

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG EN NACIONES UNIDAS Y SU
CONTRIBUCIÓN A LA GOBERNANZA GLOBAL

JUAN DAVID GÓMEZ HERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ DC, 2015

“La Participación de las ONG en Naciones Unidas y su Contribución a las Dinámicas
de Gobernanza Global”

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan David Gómez Hernández

Dirigido por:
Andrés Molano Rojas

Semestre II, 2015

A mi familia

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos a mi familia, por apoyarme incondicionalmente y animarme a salir adelante y a perseguir incansablemente todos mis objetivos. A mis padres especialmente, que me han enseñado el valor del trabajo duro y la persistencia. Y al Profesor Andrés Molano, que guió pacientemente el desarrollo de este trabajo y ha sido un mentor incondicional a lo largo de mi paso por la universidad.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el fenómeno de la participación de las ONG en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las implicaciones del mismo en las dinámicas de la gobernanza global. Se explican los conceptos principales para el análisis y posteriormente se hace una revisión de los antecedentes que permitieron el desarrollo de dicho fenómeno dentro de la organización y fuera de ella. Luego se centra el análisis en la incidencia de las ONG en la ONU y para la gobernanza global; se concluye con una reflexión sobre lo que puede esperarse de esta incidencia para el futuro de la organización.

Palabras Clave:

NGO, gobernanza, Naciones Unidas, legitimidad

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the phenomenon of the growing participation of NGOs within the United Nations (UN) framework, and its implications on the dynamics of global governance. In the first part, the main concepts of the analysis are explained, moving forward to a review of the circumstances that led to the development of this phenomenon within the organization as well as outside of it. We then proceed to focus the analysis on the impact of these actors' interactions in the UN and in global governance; We conclude with a reflection on what can be expected from this phenomenon in regards to the future of the organization.

Key Words:

NGO, governance, United Nations, legitimacy

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. TEORÍAS Y CONCEPTOS	13
1.1 Líneas generales del debate teórico	13
A. Realismo	13
B. Liberalismo	14
C. Constructivismo	15
1.2 Sociedad civil y las ONG en el contexto de la ONU	17
1.3 Otra cara de las ONG	19
1.4 ¿Qué es la gobernanza global?	21
2. LA RELACIÓN DE LAS ONG CON NACIONES UNIDAS	23
2.1 Antecedentes: Liga de las Naciones	23
2.2 Relaciones con las Naciones Unidas	26
2.3 Más allá del ECOSOC	29
2.4 Los roles de las ONG en su relación con la ONU	31
A. Configuración de la agenda	32
B. Formulación de políticas	33
C. Implementación de políticas	33
2.5 Las ONG en acción	33
3. EL DEBATE DE CARA A LA GOBERNANZA GLOBAL	37

	Pág.
3.1 Expectativas de la participación de ONG en la gobernanza global	37
3.2 Los desafíos de la participación de ONG en la gobernanza global	39
3.3 La cuestión de la legitimidad	42
4. CONCLUSIONES	44
BIBLIOGRAFÍA	47

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1: Número de ONG con estatus consultivo	29
Gráfico 2: ONG con estatus consultivo por región	41
Gráfico 3: Número de ONG con estatus consultivo por millón de habitantes	41

LISTA DE SIGLAS

GONGO	Government Organized Non-Governmental Organizations
ICRC	International Committee of the Red Cross
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
OIG	Organización Intergubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
NED	National Endowment for Democracy
QUANGO	Quasi-Non-Governmental Organizations
RBIIS	Ralph Bunche Institute of International Studies
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WILPF	Women's International League for Peace and Freedom
WWF	World Wildlife Fund

INTRODUCCIÓN

Una de las más prominentes características del sistema internacional en la segunda mitad del siglo XX ha sido el acelerado surgimiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su creciente integración en las dinámicas de gobernanza global. Según la *Union of International Associations*, cerca de 30.000 ONG están operando actualmente a nivel internacional (2015), ganando cada vez más crédito y visibilidad en diversidad de ámbitos que antes se creían bajo el control exclusivo de los Estados o las organizaciones intergubernamentales (OIG).

Por su parte, las OIG parecen aceptar esta nueva realidad casi como una norma implícita en la política internacional, interactuando cada vez más intensamente con las ONG e incluyéndolas en sus escenarios más formales. La Organización de Naciones Unidas (ONU) no ha sido la excepción, convirtiéndose en uno de los casos que mejor ilustran la acelerada integración de estos actores y las consecuencias de la misma: miles de ONG participan activamente en conferencias organizadas por la ONU, se involucran profundamente en el desarrollo de nuevas convenciones, y cumplen diferentes roles como observadoras del cumplimiento de acuerdos, tratados, y leyes, influenciadoras en la creación de políticas, e implementadoras de programas, proyectos, y actividades.

Estos eventos obedecen en buena medida al fenómeno de la globalización, y han significado una creciente interdependencia entre los actores del sistema internacional. El surgimiento de lo que Kofi Annan llamó “problemas sin pasaporte” (2002) como el cambio climático, el terrorismo transnacional, las crisis humanitarias, los flujos migratorios, y la vulneración o total violación de los Derechos Humanos entre otros, son hechos que han logrado superar la capacidad individual de los Estados para ofrecer soluciones, y que representa un reto colosal para la ONU como escenario de convergencia estatal y multilateralismo en un sistema anárquico. No obstante, el desarrollo de la relación entre la ONU y las ONG no se reduce a un caso de éxito basado sólo en la cooperación y el entendimiento mutuo. Este proceso también trae dudas respecto a qué tan preparadas están las organizaciones para lidiar con este tipo de actores, qué criterios deben tenerse en cuenta para su inclusión, y cómo pueden adecuarse a esta nueva realidad buscando reducir el riesgo de volverse anacrónicas e ineficaces.

