declaración del Milenio; la lucha contra el VIH/SIDA; la aplicación de muchas de las propuestas contenidas en informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁹¹; el desarrollo de alianzas con una amplia variedad de agentes no estatales⁹².

Por otra parte se señala **lo que queda por hacer**, como la necesaria adaptación de la Asamblea General y del ECOSOC a fin de realizar su potencial, y dar un nuevo impulso al estancado proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

A pedido de la Asamblea General, el Secretario se ocupa de disponer algunas medidas en relación con dos temas: fortalecer las tareas de promoción y protección de los derechos humanos; y reestructurar el Departamento de Información Pública, introducir mejoras en la gestión de las bibliotecas de Naciones Unidas y en el programa de publicaciones de la Secretaría.

Respecto de la participación de las **ONGs** y demás agentes de la **sociedad civil**⁹³ en el sistema de Naciones Unidas, el Informe realiza un breve resumen de las prácticas de interacción con diversos órganos de las Naciones Unidas, se enumeran algunas dificultades que enfrenta la colaboración, y propone finalmente la constitución de “un grupo de personalidades destacadas para que examinen la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil y formulen recomendaciones prácticas para mejorar las modalidades de interacción”. Como se indicara en el capítulo anterior, este Grupo presidido por Fernando Henrique Cardoso, quedó constituido en febrero de 2003.

Por su parte, la crisis de Irak de 2003 produjo, según Gillinson, un cambio en el lenguaje de los reformadores. La “revolución silenciosa” que se venía llevando a cabo dio paso al planteo por parte del Secretario General sobre la necesidad de una “reforma radical” de la Organización, convocando a los Estados a que aporten nuevas **ideas creativas**, y

⁹⁰ Documento A/57/387.

⁹¹ Ante el fracaso de la comunidad internacional por no haber previsto el genocidio en Ruanda en 1994 y la caída de Srebrenica en 1995, en 1999 se solicitó a un grupo de alto nivel que propusiera medidas prácticas y viables para futuras operaciones de paz. En agosto del 2000, el *Informe Brahimi* - llamado así en honor al presidente del grupo, Lakhdar Brahimi- fue remitido a los Estados Miembros. En esencia, el Informe recomendó que las acciones deben estar basadas en un plan de acción claro y bien fundamentado, con el apoyo necesario y los recursos adecuados, y que, en casos en los que las condiciones para alcanzar el éxito no existan, simplemente sería mejor no llevar a cabo operación alguna. El Secretario General designó al Sr. Brahimi para encabezar la planificación inicial y el lanzamiento de la primera operación de paz desde que se publicó el Informe en Afganistán, después de los atentados del 11 de setiembre. En www.un.org/reform/dossier.htm, página consultada el 20/05/04.

⁹² Como por ejemplo, en relación con el sector privado, el Pacto Mundial por el que se han comprometido cientos de empresas de todo el mundo en los esfuerzos por promover el sentido de pertenencia empresarial y los valores universales con respecto a los derechos humanos y laborales y el medio ambiente.

⁹³ En este Informe, las relaciones con el sector privado son tratadas de manera independiente. Cabría aclarar, además, que el Secretario Annan había presentado a la Asamblea General dos Informes, en 1998 y 1999, sobre los arreglos vigentes con las ONGs en todo el sistema de la ONU. Este tema va a ser tratado en detalle en el capítulo III.

estableciendo un Grupo de personas eminentes para que analice las amenazas a la seguridad global y la reforma del sistema internacional, que debería presentar su informe a la Asamblea General en setiembre de 2004 (GILLINSON, 2003:2). No obstante, independientemente de las recomendaciones que puedan emanar de este grupo, el contenido y la profundidad de las modificaciones va a depender, en última instancia, de la voluntad de los Estados Miembros.

2- Las reformas necesarias planteadas desde la sociedad civil

Como se señalara más arriba, durante la década de los noventa se intensificó la tendencia a proponer reformas a la ONU, no sólo desde la propia Organización sino también desde los gobiernos⁹⁴ y la sociedad civil, destacándose dentro de este grupo la existencia de una comunidad epistémica compuesta principalmente por ex Jefes de Estado y de Gobierno, funcionarios y ex funcionarios de la ONU y de otras organizaciones intergubernamentales, actuando a título personal, todos comprometidos en realizar aportes desde su experiencia a fin de lograr una mayor adaptación de la Organización a la realidad internacional, y una mayor adecuación entre sus propósitos y los medios para alcanzarlos.

Incluso desde Naciones Unidas se ha consultado y se consulta a la sociedad civil. El Secretario General Boutros-Ghali durante su mandato solicitó asesoramiento a grupos independientes sobre las finanzas y el futuro de la Organización. Y el Secretario General Annan en la carta de envío a la Asamblea General de su programa de reforma de 1997 agradece las “útiles sugerencias” recibidas “de instituciones y de particulares ajenos a la Secretaría”.

Entre las propuestas de reforma tendientes a fortalecer la presencia de la sociedad civil en la Organización, se destaca la formulada en 1985 por la Campaña para unas Naciones Unidas más Democráticas (CAMDUN, por sus siglas en inglés)⁹⁵, abundantemente comentada por la literatura, y que se ha convertido en base para desarrollos posteriores en el mismo sentido.

La CAMDUN, además de perseguir la democratización de todos los órganos de la ONU y agencias del sistema, se plantea como principal objetivo el de establecer en la ONU un órgano que represente a los ciudadanos del mundo como miembros de la sociedad civil - una Asamblea Popular de las Naciones Unidas -, relacionada con la Asamblea General, en

⁹⁴ Durante la década de 1990 han sido publicados dos informes por parte de grupos de Estados Miembros de la ONU. Uno es el *Nordic UN Reform Project* de 1996. Otro es el documento titulado *La Reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional*, redactado por el South Centre como aporte para el Programa Económico de Acción Prioritaria 1992 - 1995 del Movimiento de Países No Alineados, a solicitud de Indonesia, que presidía el Movimiento en ese período, y con su respaldo financiero. www.southcentre.org/publications/unreform/toc1.htm, página consultada el 25/02/02. Más recientemente, en 2002, a iniciativa de Finlandia se creó el Proceso de Helsinki, un foro de alto nivel de 18 miembros, presidido en forma conjunta por los Ministros de Relaciones Exteriores de Finlandia y Tanzania. Este grupo fue establecido con el objetivo de analizar nuevas soluciones a los dilemas que plantea la gobernabilidad global, considerando particularmente la reforma de Naciones Unidas (GILLINSON, 2003:7).

⁹⁵ La CAMDUN es una red internacional sin fines de lucro constituida a fin de organizar encuentros y generar ideas que apunten a construir un orden internacional pacífico a través de una ONU más democrática. Fue creada en 1989 como un proyecto de la Red Internacional para una Segunda Asamblea de la ONU - International Network For A UN Second Assembly (INFUSA) -, que a su vez había sido formada en 1983. Su director es Jeffrey Segall.

la que los ciudadanos están representados por sus gobiernos. Esta “representación bicameral” podría hacer que la ONU se convirtiera en “Naciones y Pueblos Unidos” para una paz perpetua⁹⁶. Sucesivamente se han presentado cuatro opciones para esta Asamblea Popular⁹⁷.

La primera en el tiempo es la propuesta de constituir una **Segunda Asamblea**, en la que cada país contaría con un número de asientos proporcional a su población. Los delegados deberían ser elegidos por sufragio directo y/o indirecto entre candidatos independientes - no deberían ser representantes gubernamentales, ni de ningún partido político. Representarían a los pueblos de las Naciones Unidas en calidad de habitantes del mundo y miembros de la sociedad civil, mientras los delegados en la Asamblea General seguirían representándonos como nacionales de un Estados determinado.

Según el plan de 1990 para la creación de una **Asamblea de los ciudadanos** de la ONU, los delegados serían elegidos directamente entre candidatos nominados por consejos comunales o regionales, representativos de las ramas locales de las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones comunitarias.

En 1992 se propuso que la segunda cámara de la ONU podría establecerse como **Asamblea Parlamentaria**, que seguiría el modelo del Parlamento Europeo, de manera que los pueblos estarían representados sobre la base de partidos políticos. Inicialmente los delegados podrían ser elegidos por los parlamentos nacionales, pero el objetivo de largo plazo es la elección directa.

Finalmente, en 1993 se sugirió la creación de una **Asamblea de la Sociedad Civil** de la ONU, en la que cada Estado participante podría contar con una cantidad de hasta seis delegados. Un delegado sería directamente elegido por la ciudadanía, mientras que los otros cinco podrían ser representantes indirectos de los pueblos: un delegado de ONGs con relaciones oficiales con el sistema de la ONU, un delegado de ONGs que no mantengan relaciones oficiales con la ONU, y tres delegados de instituciones gubernamentales u otros cuerpos.

Bajo cualquiera de estas cuatro opciones, la Asamblea Popular tendría el carácter de **órgano subsidiario** de la Asamblea General - de acuerdo al artículo 22 de la Carta. Así, su creación requeriría el voto de una mayoría de las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, pero de ninguna manera una modificación formal de la Carta.

Un primer paso hacia la constitución de esta Asamblea podría ser el establecimiento de algún órgano o red de **ONGs** acreditadas ante la ONU – ante el ECOSOC, el Departamento de Información Pública, u otras agencias de la Organización, y eventualmente, ante la Asamblea General.

Erskine Childers y Brian Urquhart en su obra *Renewing the United Nations System*⁹⁸ manifiestan que la reforma realmente necesaria, la **transformación constitucional** del sistema de la ONU no es factible por el momento. No obstante, llaman la atención sobre la necesidad de que los **pueblos**, en cuyo nombre está encabezado el Preámbulo de la Carta, estén realmente representados en la Organización. En este sentido, proponen la formación

⁹⁶ <http://www.oneworld.org/camdun/>, página consultada el 22/03/02.

⁹⁷ <http://www.oneworld.org/camdun/options.html>, página consultada el 22/03/02.

⁹⁸ Este es el cuarto estudio de una serie dedicada al mejoramiento del sistema de Naciones Unidas. Los mismos fueron financiados por la Fundación Ford y por la Fundación Dag Hammarskjöld.

de una **Asamblea Parlamentaria** que, en principio, podría ser establecida como un órgano subsidiario de la Asamblea General, y sus integrantes elegidos por los parlamentos de cada Estado en un número proporcional a la cantidad de población. Pero simultáneamente al cumplimiento de sus funciones, esta Asamblea debería ir elaborando detalladamente los pasos para su conversión en una asamblea parlamentaria mundial elegida por sufragio directo. Esta propuesta debería ser enviada a la Asamblea General para que, alcanzado un acuerdo entre los Estados Miembros, se reforme la Carta para darle el carácter de **órgano principal** de la ONU (CHILDERS, URQUHART, 1994:177-178)⁹⁹.

Por su parte, la **Comisión sobre Gobernabilidad Global**, ha presentado dos informes. El primero, *Our Global Neighborhood*¹⁰⁰, fue publicado en 1995, en ocasión del 50° aniversario de la ONU; en 1999 publicó un segundo informe, *The Millenium Year and the Reform Process*¹⁰¹, como una nueva contribución para ser discutida con motivo de la transición al nuevo milenio.

En el primero de ellos propone la creación de un **Foro de la Sociedad Civil**, que podría estar compuesto por representantes de organizaciones a ser acreditadas ante la Asamblea General como “organizaciones de la sociedad civil”. Este Foro debería reunirse antes de la sesión anual de la Asamblea General. La misma sociedad civil debería participar en la determinación del carácter y funciones de este Foro.

Se sugiere además el establecimiento de un **Consejo de Peticiones**, un panel de alto nivel compuesto por entre cinco y siete personas independientes de los gobiernos, representantes no estatales, a cuyo cargo estaría el ejercicio del **derecho de petición** propuesto en el contexto de la promoción de la seguridad. De esta manera, situaciones que puedan poner en peligro la seguridad al interior de cualquier Estado podría ser presentada a la atención de las Naciones Unidas y sus Estados Miembros. Sería atribución de este órgano determinar si la situación es de una gravedad tal que deba ser directamente remitida para su consideración al Consejo de Seguridad. El establecimiento de este derecho de petición requeriría una reforma formal de la Carta.

En el Informe de 1999 se insiste en fortalecer el partenariado con las ONGs como una de las prioridades de Naciones Unidas en el siglo XXI, fomentando la participación de las ONGs de países en desarrollo a través de la creación de un fondo solidario. No obstante, no se avanza en propuestas de creación de un nuevo órgano como en el Informe anterior. Se insta a que la Asamblea General otorgue a las ONGs un status consultivo similar al reconocido por el ECOSOC, y se señala la conveniencia de incluir representantes de la

⁹⁹ Con respecto a sus funciones, podría ser consultada por la Asamblea General y el ECOSOC; realizar “lecturas” de las decisiones del ECOSOC y de la Asamblea General, pero sólo sobre cuestiones económicas y sociales, no sobre temas políticos o legales; enviar opiniones a la Asamblea General, el ECOSOC, el Consejo de Seguridad, e incluso a la Secretaría General, sobre diversas cuestiones - estas opiniones podrían tener gran fuerza si fueran adoptadas por unanimidad -; plantear preguntas al Secretario General y a los Presidentes de la Asamblea, el Consejo y el ECOSOC; solicitar a la Asamblea General que extienda o modifique una determinada política, o proponer la adopción de una nueva; es poco probable que pueda tener funciones presupuestarias, no obstante, el reglamento de la Asamblea General podría admitir que realice una “lectura” del borrador y que comunique sus puntos de vista. Como señalan los autores, sería factible que los Estados aceptaran estas funciones, por lo menos en una primera fase de existencia de la Asamblea Parlamentaria (CHILDERS, URQUHART, 1994:179). En la Unión Europea, de acuerdo al Acta Única de 1986, el procedimiento de la “lectura” amplió considerablemente el margen de maniobra política del Parlamento y su influencia en la legislación comunitaria, ya que le permite presentar enmiendas a la “posición común” adoptada por el Consejo en primera lectura sobre una propuesta de la Comisión.

¹⁰⁰ www.cgg.ch, página consultada el 15/04/02.

¹⁰¹ www.cgg.ch/millennium.htm, página consultada el 20/09/02.

sociedad civil en las delegaciones gubernamentales que asisten a las sesiones y conferencias de Naciones Unidas. En un mundo en el que todavía los Estados son los actores centrales de las relaciones internacionales, esta es la forma más directa y apropiada en que estos grupos pueden influir en el proceso de toma de decisiones internacional.

Otras propuestas han apuntado a **desestatalizar** la ONU. Esto implicaría, por ejemplo, reconocer nuevas funciones para las ONGs que gozan de status consultivo, y elevar su rango consultivo a **codecisional**. Las delegaciones de los Estados en la Asamblea General podrían tener una composición tripartita, con un representante diplomático oficial, un parlamentario elegido a tal efecto por el Parlamento del país, y un representante elegido por las ONGs. No obstante, un paso intermedio, más sencillo, y que democratizaría profundamente a la ONU, sería la designación de un representante popular por cada país. Cada cuatro años, los electores de todos los países elegirían directamente a una persona que les representaría en la Asamblea General, junto al diplomático designado por el gobierno. En este caso, por lo tanto, cada Estado dispondría de dos votos (FISAS, 1994:13-14).

Todos estos intentos por lograr que el individuo esté representado en la Organización universal no sólo por su propio Estado sino además en forma directa, tienen su base teórica en el modelo de la **democracia cosmopolita**, que se plantea el establecimiento de un orden mundial basado en el consenso y en el imperio del derecho, un orden internacional democrático, con múltiples niveles de poder – global, regional, local.

Según esta teoría el individuo es considerado al mismo tiempo como ciudadano de su Estado, con el cual comparte valores culturales e históricos, y como habitante del planeta. A fin de fortalecer la democracia internacional, y superar las deficiencias de los modelos planteados por la teoría política - por una parte el **modelo confederal** de Naciones Unidas, en el cual los individuos sólo están representados por sus gobiernos, y, por otra, el **modelo federal** que considera la creación de un Estado global, el cual sólo imperfectamente podría tomar en cuenta las particularidades históricas, culturales y antropológicas de todos los habitantes del planeta -, la democracia cosmopolita apunta a dar voz a los ciudadanos en la comunidad internacional. Este modelo no considera la desaparición de los Estados nacionales en una unión federal; por el contrario, éstos mantendrían muchas de sus funciones actuales. Así, los proyectos de formación de una **Asamblea Popular** en Naciones Unidas deben ser considerados como intentos de dar una forma institucional al ideal cosmopolita (ARCHIBUGI, 1993:305-307).

Además existen razones prácticas para impulsar la innovación de las instituciones existentes. En primer lugar, la Asamblea General, siguiendo el criterio electoral de “una nación, uno voto”, no es democrática, en tanto no tiene en cuenta la diversidad de tamaño entre los Estados, no considera qué porcentaje de la población mundial representa cada Estado. El problema podría ser resuelto otorgando a cada Estado un voto ponderado de acuerdo al número de habitantes o siguiendo algún otro parámetro; o bien creando un **cuerpo paralelo** que sirva de expresión a los intereses de los individuos y no de sus gobiernos, como sucede en la Unión Europea, donde los Estados están representados en el Consejo de Ministros, y los ciudadanos en un cuerpo con poderes limitados, el Parlamento Europeo, cuyos integrantes son elegidos por sufragio universal, en cantidad proporcional al número de habitantes de cada país. Por otra parte, en el ámbito internacional todavía se sigue el principio de la efectividad en cuanto al reconocimiento y la representación de los

Estados¹⁰². Así, en la Asamblea General están representados todos los Estados sin tener en cuenta la legitimidad de los gobiernos. En este caso, sería conveniente la creación de un órgano que represente a los ciudadanos, y en caso de que un Estado se niegue a proveer a la elección de los representantes a la Asamblea Popular, podría ser este órgano el encargado de acreditar a las fuerzas políticas consideradas como representantes de la población del país. Además, hay que tener en cuenta que incluso en el seno de gobiernos democráticos existen diferencias significativas entre las opiniones del gobierno y las de los representantes de la población (ARCHIBUGI, 1993:307-308).

Se podría considerar que la sociedad civil, en la realización de estos aportes específicos, así como de otros más generales sobre reforma de la ONU¹⁰³, estaría actuando en calidad de **comunidad epistémica**. En palabras de Luck, se trata de un **movimiento de reforma** constituido por redes de las que participan los integrantes de los paneles de los cuales emanaron los diversos informes, los funcionarios y el personal de Naciones Unidas, fundaciones, centros de investigación, la academia, y ocasionalmente gobiernos nacionales. La formación de estas redes se vio favorecida porque, en realidad, “la clave para el movimiento de las ideas ha sido el movimiento de las personas”. Así, por ejemplo, uno de los informes más influyentes es el de la Comisión sobre Gobernabilidad Global, encabezada por un ex jefe de gobierno, Ingvar Carlsson; también es miembro de la Comisión el canadiense Maurice Strong, quien como Coordinador Ejecutivo de la Reforma de Naciones Unidas fue uno de los artífices del programa de reforma presentado por el Secretario General en 1997; Brian Urquhart, ex funcionario de la Secretaría General durante más de cuarenta años, y Erskine Childers, ex consultor de casi todos los organismos del sistema de la ONU, son los autores de una propuesta todavía hoy comentada y debatida. Los miembros de esta red comparten su “devoción” por el fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas, y por estimular a los Estados Miembros a que apoyen a la Organización. Ahora bien, este movimiento presenta ciertas fortalezas y debilidades. En cuanto a las primeras se debe destacar la experiencia de sus integrantes, su continuidad, y facilidad de comunicación, por lo menos en los círculos de Naciones Unidas. En cuanto a las debilidades, la relativa homogeneidad de los expertos, lo que puede hacer que se caiga en reiteraciones de viejas ideas (LUCK, 1999:13).

La creación de la Dependencia de Planificación Estratégica establecida por el Secretario General en las reformas de 1997, por ejemplo, se apoya en informes de la sociedad civil. No obstante, parece darse una relación inversa entre las ambiciones de las propuestas y la posibilidad de que sean adoptadas, por lo menos en el corto plazo. Ninguna de las sugerencias de reforma o revisión de la Carta ha sido aceptada, como tampoco la propuesta de crear una Asamblea Popular – ni siquiera bajo la forma de órgano subsidiario de la Asamblea General –, o las modificaciones en el Consejo de Seguridad. No se percibe que los gobiernos estén dispuestos a aprobar cambios radicales, a menos que esto sea políticamente necesario, o que consideren que ellos pueden contribuir a promover sus propias agendas. En este sentido, los mejores resultados en términos de implementación de

¹⁰² Si bien en el marco de determinados acuerdos regionales como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Mercosur rige el “principio democrático”, en el ámbito de las Naciones Unidas, en líneas generales, la determinación del sistema político interno continúa siendo de dominio reservado de cada Estado.