A principios de la década de los noventa, el Secretario General de la ONU Boutros Boutros Ghali puso en marcha la Comisión para la Gobernanza Global, un

panel compuesto por 28 personas eminentes que trabajaron en la creación del reporte titulado *Our Global Neighborhood* (1995). Este reporte hace referencia a un nuevo orden mundial en el que los Estados no tienen más opción que cooperar con otros actores no estatales y con la sociedad civil en la creación de un “vecindario global” que dé sentido al famoso preámbulo de la Carta de San Francisco: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”. Entre una de sus recomendaciones más sobresalientes, el reporte afirma que una mayor participación de parte de la comunidad de ONG en la ONU sería beneficiosa para la gobernanza global.

Siete años después, el entonces Secretario General Kofi Annan anunció la creación del Panel de Personas Eminentes para las Relaciones Entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil, cuyo propósito sería investigar cómo éstas relaciones podrían mejorarse. En su reporte final *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance* (2004), también conocido como el *Reporte Cardoso*, la comisión declaró que “El relacionamiento efectivo con la sociedad civil no es una opción, sino una necesidad para el cumplimiento de los objetivos de la ONU y para su permanencia como una institución relevante en el siglo XXI”¹.

El objetivo del presente trabajo es analizar cómo a través de la ONU se ha dado el surgimiento de las ONG como actores relevantes en las dinámicas de gobernanza global, y cuales han sido sus implicaciones para las Relaciones Internacionales. El análisis de este fenómeno se hace necesario a la luz del cambio que representa en la forma de estudiar el sistema internacional y el relacionamiento de los actores del mismo, donde el empoderamiento de unos actores ha llegado a darse a expensas de otros. Si bien es cierto que la participación de ONG es un fenómeno que se extiende a gran cantidad de escenarios, el presente trabajo se enfoca en la ONU al considerarla un escenario privilegiado de gobernanza global, dada su vocación universalista y su amplio campo de acción, que se refleja tanto en la diversidad de temas que trata como en su alcance geográfico.

Es importante resaltar que este fenómeno también supone un desafío para las teorías estado-céntricas tradicionales en la disciplina de las Relaciones Internacionales, y no puede subestimarse cuando asuntos tan variados como el cambio climático y la igualdad de género están empezando a ocupar la agenda internacional, en gran parte

¹ Traducción libre del autor.

como resultado del trabajo de actores no estatales como las ONG (Weiss, et al. 2009, pág. 125).

Para lograr dicho objetivo, el trabajo se ha dividido en cuatro partes. En primer lugar, se hará una revisión del papel que las teorías predominantes de las relaciones internacionales le han dado a las ONG, y se definirán los conceptos más relevantes para la investigación. La segunda parte consta de un análisis de los antecedentes que han influido en el surgimiento de las ONG dentro de la ONU, y de sus roles dentro de la organización. La tercera parte se centra en el debate respecto a las implicaciones de la creciente participación de las ONG de cara a la gobernanza global. En esta sección se hace especial enfoque en la cuestión de legitimidad como parte central de dicho debate. Por último, se concluye con una reflexión sobre lo que puede esperarse del fenómeno estudiado y sus consecuencias para el futuro de la organización.

1. TEORÍA Y CONCEPTOS

1.1 Líneas generales del debate teórico

Antes de analizar la compleja relación de las ONG con la ONU y las implicaciones de la misma para la gobernanza global, es menester hacer una breve revisión sobre cuál ha sido el papel que las tradiciones teóricas dominantes de las Relaciones Internacionales le han dado a estos actores. A pesar de la evidencia respecto al acelerado surgimiento de las ONG en las dinámicas del sistema internacional, no existe consenso teórico en cuanto a su naturaleza y los beneficios (o amenazas) que representa la misma. Al ser teorías estado-céntricas, el realismo, el liberalismo, y el constructivismo sitúan al Estado como punto de referencia obvio en el estudio de las Relaciones Internacionales. Entonces, más que cuestionar el papel del Estado, los debates teóricos suelen centrarse en qué tanto poder tienen éstos en relación con otros actores, y cómo se da la configuración del sistema internacional y sus procesos a partir de dicha relación.

A. Realismo. Stephen Walt caracteriza al realismo como una teoría que “representa los asuntos internacionales como una lucha por el poder entre Estados egoístas y es generalmente pesimista respecto a la posibilidad de erradicar el conflicto y la guerra” (Walt 1998, pág. 31)². En semejante contexto, actores como las ONG tienen un poder independiente extremadamente limitado (cuando no es nulo), que es más bien una suerte de efecto secundario de esa lucha entre los Estados. Entonces, un lugar común para el realismo sería el argumento de que la autonomía de las ONG sólo es posible en cuanto sea permitida por los Estados, que tienen la última palabra en el sistema internacional y toman sus decisiones basados en su interés nacional (Andersen 2015, pág. 46). Uno de los autores que mejor ilustran lo anterior es el neorrealista Kenneth Waltz, que al respecto escribe lo siguiente:

La importancia de los actores no estatales y la extensión de las actividades transnacionales es obvia, pero la conclusión de que la concepción estado céntrica de la política internacional se ha vuelto obsoleta por cuenta de éstas, no lo es. Yo defino las estructuras políticas en función de los Estados [...] cuando la crisis viene, son los Estados los que reformulan las reglas bajo las cuales otros actores operan (Waltz 1979, pág. 95)³.

² Traducción libre del autor.

³ Traducción libre del autor.

El impacto potencial que actores como las ONG puedan tener en las OIG, estará entonces definido por la voluntad de los Estados, que suelen instrumentalizarlas para lograr sus propios objetivos y defender su interés nacional. Según esta perspectiva común en el realismo, detrás de la vocación altruista de las ONG hay un contexto dominado por los intereses de las grandes potencias, y en un conflicto de intereses entre los Estados y las ONG, siempre prevalecerán los primeros. Como era entonces de esperarse en un panorama tal, el realismo tiende a producir poco contenido teórico sobre el papel de las ONG diferente al que tiene como objetivo desvirtuar su relevancia, y el lenguaje realista centrado en el interés nacional refuerza el discurso que sitúa al Estado en un sistema lleno de amenazas, y resta importancia a los asuntos diferentes a la supervivencia del mismo.

B. Liberalismo. Dado el énfasis que hacen las corrientes liberales en la cooperación interestatal, la posibilidad de crear normas internacionales de obligatorio cumplimiento, la influencia de la opinión pública global, y la participación de un grupo de actores diversos en la política internacional, el liberalismo parecería ser la fuente teórica idónea para el estudio de las ONG. Sin embargo, la preponderancia del Estado como actor central es también una característica principal de las corrientes liberales, y las ONG rara vez se han destacado por ser objeto de estudio de estas corrientes. Las teorías de Interdependencia y de Relaciones Transnacionales de los años 70 se concentraron predominantemente en el surgimiento de las Corporaciones Multinacionales (CMN), y la literatura sobre los Regímenes Internacionales de los años 80 se centraba en el poder causal de las normas internacionales, y la relación de los Estados con las mismas.

Pero, ¿por qué el liberalismo ha dejado de lado a las ONG? El siguiente ejemplo sobre el institucionalismo ilustra cómo la condición estado-céntrica de esta corriente teórica influencia los análisis que se hagan sobre otros actores: El liberalismo institucional sostiene como premisa fundamental que la proliferación de instituciones internacionales contribuye progresivamente a la construcción de un ambiente de cooperación y paz global (Demars y Dijkseul 2015, pág. 9). Las instituciones internacionales están definidas y compuestas por los Estados, que en su actuar pueden empoderar colateralmente a otros actores como ONG o CMN. Esta premisa estatal (los Estados son causa y las instituciones internacionales son consecuencia), explica el porqué, aunque el liberalismo reconozca la relevancia de otros actores en el sistema

internacional, rara vez enfoque sus esfuerzos teóricos más allá de la figura del Estado (Demars y Dijkseul 2015, pág. 10).

Lo anterior hace pensar que el liberalismo no ha logrado distanciarse del enfoque estado-céntrico lo suficiente como para generar contenidos teóricos significativos que vayan más allá de la relación de los Estados con los “actores no estatales”, y que se centre en el papel de éstos últimos como impulsores de cambio en las dinámicas internacionales.

C. Constructivismo. El surgimiento del constructivismo en la década de los 80 favoreció un mayor enfoque en los actores no estatales y su rol en las dinámicas de gobernanza global. Las corrientes constructivistas pusieron la identidad y las ideas en el centro de su enfoque teórico, y dieron lugar a las ONG como figura prominente en sus análisis de las dinámicas internacionales. El constructivismo hace énfasis en la diseminación de ideas, normas y valores en el sistema internacional, y dota a las ONG de poder independiente dado su rol como impulsoras y transmisoras de esas normas e ideas (Kapur 2002, pág. 345). Todo esto sucede dentro de lo que muchos caracterizarían como una “sociedad civil global” emergente. La creciente intensidad de las interacciones entre ONG con Estados y con OIG como la ONU empezó a llamar la atención de los teóricos constructivistas, y dio lugar a nuevas formas de cooperación transnacional que llevaron a plantear la idea de “gobernanza sin gobierno” (Rosenau-Czempiel 1992).

Algunos ejemplos de las corrientes constructivistas que hacen especial enfoque en las ONG son la *pluralista* y la *globalista*. En el caso de la corriente pluralista, las ONG son comprendidas como el elemento articulador y organizador de la sociedad civil transnacional, que actúa independientemente de los Estados. Los pluralistas ven a las ONG como voceras de los menos favorecidos o menos poderosos, y como representantes de los gobiernos que no tienen mayor capacidad de influenciar las decisiones que se toman en escenarios como el de la ONU, dominado por Estados poderosos. Para esta corriente, el poder fluye verticalmente de abajo hacia arriba, desde las sociedades hacia los Estados.

Por su parte, los globalistas consideran que las ONG cumplen un rol de implementadoras de las “normas globales”. Este rol se ejerce por medio de la socialización de dichas normas con los Estados, con el objetivo de hacer que éstos las acepten, las cumplan, y las implementen (Willets 1996). Así, el flujo de poder se da también verticalmente, pero esta vez de arriba hacia abajo, partiendo de las normas

creadas por instituciones internacionales. Luego, éstas normas se diseminan en las sociedades a través de los Estados que las acogen. En este proceso, surgen elementos de gobernanza global que trascienden los Estados. La corriente globalista sitúa a la ONU como una burocracia unitaria cuyo fin es alcanzar objetivos políticos racionales a favor de la humanidad (Demars y Dijkseul 2015, pág. 11). Bajo estas presunciones, las ONG actúan en cierto modo como extensiones de la ONU, implementando y verificando el cumplimiento de las normas globales que se producen en los diferentes órganos de la ONU, y por medio de tratados multilaterales.

Pero el análisis de las dinámicas internacionales propuesto por pluralistas y globalistas tiende a sobrestimar la homogeneidad en los intereses y los objetivos de la diversidad que caracteriza la comunidad de ONG. Como actores no estatales involucrados en gran variedad de disciplinas y áreas de experticia, las ONG pueden alcanzar grandes logros en ciertos aspectos, y pueden también fracasar rotundamente o ser intencionalmente nocivas para otros aspectos de las dinámicas de gobernanza global. Lo más importante de esta realidad es reconocer su capacidad como factores de cambio.

Las relaciones internacionales son mucho más que la simple interacción entre Estados soberanos, y el creciente empoderamiento de actores no estatales se hace evidente a diario: Amnistía Internacional jugó un importante rol en el desarrollo de la Convención contra la Tortura y hoy monitorea estrictamente su cumplimiento; el Panel Intergubernamental contra el Cambio Climático es asesorado por un nutrido grupo de expertos internacionales en el tema; y la globalización económica a la cual deben adaptarse los Estados y las organizaciones internacionales depende en buena medida de las corporaciones multinacionales (CMN) como agentes de cambio. Al respecto, Cluter afirma lo siguiente:

Las nociones estado-céntricas westfalianas, el Derecho Internacional positivista, y las definiciones públicas de autoridad son incapaces de capturar la importancia de actores no estatales como corporaciones multinacionales, individuos, estructuras normativas informales, y el poder económico privado en la política global (Cluter 2001, pág. 145).