¹⁰³ En el año 2002 Michel Rocard creó el International Ethical, Political and Scientific Collegium, un grupo consultivo independiente que desde una perspectiva ética resalta el rol de la ONU en la gobernabilidad global. Allí plantea su fortalecimiento y reforma a fin de que se constituya en una plataforma no sólo relevante sino también indispensable en la reconstrucción del mundo. www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issues/0104p75.asp, página consultada el 17/07/04.

propuestas fueron logrados por aquellos grupos que incorporaron a las consultas sobre la elaboración de sus proyectos a decisores políticos claves. Se fortalece así la idea de que en definitiva son los Estados los que deciden. Como ocurre en otros ejemplos de acción internacional, el rol de los grupos de la sociedad civil es producir buenas ideas, generar el debate público, y captar la atención de los hacedores de políticas de la manera más persuasiva posible. Pero en definitiva, es a los funcionarios gubernamentales a quienes cabe la responsabilidad de rechazar un buen consejo, o de adoptar determinada política.

Como se ha visto en este capítulo, hemos presentado una revisión de las propuestas de reforma o fortalecimiento de la ONU, particularmente en lo relativo a la participación y acceso al sistema de la sociedad civil, y de las ONGs como su “manifestación más clara”, planteadas tanto desde Organización como desde la propia sociedad civil.

Queda claro que existen diferencias de contenido entre las mismas. Es visible también la resistencia de los Estados a adoptar cualquier medida que favorezca la profundización y ampliación de una relación en muchos casos percibida como menoscabando la soberanía estatal. No obstante, las ONGs, por medio de una acción perseverante han sabido ir ganando espacio en la labor de la Organización, tanto en tareas operacionales como en la formulación de políticas, aunque reconociendo que el proceso es lento, no sistemático y que los progresos dependen, en definitiva, de la buena disposición de los Estados.

CAPÍTULO III – LA PROBLEMÁTICA DE LAS ONGs, SOCIOS INDISPENSABLES DE LA ORGANIZACIÓN EN LA GOBERNABILIDAD GLOBAL

La participación de las ONGs¹⁰⁴ en el ámbito de la política internacional en general y de Naciones Unidas en particular ha tomado especial énfasis a partir de la década de los noventa. No obstante, el fenómeno en sí no es nuevo.

En efecto, la actividad voluntaria organizada tiene profundas raíces históricas en casi todas partes del mundo. En China, por ejemplo, se llevaba a cabo ya en la antigüedad, y se vio fortalecida e institucionalizada bajo el budismo desde aproximadamente el siglo VIII. En Japón, la actividad filantrópica también se remonta al período budista, y la primera fundación japonesa moderna, la Sociedad de la Gratitude, fue establecida en 1829. Incluso en África se observa una vibrante vida asociacionista basada en castas y tribus, anterior a la era colonial (SALAMON, 1994:121).

En Occidente, desde el siglo XVIII estas organizaciones, vienen contribuyendo sensiblemente, al desarrollo del derecho internacional en materia económica, política y social, aunque en cada caso se haya tratado de un compromiso *ad hoc*, no sistemático, por lo menos hasta el establecimiento de Naciones Unidas (CARROLL; 2002:16). Algunas ONGs influyeron notablemente sobre los Estados en cuanto a la necesidad de reglamentar internacionalmente determinadas cuestiones, como por ejemplo como la abolición de la esclavitud. El establecimiento, en 1838, de la Sociedad Antiesclavista Británica y Extranjera significó la aparición de la primera ONG moderna (SPIRO, 1995:87).

Finalizada la Primera Guerra Mundial, la Sociedad de las Naciones permitió una participación relativamente importante de las ONGs en una serie de campos, entre los que podemos destacar el reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Organizaciones tanto obreras como empresarias adquirieron representación formal en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecida por el Tratado de Paz de Versalles (1919), y que desde 1946 es organismo especializado de Naciones Unidas¹⁰⁵.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas, desde su creación, ha estado abierta a los aportes de las ONGs. En primer lugar, la inclusión en la Carta del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales como uno de los cuatro propósitos de la Organización es debido a representantes no gubernamentales en la Conferencia de San Francisco (KRUT,1997:38). Además, la Carta prevé el establecimiento de relaciones consultivas con las ONGs, aunque limitándolas al Consejo Económico y Social, viéndose coartada hasta el presente su posibilidad de acceso formal a órganos políticos como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

¹⁰⁴ Corresponde aclarar que, como ya se mencionara, la denominación **organización no gubernamental (ONG)** surgió en la Carta de San Francisco. No obstante, vamos a recurrir a esta denominación aun en la etapa previa a la constitución de Naciones Unidas.

¹⁰⁵ Resulta necesario recordar que la OIT opera bajo una estructura tripartita en la que cada Estado miembro cuenta con cuatro representantes, dos delegados por el gobierno, uno por los trabajadores y otro por los empleadores, constituyéndose así en el organismo más innovador del sistema y el que comenzó en forma más temprana a relacionarse oficialmente con las ONGs, consideradas en un sentido amplio.

No obstante, desde 1945 las ONGs han ido incrementando paulatinamente, cualitativa y cuantitativamente, su colaboración con casi todos los órganos de la ONU y demás agencias del sistema, ya sea en procesos de formación de políticas como en actividades operacionales, y bajo la forma de relaciones tanto oficiales o formales, como oficiosas. Pero conviene insistir en que la primera vía de acceso oficial a las deliberaciones formales de Naciones Unidas fue, como señalamos anteriormente, la del Consejo Económico y Social, al ser acreditadas como entidades consultivas del órgano. El número de organizaciones que lograron alcanzar esta jerarquía ha ido en aumento, en particular durante la década de 1990. En 1948, 41 ONGs recibieron status consultivo por parte del ECOSOC; en 1968, 377 contaban con ese status; actualmente la cifra asciende a 2531¹⁰⁶.

1. Valoración de la participación de las ONGs en Naciones Unidas.

Como ya mencionamos, la mayor parte de los órganos, organismos, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas mantienen algún tipo de interacción oficial u oficiosa con las ONGs. Pero el alcance o la profundidad de esta participación no es una cuestión pacífica, con diversos grados de oposición o aceptación por parte de los Miembros y funcionarios de la ONU, dependiendo del área o campo de acción específico de que se trate.

No obstante, hecha esta salvedad, es posible plantear algunas consideraciones de tipo general en torno a la posición de los Estados y de los funcionarios de la Organización, así como una valoración global que los mismos y las ONGs hacen de esta colaboración.

1.1. Entre la necesidad y la desconfianza

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

Ahora bien, estos criterios no son compartidos uniformemente por todos los Miembros de la ONU. De acuerdo al Informe del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, presentado a la Asamblea General en 1999¹⁰⁷, algunos Estados estimaron oportuno ampliar el marco jurídico de la relación entre la Organización y las ONGs. Otros, en cambio, opinaron que **“las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales sin duda enriquecían el proceso de deliberación en las diversas esferas, pero una participación mayor que la actual en el proceso de adopción de decisiones podría dar lugar a alteraciones de consideración y, entre otras cosas, socavaría el principio de igualdad soberana de los Estados y la consideración equitativa de todas las regiones del**

¹⁰⁶ www.un.org/esa/coordination/ngo/, página consultada el 25/06/04.

¹⁰⁷ Documento A/54/329, p. 5.

mundo”, esto último en abierta alusión a la preocupación por la "sobrerrepresentación" de las ONGs del Norte en todos los foros.

Esta dicotomía se observa también entre los funcionarios de la Organización. Se resalta la importancia de incluir a la sociedad civil en el diálogo con los gobiernos, pero estas intenciones chocan no sólo con opiniones divergentes de los Estados Miembros sino además, con los puntos de vista de algunos funcionarios de Naciones Unidas quienes entienden que, a la luz de problemas como los causados en las manifestaciones de Seattle y Praga o ante incidentes en la Comisión de Derechos Humanos, se debe reconsiderar la acreditación de las organizaciones no gubernamentales ante el Consejo Económico y Social y las conferencias de las Naciones Unidas.

No obstante este marco realmente contradictorio, se han ido multiplicado las relaciones de colaboración constructivas, siendo ejemplos a destacar los fructíferos aportes de las ONGs al proceso de establecimiento de la Corte Penal Internacional - en el que Canadá, país firmemente partidario de la **apertura** tuvo un rol decisivo - en el plano normativo y, desde un punto de vista operativo, la cooperación en la lucha contra el SIDA.

Así, en un intento por definir esta situación en pocas palabras, podría decirse que se observa una “resistencia defensiva” por parte algunos gobiernos y funcionarios a la par de un “recibimiento innovador” por parte de otros (CLARK, AYDIN, 2003:41).

Según la ONG Global Policy Forum, la oposición de los gobiernos no es tan firme. Mientras se muestran inclinados por mantener a las ONGs “en su lugar”, también saben profundamente que son socios valiosos, fuentes de información, de ideas y de análisis de la realidad, además de constituir un medio de enlace con la opinión pública. En definitiva, son "molestas" pero indispensables¹⁰⁸.

1.2. Aspectos positivos y negativos de la participación de las ONGs en el sistema de la ONU

Dado que no existe una posición homogénea respecto de las bondades e inconvenientes que entraña la participación de las organizaciones no gubernamentales en Naciones Unidas, trataremos de señalar los principales aspectos positivos y negativos que plantea esta relación. Este detalle no pretende ser exhaustivo, sino simplemente indicar la amplitud de las variables a tener en cuenta a la hora de evaluar las actividades de las ONGs.

En cuanto a los **aspectos positivos** de la relación ONU-ONGs, el Informe del Secretario General sobre *Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de Naciones Unidas*, presentado a la Asamblea General el 10 de julio de 1998¹⁰⁹, se señala que estas organizaciones:

- enriquecen el proceso de adopción de decisiones con conocimientos e información adicionales, y proporcionan asesoramiento de expertos en esferas de su especialidad;
- plantean nuevas cuestiones y preocupaciones de las que posteriormente se ocupan las Naciones Unidas;
- realizan una evaluación independiente de las cuestiones y de los problemas;

¹⁰⁸ PAUL, J., *NGO Access at the UN*, July, 1999, www.globalpolicy.org/ngos/analysis/jap-accs.htm, página consultada el 31/01/04.

¹⁰⁹ Documento A/53/170, p. 9-10.

- debido a la proximidad entre las ONGs y sus miembros o clientes, a su carácter flexible y a la participación de la población en sus actividades, contribuyen considerablemente a la “concienciación” en torno a una determinada problemática, y favorecen un proceso amplio de creación de consenso, incluso en esferas normativas difíciles – como las de salud reproductiva y derechos de la mujer.

Además, las ONGs contribuyen a extender la cooperación internacional; a que el sistema de Naciones Unidas en general, y otras estructuras intergubernamentales, adquieran un mayor grado de transparencia en la toma de decisiones; y a que los Estados asuman una mayor responsabilidad por los compromisos adquiridos¹¹⁰.

Por otra parte, al ser generalmente consideradas como “políticamente más neutrales” que las organizaciones internacionales y los Estados, pueden desempeñar un importante rol de facilitador, por ejemplo, acercando a partes en conflicto. Así, la Comunidad de San Egidio, una ONG romana, ha participado en las negociaciones de paz que pusieron fin a la guerra de Mozambique, y en iniciativas de promoción de la paz en Argelia, Líbano, Bosnia-Herzegovina, Guatemala, Sudán, Burundi, Kosovo, República Democrática del Congo¹¹¹. Además, de contar con los recursos necesarios, las ONGs pueden movilizarse con mayor rapidez que otras entidades burocráticas, razón que les permite participar efectivamente en situaciones urgentes como casos de asistencia humanitaria (KONGSTAD, 2002:4).

Cabe mencionar, además, que las ONGs no son sólo beneficiarias de la asistencia de la Organización o clientes de otros donantes, sino que también son proveedoras de fondos. Según señala el Secretario General en el Documento A/54/329, “las organizaciones no gubernamentales constituyen la segunda fuente principal de asistencia para el desarrollo”.

Finalmente, podemos mencionar como otro aspecto positivo, a veces no suficientemente remarcado, que las ONGs contribuyen a interpretar y a hacer conocer la labor de Naciones Unidas a otros actores de la sociedad civil, ayudando a que la Organización vaya generando confianza, ganando apoyo y que, en definitiva, no corra el riesgo de caer en “desuetudo” (DATAN, 2002:41), particularmente ante la percepción generalizada de que no podría cumplir con su mandato principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. Estas nuevas relaciones podrían dar a la ONU más autoridad moral y relevancia política (KRUT, 1997:17).

Los **aspectos negativos** de la participación de las ONGs en el sistema de Naciones Unidas han sido señalados tanto por los gobiernos como desde la misma Organización. Así, según el Secretario Annan en el Documento A/53/170, existen varios obstáculos o dificultades potenciales que reducen el alcance de la colaboración de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales. Estas dificultades radican, sobre todo:

- en el notable número de organizaciones¹¹² y su diversidad;
- sus ocasionales deficiencias organizativas;
- la fragilidad de ciertas instituciones a nivel de la comunidad;

¹¹⁰ Documento A/51/950, p. 70-71.

¹¹¹ “XX Premio por la Paz a la Comunidad de San Egidio”, en *Revista de la Asociación Española para las Naciones Unidas*, Nº 18, noviembre 1999, p. 47.

¹¹² En el Informe del Secretario General del año 2002 sobre fortalecimiento de las Naciones Unidas – Documento A/57/387, p. 26-, se expresa que “resulta hoy físicamente imposible en la Organización dar cabida a todas las organizaciones no gubernamentales que solicitan participar en conferencias y reuniones de las Naciones Unidas”; a esto deben sumarse los gastos de impresión de documentación oficial, y la provisión de servicios mínimos de secretaría, interpretación, equipos de sonido, etc., en un momento en que la ONU está atravesando una importante crisis financiera.

- las diferencias que a veces existen entre las posiciones adoptadas por distintas organizaciones no gubernamentales, o entre las adoptadas por ellas y los gobiernos;
- el hecho de que dependan demasiado de la financiación externa puede socavar a veces la sostenibilidad e incluso la independencia de ciertas organizaciones no gubernamentales. Además, es esencial que las ONGs mantengan su independencia en relación con los gobiernos, ya que una asociación muy estrecha podría hacer perder la credibilidad y la eficacia de las ONGs¹¹³.

Relacionado con algunos de los puntos ya mencionados, el tema de la **responsabilidad, representatividad y legitimidad** de las ONGs es de vital importancia a la hora de evaluar sus posibilidades de acceso y participación, particularmente en los procesos deliberativos. Muchos gobiernos pretenden limitar estas posibilidades, cuestionando la responsabilidad, la legitimidad de la sociedad civil, y señalando que **ellos** son los representantes legítimos de la sociedad, elegidos por una mayoría de la población de sus respectivos países (CLARK, AYDIN, 2003:36)¹¹⁴.

Las ONGs, por su parte, lamentan estas referencias de los gobiernos, calificándolas de hechos que golpean a la comunidad de las ONGs y ponen en evidencia lo difícil que será alcanzar algún progreso en la relación¹¹⁵.

A modo de balance entre los aspectos positivos y negativos que encierra la participación de las ONGs en las actividades de Naciones Unidas consideramos que, en primer lugar, si bien algunas de las críticas formuladas son valederas – como el hecho de estar algunas de ellas infiltradas por poderosos intereses económicos – otras no lo son tanto. Así, por ejemplo, está en la misma naturaleza de las organizaciones no gubernamentales representar sólo a un segmento de la sociedad, y el argumento de que la presencia de las ONGs de países del Sur es débil comparado con el de sus compañeras del Norte, no es válido para desalentar la participación de las ONGs en general, sino que se debería buscar algún mecanismo – como crear el tan controvertido fondo fiduciario, mejorar las comunicaciones y las posibilidades de participación vía internet, y/o desarrollar las capacidades de sus miembros – a fin de mejorar cuantitativa pero también cualitativamente su acceso a los foros internacionales.

En definitiva, los aspectos negativos deben ser claramente identificados a fin de esbozar medidas que puedan contribuir a atenuarlos, pero de ninguna manera deben ser utilizados para cuestionar una relación de colaboración que en sí misma es provechosa para diversos sectores de la población mundial.

¹¹³ Este equilibrio es muy difícil de mantener: deben trabajar con los gobiernos y las organizaciones internacionales, pero conservando la posibilidad de expresar claramente sus preocupaciones de manera independiente sin perder las posibilidades de acceso ni la respetabilidad (KONGSTAD, 2002:4).

¹¹⁴ En este sentido, se observa, por ejemplo, una oposición creciente del gobierno de los Estados Unidos a las ONGs. Un grupo neo-conservador creó NGOWatch, un sitio de Internet cuyo objetivo es evaluar la actividad de las ONGs que actúan contra los intereses de las empresas y la política exterior norteamericana, evidentemente con el objetivo de desacreditar a estos grupos (FOUGIER, 2003:640).

¹¹⁵ PAUL, J., *NGOs Access...*, op. cit.

2. Los modos del relacionamiento: tipos de actividades que llevan a cabo las ONGs en el sistema, y tipos de vínculo con los diversos órganos, organismos y programas.

En este punto nos vamos a referir a los dos tipos de actividades que desarrollan las ONGs en todo el sistema de la ONU – actividades deliberativas y operacionales –, y a los distintos tipos de vínculos que pueden mantener con las diversas agencias.

2.1. Tipos de actividades que llevan a cabo las ONGs en Naciones Unidas como principal actor de la gobernabilidad global¹¹⁶

Según el Secretario General Annan, las ONGs son un “elemento fundamental” en el proceso de formulación de políticas – compromiso deliberativo – y en su ejecución – compromiso operacional¹¹⁷.

En primer lugar, vamos a considerar el compromiso o “partnership” **operacional** de las organizaciones no gubernamentales, o bien, como señala Krut, a las ONGs como “proveedoras de servicios”. Las Naciones Unidas buscan aprovechar la experiencia operacional y de base de las ONGs – y de otras organizaciones de la sociedad civil – a fin de mejorar el alcance y la efectividad de sus proyectos y programas. Estas organizaciones que, como se mencionara en un punto anterior, pueden ser beneficiarias de la asistencia de Naciones Unidas pero también proveedoras de fondos, se relacionan con la ONU de las siguientes maneras: participando en **redes** de ONGs comprometidas con operaciones humanitarias y de socorro – como por ejemplo, el International Council of Voluntary Agencies –; integrando asociaciones de colaboración – **multi-stakeholder operational partnership**, como la Alianza Mundial para Promover la Vacunación y la Inmunización – GAVI¹¹⁸ –; ejecutando directamente proyectos en los ámbitos regional y local – proyectos del PNUD y de otras agencias –; cofinanciando programas y fondos de Naciones Unidas – como Global Water Partnership, Rotary International, Club de Leones, Centro para la prevención del uso indebido de drogas de Tokio.

Este tipo de colaboración es menos controvertido que la participación en los procesos intergubernamentales de deliberación, razón por la cual ha ido implementándose en las diversas agencias del sistema. Además, dado que Naciones Unidas continúa descentralizando sus actividades y las de sus programas, fondos y organismos, es probable que en los próximos años aumente aún más la participación de las organizaciones no gubernamentales locales y nacionales. Es importante señalar que el PNUD, por ejemplo, alienta a las ONGs locales a participar en la ejecución de proyectos y otros mecanismos de cooperación; y algunas agencias incluyen en los contratos en los que se determinan los mecanismos de colaboración con las ONGs internacionales la obligación por parte de éstas de hacer participar de sus actividades a colaboradores locales. Por otra parte, hay que tener en cuenta que esta relación va mucho más allá de la ejecución de programas, para abarcar

¹¹⁶ Este punto está basado en el documento *Modes of CSO influence in the UN and global governance*, www.un.org/spanish/reform/modes.htm, página consultada el 03/02/04.

¹¹⁷ Documento A/54/329, p. 4.

¹¹⁸ De este tipo de asociaciones **multi-stakeholder** participan actores provenientes de diversos sectores, como se observa en las creadas en torno a la Comisión de Desarrollo Sostenible del ECOSOC. En el caso particular de la GAVI, trabajan en forma conjunta organismos multinacionales y bilaterales, bancos internacionales de desarrollo, fundaciones, la industria farmacéutica, ONGs y programas gubernamentales de salud a nivel nacional, con el objetivo de aumentar la financiación para el desarrollo de sus objetivos específicos – vacunación e inmunización.

la investigación, la difusión de información, el diálogo sobre políticas y la promoción, entre otras actividades¹¹⁹.

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

Existen diversos modos en que las ONGs ejercen su influencia¹²⁰ en dichos procesos: incluyen o elevan determinadas cuestiones en la agenda política global por medio de la defensa en los foros de Naciones Unidas - como la Campaña Internacional para la prohibición de minas terrestres -; proveen información y conocimiento especializado a los gobiernos y organizaciones internacionales ante el surgimiento de nuevas cuestiones; movilizan a la opinión pública mundial y presionan políticamente por medio de campañas y protestas; participan en diálogos y consultas regulares con órganos de Naciones Unidas como el ONUSIDA, el ECOSOC y la Comisión de Derechos Humanos; intervienen en conferencias internacionales - haciendo circular documentos o mediante intervenciones orales -, se comprometen en los procesos de negociaciones para la instauración de nuevas normas y standards internacionales - como en las Conferencias de Río, Viena, Kyoto -¹²¹, y en la reforma de las instituciones internacionales existentes, así como en la creación de otras nuevas - la Corte Penal Internacional -; influyen sobre la toma de decisiones a escala nacional y regional - por ejemplo, en la búsqueda de ratificaciones de tratados como el Estatuto de Roma.