Esta realidad suma argumentos a la necesidad de desarrollar análisis que expliquen la complejidad de las consecuencias que tiene la participación de ONG en las dinámicas de gobernanza global, y que se puede constatar diariamente en la ONU como

escenario central de las mismas. El presente trabajo pretende ser una contribución a esa labor.

1.2 Sociedad civil y las ONG en el contexto de la ONU

La “sociedad civil”, en sus términos más generales, puede definirse como “una esfera de la vida social que es pública pero excluye actividades gubernamentales” (Meidinger, 2001, pág. 6). El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial han demostrado su intención de interactuar con un grupo más amplio de actores al hablar de sociedad civil más que de ONG (Missoni 2013, pág. 53). No obstante, a pesar del empeño de la ONU por usar un concepto más generalista, la mayoría de los participantes de la sociedad civil en la ONU son ONG, y los procedimientos de acreditación del ECOSOC están planteados específicamente para estos actores.

El término “organización no gubernamental” surgió después de la Segunda Guerra Mundial y fue acuñado por los redactores de la Carta de San Francisco en 1945. En su artículo 71, la carta estipuló que las ONG podían recibir acreditación de parte de la naciente organización para propósitos consultivos. Por esta razón, la academia empezó a usar el término para referirse en primer lugar a aquellos actores no estatales que interactuaban en un contexto oficial con la ONU.

Antes de que este término se volviera de común uso en el ámbito de la ONU, la academia usaba otras expresiones como “organizaciones privadas” (White, 1933) o “grupos de presión internacional” (Willets, 1982), y en la Liga de las Naciones se usaba el término “agencias voluntarias” (Ziegler 1998, citado por Martens 2002, pág. 271). Han pasado casi siete décadas desde que se acuñó esta expresión y aún no existe un consenso académico firme frente a su significado y los criterios específicos que deben tenerse en cuenta a la hora de considerar a un actor como ONG. El presente trabajo se acogerá a la definición de ONG propuesta por Peter Willets en su trabajo *Transnational Advocacy Networks and Governance Networks in the United Nations* (2013): “Una organización no gubernamental es cualquier organización que tiene, o es elegible para tener, estatus consultivo en el Comité Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas” (Willets 2013, pág. 1)⁴. Esta definición genera entonces otra pregunta

⁴ Traducción libre del autor

importante para el propósito del presente análisis: ¿cuáles son los criterios que tiene la ONU a la hora de considerar a una ONG como elegible para recibir el estatus consultivo?

Un primer esfuerzo para definir dichos criterios se materializó en la Resolución 1296 de 1968 (que luego serían reformados por medio de la resolución 1996/31 de 1996), creada con el objetivo de regular el surgimiento y la participación de las ONG en un ambiente marcado por la paranoia propia de la Guerra Fría. Esta situación llevaba a cuestionar las motivaciones políticas de ciertas ONG y su afinidad con alguno de los gobiernos enfrentados en la división ideológica de la época (Otto 1996 pág. 110). Las provisiones de la resolución 1296 permitían la suspensión o cancelación del estatus consultivo, y obligaban a las ONG a declarar las fuentes de sus recursos.

Entre los criterios establecidos por esta resolución, se dictaba que la organización: 1) no podía haber sido establecida por medio de un acuerdo intergubernamental; 2) sus propósitos debían ser consistentes con los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas; 3) Su trabajo debía apoyar y promocionar el trabajo de la ONU; 4) debía ser ampliamente representativa en su área de competencia, ser reconocida internacionalmente, y tener presencia en un número significativo de países en diferentes regiones del mundo; y 5) debía tener oficinas centrales establecidas, y una constitución adoptada de forma democrática.

En su artículo *Pluralizing Global Governance* (1996), Gordenker y Weiss proponen otros criterios que complementan lo que en este trabajo se entiende como ONG. Estos autores se refieren a las ONG como organizaciones formales que tienen el objetivo de existir continuamente, o que no son entidades *ad hoc*; son organizaciones que aspiran a mantenerse autónomas en base a sus propios arreglos constitutivos; son privadas e independientes de cualquier gobierno; no son organizaciones lucrativas; y tienen intereses transnacionales e interacciones constantes con la ONU (Gordenker y Weiss 1996, pág. 20).

Ahora, es muy importante resaltar que no toda organización que se declara como ONG lo es en realidad, y no existen herramientas suficientes para verificar el cumplimiento de los requerimientos anteriores. Una de las más grandes amenazas que representa el acelerado surgimiento de estos actores para la ONU y para la gobernanza global es que en medio de tanta diversidad, cada vez es más difícil identificar a las organizaciones que tienen intereses particulares, propósitos que van en contravía del espíritu de la carta de San Francisco, o simplemente tienen estructuras que hacen

cuestionable su carácter no gubernamental. A continuación se presentan algunos ejemplos de este tipo de organizaciones.

1.3 Otra cara de las ONG

En su artículo *Democracies' Dangerous Impostors* (2007) Moisés Naim hace referencia a un tipo de organizaciones con fachada de ONG que en realidad son usadas por ciertos gobiernos para promover sus propios intereses políticos. Las GONGO, o *Government Organized Non-Governmental Organizations*, ganaron notoriedad durante la Guerra Fría dado que muchas autodenominadas ONG debían su existencia y su sustento económico a gobiernos comunistas que hacían parte del bloque soviético o gobiernos autoritarios del tercer mundo. El principal riesgo que este tipo de actores representan es que usan las prácticas propias de la democracia para socavar sutilmente esa misma democracia. En el contexto internacional, las GONGO de regímenes represivos presionan a las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, y a menudo se hacen pasar por representantes de grupos de ciudadanos con nobles objetivos cuando, en realidad, no son más que agentes de los gobiernos que las financian (Naím, 2007).

Ese es el caso, por ejemplo, de la *Chongryon*, un vasto grupo de organizaciones de la “sociedad civil” pro-norcoreanas especialmente activo en Japón, cuyos miembros han sido procesados en varias ocasiones por contrabandear armas y farmacéuticos, y son reconocidos por promover campañas propagandistas en favor régimen de Pyongyang. Existen también organizaciones de la “sociedad civil” que han emprendido intensas campañas en pro de la reputación del régimen cubano frente a los Derechos Humanos. Estas campañas se han extendido a distintas conferencias de la ONU, en la que dichas organizaciones han logrado disminuir los efectos de las resoluciones relacionadas con las bien documentadas violaciones. El 9 de junio de 2009, por ejemplo, el Consejo para Derechos Humanos de Naciones Unidas llevó a cabo una reunión para adoptar un reporte sobre las violaciones de derechos humanos en Cuba. De los diez turnos dispuestos para intervenciones de parte de ONG, ocho fueron concedidos a organizaciones que elogiaban abiertamente al régimen castrista y en algunos casos, eran apoyadas por el mismo (UN Watch 2009, párr. 1).

Pero También existen organizaciones de este tipo en los países occidentales, y particularmente en Estados Unidos, donde usualmente han sido usadas como fachadas

con intereses políticos específicos (Gordenker y Weiss 1996, pág. 21). La *National Endowment for Democracy* (NED) es una ONG que fue creada en 1983 con el fin de fortalecer las instituciones democráticas alrededor del mundo, y es abiertamente apoyada por el gobierno americano. En varios países, recibir fondos de NED es considerado un crimen. El gobierno del Vladimir Putin ha denunciado repetidamente el apoyo financiero que organizaciones extranjeras como NED han enviado a Rusia con el fin de promover reformas políticas (Naim 2009), y sus operaciones también se extienden a otros países como China y Venezuela. Aprender a reconocer y combatir este tipo de actores y los riesgos derivados de su accionar es fundamental para que la gobernanza global y la eficacia de los actores no estatales “buenos” no sufra, y su necesaria labor no se vea empañada. Éste se constituye como uno de los retos más importantes para la ONU.

Gordenker y Weiss también proponen otra categoría de organizaciones a las que denominan QUANGO, o *Quasi-Non-Governmental Organizations*, por sus siglas en inglés (1996). Éste término lo usan para referirse a ONG creadas independientemente, pero cuyos fondos provienen principalmente de gobiernos. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es uno de los ejemplos más ilustrativos para ésta categoría, a la que se unen miles de ONG que reciben fondos de diferentes gobiernos, entre los que destacan los países nórdicos. Ahora, si bien es cierto que en el caso de la Cruz Roja hay un componente reputacional a favor, es apenas natural que surjan dudas respecto a los alcances de éste tipo de relaciones entre gobiernos y ONG más pequeñas, que no tienen el mismo recorrido o la misma reputación con el que cuenta esta organización. ¿Qué herramientas existen para identificar cuándo esta relación puede convertirse en un conflicto de intereses? ¿Puede saberse con certeza que una ONG no va en contravía de sus principios fundacionales para garantizar que el flujo de dinero se mantenga? Los mismo interrogantes aplican para la relación económica existente entre miles de ONG y CMN.

Tener en cuenta la existencia de “áreas grises” en las relaciones entre las ONG con otros actores del sistema internacional es de gran importancia a la hora de analizar la relación de ONG con la ONU y sus impactos en las dinámicas de gobernanza global. Uno de los grandes retos que impone esta realidad es el de crear herramientas concretas que permitan verificar el cumplimiento de los criterios que exige la ONU para conceder el estatus consultivo, y monitorear el desempeño de las mismas en su cumplimiento para saber cuándo éste estatus debe suspenderse o revocarse.

1.4 ¿Qué es la gobernanza global?

Para entender los alcances de éste término, es importante hacer una diferenciación inicial entre los términos “gobierno” y “gobernanza”. Más que en la necesidad de control, la gobernanza hace énfasis en la idea de coordinación. Cuando se habla de “gobierno”, se piensa en una autoridad política central que administra el poder ejecutivo en un Estado. El término “gobernanza”, en cambio, fue definido por la Comisión para la Gobernanza Global como “la totalidad de medios por los cuales los individuos, y las instituciones públicas y privadas regulan u organizan los asuntos que tienen en común (Comission on Global Governance [CGG] 1995, pág. 16).

La gobernanza es llevada a cabo no sólo por mecanismos institucionalizados, sino también por procesos no institucionalizados. Por ende, no sólo las leyes formales pueden considerarse como herramientas regulatorias. También deben considerarse las reglas informales, y los estándares que involucran a todos los actores de la sociedad y se expanden a través de los diferentes niveles de gobierno, desde el local hasta el global (Peters, et al. 2009, pág. 18). Weiss y Gordenker definen la gobernanza global como:

Los esfuerzos para brindar respuestas ordenadas y precisas a las problemáticas políticas y sociales que superan la capacidad de los Estados para enfrentarlas individualmente [...] La gobernanza global implica la ausencia de una autoridad central, y requiere colaboración o cooperación entre gobiernos y otros actores que buscan incentivar prácticas y objetivos comunes para enfrentar dichas problemáticas⁵ (Weiss y Godenker,1996, pág. 17).

En términos más simples, cuando se habla entonces de “gobernanza global”, se hace referencia a los intentos por regular y coordinar las relaciones interdependientes en la ausencia de una autoridad política general, tal y como sucede en el sistema internacional. Esta definición abarca todos los esfuerzos regulatorios llevados a cabo por otros actores diferentes al Estado (sin excluirlos) como las organizaciones internacionales, y las ONG.