Además, es muy importante resaltar el control que ejercen estas organizaciones sobre los gobiernos nacionales en su calidad agentes primarios de implementación de los acuerdos intergubernamentales, de los compromisos adquiridos en estos procesos normativos. Este seguimiento se concreta de diversas maneras: en las sesiones especiales de la Asamblea General, como Río+5 o Río+10; a través de los mecanismos de control previstos en los tratados de derechos humanos¹²²; recurriendo a los tribunales locales o a través de presiones directas sobre los gobiernos, campañas de protesta o denuncias en los medios de comunicación.

2.2. Tipos de vínculo con los diversos órganos, organismos y programas

Las organizaciones no gubernamentales mantienen fundamentalmente dos tipos de vínculos con la ONU, uno **oficial**, si están acreditadas formalmente ante algún órgano, organismo, fondo o programa, y otro **oficioso**, al que podríamos denominar de hecho, que no requiere de dicha acreditación. Por otra parte, las diversas unidades del sistema de Naciones Unidas, basándose en necesidades propias de gestión y de conocimientos específicos y profundos sobre determinadas cuestiones - en el marco del proceso de ampliación de los campos de acción de la Organización -, han comenzado a flexibilizar sus relaciones con las ONGs, dando lugar a determinadas **prácticas innovadoras**.

¹¹⁹ Documento A/53/170, ps. 13-17.

¹²⁰ *Modes of CSO influence...*, op. cit.

¹²¹ Según la encuesta Benchmark Survey, la mayor parte de las ONGs consideraron que habían logrado influir en la definición de las áreas problemáticas, mientras que sólo el 52% estimó que había tenido éxito en alterar el texto final de la declaración de la conferencia (KRUT, 1997:40).

¹²² Uno de los mecanismos de control consiste en la presentación de informes por parte de los **Estados** sobre la situación de los derechos humanos en el país - sólo la Convención sobre los Derechos del Niño prevé formalmente la participación de las ONGs en el proceso de elaboración de estos informes. El otro mecanismo es el de la denuncia que, a diferencia del anterior, por naturaleza, está abierto a **actores no estatales** (CHINKIN, 2001:139).

Las ONGs que mantienen un vínculo **oficial** con Naciones Unidas son aquellas que se relacionan con diversos órganos, organismos, fondos y programas, y las acreditadas eventualmente ante las conferencias internacionales, de acuerdo a modalidades previstas en sus constituciones o textos fundamentales, y resoluciones posteriores. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Departamento de Información Pública (DIP) son las dos principales entidades que mantienen vínculos con las ONGs. Las formas de vinculación pueden ser muy variadas. El ECOSOC y sus organismos subsidiarios reconocen tres tipos de entidades consultivas - de carácter general, especial o las incluidas en la "Lista" -, con diversos derechos y obligaciones de acuerdo a cada categoría. La FAO, a su vez prevé tres clases de relaciones oficiales: consultivas, consultivas especiales y de enlace. La OMS sólo una y, además, para cada ONG con la que mantiene relaciones oficiales se nombra un funcionario técnico encargado de promover y mantener la colaboración conjunta. En líneas generales, las ONGs pueden participar de las reuniones del organismo, comisiones en su caso y conferencias convocadas por el mismo, en calidad de **observadoras sin derecho a voto**. Por otra parte, la forma de las consultas puede variar o adquirir diversas denominaciones: el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP) organiza las consultas por medio de un "comité de asesoramiento", el Programa Mundial de Alimentos (PMA) lleva a cabo una "consulta anual", de la cual las propias ONG determinan el programa y los participantes de la reunión.

Las relaciones **oficiosas** no requieren la acreditación oficial de los actores de la sociedad civil y, aunque son flexibles, no proporcionan la posibilidad de participar en forma directa en los procesos intergubernamentales - para lo que se requiere un vínculo oficial. Generalmente se basan en proyectos o tareas operacionales conjuntos, o en intercambios de información. En este sentido, pueden calificarse de oficiosas las reuniones informativas mantenidas entre los miembros del Consejo de Seguridad y ONGs mediante la denominada Fórmula Arria (CLARK, AYDIN, 2003:15-16, 21). El PNUD, por su parte, carece de procedimientos oficiales para acreditar a las ONGs, y sus relaciones para la ejecución de proyectos con las organizaciones que el PNUD llama "de la sociedad civil" se rigen por una declaración normativa del año 1997¹²³.

También son oficiosos los contactos que las ONGs mantienen con la Organización a través del Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales - NGLS por sus siglas en inglés -, establecido en 1975, el cual permite relacionar estas organizaciones con el sistema de la ONU.

Puede suceder que un organismo determinado de Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) mantenga con las ONGs conexiones tanto oficiales - basadas en el artículo 71 de su constitución - como oficiosas - demás contactos no previstos. La OMS mantiene relaciones oficiales con 180 ONG internacionales y coopera y consulta con muchas otras - entre las que se incluyen ONGs nacionales con el consentimiento de los gobiernos interesados¹²⁴.

Las **prácticas innovadoras** son las prácticas más recientes por las cuales muchos procesos intergubernamentales han sido ampliados para incluir a las ONGs, particularmente en las actividades de formación de políticas. En algunos casos llegan a participar directamente en la adopción de decisiones, superando así el nivel de compromiso previsto en las relaciones consultivas con el ECOSOC.

¹²³ Documento A/53/170, ps. 6 y 12.

¹²⁴ Documento A/53/170, p. 8.

Es interesante observar si existe una correspondencia entre el tipo de vínculo y el tipo de tarea que llevan a cabo las ONGs. En líneas generales, podría decirse que las actividades operacionales no requieren un relacionamiento oficial con la ONU - aunque éste puede darse, en efecto, por ejemplo en el caso de la UNESCO. Como afirma el Secretario General Annan con respecto a las cuestiones operacionales, de hecho, "las relaciones oficiales no son casi nunca un requisito para la cooperación"¹²⁵.

La participación formal en el proceso deliberativo intergubernamental, por el contrario, sí requiere el establecimiento de relaciones oficiales, ya sea como entidades consultivas del ECOSOC o como organizaciones acreditadas a una determinada conferencia internacional - y sus comités preparatorios -¹²⁶, participando en forma independiente o como integrantes de las delegaciones de sus propios gobiernos¹²⁷. Sin embargo, existe la posibilidad de llegar a influir en la adopción de políticas a través de relaciones oficiosas - por ejemplo, aportando información sobre determinada cuestión.

3. Evolución de la participación de las ONGs en Naciones Unidas, avances y retrocesos. Análisis de la relación con los órganos principales, otros organismos y agencias, y en las conferencias internacionales.

Los orígenes de la relación ONU-ONGs se remontan a la Conferencia de San Francisco. No obstante, ésta ha ido evolucionando al compás de los cambios producidos en el contexto internacional. Además, si bien la única relación formal reconocida por la Carta es el status consultivo que pueden alcanzar las ONGs ante el ECOSOC, los vínculos tanto oficiales como oficiosos se han multiplicado y extendido a todo el sistema.

3.1. Evolución de la participación de las ONGs en el sistema de Naciones Unidas¹²⁸

Desde la creación de Naciones Unidas hasta la década de 1960 su relación con las ONGs se incrementó notablemente, asumiendo éstas funciones activas de participación en audiencias, grupos, sesiones de información habituales y diálogos con los gobiernos. No obstante, esta cooperación se tornó cada vez más controvertida, entrelazándose con la política de la guerra fría. Así, algunos países occidentales - en particular Estados Unidos - consideraban que muchas ONGs de los países del Pacto de Varsovia eran fachadas de organizaciones comunistas y viceversa, tras la Cortina de Hierro se pensaba que las ONGs anticomunistas occidentales eran financiadas por la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

¹²⁵ Documento A/53/170, p. 9.

¹²⁶ Las motivaciones de una ONG para asistir a una conferencia internacional son las siguientes, y en este orden de prioridades: fortalecer a la propia ONG; aprender más sobre una determinada cuestión; influir sobre el propio gobierno; alterar el resultado final de la conferencia (KRUT, 1997:43).

¹²⁷ Según datos de la Benchmark Survey, esta es la táctica preferida por la mayor parte de las ONGs consultadas, particularmente porque permite hacer lobby sobre el propio gobierno (KRUT, 1997:41), y porque brinda la posibilidad de acceder a documentación oficial de la conferencia (Entrevista realizada a la Sra. Ivonne Rouillón, Presidente de la Fundación Camino, el 05/01/04). Además, parece oportuno señalar que cada vez es más aceptada la práctica de incluir en el seno de las delegaciones nacionales a expertos científicos o jurídicos no nacionales, para prestar su ayuda en negociaciones difíciles. Este es el caso de los juristas de la Fundación para el derecho internacional de medio ambiente y desarrollo asesorando a la Alianza de Pequeños Estados Insulares en las negociaciones sobre el clima (CARROLL, 2002:25 y 29).

¹²⁸ En este punto se sigue, en líneas generales, a CLARK, J., AYDIN, Z., op. cit.

Parte de esta polémica se hacía evidente en la politización de que había sido objeto el procedimiento de reconocimiento de nuevas ONGs como entidades consultivas del ECOSOC.

En este contexto se llevó a cabo un examen de la cuestión, en el seno del ECOSOC, cuyo resultado final fue la Resolución 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968. Por la misma se establecieron nuevos procedimientos para celebrar consultas, el requisito de que las ONGs reconocidas como entidades consultivas presentaran informes periódicos - incluyendo detalles sobre todas las contribuciones recibidas de los gobiernos -, y la posibilidad de proceder a la suspensión o retiro de la acreditación como entidad consultiva en determinados casos, entre ellos el de existir "pruebas de un influencia financiera secreta gubernamental para inducir a una organización a realizar actos contrarios a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". Se alentaba, además, la participación de ONGs de países en desarrollo. No obstante, se introdujeron muy pocos cambios de otro tipo a la norma anterior reguladora de la cuestión¹²⁹.

A su vez, Carroll señala lo que podría considerarse como otro de los factores determinantes de la declinación de la influencia de las ONGs en la ONU en la década de los '60: los nuevos mandatos de las organizaciones internacionales, incluidas Naciones Unidas y sus agencias especializadas, comenzaron a requerir que se contara con especialistas al **interior** de la propia organización, reemplazando así los conocimientos y la experiencia hasta entonces aportados por las ONGs¹³⁰. Esta situación iba a cambiar con posterioridad cuando, ante la complejidad de la realidad impuesta por la globalización y la toma de conciencia sobre la necesidad de tratar en forma simultánea sus diversas dimensiones institucionales, económicas y hasta medioambientales, los gobiernos recurrirían a las ONGs, a sus conocimientos especializados y a sus lazos transfronterizos (CARROLL, 2002:16-20).

No obstante, hacia fines de la década del 1960, y en el marco de una relación marcada por las contradicciones, las ONGs comenzaron a participar de manera destacada en las actividades especiales de Naciones Unidas, como la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán en 1968.

Durante las dos décadas siguientes, 1970 y 1980, la participación de las ONGs en actividades tanto operacionales como normativas se fue incrementando. Tomaron parte en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano - Estocolmo, 1972-, y en las actividades del Decenio para la Mujer - Conferencias de México, 1975; Copenhague, 1980 y Nairobi, 1985-, así como en la conformación de un programa de desarrollo mundial, la lucha contra el apartheid, la promoción del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna - código de conducta impuesto a compañías transnacionales -, el mejoramiento y aumento de la asistencia oficial a raíz de la hambruna producida en África a mediados del decenio de 1980, y la colaboración con UNICEF y otras entidades. Asimismo, las ONGs demostraron que podían desempeñar funciones cada vez más importantes en actividades operacionales, especialmente las respuestas a las crisis

¹²⁹ Resolución del ECOSOC 288 B (X) de 1950.

¹³⁰ Las ONGs del medio ambiente escaparon a esta realidad, dado que la ONU no estableció inmediatamente un organismo encargado de la protección del medio ambiente. Esto dio la posibilidad a estas organizaciones de participar junto a los gobiernos en la creación de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza, en 1948, estableciendo una pauta general de reconocimiento de las ONGs en los procesos intergubernamentales en este campo de acción (CARROLL, 2002:16). Fue, durante mucho tiempo la principal **red internacional** para muchos ambientalistas y, al estar compuesta principalmente por científicos, adquiere el perfil de **comunidad epistémica** (KECK, SIKKINK, 1999:419).

humanitarias de Camboya entre 1979 y 1980, y Etiopía de 1984 a 1985. A lo largo de este período fueron cobrando gradualmente mayor importancia las ONGs del Sur.

En la década de 1990 se produjeron diversos cambios en el ámbito de la sociedad internacional, que se reflejaron, cuantitativa y cualitativamente, en las relaciones entre las Naciones Unidas y las ONGs. En primer lugar, el fin de la Guerra Fría permitió superar las barreras ideológicas y determinadas prácticas y creencias con relación a las ONGs, a las que nos referimos anteriormente.

En segundo lugar, como uno de los frutos del proceso de globalización, surgió un significativo número de organizaciones nacionales y regionales, y se produjo un incremento de la participación en las ONGs existentes. Esto fue reconocido como una “revolución mundial del asociacionismo”¹³¹, y también se habló de un “activismo ciudadano” masivo y casi universal (CARDOSO, 2003:2).

Además, se destaca el auge de la participación de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades y agencias¹³² de las Naciones Unidas, en particular su intervención en las grandes conferencias internacionales¹³³, de manera cada vez más activa, ejerciendo mayor influencia, y más directamente comprometidas en el trabajo de organizaciones intergubernamentales, tanto en el ámbito de definición de políticas como a nivel operacional¹³⁴. En cuanto al número de organizaciones participantes en las conferencias internacionales, el punto de inflexión, teniendo en cuenta los antecedentes de las tres conferencias del Decenio de la Mujer, se da en Río - 1992 -, con 1.378 ONGs nuevas acreditadas a la Conferencia y 18.000 participantes en el Foro paralelo de ONGs.

Estos cambios **cuantitativos** tuvieron importantes implicancias desde el punto de vista **cualitativo**. El debate se vio notablemente enriquecido por la diversidad de sectores representados en la Conferencia oficial - gobiernos, organismos especializados, ONGs, organizaciones de masa, centros de estudio, sindicatos, empresas privadas, medios de comunicación, parlamentarios, organizaciones religiosas y otros agentes de formación de la opinión pública¹³⁵ -, y además por el desarrollo de Foros paralelos de ONGs. En estas discusiones la **escisión político-ideológica única** prevaleciente durante la guerra fría comenzó a ser reemplazada por **múltiples fisuras**, divisiones y tensiones entre delegaciones y grupos de presión, entre el Norte y el Sur, entre los partidarios de la colaboración y los radicales, y entre las distintas creencias, culturas, generaciones y géneros, en torno a determinadas cuestiones¹³⁶. En este contexto emergió el debate sobre la

¹³¹ Documento A/53/170, p. 2.

¹³² Como por ejemplo en órganos subsidiarios del ECOSOC: Comisión de Desarrollo Sostenible, Comisión de Derechos Humanos, Comisión del Status Jurídico y Social de la Mujer; y en otros organismos, fondos y programas del sistema.

¹³³ Después de lo que Krut califica como décadas de “antipatía” por parte de las ONGs hacia Naciones Unidas, según la Benchmark Survey, el 59% de las ONGs que respondieron a la encuesta tuvo su primera experiencia en una conferencia internacional en la década de los ‘90. Esto demuestra el cambio producido durante el proceso de la Conferencia de Río en la apertura de Naciones Unidas a una mayor participación de las ONGs (KRUT, 1997:17 y 43).

¹³⁴ ECOSOC concludes..., op. cit., ps. 1-2.

¹³⁵ El Programa 21 adoptado en la Conferencia de Río recomendó fortalecer el papel de diversos agentes de la sociedad civil – los nueve “grupos principales”: las mujeres, los niños y los jóvenes; los pueblos indígenas; las organizaciones no gubernamentales; las autoridades locales; los trabajadores y sindicatos; los agricultores; los sectores empresariales e industriales; y la comunidad científica y tecnológica - en el trabajo por alcanzar el desarrollo sostenible.

¹³⁶ Como señala Chinkin, un ejemplo válido en este sentido es el de la alianza de Estados “afines” para la negociación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que incluyó miembros permanentes del

existencia de una “sociedad civil global”, que a pesar de su naturaleza diversa puede colaborar en la gobernabilidad global.

Otro cambio cualitativo de importancia se da en el seno mismo de la ONU, al generarse una evolución de las prácticas de participación de las ONGs. Comienzan a implementarse las denominadas **prácticas innovadoras** en algunos foros y eventos determinados, y fundamentalmente, el ECOSOC adopta la **Resolución 1996/31**, que flexibiliza el otorgamiento de status consultivo incluyendo la posibilidad de que también lo adquieran ONGs nacionales, y unifica los procedimientos de acreditación ante las conferencias internacionales convocadas por Naciones Unidas. Así, se logra un mayor acercamiento del proceso de toma de decisiones a nivel global a las necesidades locales.

Según un informe de la ONG Global Policy Forum, durante la década de los noventa, especialmente a partir de la Resolución 1996/31, se produjeron **avances** en la relación ONU-ONGs. Se han establecido nuevos standards de contribución y mayores niveles de acceso formales e informales - la participación oficial de las ONGs en el ONUSIDA, incluso en la toma de decisiones, y el vínculo oficioso con el Consejo de Seguridad, entre otros -, se ha incrementado notablemente - si bien no en el nivel esperado por las ONGs - la disponibilidad de información a través de la web, y han mejorado algunos servicios como los procesos de acreditación y los programas de capacitación para las ONGs¹³⁷.

No obstante, el informe destaca también algunos **problemas** y **retrocesos**, originados tanto en acciones intergubernamentales como de la Secretaría General. Entre estos, el más significativo es la reivindicación todavía insatisfecha de las ONGs de acceder en forma oficial a la Asamblea General. También se señalan como puntos problemáticos las dificultades para participar en los períodos de sesiones extraordinarios de la Asamblea en los que se revisan las grandes conferencias internacionales; los debates iniciados en el ECOSOC en torno a una restricción de la participación de las ONGs en este órgano; y las medidas restrictivas decididas por la Secretaría General, con argumentos variados - seguridad, crisis financiera, escasez de espacio físico. La suma de estos factores, según el informe, hace que la situación actual sea mucho menos propicia para las ONGs que a fines de la década de 1980 y principios de 1990, particularmente para las ONGs del Sur.

3.2. Análisis de la relación

Sería prácticamente imposible, e incluso podría parecer irrelevante, plantear un relevamiento completo de las relaciones de las ONGs con todo el sistema de Naciones Unidas. Por esta razón nos parece pertinente describir, en primer lugar, los principales puntos de relacionamiento con aquellos órganos de Naciones Unidas que desde la creación de la Organización tienen a su cargo este mandato - el ECOSOC y la Secretaría General -, y con oficinas a nivel del sistema en general. En segundo lugar, se va a intentar esbozar un análisis más detallado de la relación con los demás órganos principales de la ONU, y con algunos organismos y programas que han implementado prácticas innovadoras de participación.

Consejo de Seguridad y Estados de todas las regiones del mundo. Las ONGs también quedaron libres de visiones ideológicas para poder concentrarse en temas de interés particulares (CHINKIN, 2001:138).

¹³⁷ www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfp.htm, página consultada el 31/01/02.

La relación entre las Naciones Unidas y las ONGs se halla consagrada en el artículo 71 de la Carta¹³⁸, siendo el **ECOSOC** el primero y hasta ahora el único órgano principal que mantiene relaciones oficiales con las ONGs. Así, el 13 de diciembre de 1946 la Asamblea General recomendó al ECOSOC, basándose en el mencionado artículo, la elaboración de procedimientos de cooperación de carácter consultivo con la Federación Mundial de Sindicatos y con la Asociación Internacional de Cooperativas, y con otras organizaciones no gubernamentales cuyas experiencias podrían resultar útiles para el Órgano (OSMAÑCZYK, 1976: 2982-2983).

El ECOSOC cuenta en su estructura con un **Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales**, integrado por 19 Estados Miembros, que atiende todos los aspectos relativos a la relación consultiva, desde la acreditación hasta el cumplimiento de las obligaciones por parte de las ONGs¹³⁹. Además, en la Sede de Naciones Unidas en Ginebra existe una **Oficina de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales**, que se encarga de los procedimientos de acreditación y de prestar asistencia logística y sustantiva a las ONGs reconocidas como entidades consultivas.

A fin de que el Comité del ECOSOC pueda cumplir con su mandato, la **Secretaría General** deberá prestar los servicios de apoyo necesarios, por medio de la **Sección de Organizaciones no Gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales**.

Además, el **Departamento de Información Pública (DIP)** de la Secretaría General, a través de su Sección de Organizaciones no Gubernamentales, es otro de los ejes de la interacción del sistema con las ONGs. Esta relación se basa en la Resolución 13 (I) de la Asamblea General del año 1946, y en la Resolución 1297 (XLIV) del ECOSOC, que autoriza la asociación oficial entre las ONGs y el DIP¹⁴⁰. La acreditación ante el DIP no significa la incorporación al sistema de Naciones Unidas - como tampoco la acreditación ante el ECOSOC -, pero permite un acceso especial a la información sobre sus actividades, y a la vez una mayor capacidad para promover y discutir las políticas de la Organización. La cantidad de ONGs acreditadas ante el DIP ha ido en aumento, desde 200 en 1968 a alrededor de 1.500 en la actualidad¹⁴¹. El Departamento convoca a una conferencia anual DIP/ONG de tres días de duración y una reunión semanal de información con las ONGs.

Por otra parte, la **Oficina del Subsecretario General de Relaciones Externas** de la Secretaría está a cargo de la coordinación de los temas relativos a las ONGs a nivel de todo el sistema, y a la vez preside el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre ONGs de la misma Secretaría - establecido en 1984. Esta Oficina tiene responsabilidades muy amplias

¹³⁸ El artículo 71 de la Carta de la ONU 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”.

¹³⁹ Sus funciones son las siguientes: examinar las solicitudes de acreditación o de cambio de categoría de las ONGs y hacer recomendaciones al Consejo sobre las mismas; revisar los informes cuatrienales de las ONGs con status consultivo general y especial; vigilar periódicamente la evolución de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas; examinar toda solicitud de inclusión de un tema en el programa del Consejo dirigida por una ONG reconocida como entidad consultiva de carácter general; tratar temas de política general relativos a las normas que rigen el acceso y las actividades de las ONGs.

¹⁴⁰ El enlace con las ONGs queda a cargo del Comité Ejecutivo de organizaciones no gubernamentales - que asesora a la Sección en su labor -, integrado por 18 miembros elegidos por las ONGs en colaboración con el DIP - este Comité Ejecutivo no forma parte del Departamento.

¹⁴¹ www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm, página consultada el 25/07/04.

al ocuparse de todos los contactos de Naciones Unidas con el “mundo exterior”, razón por la cual los encuentros con las ONGs son esporádicos. Además, muchas ONGs critican que la relación se da a través de una oficina encargada de las “relaciones externas” cuando en realidad se consideran a sí mismas como “internas” del sistema. La CONGO¹⁴² expresó su preocupación al respecto en febrero de 1999. En Ginebra se reúne un grupo similar, presidido por un representante del Director General. Según el Informe del Secretario Annan del año 1998¹⁴³, se trata de un mecanismo muy útil para fomentar los contactos entre los funcionarios que trabajan con las ONGs y encauzar información a la Oficina del Secretario General.

También es necesario recordar que en el año 1975 se creó el **Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales**. Este ha sido establecido por varios organismos en forma conjunta y su objetivo es fortalecer el entendimiento, el diálogo y la cooperación entre el sistema de Naciones Unidas y las ONGs de desarrollo y otros temas vinculados que se discuten y analizan en la Organización - desarrollo sostenible, emergencias humanitarias, derechos humanos. Tiene oficinas en Nueva York y Ginebra, y no prevé el otorgamiento de acreditaciones ni la entrega de pases. Mediante sus publicaciones y reuniones señala a la atención de las organizaciones no gubernamentales políticas, temas y actividades importantes de la ONU, y brinda información sobre cuestiones prácticas tendientes a mejorar el acceso y la participación de las ONGs¹⁴⁴.

Finalmente, cabría hacer una breve mención a la interacción entre las ONGs y las **instituciones financieras y económicas internacionales** del sistema de Naciones Unidas - Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial en su calidad de organismos especializados, y la Organización Mundial del Comercio (OMC) relacionada con el sistema por medio de diversos acuerdos y prácticas de cooperación. Aunque la dinámica ONU-ONGs es muy activa en la gobernabilidad global, las instituciones económicas internacionales tradicionalmente no han considerado de buen grado permitir el acceso de las ONGs, con la excepción del Banco Mundial, que las tiene en cuenta para cuestiones relativas a la ejecución de proyectos. De todos modos, en los últimos años se vienen manifestando algunos signos de apertura, muy limitados, y considerados totalmente insuficientes por la comunidad de ONGs.

¹⁴² La CONGO es la Conferencia de Organizaciones no gubernamentales con status consultivo ante el ECOSOC - ONGs nacionales, regionales e internacionales. Es una asociación internacional de organizaciones no gubernamentales, independiente, sin fines de lucro, que intenta facilitar y fortalecer las relaciones de cooperación entre las ONGs y Naciones Unidas. Fue fundada en 1948, y desde entonces ha desarrollado una activa tarea de movilización de las ONGs, y si bien hasta no hace mucho tiempo se la consideraba como un órgano conservador, interesado exclusivamente en los intereses de las ONGs con status consultivo ante el ECOSOC, actualmente está incorporando y representando a todas las ONGs, ya que se prevé que la membresía pueda otorgarse a otras ONGs relacionadas con el sistema de Naciones Unidas aunque no gocen del mencionado status consultivo. Siguiendo las recomendaciones de la Declaración del Foro del Milenio y la Agenda para la Acción, la CONGO decidió concentrarse en las actividades de ONGs de Africa, Asia y América Latina. www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02, y www.ngocongo.org, página consultada el 27/04/04.

¹⁴³ Documento A/53/170.

¹⁴⁴ Entre sus publicaciones se encuentra la guía *Como incluir la dimensión de género en un programa: guía para participar en conferencias mundiales de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1995, que si bien está dirigido específicamente a organizaciones de mujeres, constituye un instrumento práctico, esclarecedor, para comprender la “anatomía” de una conferencia internacional convocada por Naciones Unidas y las posibilidades de influencia y participación de las ONGs en cada una de sus etapas, desde los preparativos a nivel nacional hasta la vigilancia del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados.

En cuanto al Banco Mundial, gran porcentaje de la ayuda que brinda se canaliza a través de estas organizaciones. El Banco considera a las ONGs no sólo como proveedoras de servicios, sino además como parte integral en el efectivo logro de los objetivos de desarrollo. Pero según Krut, a pesar de esa amplia participación en actividades operacionales, las ONGs desde cierto punto de vista son “usadas” de acuerdo a las necesidades específicas de los proyectos del Banco, y las organizaciones de “defensa” de determinados intereses todavía tienen un acceso relativamente limitado al proceso de toma de decisiones (KRUT, 1997:27).

En el FMI se observan algunos avances en cuanto a transparencia y provisión de información sobre sus operaciones y políticas en su sitio de Internet, y se intenta establecer un diálogo abierto y continuo con sus críticos. Por otra parte se destaca el denominado Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza - en el marco de la Iniciativa para países pobres muy endeudados lanzada en 1999 por el FMI y el Banco Mundial -, según el cual las estrategias de reducción de la pobreza deben ser elaboradas en consulta con la sociedad civil (LARSEN, 2001:54-55)¹⁴⁵.

Con respecto a la OMC, el Acuerdo de Marrakech hace una referencia explícita a las ONGs, pero la relación es calificada por la Organización simplemente como “diálogo informal y positivo”¹⁴⁶. La interacción se ha ido profundizando de diferentes maneras; la Secretaría de la OMC organiza periódicamente coloquios sobre temas específicos como comercio y medio ambiente, comercio y desarrollo, se autoriza a las ONGs a asistir a las sesiones plenarias de la Conferencia Ministerial, la Secretaría provee información periódica sobre sus reuniones de trabajo, y se proseguirá en la búsqueda de mayor transparencia (REGE, 2000:19). No obstante, las ONGs consideran que el proceso de toma de decisiones y de preparación de los borradores de las Declaraciones no es transparente, ni inclusivo, no sigue un procedimiento ordenado ni debidamente reglamentado, y que en el mismo los Estados poderosos no sólo imponen sus criterios sino que además pretenden que se afirme que las decisiones se toman en base a un consenso inexistente¹⁴⁷ (CARROLL, 2002: 24).

3.2.1. ECOSOC

Según el Documento A/54/329, la relación con el ECOSOC es el **eje** de la relación oficial entre las ONGs y Naciones Unidas, y se materializa a través del otorgamiento de tres categorías de status consultivo - carácter consultivo general, carácter consultivo especial, e inclusión en la "Lista"¹⁴⁸. El status consultivo a una ONG fue otorgado por primera vez en

¹⁴⁵ Estas afirmaciones del Director de la Oficina del FMI para Europa son compartidas por las ONGs en lo que respecta a una mayor disponibilidad de información, pero se critica que se requiera a los gobiernos que consulten a la sociedad civil en el diseño de sus propios programas de ajuste estructural mientras no se la ha consultado sobre cuestiones relativas a la liberalización de comercio en inversiones, el alza de las tasas de interés, privatizaciones y demás políticas que constituyen el núcleo mismo de esos programas, AMBROSE, S., *Activists Target IMF, World Bank on Their 60th Birthday*, March 17, 2004, www.globalpolicy.org/ngos/socecon/iniciative/2004/0317target.htm, página consultada el 03/05/04.

¹⁴⁶ www.wto.org/spanish/forums_s/ngo_s/intro_s.htm, página consultada el 04/05/04.

¹⁴⁷ www.globalpolicy.org/ngos/socecon/twi-wto/wto/2003/0620ignore.htm, página consultada el 28/04/04.

¹⁴⁸ De acuerdo a la Resolución 1996/31 del ECOSOC, las organizaciones reconocidas como entidades de **carácter consultivo general**, serán aquellas 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 asuntos que sean de competencia del Consejo Económico y Social, y que estén estrechamente relacionadas con la vida económica y social de los pueblos de las zonas que representan; tales organizaciones deberán tener un número considerable de

1948, y de allí en adelante el número de organizaciones acreditadas fue en constante aumento¹⁴⁹.

El **objeto** de estos “arreglos para celebrar consultas” es, en primer lugar, permitir al Consejo o a uno de sus órganos subsidiarios obtener información o asesoramiento autorizados de organizaciones dotadas de especial competencia y, además, **permitir a las organizaciones no gubernamentales expresar las opiniones de sus miembros**.

Este acceso estuvo sucesivamente regulado por la Resolución 288 B (X) del ECOSOC, del 27 de febrero de 1950; la Resolución 1296 (XLIV) del ECOSOC, del 23 de mayo de 1968; y actualmente por la 1996/31 del ECOSOC, del 25 de julio de 1996. La trayectoria de este proceso puede, al menos sintéticamente, visualizarse a continuación.

Resolución 1996/31: resultado de un proceso de revisión altamente politizado

La Resolución que regulaba el establecimiento de los arreglos para celebrar consultas con las ONGs, al producirse los significativos cambios de inicios de la década de 1990, había sido adoptada en el año 1968, para una situación política y social completamente apartada del clima participativo y relativamente desideologizado del momento. En este contexto, el ECOSOC encara, por Decisión 1993/214 de febrero de 1993, una revisión general de los arreglos vigentes con miras a actualizarlos, si fuera necesario, así como a dotar de coherencia a las normas que rigen la participación de las organizaciones no gubernamentales en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas, particularmente a la luz de la experiencia ganada durante el proceso de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Además, se realiza un examen de la labor del Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales del ECOSOC y de la Sección de Organizaciones no Gubernamentales de la Secretaría con el objetivo de buscar los medios para mejorarla, y se estudia la cuestión más amplia de la participación de las ONGs “en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. El Grupo de Trabajo del ECOSOC encargado de esta tarea de revisión estuvo presidido por el Embajador de Pakistán ante las Naciones Unidas, Sr. Ahmad Kamal.

El examen se prolongó hasta el año 1996, cuando el Consejo aprobó por consenso la Resolución 1996/31 - que reemplaza a la 1296 del año 1968- y la Decisión 1996/297 - por la cual se solicita a la Asamblea General que examine en el 51° período de sesiones el tema de la participación de las ONGs “en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. El proceso fue “lento y dificultoso”, principalmente debido a la necesidad de conciliar las diferentes posiciones y perspectivas de los Estados miembros, pero también debido a otras

miembros y ser ampliamente representativas de importantes sectores de la sociedad en un gran número de países de diferentes regiones del mundo; las organizaciones reconocidas como entidades de **carácter consultivo especial** serán las 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; y las organizaciones incluidas en la **Lista** serán otras organizaciones que no estén reconocidas como entidades consultivas de carácter general o especial, pero que pueden aportar contribuciones ocasionales y útiles a la labor del Consejo, o de sus órganos subsidiarios u otros órganos de las Naciones Unidas. Además, podrán estar incluidas en la Lista organizaciones reconocidas como entidades consultivas o que tengan una relación análoga con un organismo especializado o un órgano de las Naciones Unidas.

¹⁴⁹ Cabe aclarar que las ONGs con status consultivo no forman parte de Naciones Unidas, no son representantes ni agentes de la ONU, y este status no les otorga privilegios especiales, exenciones impositivas, ni extensión de pasaportes diplomáticos. www.onu.org/sc/ong/ecosoc.htm, página consultada el 20/05/04.

cuestiones como cambios sorpresivos en los programas de las reuniones, la existencia de otras reuniones de mayor importancia, la desigual asistencia de las ONGs, entre otras¹⁵⁰.

Entre los Estados en desarrollo, los más activos en este proceso de revisión fueron Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, India, Irán, Kenia, Filipinas y Siria; y entre los desarrollados, Australia, Canadá, la Unión Europea y los Estados Unidos. La Federación Rusa también participó, pero no así, y ante la sorpresa de muchos observadores, los países nórdicos¹⁵¹.

Durante esa etapa de revisión habían quedado de manifiesto, como ya se mencionara, las posiciones opuestas de los Estados. Según señala James Paul en un informe de la ONG Global Policy Forum¹⁵², entre ellos había “sentimientos mezclados” en torno a las organizaciones no gubernamentales. Unos de los temas más conflictivos resultó ser el párrafo relativo a las ONGs de **derechos humanos**. Muchos gobiernos de **Africa, Asia y América Latina** - particularmente China y los países del G77 -, consideraban que las posiciones de estas organizaciones eran molestas y que amenazaban su soberanía. Proponían establecer criterios rígidos respecto a las mismas, manteniendo la letra de la Resolución 1296 en tanto hacía referencia a organizaciones internacionales que “deben tener una preocupación general internacional por esta materia, **no limitada a los intereses de un grupo particular, una sola nacionalidad o la situación de un determinado Estado o grupo reducido de Estados**”. En este sentido, sus pretensiones chocaron con los criterios de las mismas ONGs y de algunos países desarrollados quienes sostenían que individualizar específicamente a este único grupo de ONGs era discriminatorio. Se alcanzó finalmente una solución de compromiso por la cual si bien se mantiene esta mención a las ONGs de derechos humanos la referencia es bastante más vaga. Así, “deberán tener como objetivos la promoción y la protección de los derechos humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración y el Programa de Acción de Viena” de 1993. Esta concesión de China y el G77 fue hecha en parte a cambio de que se recomendara a la Asamblea General considerara la posibilidad de admitir el acceso formal de las ONGs a todas las áreas de labor de la Organización, una de las máximas prioridades de estos países.

Por otra parte, los gobiernos más poderosos de **Europa y América del Norte**, y los del **Este de Asia** no apoyaban demasiado a las ONGs que presionaban por **justicia económica, desarme y democracia global**.

Así, podría afirmarse que, en líneas generales, los gobiernos privilegian el orden establecido y el principio de igualdad soberana de los Estados por sobre los reclamos “justos” de las ONGs¹⁵³, y que el grado de “receptividad” que demuestran frente a estas demandas varía en cada área específica, de acuerdo a sus intereses y prioridades políticas.

Una de las innovaciones principales de esta Resolución es la relativa a la posibilidad de acceso al status consultivo del ECOSOC de las **ONGs nacionales**. Su Preámbulo “confirma” la necesidad de tener plenamente en cuenta la diversidad de las organizaciones no gubernamentales en los planos nacional, regional e internacional, y de “tener presentes” los cambios ocurridos en el sector no gubernamental, especialmente el surgimiento de un gran número de organizaciones nacionales y regionales. Este tipo de ONGs, por su experiencia directa en las condiciones de su país o región brindan profundidad y realidad a

¹⁵⁰ ECOSOC concludes..., op. cit., p. 3

¹⁵¹ Ibídem

¹⁵² PAUL, J., *NGOs Access...*, op. cit.

¹⁵³ BULL, H., op. cit., ps. 13-14.

las discusiones sobre cuestiones globales. Además las perspectivas de las ONGs nacionales de países en desarrollo incorporan una nueva y muy necesaria dimensión a la relación entre las ONGs y Naciones Unidas, y entre las diversas ONGs¹⁵⁴.

No obstante, esta incorporación no fue pacífica, y generó conflictos no sólo entre diversos grupos de Estados, sino también entre las mismas ONGs, algunas de las cuales no veían con entusiasmo los cambios que se estaban produciendo.

Algunas de las **principales ONGs internacionales**, con una fuerte presencia en Naciones Unidas, estaban preocupadas por el ingreso de nuevas ONGs puramente nacionales - con bases en un solo país -, temiendo que pudieran socavar la legitimidad de las ONGs en general y abrieran el ingreso a Naciones Unidas de organizaciones poco representativas e influenciadas por los gobiernos. Este punto de vista crítico estaba representado en la práctica por la CONGO. Además, ante la afirmación de la Resolución en el sentido de que el Comité Encargado de las Organizaciones no Gubernamentales deberá velar, **en la medida de lo posible, por la participación de organizaciones de todas las regiones, en particular los países en desarrollo, a fin de contribuir al logro de una participación equitativa, equilibrada, eficaz y genuina de las ONGs de todas las regiones y zonas del mundo**, las ONGs del Norte manifestaron su preocupación por el establecimiento de una “cuota implícita” que, según ellas, podría discriminar contra la admisión de ONGs nacionales de países industrializados ya “sobrerrepresentados”. Por su parte, miles de **nuevas ONGs nacionales** presionaban para ampliar el ingreso y consideraban a las ONGs más “viejas” como una elite privilegiada¹⁵⁵.

En líneas generales, los gobiernos del Sur accedieron a que las ONGs de derechos humanos gozaran de una representación más amplia, a cambio de que se reconocieran mayores derechos a las ONGs nacionales, y de que la Asamblea General admitiera la posibilidad de una representación de las ONGs “en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. Esta posibilidad fue recogida en la Decisión 1996/297 del ECOSOC, adoptada simultáneamente con la Resolución 1996/31. A pesar de algunos recelos y temores, en general preponderaba entre las organizaciones no gubernamentales satisfacción y entusiasmo, y esperaban que éste fuera el comienzo de una nueva era para las ONGs¹⁵⁶.

Además, puede sostenerse que este proceso trajo otras consecuencias adicionales, en particular, un “impacto educativo”, sobre los gobiernos participantes, las ONGs y los funcionarios de la Organización, al permitir, por ejemplo, que los gobiernos se familiarizaran con las normas y prácticas de las ONGs, las formas de cooperación entre estas organizaciones y mecanismos destinados a conseguir fondos para que ONGs de países en desarrollo pudieran asistir a las conferencias de Naciones Unidas y otros eventos. Por otra parte, las ONGs de países en desarrollo tuvieron la oportunidad de comprender mejor las diferencias en las capacidades de negociación entre los países del Norte y los del Sur, lo que generó un convencimiento sobre la necesidad de apoyar a los propios gobiernos incluso si esto iba a veces en contra de sus intereses como organizaciones no gubernamentales¹⁵⁷.

¹⁵⁴ ECOSOC concludes..., op. cit., p. 4

¹⁵⁵ ECOSOC concludes..., op. cit., p. 4 y 5

¹⁵⁶ www.globalpolicy.org/ngos/analysis/jap-accs.htm, página consultada el 17/02/04.

¹⁵⁷ ECOSOC concludes..., op. cit., p. 3.

Las diferencias más destacadas entre la Resolución vigente - 1996/31 - y su predecesora - 1296 (XLIV) -, son las siguientes:

- el status consultivo puede ser otorgado no sólo a ONGs internacionales, sino también a ONGs regionales, subregionales y nacionales, así como a ONGs nacionales afiliadas a una organización internacional;
- mantiene las categorías de status consultivo, pero las categorías I y II de la Resolución 1296 fueron reemplazadas por los denominados status “general” y “especial”, respectivamente;
- establece que los arreglos sobre asistencia a las sesiones del ECOSOC y sus comisiones u órganos subsidiarios “podrán complementarse a fin de incluir otras modalidades de participación”¹⁵⁸;
- acuerda un procedimiento standard para la acreditación y participación de las ONGs¹⁵⁹ en conferencias internacionales convocadas por Naciones Unidas. Este procedimiento se basa en las normas desarrolladas en las conferencias llevadas a cabo durante la década de 1990, particularmente la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994);
- se amplía el rol del Comité de ONGs del ECOSOC, y se simplifican sus procedimientos;
- llama a un aumento de la participación de las ONGs de los países en desarrollo en las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas - incluso aunque no estén acreditadas ante el ECOSOC -, y a un aumento de la participación de las ONGs de países con economías en transición;
- exhorta, en su Preámbulo, a que los órganos rectores de las organizaciones, órganos y organismos especializados pertinentes del sistema de las Naciones Unidas examinen los principios y las prácticas relativos a sus consultas con las ONGs y a que procedan a fin de promover la coherencia a la luz de las disposiciones de la Resolución 1996/31.

Se infiere, entonces, una ampliación progresiva de la participación formal, institucionalizada, de las ONGs, pero sin superar el status consultivo - salvo casos de prácticas innovadoras, como las implementadas en las Comisiones de Desarrollo Sostenible o de Derechos Humanos.