La gobernanza global es evidente en la forma como los distintos actores del sistema internacional interactúan a diario, y logran ciertos niveles de organización para esas interacciones: cada día se intercambian incontables comunicaciones alrededor del planeta; millones de personas se mueven de un país a otro; bienes y servicios se tranzan

⁵ Traducción libre del autor

desde centros económicos geográficamente distantes, se firman acuerdos de regulación y tratados internacionales, y otra gran cantidad de interacciones toman lugar con progresiva intensidad. La existencia de normas, principios y códigos de conducta (DIH, Estatuto de Roma, GATT, convención de Viena, entre otros), es otra prueba fehaciente de los esfuerzos internacionales por lograr cierto nivel de gobernanza.

Todos estos arreglos y protocolos existentes permiten articular los intereses colectivos, establecer obligaciones y derechos, y mediar diferencias, además de que dotan al sistema internacional de cierto grado de estabilidad, previsibilidad y orden (al menos en dominios específicos), lo que a su vez permite enfrentar con mayor facilidad las problemáticas transnacionales que trascienden la capacidad resolutoria e individual de los Estados.

En el centro de todos estos esfuerzos internacionales por lograr algún grado de orden y regulación está la ONU, como facilitadora de escenarios de convergencia y coordinación. Esta organización se encuentra en un contexto internacional en el cual debe trabajar cada vez más de cerca con actores no estatales para lograr su misión y cumplir sus mandatos, lo que se debe en buena medida a que la disparidad existente entre las capacidades de los diferentes actores en el sistema varía tanto como las problemáticas a las que se enfrenta y las circunstancias sociales, geográficas, y políticas en las que éstas se dan, como se verá más adelante.

2. LA RELACIÓN DE LAS ONG CON NACIONES UNIDAS

2.1 Antecedentes: Liga de las Naciones

Como predecesora de la Organización de Naciones Unidas, la Liga de las Naciones fue la primera organización internacional a la cual se le encomendó el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial. Si bien la historia de este primer esfuerzo de gobernanza global no corresponde a los objetivos del presente trabajo, es apropiado hacer un breve análisis de cómo esta organización interactuaba con las ONG, sentando precedentes que contribuirían a los posteriores avances que se hicieron al respecto en el marco de la ONU. En su artículo 24, el Pacto de la Liga de las Naciones hacía referencia a las relaciones de la organización con otras oficinas internacionales, y reflejaba sus primeras intenciones de centralizar los esfuerzos en pro de la gobernanza global, estableciendo que:

Serán puestas bajo la dirección de la Liga todas las oficinas internacionales establecidas por tratados generales, si las partes signatarias de aquellos tratados consienten en ello. Todas estas oficinas internacionales y todas las comisiones encargadas de la regulación de asuntos de interés internacional que se constituyan en lo sucesivo serán puestas bajo la dirección de la liga (League of Nations 1919, art. 24).

Tal disposición mostraba el interés de los creadores de la organización por que ésta se convirtiera en el centro de los esfuerzos de la cooperación internacional, poniendo bajo su autoridad todas las oficinas que trataran asuntos de importancia global. Pero el Pacto de la Liga también proponía el reconocimiento de las labores llevadas a cabo por ONG, como fue el caso de la Cruz Roja. Por medio del artículo 25, se estipulaba que:

Los miembros de la Liga acuerdan alentar y promover el establecimiento y cooperación de las organizaciones nacionales y voluntarias de la Cruz Roja debidamente autorizadas, que tengan por objeto mejorar la salud pública, evitar las enfermedades y mitigar los sufrimientos en todo el mundo (League of Nations 1919, art. 25).

La inclusión de éste artículo sentó un precedente de gran importancia para la historia de las relaciones internacionales, pues representaba un reconocimiento explícito a la capacidad que tenían otros actores diferentes a los no estatales para generar cambios positivos y para “mitigar los sufrimientos del mundo”, independientemente de lo que eso significara en su momento.

Pero las interacciones con ONG no se limitaron a las disposiciones de estos artículos, pues en muchas ocasiones, la Liga permitía la participación de estos actores en diferentes reuniones, incluso sin contar con una directiva constitucional que así lo dispusiera. Steve Charnovitz, profesor de la Universidad de Yale, logró uno de los estudios más completos sobre la participación de ONG y otros actores no estatales en las dinámicas de gobernanza global. Su trabajo *Two Centuries of Participation: NGOs & International Governance* (1996) es un importante referente en el estudio de las ONG, y de gran utilidad para entender el papel de éstos en las dinámicas de gobernanza global.

Charnovitz señala que aunque la Asamblea y el Consejo de la Liga nunca permitían que las ONG deliberaran, los presidentes de estos cuerpos sí se reunían frecuentemente con diferentes representantes de estos actores no estatales (1997, pág. 221). Un ejemplo de tales interacciones eran las reuniones que se llevaban a cabo anualmente entre el Presidente de la Asamblea con los líderes de la Federación Internacional de Sociedades de la Liga de las Naciones, una organización creada con el doble propósito de apoyar el trabajo de la liga y generar crítica constructiva sobre el mismo.

Otro ejemplo interesante es el de la *Woman's International League for Peace & Freedom* (WILPF)⁶, que decidió mover sus oficinas de Ámsterdam a Ginebra para poder generar un mayor impacto en su trabajo con la Liga. Charnovitz cuenta que la WILPF usaba una técnica que constaba de dos tareas: 1) acercamientos directos con los miembros de la Liga en las oficinas de Ginebra, y 2) lobby desde sus oficinas nacionales con los gobiernos de los diferentes países en los que tenían presencia. Ésta técnica les mereció varios logros, de los cuales vale la pena resaltar la creación por parte de la Liga de una comisión para investigar la situación de las mujeres y niños deportados desde Asia menor hacia Turquía (Charnovitz 1997, pág. 222), hecho que demostró una capacidad de influencia efectiva de las ONG sobre la organización.

En 1923 la Liga alojó la Conferencia Internacional para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras, que permitió la participación de delegados de la Cámara Internacional del Comercio que asistían con capacidades consultivas. En 1927 se llevó

⁶ La WILPF fue fundada en 1915 durante la Primera Guerra Mundial, con la misión de lograr el desarme internacional a través de medios pacíficos, igualdad de derechos para las mujeres, justicia económica y racial en general el establecimiento de condiciones sociales, políticas y económicas para una paz duradera.

a cabo la primera Conferencia Económica Mundial, que era patrocinada por la Liga, pero cuya preparación fue comisionada a un grupo compuesto tanto por funcionarios de diferentes gobiernos como por representantes de la industria, y de grupos de trabajadores organizados o sindicatos.

Esta conferencia se destaca por tres aspectos importantes. En primer lugar, se estima que fue la primera ocasión en la que miembros de sindicatos y de la industria unieron fuerzas para lograr un objetivo internacional común: disminuir las barreras comerciales. En segundo lugar, la Liga delegó su representatividad en diferentes actores que incluían ONG (como la Federación Internacional de Sindicatos o la Asociación para la Educación de los Trabajadores). Y en tercer lugar, se logró reunir a más de cien expertos en economía y finanzas, que venían tanto por mérito propio como en representación de algunos Estados (Charnovitz 1997, pág. 224). Luego de la conferencia se establecería un comité consultivo compuesto por actores de todos los sectores, que se encargaría de monitorear la implementación de las recomendaciones logradas y trabajaría de la mano con el Comité Económico de la Liga.

Vale la pena mencionar también el caso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que probablemente fue la organización más progresista en cuanto a la participación de actores no estatales. Bajo los parámetros dispuestos por su constitución, cada Estado miembro podría enviar una delegación compuesta por cuatro personas: dos representantes del gobierno, un representante de los empleadores, y un representante de los trabajadores (OIT, 1919). Estos dos últimos serían escogidos por el gobierno a través de un acuerdo con los gremios y sindicatos más representativos de sus respectivos países, y tendrían toda la autonomía para actuar y votar independientemente de los representantes gubernamentales.

Pero serían principalmente las cuestiones humanitarias las que dominarían las agendas de los actores no estatales que buscaban hacerse lugar en la Liga de las Naciones. En 1920 distintas ONG lideradas por la Cruz Roja pidieron que la Liga atendiera el tema de los refugiados, logrando el posterior establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados. En 1923, y después de tres años de consultas y trabajo conjunto entre oficiales gubernamentales y representantes de diferentes organizaciones civiles enfocadas en temas de salud pública, se estableció la Organización de la Salud (predecesora de la actual Organización Mundial de la Salud), que serviría como facilitadora para la cooperación entre la Liga de las Naciones, la Cruz Roja Internacional, y otras organizaciones similares.

También se lograron importantes avances en cuanto a los derechos de las minorías con el establecimiento por parte de la Liga de un proceso peticionario, que aunque estricto en cuanto admisibilidad, permitía que tanto individuos como ONG presentaran sus inquietudes por un medio oficial. De ser aceptada una petición, esta sería enviada al Estado que correspondiera para que comentara al respecto, y un comité especial de la Liga decidiría si la petición debía traerse para discusión del Consejo. Esto podría resultar en discusiones abiertas con el gobierno involucrado, e incluso solicitudes expresas de parte de la Liga para tomar acciones resolutorias (Charnovitz 1997, pág. 230). Si bien es cierto que el proceso podría tornarse largo y dispendioso, la posibilidad que se daba a los actores no estatales para presentar sus preocupaciones de manera formal era un importante avance que no podía subestimarse.

Los casos mencionados anteriormente demostraban importantes interacciones entre la Liga de las Naciones y una inmensa variedad de actores no estatales, entre los cuales se destacaban las ONG. Estas interacciones sentaron un precedente importantísimo para lo que sería la participación de ONG en las dinámicas de la ONU, y en los procesos de gobernanza global que lideraría esta organización en la segunda mitad del siglo XX. Teniendo esta evidencia de la constante interacción entre Estados y actores no estatales en la primera mitad del siglo, será más fácil comprender las razones de la relevancia y la capacidad de influencia que han acumulado las ONG hasta el día de hoy en el marco de la ONU.

2.2 Relaciones con las Naciones Unidas

El 26 de junio de 1945, cincuenta y un naciones se reunieron en la ciudad de San Francisco para firmar la Carta de Naciones Unidas, que establecería los parámetros para la creación del cuerpo de cooperación intergubernamental más grande y prominente de la historia humana. Esta nueva organización tendría como principal objetivo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, respondiendo a las devastadoras consecuencias que las guerras mundiales habían traído para el mundo, y buscando continuar las labores antes encomendadas a la Liga de las Naciones.

Para lograr ese objetivo, la ONU serviría como un espacio de convergencia entre las naciones, y un escenario de discusión y de cooperación que permitiera un diálogo abierto y limitara el uso de la fuerza como una opción viable para la promoción y defensa de los intereses estatales. Como un punto a resaltar en la creación de esta

organización, y probablemente conscientes de la importancia de una sociedad civil cada vez más activa en los asuntos internacionales, los redactores de la Carta de San Francisco incluyeron una disposición que se refería específicamente a la participación de ONG en la nueva organización. El artículo 71 de la carta estipuló que:

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las comisiones que establezcan, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos (Organización de Naciones Unidas [ONU] 1945, art. 71).

La inclusión de esta provisión era un hecho sin precedentes, dado que facilitaba la formalización de la extensiva relación que durante mucho tiempo tuvieron las ONG con la Liga de las Naciones, y materializaba la idea que muchos líderes de la organización han tenido respecto a estos actores. En su discurso dirigido a las ONG en 1994, el Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali afirmó que éstas "son una parte esencial de la legitimidad sin la cual ninguna actividad internacional puede ser significativa"⁷ (Boutros-Ghali citado por Jolly et al. 2007, pág. 116). A esta opinión se sumó luego Viru Dayal, jefe de gabinete de dos secretarías generales, quien dijo que "el trabajo del mundo no puede más que beneficiarse de las ONG... Además, son ellas las que saben dónde aprieta el zapato. Saben cuando hay que reír y cuando hay que llorar" (Dayal, citado por Jolly et al. 2007, pág. 116).