Con el propósito de contribuir a clarificar la situación de las organizaciones no gubernamentales en el seno del ECOSOC, en el siguiente cuadro se presentan de manera esquemática los derechos y obligaciones de que goza cada una de las categorías ONGs reconocidas por la Resolución 1996/31. Se distingue fundamentalmente entre ONGs con status consultivo general o especial, que cuentan con verdaderos derechos y obligaciones, y ONGs de la Lista que sólo pueden realizar contribuciones a invitación del Secretario General en consulta con el Comité del ECOSOC.

¹⁵⁸ Si bien esta disposición no es tan explícita como algunos hubieran esperado, en principio brinda una mayor flexibilidad para continuar desarrollando prácticas innovadoras como por ejemplo, paneles, diálogos, audiencias entre los gobiernos y las ONGs. En *ECOSOC concludes...*, op. cit., p. 6.

¹⁵⁹ Las ONGs reconocidas como entidades de carácter consultivo general, especial, o las incluidas en la Lista, serán, como norma, acreditadas para participar en las conferencias convocadas por Naciones Unidas - la Resolución 1296 sólo se refería a aquellas convocadas por el ECOSOC. Otras ONGs que deseen ser acreditadas podrán solicitarlo a la secretaría de la conferencia, presentando información sobre la competencia de la organización y la relevancia de sus actividades en las esferas de pertinencia para la conferencia y su proceso preparatorio.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS ONGS RECONOCIDAS COMO ENTIDADES CONSULTIVAS POR EL ECOSOC SEGÚN LA RESOLUCIÓN 1996/31

DERECHOS Y OBLIGACIONES	CARÁCTER CONSULTIVO GENERAL	CARÁCTER CONSULTIVO ESPECIAL	LISTA
Pertinencia a la labor del ECOSOC	En todas las esferas	En algunas esferas	Limitada
Designar representantes que asistan como observadores a las sesiones del ECOSOC y de sus comisiones y órganos subsidiarios	Sí	Sí	Sí, a reuniones en las que se traten asuntos que estén dentro de su esfera de competencia
Recibir la comunicación del programa provisional del ECOSOC y el de sus comisiones y órganos subsidiarios	Sí	Sí	Sí
Proponer la inclusión de temas en el programa provisional del ECOSOC y el de sus comisiones y órganos subsidiarios	Sí	No	No
Presentar exposiciones por escrito en las sesiones del ECOSOC	Sí (de un máximo de 2000 palabras)	Sí (de un máximo de 500 palabras)	Sí, a invitación del Secretario General en consulta con el Presidente del ECOSOC o con el Consejo o su Comité encargado de ONGs (de un máximo de 500 palabras)
Realizar contribuciones orales durante las sesiones del ECOSOC	Sí	Sí, en ausencia de un órgano subsidiario que tenga jurisdicción sobre esa misma cuestión.	No
Presentar exposiciones escritas en las reuniones de las comisiones y órganos subsidiarios del ECOSOC	Sí (de un máximo de 2000 palabras)	Sí (de un máximo de 1500 palabras)	Sí, a invitación del Secretario General en consulta con el Presidente de la comisión o del órgano subsidiario pertinente, o con la misma comisión u

			órgano subsidiario (de un máximo de 1500 palabras)
Realizar contribuciones orales durante las reuniones de las comisiones y órganos subsidiarios del ECOSOC	Sí	Sí	Sí, a recomendación del Secretario General y a petición de la comisión o del órgano subsidiario
Presentar informes sobre sus actividades al Comité del ECOSOC a través del Secretario General	Sí, cada 4 años o en circunstancias excepcionales a pedido del Comité	Sí, cada 4 años o en circunstancias excepcionales a pedido del Comité	En circunstancias excepcionales a pedido del Comité
Son invitadas a las conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas y a su proceso preparatorio	Sí	Sí	Sí

Cuadro de elaboración personal con información extraída de la página web del Centro de Información de Naciones Unidas para España, www.onu.org/sc/ong/ongecosoc.htm, página consultada el 20/05/03.

Como se apuntó anteriormente, la relación de las ONGs con el ECOSOC constituye el eje de la interacción entre estas organizaciones y el sistema de la ONU; es la relación oficial más antigua, consagrada en la misma Carta. Esto podría hacer pensar que la colaboración con este órgano principal de la Organización, al estar institucionalizada desde hace casi 60 años podría escapar a consideraciones de tipo político. No obstante, y debido a la naturaleza controversial de muchos de los temas que caen bajo la competencia del Consejo, particularmente el respeto a los derechos humanos, la posibilidad o no de acceso de las ONGs y el alcance de su participación han sido objeto de intensos debates.

Una reflexión a la que no podemos escapar, es la relativa al alto grado de politización que se da en el proceso de acreditación. Las solicitudes de ciertas ONGs son rechazadas por la oposición de algunos Estados o grupos de Estados poderosos, mientras que las solicitudes de otras, que incluso no llegan a cubrir las calificaciones requeridas para alcanzar el status consultivo, son aceptadas por contar con el apoyo estatal correspondiente. Así, en junio de 1999 se negó la acreditación a Human Rights in China. Según la ONG Global Policy Forum, decisiones como esta debilitan la credibilidad del proceso de acreditación y las relaciones entre las ONGs y el sistema¹⁶⁰.

De todos modos, la **Resolución 1996/31** ha implicado progresos en algunas áreas, como la posibilidad de que las ONGs nacionales y regionales puedan acceder al status consultivo, y el establecimiento de reglas claras y uniformes para la acreditación a conferencias internacionales. No obstante, se mantuvieron algunas limitaciones, como la consulta con el Estado Miembro interesado previa a la consideración de otorgamiento del status consultivo de una ONG nacional. Haciendo uso de esta prerrogativa, un gobierno podría impedir que el ECOSOC otorgue status consultivo a una ONG nacional que al interior de ese Estado

¹⁶⁰ www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

realice una tarea de promoción de la democracia o de los derechos humanos (DATAN, 2002:42).

Además, según una observación de Pons Rafols, no se han "ajustado" los derechos y privilegios de las organizaciones no gubernamentales en función de su tamaño o de su representatividad (PONS RAFOLS, 1999:56) e incluso se podría agregar, en función del país donde se encuentre su sede. A veces podrían producirse inconvenientes "habituales" en determinados países, como problemas en los servicios de correo o inestabilidad política, que harían que una ONG no pudiera presentar a tiempo el informe cuadrienal correspondiente. Este "incumplimiento" en el contexto actual de endurecimiento del control de la observancia de las obligaciones podría acarrear problemas en el mantenimiento del status consultivo.

En este último sentido, la situación de las ONGs con status consultivo en el ECOSOC está siendo objeto de debates, fundamentalmente en lo que hace al grado de participación. Países de todas las regiones, como Cuba, Túnez, Estados Unidos y el Reino Unido, han presentado al Comité sobre ONGs del ECOSOC propuestas de medidas restrictivas de la participación de estas organizaciones, fundamentalmente a raíz de incidentes producidos durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, en 1998 y 1999, entre representantes de ONGs y delegados de distintos países. Las medidas comprenderían: limitar el número de representantes acreditados a una determinada reunión; presentar listas de miembros; establecer sanciones relacionadas con el retraso o la no presentación de los informes cuadriennales; imponer un código de conducta, con las implicancias que esto tendría en toda la labor de la ONU¹⁶¹.

3.2.2. Secretaría General

La **Secretaría General** es el órgano encargado de facilitar el proceso consultivo con las ONGs y difundir información a la comunidad de organizaciones no gubernamentales, tarea que lleva a cabo principalmente a través de dos de sus oficinas: la Sección de organizaciones no gubernamentales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Sección de organizaciones no gubernamentales del Departamento de Información Pública¹⁶².

En esta interacción aparecen diversos puntos conflictivos que ponen de manifiesto la "dicotomía" que enfrentan los Estados en sus relaciones con las ONGs, por un lado, y por otro, factores internos propios de este órgano principal de Naciones Unidas. Como señala la ONG Global Policy Forum, la Secretaría General es objeto de múltiples presiones, y sus funcionarios deben actuar de acuerdo a complejos cálculos políticos, teniendo en cuenta los puntos de vista de los Estados Miembros. Pero además, no se deben descuidar los intereses propios de la Secretaría, que busca evitar toda "interferencia exterior", particularmente en una situación en la que el personal es escaso y mal pago¹⁶³.

En líneas generales, desde el punto de vista de las ONGs se perciben problemas en cuanto al acceso a la información¹⁶⁴, ingreso a los edificios de Naciones Unidas en Nueva York y

¹⁶¹ Ibídem

¹⁶² Documento A/53/170, p. 4.

¹⁶³ www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

¹⁶⁴ Según Global Policy Forum, mientras la página web de Naciones Unidas sólo brinda acceso al 15% de los documentos en inglés, y porcentajes menores en otros idiomas, la Secretaría pide el pago de un derecho de

Ginebra¹⁶⁵ y la falta de espacio físico para establecer oficinas o donde organizar reuniones, la falta de transparencia del proceso de acreditación ante el Departamento de Información Pública, y la falta de coherencia entre el discurso y las acciones de la Secretaría, pues mientras se insiste en la idea de un partenariado con las ONGs se observa una actitud de escasa atención a sus requerimientos y opiniones¹⁶⁶.

No obstante, existen importantes mecanismos de consulta, como el Comité Ejecutivo DIP-ONGs, que ofrece puntos de intercambio entre la Secretaría y la comunidad de ONGs. Es un cuerpo electivo, representativo de las opiniones de las ONGs, a pesar de algunas dificultades como la señalada anteriormente. Por otra parte, la Secretaría consulta ocasionalmente a otras organizaciones con experiencia y conocimientos especializados¹⁶⁷.

A fin de revisar la participación de las ONGs en todo el sistema de Naciones Unidas, en el marco de la reforma encarada a partir de 1997, la Secretaría General ha iniciado dos procesos complementarios. Como punto de partida hacia una mayor coordinación, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación¹⁶⁸ - presidido por el Secretario General - pidió a su Comité de Alto Nivel sobre Programas que realizase un estudio sobre la situación de la colaboración entre las organizaciones del sistema y las organizaciones de la sociedad civil, destacando la dimensión política de dicha cooperación. El Servicio de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales está colaborando en este examen (CLARK, AYDIN, 2003:34).

Además, se estableció en febrero de 2003 el Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil¹⁶⁹, presidido por el ex Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso. El Grupo presentaría sus recomendaciones en un plazo de 12 meses.

3.2.3. Consejo de Seguridad¹⁷⁰

Durante los años de la Guerra Fría el Consejo de Seguridad fue criticado por su déficit democrático y la falta de transparencia en su trabajo. Finalizado este período, sus miembros comenzaron a recurrir cada vez más a las ONGs, aunque destacándose algunas diferencias de criterio entre los miembros permanentes y no permanentes del órgano.

En este contexto, en 1992, durante la crisis de la ex Yugoslavia, el Representante Permanente de Venezuela en el Consejo, el Embajador Diego Arria¹⁷¹, decidió invitar a un

acceso al "Sistema de Archivo de Documentos", lo que fundamentalmente perjudica a las ONGs del Sur.

¹⁶⁵ Alegando razones de seguridad, después de los atentados del 11 de setiembre, se impidió a las ONGs durante un mes aproximadamente, el ingreso a la sede de Nueva York, el que sólo fue restablecido cuando se volvió a permitir el ingreso del público general. Así, quedaría debilitada la idea de partenariado y se demuestra que a pesar del proceso complejo a que se someten las ONGs para ser acreditadas, en momentos de crisis todavía son consideradas como parte del "mundo exterior" de la Organización (DATAN, 2002:42).

¹⁶⁶ www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ Cuenta con 28 organizaciones internacionales miembros, entre ellas: Naciones Unidas, OIT, FAO, UNESCO, fondos, programas y otros organismos especializados, más la OMC y las instituciones de Bretton Woods. www.ceb.unsystem.org, página consultada el 12/07/04.

¹⁶⁹ La decisión de constituir este Grupo había sido expresada por el Secretario General Kofi Annan en su Informe del año 2002 sobre *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio*, Documento A/57/387.

¹⁷⁰ Este punto, salvo en los casos indicados específicamente, se basa en PAUL, J., *The Arria Formula*, revised October 1993, www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arra.htm, página consultada el 06/04/04.

sacerdote bosnio a dirigirse a los demás miembros del órgano en una reunión informal, fuera del salón de conferencias habitual. Así nació la **Fórmula Arria**, un mecanismo informal, *ad hoc* y flexible, concebido para abrir el Consejo a voces no oficiales, previa adopción formal de una Decisión de este órgano sobre el particular. Estas reuniones, calificadas de oficiosas, son presididas por el miembro convocante (ZAWELS, 1998:17).

Actualmente este tipo de reuniones se lleva a cabo periódicamente, pero la evolución de la práctica ha conocido altibajos. Entre 1996 y 1997 algunos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad pretendieron convocar reuniones para que presentaran informes representantes de ONGs y otros actores no estatales. Pero estos intentos chocaron contra la oposición de los miembros permanentes del Consejo, particularmente Rusia y el Reino Unido, ya que se consideraba que estas reuniones habían sido concebidas sólo para escuchar a representantes estatales.

Surgió entonces como alternativa la **Fórmula Somavía** - utilizada sólo una vez, en 1997, para convocar a una reunión en la que participaron representantes de las ONGs Oxfam, Médicos sin Fronteras y CARE -, y una versión modificada de la Fórmula Arria por la que el Embajador de Portugal **Antonio Monteiro** invitó a los miembros del Consejo a escuchar el informe de Pierre Sané, Secretario General de Amnesty International. Posteriormente, en octubre de 1997, el Embajador Monteiro, promoviendo una interpretación más amplia de la Fórmula Arria, citó a una reunión de acuerdo a la misma, con la asistencia del Embajador Diego Arria, a fin de que explicara el alcance que originariamente había pretendido dar a este tipo de encuentros. Pero el problema no quedó resuelto, y se impuso un impasse de dos años, hasta 1999 cuando, ante un cambio de gobierno y de Embajador en el Reino Unido, y una apertura general de los miembros permanentes del Consejo, se volvió a considerar la posibilidad de organizar una reunión bajo la Fórmula Arria para escuchar informes de ONGs. Así, el 12 de abril de 2000, el Consejo mantuvo su primera reunión regular con líderes de ONGs humanitarias bajo la Fórmula mencionada.

Este mecanismo se ha convertido en una importante forma de interacción entre el Consejo y las ONGs. Estas organizaciones han informado sobre temas específicos, como los niños soldados, la protección de civiles en conflictos armados, entre otros. Estos “diálogos” - en realidad, lectura de textos preparados - son considerados positivos, planteándose cuestiones realmente difíciles, y dejando abierto el camino para una mayor comunicación bilateral entre las ONGs y cada uno de los miembros del Consejo. Y si bien algunos Estados mantienen una actitud renuente por ejemplo a la hora de negociar las situaciones a tratar y las listas de oradores, puede señalarse que a partir del año 2000 la Fórmula Arria ha ido evolucionando, permitiendo incluso la intervención de otros Estados no miembros del Consejo, con autorización del Presidente del órgano.

Otro mecanismo de consulta extraoficial y confidencial que constituye un verdadero cambio en las relaciones entre el Consejo de Seguridad y las ONGs, es el implementado por el Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Consejo de Seguridad, que fuera creado en 1995 a iniciativa de la ONG Global Policy Forum. Se mantienen

¹⁷¹ Según Barbara Crossette, al Embajador Arria pueden atribuirse importantísimas innovaciones que apuntan a superar el hermetismo que caracteriza la labor del Consejo de Seguridad, moviéndose en tres frentes, a fin de que información antes sólo disponible para los miembros permanentes fuera ahora conocida por los miembros no permanentes y por el mundo entero. En primer lugar, durante su presidencia, comenzó a brindar informes de prensa, a pesar de la oposición de la Secretaría General, por entonces a cargo de Boutros Ghali; en segundo lugar, comenzó a organizar visitas sobre el terreno a lugares en crisis; y en tercer lugar, creó la conocida “Fórmula Arria”. CROSSETTE, B., “Keeping the Security Council Door Ajar”, February 3, 2003, www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arriafuture.htm, página consultada el 06/04/04.

reuniones - en el año 2002 prácticamente una por semana - entre representantes de ONGs¹⁷² miembros del Grupo de Trabajo y miembros del Consejo de Seguridad individualmente, en calidad de representantes de sus respectivos Estados, y en ocasiones también con funcionarios de Naciones Unidas. Las ONGs aprecian estos contactos como una valiosa fuente de información sobre el Consejo de Seguridad y su trabajo, permitiendo así una mejor planificación e implementación de sus programas. Además, por esta vía ofrecen al Consejo importante información y experiencia a fin de influir en sus decisiones¹⁷³.

Por otra parte, algunos miembros del Consejo de Seguridad han llevado a cabo, individualmente, consultas sin recurrir a la Fórmula Arria - que puede llegar a requerir largas negociaciones -, como la propuesta en setiembre de 2000 por el Embajador del Reino Unido Jeremy Greenstock, con expertos de Naciones Unidas y de ONGs a fin de que recibir información antes de definir el programa y los objetivos de la misión del Consejo a Sierra Leona. Además, el Consejo de Seguridad ha multiplicado las visitas en el terreno. En el año 2001 representantes del órgano viajaron a la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Kosovo, con la consiguiente oportunidad de mantener entrevistas con ONGs locales con miras a una más estrecha cooperación (HILL,2002:29-30).

3.2.4. Asamblea General

Según el Documento A/53/170, la Asamblea General ha admitido cierto grado de participación oficiosa de las ONGs en los trabajos de algunas de sus Comisiones Principales - por ejemplo en la Comisión Política Especial y de Descolonización -, en lo que la ONG Global Policy Forum califica de práctica de participación regular e informal que si bien nunca ha sido codificada se ha convertido en un precedente ampliamente reconocido en todo el sistema. Estas prácticas, por su propia naturaleza, están sometidas a la buena voluntad de los delegados estatales y dependen de las cordiales relaciones entre éstos y las ONGs. Es aspiración de la comunidad de ONGs que las “mejores prácticas” puedan extenderse de un foro a otro¹⁷⁴.

Por otra parte, se han acreditado ONGs - incluso algunas que no habían mantenido vínculos oficiales con la ONU - a los períodos extraordinarios de sesiones dedicados a la revisión de las grandes conferencias internacionales, por primera vez en ocasión del decimonoveno período extraordinario de sesiones sobre el seguimiento de la Conferencia de Río¹⁷⁵. Pero hasta la fecha no se ha avanzado demasiado en el sentido de adoptar una

¹⁷² Estas ONGs trabajan en los campos de ayuda humanitaria, derechos humanos, gobernabilidad global, derechos de la mujer, desarme, entre otros. Pertenecen al grupo: Oxfam, Médecins sans Frontières, Amnesty International, CARE, y el World Federalist Movement.

¹⁷³ www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/index.htm, página consultada el 21/02/04.

¹⁷⁴ www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

¹⁷⁵ En cuanto a las **conferencias internacionales** y a sus procesos de revisión, muchas ONGs consideran que constituyen el proceso más abierto y democrático de Naciones Unidas. No obstante, se estima que las revisiones periódicas de la Conferencia principal deberían llevarse a cabo en un foro más accesible que las sesiones especiales de la Asamblea General, donde se debieron enfrentar nuevas restricciones, por ejemplo, la falta de medios en el recinto de la conferencia, y la variación y el endurecimiento en las reglas de acreditación. Así, muchas ONGs medioambientales observaron que la sesión especial Río+5 fue menos abierta que la conferencia original. Situaciones similares se produjeron en las sesiones de seguimiento de las conferencias de El Cairo, Beijing, y particularmente la de Viena, en la que se permitió que sólo una ONG dirigiera la palabra a la Asamblea - si bien la Alta Comisionada Mary Robinson organizó sobre la marcha una reunión especial, fuera del proceso formal de revisión, en lo que constituyó la única oportunidad sustancial para que las ONGs presentaran sus comentarios. Las organizaciones no gubernamentales consideran que la

Resolución que reconozca un status consultivo semejante al que las ONGs gozan en el ECOSOC.

La cuestión de formalizar el acceso de las ONGs a la Asamblea General y de ampliarlo a otras áreas de la labor de Naciones Unidas se manifestó en toda su plenitud durante el proceso de revisión de las relaciones entre el ECOSOC y las ONGs, entre 1993 y 1996.

Como ya se mencionó en este trabajo, ésta era una de las máximas prioridades del **G-77** y de **China**, quienes originalmente habían propuesto que todo el sistema de Naciones Unidas, incluso aquellos órganos y conferencias que traten temas fuera de la competencia del ECOSOC - como desarme, finanzas, comercio, derecho, cuestiones humanitarias -, estuvieran abiertos a la participación de las ONGs. Uno de los argumentos en que fundamentaban su pretensión era que si bien los países desarrollados promovían enérgicamente la democracia y la transparencia en los países en desarrollo, no defendían esos principios con la misma pasión a escala internacional¹⁷⁶. No obstante, otros gobiernos de **países en desarrollo** consideraban que el acceso de las ONGs a las actividades de las Naciones Unidas ya había llegado demasiado lejos y se oponían a la idea de que pudieran participar de la Asamblea General (CLARK, AYDIN, 2003:29). Los **países desarrollados**, por su parte, salvo algunas excepciones, se resistían incluso a considerar esta recomendación, argumentando que el grupo de trabajo encargado de la revisión no tenía mandato para tratar ninguna cuestión fuera del alcance económico, social y demás áreas abarcadas por el ECOSOC. Sostenían que sería preferible concentrarse primero en las relaciones con el ECOSOC antes de considerar el compromiso con otros órganos.

Las **ONGs** mantuvieron una posición unánime, tanto durante este procedimiento de revisión como ulteriormente en el proceso de búsqueda de acceso a la Asamblea General, superando la división producida en torno al tema de la inclusión de las ONGs nacionales como organizaciones con posibilidades de acceder al status consultivo del ECOSOC. Las divergencias que pudieron existir sólo se referían a la estrategia a usar en la nueva campaña.

Tras la adopción de la Decisión 1996/297 en el ECOSOC¹⁷⁷, muchas ONGs esperaban que la Asamblea General adoptara rápidamente una Resolución que diera a las ONGs status consultivo en el órgano, incluyendo acceso a los principales comités, órganos subsidiarios y sesiones especiales, y como un segundo paso, se planteara el establecimiento de negociaciones más dificultosas y controvertidas referidas a una ampliación de los derechos de las ONGs. El World Federalist Movement y la CONGO lideraron la campaña.

Las ONGs eran bastante optimistas particularmente porque veían en el presidente entrante de la Asamblea General, el Embajador Razali Ismail de Malasia, a un verdadero aliado, muy relacionado con diversas organizaciones, particularmente en el campo del medio ambiente.

mejor solución para las organizaciones acreditadas ante el ECOSOC consiste en que se amplíen las consultas con la Asamblea General, y que se adopten normas estables para otras ONGs. www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

¹⁷⁶ ECOSOC concludes..., op. cit., p. 8

¹⁷⁷ Aprobada en forma simultánea a la Resolución 1996/31, como ya mencionáramos, recomendaba a la Asamblea General considerara la posibilidad de una representación de las ONGs "en todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas".

En cumplimiento de la recomendación del ECOSOC, a fines de 1996 se decidió la creación de un Sub-Grupo especial del Grupo de Trabajo de la Asamblea General sobre Reforma del Sistema de Naciones Unidas para que estudiara el tema. No obstante, a pesar del apoyo del Presidente Razali y de los serios esfuerzos de algunas delegaciones pro-ONGs - especialmente las de Canadá y los Países Bajos -, el grupo no pudo ni siquiera llegar a un acuerdo en cuanto a la cuestión básica de definir su propio mandato. Algunos Estados del Sur - como los integrantes del G-77 y del Movimiento de Países No Alineados - insistían en otorgarle un mandato amplio, a fin de que considerara la posibilidad de acceso de las ONGs a “todas las esferas” de labor de la ONU, incluidas las instituciones de Bretton Woods y al Consejo de Seguridad. Los países de Norte - Estados Unidos y Europa -, por su parte, abogaban por un mandato restringido que le permitiera tratar sólo una eventual vinculación con la Asamblea. La resolución de este problema fue imposible, y el subgrupo fue disuelto, comentando el Embajador Razali que “la participación de las organizaciones no gubernamentales se había convertido en un juego político en manos de gobiernos que no querían que nada cambiase en el papel de estas organizaciones” (CLARK, AYDIN, 2003:30).

Ante este fracaso y como una segunda opción, la Asamblea pidió al Secretario General, a fines de 1997 un Informe sobre los arreglos vigentes con las organizaciones no gubernamentales en todo el sistema de Naciones Unidas. El Informe solicitado fue publicado el 10 de julio de 1998¹⁷⁸. En el mismo se hace un relevamiento de los arreglos y prácticas que rigen la interacción de las ONGs en todas las actividades de Naciones Unidas, las consecuencias jurídicas y financieras que implicaría la modificación de esos arreglos, y la cuestión de la participación de las ONGs de todas las regiones, en particular de los países en desarrollo. Se reconoce la creciente y útil labor que desarrollan las ONGs en todo el sistema, y si bien se identifican algunos obstáculos que reducen el alcance de esta colaboración, el balance netamente positivo demuestra la necesidad de fortalecer la cooperación. En este sentido, se hicieron propuestas como la de armonizar las bases de datos de las ONGs e intercambiar experiencias en todo el sistema, ampliar las funciones de enlace con las organizaciones, mejorar su acceso a la información, crear un fondo fiduciario para la participación de las ONGs del Sur, entre otras. Pero específicamente en cuanto a la cuestión del acceso a la **Asamblea General**, el Informe se limitó a sugerir que se admitiera que las organizaciones reconocidas como entidades consultivas del ECOSOC ocuparan, “según las disponibilidades”, asientos en una zona designada del Salón de la Asamblea General durante los debates públicos “sobre temas económicos y sociales”, lo que facilitaría el acceso a los documentos sin que la Secretaría tuviera que hacer gastos adicionales.

La única decisión por parte de la Asamblea General al respecto fue la de pedir al Secretario General que preparara otro Informe solicitando a los Estados Miembros, los organismos especializados, misiones de observación, organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales de todas las regiones su opinión sobre el Informe del Secretario General. El nuevo Documento¹⁷⁹, presentado a la Asamblea General el 8 de septiembre de 1999, tampoco fue concluyente, limitándose a enunciar las opiniones y recomendaciones de los distintos interesados. Respondieron a la convocatoria 27 Estados Miembros¹⁸⁰, 10 organismos especializados y organizaciones intergubernamentales y 130 organizaciones no gubernamentales, en su mayoría con sede en el Norte.

¹⁷⁸ Documento A/53/170.

¹⁷⁹ Documento A/54/329.

¹⁸⁰ Alemania en nombre de los Miembros de la ONU integrantes de la Unión Europea, Argelia, Argentina, Canadá, China, Colombia, Corea, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Marruecos, Rusia y Venezuela.

Si bien algunos Estados Miembros sugirieron ampliar la participación de las ONGs incluso más allá de la práctica existente, y que se adoptase un reglamento para el acceso de las ONGs a la Asamblea General sobre la base de prerrogativas análogas a las estipuladas en la Resolución 1996/31 del ECOSOC, esta propuesta no fue recogida en las recomendaciones finales. Pareció prevalecer, entonces, el criterio de otros Estados Miembros que consideraron que, en principio, el art. 71 de la Carta limitaba al ECOSOC, *ratione personae*, la posibilidad de cooperación entre las Naciones Unidas y las ONGs, y que al mismo tiempo, impedía a éstas, *ratione materiae*, abordar todas las demás cuestiones comprendidas en el ámbito específico de otros organismos de las Naciones Unidas, restringiendo las actividades de las ONGs a cuestiones “económicas y sociales” únicamente. La mayor parte de los Estados destacó el papel decisivo de las ONGs como “colaboradoras imprescindibles e indispensables de los gobiernos y de la comunidad internacional”, pero se limitaron a proponer medidas tendientes a incrementar la transparencia y la eficacia de la colaboración con las ONGs, en definitiva, a **mejorar las relaciones ya existentes, sin avanzar en un marco jurídico más amplio para la participación** como habían propuesto algunos países¹⁸¹.

Las ONGs, por su parte, consideraron que deberían analizarse las “prácticas óptimas” vigentes para el acceso, las que podrían convertirse en “normas mínimas” para la participación no sólo en el ECOSOC y sus órganos subsidiarios, sino también en la Asamblea y sus comisiones.

Además, algunas ONGs apoyaron la propuesta contenida en el Informe del Secretario General – Documento A/54/329 - de establecer un fondo de contribuciones para permitir que organizaciones de países en desarrollo y menos adelantados incrementen su participación en la labor de la Organización. No obstante, ONGs internacionales se mostraron contrarias a la creación de este fondo fiduciario argumentando que en la búsqueda de financiamiento para sus asociaciones nacionales no se debería recurrir a los presupuestos estatales, para preservar así la independencia y representatividad de las ONGs locales.

En cuanto al tema específico de formalizar la participación de las ONGs en las actividades de la Asamblea General, y retomando lo dicho más arriba, este Informe no supuso avance alguno, y el problema planteado por la expresión “todas las esferas” de la Decisión 1996/297 del ECOSOC no llegó a resolverse.

Mientras tanto, en Naciones Unidas se había ido generando entre los representantes de los Estados y los funcionarios de la ONU un clima hostil hacia las organizaciones no gubernamentales al punto de que incluso algunas delegaciones y personalidades francamente partidarios de una apertura, llegaron a proponer medidas limitativas del acceso de las ONGs, no sólo a la Asamblea General sino a todo el sistema.

¹⁸¹ Las recomendaciones comprendieron medidas como el establecimiento de un órgano de Naciones Unidas encargado de diversas cuestiones afines; la posible ampliación del mandato del Comité Encargado de las organizaciones no gubernamentales del ECOSOC; aumentar el nivel y la calidad de la asistencia prestada por la Secretaría al Comité del ECOSOC en el proceso de admisión de las ONGs como entidades consultivas; llamaron la atención sobre la necesidad de “coordinación”, tanto entre las ONGs por medio de redes de contactos y grupos de interés, como entre los diversos programas de Naciones Unidas que trabajan con estas organizaciones; intensificar la “descentralización” como medio de facilitar la colaboración entre la Organización y las ONGs, especialmente las del Sur, fortaleciendo, por ejemplo, las relaciones a través de las Comisiones Económicas y Sociales regionales del ECOSOC, de las oficinas locales del PNUD, y de los Centros de Información de Naciones Unidas.

En cuanto a la relación entre las ONGs y las delegaciones, aparentemente, la causa principal de esta actitud se debió a varios incidentes: los producidos durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, en 1998 y 1999, entre representantes de ONGs y delegados de Cuba, Argelia, India, Sudán, aquellos de la apertura del Debate General en la Asamblea en Nueva York, en 1998, y también un informe de Amnesty International presentado en 1999 sobre abusos contra los derechos humanos en los Estados Unidos.

Como consecuencia de ello, muchas delegaciones endurecieron su posición hacia las ONGs, temiendo incluso por la seguridad física de los delegados¹⁸². Después de la sesión de la Comisión de 1999, dos embajadores considerados favorables a las ONGs tomaron, sorpresivamente, medidas en contrario. El Embajador Paolo Fulci de Italia, presidente del ECOSOC, y la Embajadora Anne Anderson, representante de Irlanda ante las Naciones Unidas en Ginebra y presidente de la Comisión de Derechos Humanos, enviaron cartas al Presidente del Comité de ONGs del ECOSOC, solicitando se limitara el acceso de las ONGs a la Comisión, a fin de garantizar que las deliberaciones fueran más eficientes y ordenadas. Estas reacciones hicieron que las ONGs perdieran importantes apoyos en la búsqueda de un vínculo oficial con la Asamblea.

La cuestión del acceso formal de las ONGs a la Asamblea General no ha avanzado demasiado. En este sentido, es pertinente destacar que mientras en la Declaración del Foro del Milenio las ONGs continúan pidiendo a los gobiernos que amplíen sus derechos de participación y acceso, hasta otorgarles status consultivo ante la Asamblea General, sus Comisiones principales y órganos subsidiarios, en la Declaración de la Asamblea del Milenio se nombra a las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil en dos oportunidades, y sólo en el sentido vago y general de ofrecerles más oportunidades para contribuir al logro de las metas y programas de la Organización, sin hacer ninguna referencia específica a órgano alguno.

Además, el Informe del Secretario General sobre **fortalecimiento de las Naciones Unidas**¹⁸³, del año 2002, en la sección dedicada a la sociedad civil no hace ninguna mención a la posibilidad de acceso **oficial** e independiente de las ONGs a la Asamblea General, fuera de aquel que pueden lograr estas organizaciones al formar parte de la delegación de un Estado. Ni siquiera se hace referencia a que exista este reclamo, al menos a fin de negar la posibilidad de conceder el acceso solicitado.

3.2.5. Prácticas innovadoras

A partir de una interpretación flexible de las reglas que rigen la participación de las ONGs en los procesos intergubernamentales de todo el sistema, se ha desarrollado una serie de

¹⁸² El Movimiento de Países No Alineados, en su reunión de Sudáfrica de setiembre de 1998, en un cambio radical de posición, se opuso abiertamente al acceso de las ONGs a la Asamblea General, afirmando que el ECOSOC era el marco apropiado de relacionamiento. Algunas delegaciones del Norte que generalmente apoyaban a las ONGs de derechos humanos, propusieron medidas restrictivas. La del Reino Unido propuso en privado la adopción de un código de conducta para las ONGs, mientras que los Estados Unidos sugerían el retiro de la acreditación en caso de que las ONGs no presentaban en fecha sus informes cuatrienales y reafirmaban la necesidad de adoptar un código de conducta como “un medio para que los Estados y las ONGs puedan comprenderse mejor”. Otras delegaciones rechazaron la propuesta, y no se adoptó decisión alguna. www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, página consultada el 31/01/02.

¹⁸³ Documento A/57/387.

prácticas innovadoras de relacionamiento, que profundizan o crean vínculos oficiales y oficiosos.

Dada su excepcionalidad, pero a la vez su significación, es oportuno realizar un relevamiento de ciertas prácticas que llegan incluso a incorporar a las ONGs a las estructuras de decisión de algunos órganos, como en el caso del Programa ONUSIDA¹⁸⁴.

Entre los ejemplos seleccionados, no podemos dejar de mencionar en primer lugar a la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**. Este organismo especializado de Naciones Unidas es, en muchos aspectos, el más innovador de sistema y también el que comenzó más temprano a relacionarse formalmente con las ONGs. Desde su fundación en 1919, la OIT dispone de una junta de gobierno tripartita integrada por representantes estatales, empleadores y sindicatos.

Otro ejemplo relevante, a nuestro criterio, es el de la **Comisión de Derechos Humanos**. El rol que las ONGs han desempeñado y desempeñan en la protección y promoción de los derechos humanos es destacable. La evolución y la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos representaron el primer gran impacto de las organizaciones no gubernamentales en Naciones Unidas y uno de los más considerables en el proceso de formación del derecho internacional. La contribución de las ONGs a la labor de la Comisión de Derechos Humanos se centra en los procesos o mecanismos de control de cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los Estados, como los denominados procedimientos públicos especiales – procedimientos 1235 – en el marco de los cuales los distintos órganos especiales de investigación invitan a las ONGs y otros agentes de sociedad civil a presentar informes confidenciales sobre violaciones de los derechos humanos y sobre situaciones conexas a nivel local.

La participación de las ONGs en esta Comisión, como ya observáramos al analizar específicamente el caso del ECOSOC, está muy politizada, y los incidentes en sus sesiones han sido causa de parte de los cuestionamientos planteados a esta relación de colaboración¹⁸⁵.

Por otra parte, el **Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)**, creado en 1994 por Resolución del ECOSOC, para coordinar la labor del sistema de las Naciones Unidas en materia de VIH/SIDA¹⁸⁶, es el primer órgano de Naciones Unidas que incorpora agentes no gubernamentales en su estructura de gestión en calidad de miembros de pleno derecho y no de meros observadores. Está dirigido por una Junta de Coordinación integrada por representantes de veintidós gobiernos, de ocho organismos de las Naciones Unidas y de cinco ONGs, entre las que se incluyen algunas asociaciones de personas que viven con el VIH/SIDA.

Las **Conferencias internacionales y períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General** constituyen también ejemplos puntuales de prácticas innovadoras.

¹⁸⁴ Prácticas innovadoras son también las intervenciones **oficiales** de las ONGs en las sesiones especiales de la Asamblea General sobre seguimiento de las conferencias internacionales, y los vínculos **oficiosos** desarrollados entre el Consejo de Seguridad y las ONGs, a los que oportunamente se hizo referencia.

¹⁸⁵ Durante la década de 1970, esta Comisión representó el espacio donde se crearon nexos entre grupos e individuos que empezaban a formar la red de derechos humanos – representantes gubernamentales de países afines como Canadá, Noruega y Dinamarca, delegados de ONGs y funcionarios de Naciones Unidas (KECK, SIKKINK, 1999:417).

¹⁸⁶ Es copatrocinado por diversos organismos del sistema, como UNICEF, UNESCO, OMS, y el Banco Mundial, entre otros.

Según Clark y Aydin, en las **Cumbres** de Naciones Unidas es donde se han interpretado de forma más flexible las reglas que rigen la participación de las ONGs¹⁸⁷. Así, en la Conferencia Habitat II – Estambul, 1996 -, varias ONGs colaboraron en la redacción de las decisiones de la Conferencia (CLARK, AYDIN, 2003:21).

Con respecto a las **sesiones especiales de la Asamblea General**¹⁸⁸, los procedimientos vigentes permiten la acreditación de organizaciones no gubernamentales independientemente de que cuenten o no con status consultivo ante el ECOSOC. No obstante, como ya se mencionara en este trabajo, las ONGs estiman que en el ámbito de la Asamblea su participación es objeto de algunas limitaciones.

En relación con esta práctica, consideramos importante destacar el caso de la **Conferencia Diplomática de Roma**, convocada por Naciones Unidas en 1998 para negociar el establecimiento de la Corte Penal Internacional. Las ONGs participaron de la misma en calidad de observadoras de acuerdo a lo dispuesto en la Parte VII de la Resolución 1996/31, lográndose un “inusual” grado de colaboración entre representantes gubernamentales y no gubernamentales, en todas las etapas del proceso.

4. Un significativo aporte de las ONGs a la función normativa de la ONU: el establecimiento de la Corte Penal Internacional.

La contribución de las ONGs al establecimiento de la Corte Penal Internacional ha sido puesta de relieve por Naciones Unidas, por algunos representantes estatales¹⁸⁹ y por las mismas organizaciones no gubernamentales, coordinadas principalmente por la Coalición de ONGs para una Corte Penal Internacional¹⁹⁰. Se considera que la adopción del Estatuto de Roma constituyó la culminación de más de tres años de intenso trabajo y de un nivel de cooperación y coordinación sin precedentes entre las mismas ONGs, así como entre las ONGs, los gobiernos - particularmente los gobiernos afines o Estados “like-minded” -, y la Secretaría General de Naciones Unidas (PACE, THIEROFF, 1999:391).

La Corte Penal Internacional, según el art. 1 de su Estatuto es una institución judicial **permanente**, facultada para ejercer su jurisdicción sobre **personas** sospechosas de haber cometido algunos de los crímenes más graves de trascendencia internacional, y tendrá carácter **complementario** de las jurisdicciones penales nacionales. La Corte tendrá

¹⁸⁷ Parte VII de la Resolución 1996/31.

¹⁸⁸ Períodos extraordinarios de sesiones en los que se revisa el cumplimiento de los compromisos contraídos en las conferencias internacionales, como los de Río+5 y Río+10.

¹⁸⁹ Nos referimos particularmente a lo señalado - en una entrevista realizada el 25/02/02 - por la representante de la República Argentina a lo largo del proceso, Dra. Silvia Fernández de Gurmendi - quien en la actualidad se desempeña en la Corte como Jefe de Gabinete de la Fiscalía - y por el representante de Alemania Hans-Peter Kaul, actualmente Magistrado de la Corte (KAUL, 1998:125).

¹⁹⁰ Casi la totalidad de las 236 ONGs acreditadas para participar de la Conferencia de Roma eran miembros de la Coalición, una ONG “paraguas”, una red de ONGs, que coordinó en gran medida el trabajo de las organizaciones no gubernamentales, desde su creación en febrero de 1995, durante la Conferencia de Roma y que sigue trabajando en la actualidad. El número de miembros de la Coalición ha aumentado de 45 en sus comienzos a más de 1.000 organizaciones en la actualidad. No sólo realiza las actividades habituales de información, sensibilización, promoción de determinados intereses, sino que además se ha convertido en la principal fuente de información para los gobiernos y los agentes no gubernamentales. Entre las ONGs fundadoras de la Coalición cabe mencionar a Amnesty International, Federación Internacional de Ligas de los Derechos del Hombre, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas, No Peace Without Justice, Parliamentarians for Global Action y el World Federalist Movement (PACE, THIEROFF, 1999:391).

competencia para juzgar a sospechosos de haber cometido crimen de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, y en un futuro, cuando sea definido, crimen de agresión. El Estatuto fue firmado en la Conferencia Diplomática de Roma el 18 de julio de 1998, y entró en vigor el 1° de julio de 2002, tras haberse reunido los sesenta instrumentos de ratificación requeridos.

Si bien éste no es un tribunal de derechos humanos va a constituir un instrumento fundamental en la protección de los mismos (FERNÁNDEZ, 2000:86), razón por la cual podemos considerarlo como una institución integrante del régimen internacional de los derechos humanos.

En este sentido, su establecimiento fue el resultado de esfuerzos – en algunos casos de larga data – de los diversos actores del régimen. En primer lugar, se puede resaltar el papel cumplido por la **Organización de las Naciones Unidas**. El texto del Estatuto de Roma fue desarrollado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, organismo subsidiario de la Asamblea General. Desde el año 1948 la Comisión había trabajado en el establecimiento de una corte penal internacional, si bien inicialmente concebida para juzgar a personas acusadas de haber cometido genocidio. Además, el Estatuto fue adoptado en el seno de una conferencia internacional convocada por la Organización.

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

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

Otro de los actores de este régimen cuyo aporte debe ser destacado es la **comunidad epistémica**. Según Glasius, el académico estadounidense Robert Woetzel, autor de numerosas publicaciones sobre Derecho Penal Internacional, influyó notablemente sobre Arthur Robinson, quien fue director ejecutivo de la Foundation for an International Criminal Court, y posteriormente Primer Ministro de Trinidad y Tobago. Bajo su gobierno este país presentó a la Asamblea General de la ONU, en 1989, un proyecto para la creación de una corte penal internacional, centrándose en la represión del tráfico ilícito de estupefacientes¹⁹¹.

¹⁹¹ Este proyecto inspiró, en 1991, la Resolución 45/41 de la Asamblea General, por la cual se otorga a la Comisión de Derecho Internacional el mandato de retomar - después de un período de “letargo” impuesto por la Guerra Fría - el trabajo sobre el establecimiento de una corte penal internacional en el marco del Proyecto de Código sobre crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, basado en los principios de derecho

Por otra parte, la Coalición, además de agrupar a una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, convoca asimismo a académicos y profesionales a título individual, colegios de abogados, universidades, y otros actores de la sociedad civil¹⁹².

Según Silvia Fernández, la coalición de Estados afines y la Coalición de ONGs fueron “los verdaderos motores del proceso”¹⁹³ de establecimiento de la Corte. Además, este proceso particular ha sentado las bases de una **nueva diplomacia** en Naciones Unidas, un procedimiento de elaboración de tratados - parte de la función normativa de la Organización -, cuyos resultados están basados en la posición de partes con ideas similares más que en la posición de unos pocos países dominantes (CLARK, AYDIN, 2003:23).

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

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

Así, por ejemplo, la Sexta Comisión - Comisión Jurídica - de la Asamblea General, desarrolló estrechas relaciones de trabajo con las ONGs durante la discusión del proyecto de Estatuto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional y posteriormente, ya establecida la Comisión Preparatoria¹⁹⁴, la secretaría de la Coalición organizó innumerables reuniones entre ONGs, representantes gubernamentales y funcionarios de Naciones Unidas, y desarrolló una importante tarea de divulgación sobre la Corte, las propuestas de los Estados y las negociaciones en general (PACE, THIEROFF, 1999:392).

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

La Coalición organizó su participación constituyendo caucus regionales - incluyendo una alianza “altamente efectiva” que comprendía grupos de África, Asia y América Latina - y sectoriales, convocando regularmente a reuniones con los coordinadores de la Conferencia, con Estados o grupos de Estados - particularmente los Estados afines -, y estableciendo

internacional reconocidos por la Carta del Tribunal y por el Juicio de Nuremberg.

¹⁹² Entrevista realizada el 18/05/04 al Dr. Hugo Relva, Coordinador para América Latina de Amnesty International y Consultor en Implementación de la Corte Penal Internacional de la Coalición de ONGs para una Corte Penal Internacional.

¹⁹³ Entrevista realizada a la Dra. Silvia Fernández de Gurmendi el 25/02/02.

¹⁹⁴ Por Resolución 50/46 de la Asamblea General, del 11 de diciembre de 1995.

doce equipos de monitoreo de las negociaciones sobre el Estatuto. De esta manera se podían cubrir todas las reuniones de negociación llevadas a cabo simultáneamente, tarea prácticamente imposible para las delegaciones gubernamentales, salvo aquellas con mayor número de integrantes. Así, los informes diarios de la Coalición constituyeron una importante fuente de información no sólo para las ONGs sino también para gran parte de los gobiernos, particularmente de los países menos desarrollados. Estos doce grupos de trabajo llevaron a cabo un seguimiento de los “votos virtuales” sobre diversas cuestiones centrales y fueron presentando informes¹⁹⁵ sobre las posiciones de los Estados, desarrollando así lo que algunos gobiernos calificaron como la acción más efectiva de la Coalición en términos de impacto político sobre el resultado final de la Conferencia (PACE, THIEROFF, 1999:3943-95).

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

En cuanto a las contribuciones específicas al resultado final de la Conferencia, varias disposiciones del Estatuto de Roma se vieron influenciadas por la participación de las organizaciones no gubernamentales.

Uno de los puntos centrales es el relativo a la creación del cargo de **Fiscal independiente**. El proyecto original de la Comisión de Derecho Internacional contemplaba sólo dos formas de activar la competencia de la Corte: en caso de que un Estado presentara una denuncia sobre una situación en la que supuestamente se habría cometido alguno de los crímenes bajo competencia de la Corte, o bien si el Consejo de Seguridad remitía una cuestión a la Corte. El sistema de denuncias estatales previsto en varios tratados de derechos humanos casi nunca fue utilizado a lo largo del siglo XX (HALL, 1998:75), y el procedimiento a través del Consejo de Seguridad, si bien apoyado por casi todos los Estados - aunque por motivaciones diversas¹⁹⁶ -, podría llevar a la politización e incluso a la paralización de la Corte.

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

Muchos activistas e incluso algunos delegados gubernamentales consideran que la campaña implementada por las ONGs inclinó la balanza a favor de la independencia de

¹⁹⁵ El 10 de julio, ocho días antes de que finalizara la Conferencia, la Coalición presentó al Presidente de la Comisión Preparatoria, el Embajador Philippe Kirsch de Canadá, un informe especial sobre las posiciones de 109 Estados expresadas durante las negociaciones del día anterior. Este informe aseguró una completa transparencia en cuanto a las principales corrientes a favor y en contra de la Corte (KAUL, 1998:119).

¹⁹⁶ Por los Estados afines porque permitiría activar la jurisdicción de la Corte independientemente de si el Estado nacional del presunto culpable o el Estado en cuyo territorio se habría cometido el crimen era Parte o no del Estatuto, y por los Estados restrictivos, en especial Estados Unidos y varios países árabes, en tanto permitiría suspender la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado la Corte en caso en que el Consejo así lo solicite mediante una Resolución adoptada con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Fiscal, afirmando el jefe de la delegación de los Países Bajos que de todos los éxitos de las ONGs éste es el más importante¹⁹⁷.

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

Por otra parte, la inclusión explícita de los crímenes sexuales contra la **mujer** en el Estatuto de Roma – así como previamente en los Estatutos de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y para Ruanda - puede ser atribuida a campañas iniciadas y coordinadas por ONGs internacionales de mujeres con representación en este foro internacional (CHINKIN, 2001:133-134). No obstante, en temas particularmente controvertidos como la consideración del embarazo forzado como crimen de guerra, algunas ONGs manifestaron posiciones visiblemente divergentes (GLASIUS, 2004:4).

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

Las ONGs en general sostuvieron “criterios de máxima”, como en el punto relativo a la **jurisdicción** de la Corte, pero en este sentido chocaron contra la “voluntad soberana” de algunos Estados. Las ONGs apoyaron el principio de “jurisdicción universal”¹⁹⁸ - propuesta alemana - pero el tema fue decidido, en definitiva, con un criterio restrictivo en negociaciones secretas entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (AMBOS, 1998:4). Así, si bien las ONGs estimularon y a veces hasta corrigieron el proceso de negociaciones (KAUL, 1998:125), ellas pudieron y pueden influir sólo en la medida en que los Estados lo permiten, acorde con la apertura que manifiesten hacia las mismas, en un proceso que hasta ahora es esencialmente intergubernamental.

Como señala Glasius, "la sociedad civil global carece de los medios para forzar a los Estados, para asegurar su sumisión, pero con el uso de la razón puede ayudarlos a que sean conscientes de un interés más elevado, por encima de la inmunidad ante el derecho internacional" (GLASIUS, 2004:5).

Las ONGs asimismo están participando activamente en las etapas de **implementación** y de **observancia y aplicación** del Estatuto de Roma, ya sea agrupadas en la Coalición, o bien

¹⁹⁷ Entrevista con Theo Van Boven, jefe de la delegación de los Países Bajos ante la Conferencia de Roma, 28 de noviembre de 2001, FERNÁNDEZ DE GURMENDI, S., "The Process of Negotiations", en *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results*, Edited by Roy S. Lee, Kluwer Law International, The Hague, Co-publication with UNITAR, September 1999, p. 177, citado por GLASIUS, M., op. cit., p. 4.

¹⁹⁸ Según el cual podría ser juzgada por la Corte cualquier persona sospechosa de haber cometido crimen de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad – y en un futuro el crimen de agresión – independientemente del lugar de comisión del crimen y de la nacionalidad de la víctima o del presunto autor del crimen.

individualmente, presentando, por ejemplo, comunicaciones a la Corte sobre situaciones en las que se estarían cometiendo crímenes sobre los cuales ejerce su competencia¹⁹⁹.

Con posterioridad a la firma del Estatuto de Roma, antes y después de su entrada en vigor, la labor de la Coalición - y sus organizaciones miembros - se limita a determinados objetivos, principalmente: 1) fomentar la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma²⁰⁰, y la promulgación de la legislación nacional de implementación del mismo²⁰¹, brindando asistencia técnica a los gobiernos que decidan hacerlo²⁰²; 2) promocionar el conocimiento de la Corte y el Estatuto de Roma a escala local, nacional e internacional²⁰³; 3) apoyar el cumplimiento de los cometidos de la Comisión Preparatoria de la Corte²⁰⁴, facilitando la participación efectiva de la sociedad civil y las ONGs en sus períodos de sesiones y en otras reuniones pertinentes, y con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto, la preservación de su integridad²⁰⁵; 4) ampliar y fortalecer la Coalición y su red mundial.

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

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

¹⁹⁹ www.icc-cpi.int, página consultada el 20/08/03.

²⁰⁰ Las organizaciones miembros de la Coalición continúan presionando a los gobiernos para que ratifiquen el Estatuto, por medio de notas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, buscando el apoyo de determinados Estados para que incluyan el tema de la ratificación del Estatuto en la agenda bilateral de negociaciones con otros Estados - presionó a la Unión Europea para que en sus negociaciones con México pidiera a este Estado que ratificara el Estatuto -, entre otros medios. Entrevista realizada al Dr. Hugo Relva.

²⁰¹ De acuerdo al principio de **complementariedad**, la Corte sólo va a ejercer su jurisdicción cuando el Estado nacional no pueda o no quiera ejercer su propia jurisdicción. Así, la verdadera piedra angular del sistema penal internacional está constituida por los sistemas penales nacionales. Por esta razón, particularmente en los sistemas con tradición jurídica basada en el Derecho Romano, es necesario, para que el Estado pueda juzgar una conducta prohibida por un tratado internacional, que la misma se encuentre adecuadamente tipificada en la legislación penal nacional (RELVA, 2003:332-333).

²⁰² Puede citarse como ejemplo el "Memorial presentado por Amnesty International y Human Rights Watch a la Comisión Interministerial Argentina de implementación del Estatuto de Roma". www.amnesty.org.ar, página consultada el 25/07/03.

²⁰³ La Coalición mantiene la página web www.iccnw.org, y distribuye por diversos medios documentos especializados, el boletín CICC Monitor y un boletín bimestral de actualización sobre la Corte Penal Internacional, además de recurrir a contactos individuales y a acciones con medios de comunicación internacionales. www.edai.org/centro/tematico/cpi/infostema_cpi.html, página consultada el 08/06/04.

²⁰⁴ La Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional fue creada tras la adopción del Estatuto, y fue la encargada de redactar los documentos adicionales asociados al mismo, como los Elementos de los Crímenes, las Reglas de Procedimiento y Prueba, y la Reglamentación Financiera Detallada de la Corte. La Coalición en general y las diversas ONGs individualmente han desempeñado un papel activo en todas las sesiones de la Comisión Preparatoria mediante acciones de presión a los gobiernos, con el fin de garantizar que los documentos se redactaran de forma que realmente dotasen a la comunidad internacional de una Corte eficaz.

²⁰⁵ Rechazando, por ejemplo, las medidas propuestas por Estados Unidos con el objetivo de garantizar que sus ciudadanos no sean sometidos a la jurisdicción de la Corte.

En suma, advertimos un claro compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con el proceso de creación de la Corte Penal Internacional, desde sus comienzos, a partir del establecimiento del tema en la agenda internacional, hasta su participación en las negociaciones del Estatuto y actualmente como colaboradoras efectivas en la implementación, aplicación y observancia del mismo. No obstante, cabe aclarar una vez más que la tarea de las ONGs pudo y puede alcanzar esta magnitud debido a la existencia de un grupo de Estados que convencidos de la necesidad de contar con una Corte eficaz e independiente, se mostraron y se siguen mostrando receptivos a sus inquietudes y propuestas, resistiendo en algunos casos a las presiones de la potencia dominante.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos considerado como premisa básica que si bien son reconocibles deficiencias en la Organización de las Naciones Unidas y es necesario encarar una reforma o fortalecimiento profundos, la continuidad de su existencia no está en tela de juicio.

La ONU constituye una, sino la única, fuente de legitimidad para las acciones y los reclamos de los gobiernos de todo el mundo. Aun tomando en cuenta que Estados Unidos ha implementado medidas unilaterales, continúa recurriendo a la Organización para obtener de este foro la aprobación o ratificación *ex post facto* de su accionar. Para las grandes potencias la ONU constituye el marco en el cual intentan aquella justificación de sus actos en términos legales que, según Hurrell, deben realizar los participantes de un régimen cuando violan una obligación internacional (HURRELL, 1992:656).

Para los países en desarrollo, por su parte, la ONU - particularmente la Asamblea General -, constituye el foro donde sus reclamos por un orden internacional más adecuado a sus necesidades y prioridades adquieren legitimidad. Dichas demandas pueden quedar plasmadas en resoluciones que, si bien en sí mismas no son vinculantes para los Miembros de la Organización, adquieren el carácter de *soft law* e incluso llegan a constituirse – bajo determinadas condiciones - en normas de derecho internacional consuetudinario.

Por su parte, para las ONGs, la posibilidad de acceso a Naciones Unidas ha sido esbozada en la Carta bajo la forma de acuerdos para celebrar consultas con el ECOSOC, y ampliada posteriormente a otros órganos y agencias de todo el sistema, e incluso a las conferencias internacionales convocadas por la Organización. Ello implica - aunque se reconozcan limitaciones - una oportunidad sin parangón para influir sobre los gobiernos en el diseño de un derecho internacional que incorpore algunas de sus demandas de “justicia individual” y “justicia cosmopolita”.

A fin de reafirmar la importancia de la ONU en la gobernabilidad global, podemos destacar, además, la tarea desarrollada en el ámbito de la codificación y del desarrollo progresivo del derecho internacional que, a pesar de avances y retrocesos dependiendo de cada área temática específica, ha permitido alumbrar importantes convenciones, algunas con mayor relevancia política que otras, pero todas fundamentales en la búsqueda del ideal de institucionalización de un ordenamiento internacional comúnmente aceptado.

En este mismo sentido el Secretario General Kofi Annan ha señalado en el Informe del Milenio el papel igualmente importante, si bien muy poco reconocido, que desempeñan las Naciones Unidas en la creación y mantenimiento de normas mundiales sin las cuales las sociedades modernas sencillamente no podrían funcionar. Así, la Organización Mundial de la Salud establece criterios de calidad para la industria farmacéutica de todo el mundo; y la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas contribuye a la uniformidad de las normas contables. Estos son sólo dos ejemplos de una tarea silenciosa que hacen imposible imaginar nuestra sociedad globalizada sin el sostén de los principios y las prácticas del multilateralismo.

No obstante estos aspectos positivos, es evidente que la cooperación en el seno de la ONU presenta dificultades derivadas de ciertas inadecuaciones entre la estructura y el

funcionamiento de la Organización, por una parte, y la composición y las demandas de la sociedad internacional por la otra. Así, tanto desde Naciones Unidas como desde distintas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales se señalan deficiencias como la falta de eficacia de la ONU en el cumplimiento de su misión; el déficit democrático que afecta a la Organización y la consiguiente falta de transparencia en la gestión de los asuntos públicos mundiales; y la prioridad otorgada al objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por sobre el objetivo de promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

El Secretario General Kofi Annan ha encarado un proceso de reforma o de fortalecimiento de la Organización – desde una perspectiva más integral que su predecesor, Boutros Boutros-Ghali - atendiendo al imperativo de superar esas deficiencias, a las que califica como “diferencias entre aspiraciones y logros”²⁰⁶. No obstante, cabría señalar que este proceso parece dar prioridad al objetivo de ir moldeando unas Naciones Unidas más **eficaces**, mientras desde la sociedad civil en general y las ONGs en particular, se marcan como prioritarias las problemáticas del **déficit democrático** y la necesidad de que la ONU revierta la situación de desgaste de sus posibilidades de acción en el campo **económico**, mediante la recuperación por parte del ECOSOC de las funciones que le asigna la Carta y un relacionamiento más estrecho con las instituciones de Bretton Woods y la OMC²⁰⁷.

En esta investigación hemos hecho especial hincapié en la problemática del **déficit democrático** de la ONU, si bien no con relación a la principal crítica en este sentido: la composición restringida del Consejo de Seguridad y su procedimiento de toma de decisiones. Hemos intentado relevar la posición y las medidas concretas adoptadas por los distintos actores del sistema de la ONU – Estados, funcionarios de la Organización y la sociedad civil - en torno a la posibilidad de que se **afiance**, **profundice** y **amplíe** la representación de los **pueblos** - en cuyo nombre está encabezada la Carta de San Francisco -, fundamentalmente a través de la participación de las organizaciones no gubernamentales.

La primera exigencia que nos planteamos en nuestra tarea fue la de definir lo más claramente posible los **actores** objeto de nuestro análisis. Ante una realidad internacional compleja y variable a nivel sociológico, con conceptos que en algunos casos recién están comenzando a esbozarse, y ante la consiguiente carencia de una categorización única y aceptada tanto académicamente como por los actores involucrados en el sistema - particularmente la Organización de las Naciones Unidas y las ONGs -, debimos encarar un intento por puntualizar conceptos que en general se confunden y muchas veces se solapan.

Los conceptos que fundamentalmente interesan a nuestro trabajo son los de sociedad civil, ONGs y sector privado, cuya inclusión por Naciones Unidas dentro de la sociedad civil genera posiciones encontradas.

Los términos **sociedad civil** y **ONG**, son a veces utilizados como sinónimos, cuando en realidad guardan entre sí una relación de género a especie. Las ONGs forman parte de la denominada sociedad civil, y constituyen, en términos del Secretario General Annan, su “manifestación más clara”. Y si bien diversos actores de esta sociedad civil ejercen influencia en el trabajo de la ONU, son las ONGs las únicas que hasta el momento gozan de un estatuto formal de vinculación con la Organización: el status consultivo ante el ECOSOC, y diversas relaciones oficiales con otras agencias del sistema y conferencias internacionales convocadas por Naciones Unidas.

²⁰⁶ Documento A/51/950.

²⁰⁷ *La reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur...*, op. cit.

Otra disyuntiva planteada fue la de incluir o no al sector privado – el sector de negocios –, como integrante de la sociedad civil. La literatura reconoce dos tipos de actores transnacionales: los que se orientan principalmente a obtener ganancias instrumentales, en especial económicas – empresas transnacionales –, y los que promueven principios y conocimientos – ONGs, redes de cabildeo e influencia (RISSE, 1999:377-378). No obstante, la documentación oficial de Naciones Unidas ha venido considerando al sector privado como formando parte de la sociedad civil, y si bien se observa una cierta evolución que tiende a diferenciar ambos actores, la distinción todavía no es clara ni uniforme. Esta posición ha generado reacción por parte de las ONGs, quienes resaltan la disparidad de objetivos entre uno y otra, y señalan además que la definición de ONG contenida en la Resolución 1996/31 del ECOSOC – que rige el otorgamiento de status consultivo ante este órgano –, es demasiado amplia y de hecho posibilita que una organización con fines de lucro pueda ser considerada como ONG.

A la complejidad señalada se suma el hecho de que los Estados, a la hora de evaluar los aportes de las ONGs a la gobernabilidad global, se debaten en una dicotomía entre la necesidad y la desconfianza. Las estiman como socios valiosos, fuentes de información y de conocimientos especializados y profundos, de ideas y de análisis atentos de la realidad, y como un instrumento de enlace con la opinión pública. Pero, por otra parte, cuestionan su legitimidad, su representatividad y su responsabilidad, y se consideran desafiados en su carácter de actores principales de las relaciones internacionales y sujetos plenos del derecho internacional. Así, si bien se permite el acceso de estas organizaciones a instancias **intergubernamentales**, al mismo tiempo es manifiesto el deseo de mantener un firme control sobre el modo en que se lleva a cabo esa participación (CLARK, AYDIN, 2003:28).

De esta manera, en un contexto fuertemente politizado, las vinculaciones entre las ONGs y los diversos órganos y agencias del sistema de la ONU han ido evolucionando de manera asincrónica, de acuerdo al tipo de actividad – deliberativa y operacional – que pretenda desarrollar la ONG, y además dependiendo de cada área temática específica²⁰⁸.

En este sentido, ha quedado de manifiesto en nuestro trabajo que **la colaboración en actividades de tipo operacional ha sido siempre mucho menos controvertida que la participación en los procesos intergubernamentales de deliberación**. Este hecho se debe a que, por una parte, estas actividades no requieren el establecimiento de un vínculo oficial con la Organización y, fundamentalmente, a que se trata de una labor en la que las capacidades organizativas y la transparencia que pueden aportar las ONGs, así como los conocimientos técnicos y especializados, constituyen requisitos esenciales para llevar a cabo una cooperación eficaz. La ayuda humanitaria, por ejemplo, tanto nacional como internacional, se presta cada vez más a través de las ONGs. Incluso funcionarios de la ONU reconocen que no podrían brindar ayuda humanitaria o llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz sin la colaboración de grupos externos, quienes se estarían

²⁰⁸ Se destaca una clara distinción entre cuestiones de "baja política" y de "alta política". El acceso de las ONGs se ve facilitado en áreas técnicas, como queda de manifiesto en el caso del ONUSIDA, programa en el que las ONGs participan incluso en la toma de decisiones. Por el contrario, el acceso a los órganos políticos – particularmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad – ha sido y continúa siendo fuertemente resistido. No obstante, la distinción no es tan tajante, y entre ambos extremos podemos encontrar cuestiones de "alta política", como el establecimiento de la Corte Penal Internacional, en las que se constata una participación muy activa y hasta decisiva de las ONGs.

haciendo cargo de la prestación de los servicios sociales que en el marco de la ONU tradicionalmente prestaban los Estados Miembros (KRUT, 1997:17).

El compromiso de las ONGs en actividades de tipo deliberativo ha sido mucho más cuestionado. En primer lugar, este tipo de actividad requiere de un vínculo oficial entre las ONGs y la ONU. Así, estas organizaciones ya no aparecen como meras “prestadoras de servicios”, sino como otro actor del sistema con derechos y obligaciones reconocidos formalmente. En segundo lugar, algunos Estados pretenden mantener el monopolio de la formación del derecho internacional y son, por lo tanto, partidarios del *statu quo*. Han afirmado que “una participación mayor que la actual en el proceso de adopción de decisiones podría dar lugar a alteraciones de consideración y, entre otras cosas, socavaría el principio de igualdad soberana de los Estados”.

Además, es de destacar que ni siquiera la relación oficial de las organizaciones no gubernamentales con el ECOSOC, consagrada en el artículo 71 de la Carta, escapa a esta realidad. Podríamos pensar que la colaboración de las ONGs con este órgano principal de la Organización, al estar institucionalizada desde hace casi 60 años no estaría sometida a consideraciones de tipo político. No obstante, y debido a la naturaleza controversial de muchos de los temas que caen bajo la competencia del Consejo, particularmente el respeto a los derechos humanos, la posibilidad de acceso de las ONGs y el alcance de su participación han sido objeto de intensas polémicas.

Más allá de las actividades a las cuales han accedido, es sabido que una de las principales aspiraciones de las ONGs en su vinculación con Naciones Unidas es la de **formalizar** el acceso a la **Asamblea General** – en tanto órgano plenario - y de ampliarlo a otros órganos y agencias. Diversos gobiernos y funcionarios afines se hicieron eco de esta pretensión, iniciándose – entre 1993 y 1996 - en el ECOSOC y en la misma Asamblea un proceso de debate en torno a la posibilidad de dar acceso a las ONGs a “todas las esferas de la labor de las Naciones Unidas”. No obstante, hechos posteriores como los incidentes producidos durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, en 1998 y 1999, entre representantes de ONGs y delegados de Cuba, Argelia, India, Sudán, fueron generando un clima hostil hacia las organizaciones no gubernamentales al punto de que incluso algunas delegaciones y funcionarios de la Organización francamente partidarios de una apertura llegaron a proponer medidas limitativas del acceso de las ONGs, no sólo a la Asamblea General sino a todo el sistema.

En este sentido, la cuestión del **acceso formal** de las ONGs a la Asamblea General no ha avanzado demasiado hasta la fecha. Estas organizaciones pidieron a los gobiernos en la **Declaración del Foro del Milenio** que amplíen sus derechos de participación, hasta otorgarles status consultivo ante la Asamblea General, sus Comisiones principales y órganos subsidiarios. Los Estados, por su parte, en la **Declaración de la Asamblea del Milenio** nombran a las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil en un sentido vago y general, ofreciéndoles más oportunidades para contribuir al logro de las metas y programas de la Organización, sin hacer ninguna referencia específica a órgano alguno. El propio Secretario General Kofi Annan en su informe del año 2002 sobre **Fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas** no hace ninguna mención a la posibilidad de establecer un vínculo oficial e independiente entre las ONGs y la Asamblea General, fuera de aquel que pueden lograr estas organizaciones al formar parte de una delegación estatal. Ni siquiera hace referencia a que exista este reclamo, al menos a fin de negar la posibilidad de conceder el acceso solicitado.

A pesar de la oposición de algunos Estados, y a partir de una interpretación flexible de las normas que rigen la participación de las ONGs en los procesos intergubernamentales, se ha desarrollado una serie de **prácticas innovadoras** de relacionamiento que profundizan o crean vínculos oficiales y oficiosos. Dichas prácticas contribuyen a una democratización del sistema y fortalecen un nuevo multilateralismo, un **multilateralismo con dos frentes**, un frente eminentemente intergubernamental y otro que acepta como interlocutores a nuevos actores y nuevas fuerzas sociales (CAMARGO, 2000:70). Así, por ejemplo, las ONGs son consultadas por los miembros del Consejo de Seguridad en reuniones informales convocadas bajo la **fórmula Arria**, y participan en el **Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Consejo de Seguridad** creado en 1995 a iniciativa de la ONG Global Policy Forum.

De las diversas prácticas que pueden contarlas entre sus actores, sin dudas una de las que aparece como más relevante es su participación en el proceso de creación de la **Corte Penal Internacional**. Las ONGs no sólo han contribuido a establecer el tema en la agenda internacional, sino que han llegado incluso a intervenir en las negociaciones del texto del tratado - varias disposiciones del Estatuto de la Corte, como la institución de la figura del Fiscal independiente, dan muestra de los criterios sostenidos por las ONGs -, y actualmente son colaboradoras efectivas en la implementación, aplicación y observancia del mismo. No obstante, cabe aclarar que la tarea de las ONGs pudo y puede alcanzar esta magnitud debido a la existencia de un grupo de Estados que, convencidos de la necesidad de contar con una Corte eficaz e independiente, valoran los aportes de las ONGs en tanto comunidad epistémica, se muestran receptivos a sus inquietudes y propuestas, en definitiva a sus esfuerzos de persuasión.

En suma, a pesar de la persistente oposición de muchos gobiernos a otorgar a las ONGs un grado mayor de acceso al reconocido por la Resolución 1996/31 del ECOSOC, la participación efectiva – oficial y oficiosa - de estas organizaciones se ha ampliado considerablemente. Incluso la problemática de la vinculación de la sociedad civil con el sistema de Naciones Unidas llegó a ocupar un lugar en la agenda de la reforma de la Organización. Y aunque las propuestas en este sentido no hayan respondido hasta ahora a las expectativas de la comunidad de ONGs, este tema ha merecido la creación por parte del Secretario General, en febrero de 2003, de un grupo de personalidades destacadas, presidido por Fernando Henrique Cardoso, para que examine esta relación y formule recomendaciones prácticas para mejorar las modalidades de interacción. El proceso así iniciado constituye un área de gran interés y un desafío que podría dar continuidad a nuestros futuros trabajos o a futuras líneas de investigación.

Por otra parte, mientras desde algunos sectores de la sociedad civil se multiplicaban los esfuerzos concretos en cada órgano y agencia de la Organización por ampliar su participación en el sistema, paralelamente se fue generando un verdadero **movimiento de reforma** de la ONU (LUCK, 1999:13) desde el cual la sociedad civil, en tanto comunidad epistémica, ha presentado diversas propuestas sobre reforma de la Organización en general, y en particular sobre la democratización del sistema. En este último sentido se ha planteado, esencialmente, la creación de una Asamblea Popular o Asamblea Parlamentaria, en la que estarían representados los ciudadanos del mundo y que, en principio, tendría carácter de órgano subsidiario de la Asamblea General, y funciones meramente consultivas.

No obstante, la creación de una Segunda Asamblea parece impensable en el actual contexto internacional. La participación popular, considerada "en abstracto", podría otorgar

mayor legitimidad al sistema de la ONU, pero a la vez implicaría dejar de lado la visión Estado-céntrica de la política y el derecho internacional todavía imperante, reflejada en la estructura intergubernamental de la Organización.

Además, la elección de los **representantes populares** plantearía serias dificultades. Si se optara por la alternativa de elegir a los delegados por sufragio directo o indirecto entre candidatos independientes, de acuerdo a una de las propuestas de la Campaña para unas Naciones Unidas más Democráticas (CAMDUN), sería necesario emprender una tarea de educación sin precedentes, particularmente en países pobres o con grandes porcentajes de población rural para quienes la ONU es una institución completamente alejada de sus realidades cotidianas. También sería necesario tener en cuenta que muchos habitantes tampoco gozan en sus respectivos países de una experiencia democrática que permita encarar elecciones cuyos resultados sean realmente representativos de la voluntad de la población.

Si la opción fuera, como también propone la CAMDUN, establecer como primer paso algún órgano o red de ONGs acreditadas ante la ONU, se multiplicarían las condenas estatales a las ONGs por su falta de transparencia, responsabilidad, representatividad y legitimidad, y se renovarían las exigencias sobre la elaboración de un código de conducta – fuertemente resistido por las ONGs - al cual estas organizaciones deberían adecuar su accionar.

La comunidad de ONGs es tan amplia y heterogénea que cualquier generalización en torno a la misma y a su accionar es, cuanto menos, imprecisa. Aún así, es necesario señalar que si bien estas organizaciones reconocen, en ciertos casos, que no constituyen ejemplos de perfecta expresión del interés público, en general se autoerigen en jueces de las actividades de Estados, organizaciones internacionales y del sector privado, y pretenden controlarlos a través de la imposición de pautas o limitaciones de conducta que ellas mismas no están dispuestas a aceptar.

En este sentido, consideramos que la elaboración de uno o varios códigos de conducta – dependiendo del tipo de actividad y del campo de acción de que se trate -, no necesariamente impuestos por los Estados sino negociados directamente por las partes, podría brindar a los gobiernos una cierta garantía de “orden” y contribuiría a disipar la desconfianza sobre cualquier pretensión de las ONGs de usurpar las funciones estatales.

Para las ONGs, aceptar este límite significaría, si se consideran sus aspiraciones de máxima, una renuncia a su libertad de acción pero, al mismo tiempo, constituiría un marco quasi legal que permitiría consolidar y ampliar el acceso de las ONGs a los procesos intergubernamentales, y potenciar de esta manera los significativos aportes realizados en áreas y temas específicos y su contribución apuntando a una mayor gobernabilidad global.

BIBLIOGRAFÍA

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

AMBROSE, S., *Activists Target IMF, World Bank on Their 60th Birthday*, March 17, 2004, en www.globalpolicy.org/ngos/socecon/iniciative/2004/0317target.htm, página consultada el 03/05/04

ARCHIBUGI, D., "The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review", en *Journal of Peace Research*, vol. 30, N° 3, 1993

ASTEE, M.J., *The UN in Crisis?*, The 4th Erskine Childers Memorail Lecture, Action for UN Renewal, 27 June 2000, en www.action-for-un-renewal.org.uk/pages/ecl.htm, página consultada el 31/01/02

BECK, U., *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998

BELTRAMINO, J. C. M., *Papel actual de actores no gubernamentales y Derecho Internacional*, Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Vol. XV, 2001

BULL, H., *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1977, Traducción abreviada realizada por la Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Cuaderno de Cátedra N° 1, Rosario, abril 1997

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

CARDOSO, F. H., *La sociedad civil y la gobernanza mundial*, Documento de antecedentes, en www.un.org/spanish/reform/cardosopaper13june.htm, página consultada el 03/02/04

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

CHILDERS, E., URQUHART, B., *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Sweden, 1994

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

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

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood*, en www.cgg.ch, página consultada el 15/04/02

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *The Millennium Year and the Reform Process. A Contribution from the Commission on Global Governance*, en www.cgg.ch/millennium.htm, página consultada el 20/09/02

COX, R., "Multilateralism and World Order (1992)", en COX, R. with SINCLAIR, T., *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996

CROSSETTE, B., *Keeping the Security Council Door Ajar*, February 3, 2003, en www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arriafuture.htm, página consultada el 06/04/04

- DATAN, M., "The United Nations and civil society", en *NGO as Partners: assessing the impact, recognizing the potential, Disarmament Forum*, one-2002, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2002
- DIEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997
- FERNÁNDEZ DE GURMENDI, S., "La creación de la Corte Penal Internacional", en *Relaciones Internacionales*, N° 19, 2000
- FISAS, V., *El desafío de las Naciones Unidas ante el mundo en crisis*, Ed. Icaria, Barcelona, 1994
- FOUGIER, E., "Mondialisation: l'ère des refus", en *Politique Étrangère*, 3-4/2003
- GATIN, R., "Il terrorismo internazionale è la sfida globale per l'umanità", *Acque & Terre*, 4-5/2003
- GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Ed. Alianza, Madrid, 1994
- GIDDENS, A., *La tercera vía*, Ed. Taurus, Madrid, 1999
- GILLINSON, S., *UN Reform: 1997-2003*, Overseas Development Institute, London, November 2003, en www.globalpolicy.org/reform/initiatives/annan/2003/1103reform.pdf, página consultada el 14/05/04
- GLASIUS, M., *La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global*, mayo 2004, en www.pensamientocritico.org/margla0504.htm, página consultada el 08/06/04
- GLOBAL POLICY FORUM, *Comments for the Report of the Secretary General*, June 1999, www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep.htm y www.globalpolicy.org/ngos/docs99/gpfrep2.htm, páginas consultadas el 31/01/02
- HALL, C. K., "La primera propuesta de creación de un tribunal penal internacional permanente", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 145, marzo 1998
- HASENCLEVER, A., MAYER, P., RITTBERGER, V., "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", en *Foro Internacional*, N° 158, octubre-diciembre 1999
- HEIN, W., "El fin del Estado-nación y el nuevo orden mundial", en *Nueva Sociedad*, N° 132, julio/agosto 1994
- HELD, D., *La democracia y el orden global*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997
- HILL, F., "NGO perspectives: NGOs and the Security Council", en *NGO as Partners: assessing the impact, recognizing the potential, Disarmament Forum*, one-2002, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2002
- HURRELL, A., "Sociedade internacional e governança global", en *Lua Nova*, N° 46, 1999
- HURRELL, A., "Teorías de regímenes internacionales: una perspectiva europea", en *Foro Internacional*, octubre-diciembre 1992
- KAUL, H. P., "Breakthrough in Rome. The Statute of the International Criminal Court", en *Law and State*, Volume 59/60, Institute for Scientific Cooperation, Tübingen, Federal Republic of Germany, 1999
- KECK, M., SIKKINK, K., "Redes transnacionales de cabildeo e influencia", en *Foro Internacional*, N° 158, octubre-diciembre 1999
- KEOHANE, R., *Después de la hegemonía*, G.E.L., Buenos Aires, 1988, capítulo 6
- KEOHANE, R., NYE, J., *Poder e interdependencia*, GEL, Buenos Aires, 1988
- KONGSTAD, S., "Special Comment", en *NGO as Partners: assessing the impact, recognizing the potential, Disarmament Forum*, one-2002, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva, 2002

KRASNER, S., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1982

KRUT, R., *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making*, Discussion Paper Nº 83, April 1997, en www.unrisd.org/engindex/pub/cat/p267.htm, página consultada el 13/10/01

LARSEN, F., “El FMI y las organizaciones no gubernamentales”, en *Finanzas & Desarrollo*, marzo 2001

LEE, S., “La posición de la sociedad civil ante la globalización”, en *Comercio Exterior*, vol. 52, Nº 5, mayo 2002

LUCK, E., *Civil Society and UN Reform: Lessons Learned and Challenges Ahead*, 1 September 1999, en www.globalcentres.org/html/docs/found/html, página consultada el 11/03/03

MESA, R., “La Organización de las Naciones Unidas, ¿espejo de la sociedad internacional?”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, Nº 9, junio 1997

NACIONES UNIDAS, *Annan destacó los 12 principales campos de acción de la ONU y los 7 factores que configuran el escenario mundial*, Boletín ONU, Buenos Aires, octubre 1997

NOVOSSELOFF, A., “La réforme des Nations Unies. Défis et perspectives”, en *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Nº 269, Gennaio-Marzo 2001

OSMAÑCZYK, E. J., *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976

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

PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997

PAUL, J., *NGO Access at the UN*, July 1999, en www.globalpolicy.org/ngos/analysis/jap-accs.htm, página consultada el 31/01/04

PAUL, J., *NGOs and Global Policy-Making*, en www.globalpolicy.org/ngos/analysis/anal00.htm, página consultada el 25/02/04

PAUL, J., *The Arria Formula*, October 1993, en www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm, página consultada el 06/04/04

PÉREZ LLANA, C., “Pasado reciente y futuro del multilateralismo”, en ROJAS ARAVENA, F. (editor), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Flacso-Chile, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 2000

PFANNER, T., “Institución de un tribunal penal internacional permanente”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nº 145, marzo 1998

PONS RAFOLS, X., “La reforma de la Carta de las Naciones Unidas. Informe analítico de la práctica de la Organización”, en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, Nº 2, Madrid, 1995

PONS RAFOLS, X., “Sobre las Organizaciones No Gubernamentales con Estatuto consultivo ante las Naciones Unidas”, en *Revista de la Asociación Española para las Naciones Unidas*, Nº 18, Madrid, noviembre 1999

QUIROGA, H., “Mercado y solidaridad social. Reflexiones a partir de la crisis del Estado de bienestar”, en *La democracia que tenemos*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 1995

REGE, V., “El sistema multilateral de comercio: ¿qué ventajas ofrece a las empresas?”, en *Forum de Comercio Internacional*, Nº 1/2000

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

REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997

RISSE, T., "Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial", en *Foro Internacional*, Nº 158, octubre-diciembre 1999

SALAMON, L., "The Rise of the Nonprofit Sector", en *Foreign Affairs*, Nº 73, julio-agosto 1994

SIMMONS, P.J., "Learning to Live with NGOs", en *Foreign Policy*, Nº 112, Fall 1998

SLAUGHTER, A. M., "Governing the Global Economy through Government Networks", en BYERS, M., *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001

SOUTH CENTRE, *La reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur para fortalecer y democratizar la comunidad internacional*, en www.southcentre.org/publications/unreform/toc1.htm, página consultada el 25/02/02

SOUTH CENTRE, *Renewing the United Nations*, TOCA Commentary on "Renewing the United Nations: A Program of Reform", November 1997, en www.southcentre.org/publications/unrefg77/toc.htm, página consultada el 25/02/02

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

STERN, B., "How to Regulate Globalization?", en BYERS, M., *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2001

UNIFEM-NGLS, *Cómo incluir la dimensión del género en un programa: guía para participar en conferencias mundiales de las Naciones Unidas*, New York, 1995

VERDROSS, A., *Derecho Internacional Público*, Ed. Aguilar, Madrid, 1967

WAHL, P., "Tendencias globales y sociedad civil internacional. ¿Una organización de la política mundial", en *Nueva Sociedad*, Nº 149, mayo-junio 1997

ZAWELS, E., *Procedimiento y Métodos de Trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo, Nº 26, Buenos Aires, agosto de 1998

DOCUMENTOS, DECISIONES y RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS

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

Decisión 1996/297 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 25 de julio de 1996

Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General, Documento A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000

ECOSOC concludes NGO review, NGLS Roundup, November 1996, en www.unsystem.org/ngls/documents/text/roundup/10NGOREV.TXT, página consultada el 03/02/04

Foro del Milenio, Nota de la Secretaría, Documento A/54/959, 8 de agosto de 2000

Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/57/387, 9 de setiembre de 2002

La diversidad de agentes en el sistema de Naciones Unidas (Documento oficioso de las Naciones Unidas), en www.un.org/spanish/reform/categories.htm, página consultada el 03/02/04

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

Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Informe del Secretario General a la Asamblea General, Documento A/54/2000, 27 de marzo de 2000

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

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

Reforma de las Naciones Unidas: Medidas y Propuestas, Nota de la Secretaría, Documento A/52/584, del 10 de noviembre de 1997

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

Resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre Arreglos para la celebración de consultas con las organizaciones no gubernamentales, 23 de mayo de 1968

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

PÁGINAS WEB

www.action-for-un-renewal.org.uk

www.amnesty.org.ar

www.ceb.unsystem.org

www.cgg.ch

www.cgg.ch/millennium.htm

www.cinu.org.mx

www.coe.int

www.edai.org

www.globalcentres.org

www.globalpolicy.org

www.icc-cpi.int

www.iccnw.org

www.ngocongo.org

www.oneworld.org/camdun/

www.onu.org

www.pensamientocritico.org

www.southcentre.org

www.un.org

www.unrisd.org

www.unsystem.org/ngls/

www.worldcivilsociety.org

www.wto.org