Las disposiciones para establecer consultas con ONG quedaron consignadas en las resoluciones 1296 de 1968, y 1996/31 de 1996, que formalizaron la relación consultiva entre las organizaciones representantes de la sociedad civil con el ECOSOC y sus comisiones subsidiarias⁸, y que siguen vigentes hoy. Bajo las regulaciones actuales, para que a una ONG se le conceda el estatus consultivo su solicitud deberá ser aprobada por el ECOSOC, previa recomendación del Comité sobre Organizaciones No Gubernamentales, compuesto por 19 Estados miembros. Existen tres diferentes categorías para el estatus consultivo, que se asigna a las ONG solicitantes según la relevancia de sus actividades para el trabajo de la ONU, como sigue:

⁷ Traducción libre del autor

⁸ Es importante anotar que la solicitud para revisión de la resolución 1296 de 1968 se dio a través de la resolución 1993/80 de 1993.

1) Estatus Consultivo General: Se otorga a las organizaciones que llevan a cabo actividades relevantes para la mayoría de las comisiones que integran ECOSOC, y que representan una parte importante de la sociedad civil internacional. Este estatus permite que la organización distribuya documentos relevantes a los temas discutidos con una extensión no mayor a 2000 palabras, que intervenga en las sesiones del ECOSOC o sus comisiones subsidiarias, y que proponga que el Comité sobre Organizaciones No Gubernamentales haga una solicitud al Secretario General para que adhiera temas a la agenda del consejo.

2) Estatus Consultivo Especial: Se otorga a organizaciones con competencia especial y actividades en algunos de los temas cubiertos por el ECOSOC o sus comisiones subsidiarias. Una organización con este estatus está autorizada a distribuir documentos relevantes para el tema tratado con una extensión no mayor a 500 palabras dentro del ECOSOC y no mayor a 2000 palabras en alguna de las comisiones subsidiarias, además de las intervenciones orales.

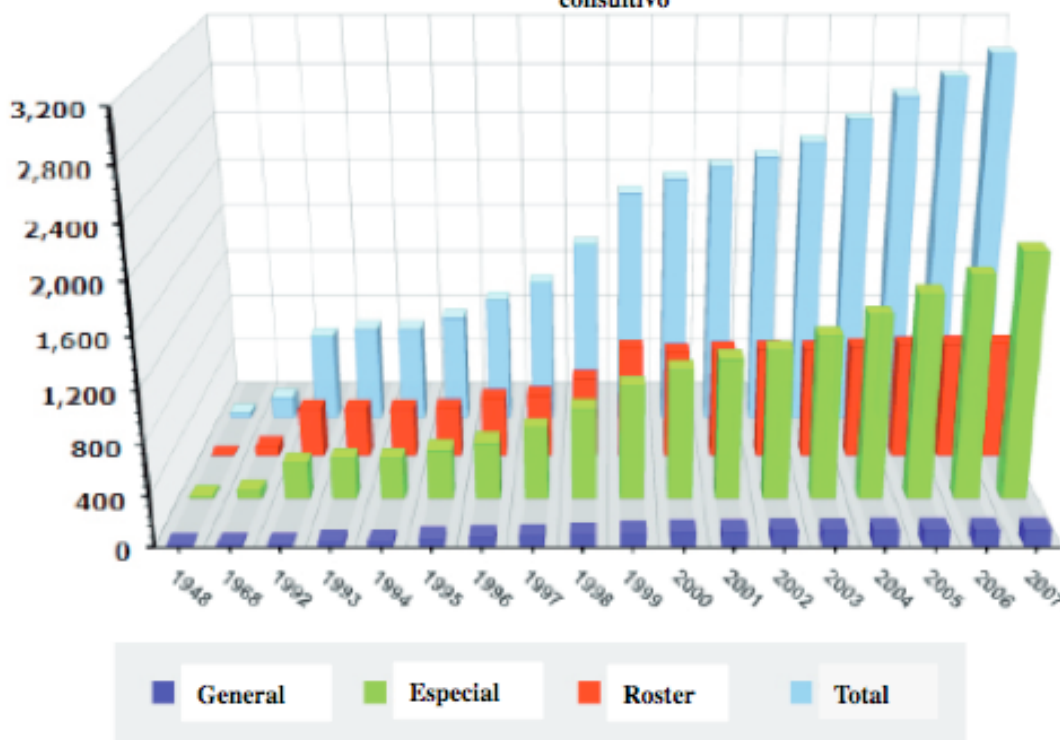
3) Inclusión en la Lista Roster: Es en cierto modo un estatus que pueden solicitar organizaciones que consideran tienen la competencia para hacer aportes ocasionales al trabajo del ECOSOC o sus comisiones subsidiarias. Adicionalmente, estar en esta lista autoriza a las organizaciones acreditadas a enviar declaraciones escritas al Consejo, previa solicitud del Secretario General.

La creación de éstas disposiciones impulsó una rápida integración de las ONG con la ONU. Para 1993, cerca de 1000 ONG habían solicitado exitosamente el estatus consultivo⁹, y en los últimos 20 años ese número casi se ha cuadruplicado, llegando a 3.910 ONG con acreditación en el ECOSOC para el 2015. Las ONG con estatus consultivo pueden participar en todas las conferencias de Naciones Unidas, y las que no lo tienen pueden acreditarse para las conferencias de su interés. La siguiente gráfica muestra el sorprendente crecimiento en el número de ONG con estatus consultivo:

⁹ En 1993 había 978 ONG con estatus consultivo en las diferentes categorías reconocidas en la resolución 1296: 42 con estatus consultivo general, 376 con estatus consultivo especial, y 560 en la lista roster (UN doc. E/AC.70/1994/5 del 26 de mayo de 1994, citado por Willets 1996, pág. 58).

Gráfico 1

Número de ONG con estatus consultivo



Fuente: Naciones Unidas, 2007.

No obstante, a pesar de los arreglos logrados, a los ojos de muchos el artículo 71 de la Carta era limitante en el sentido en que imponía oficialmente barreras antes inexistentes para las ONG en su interacción con la organización internacional, pues sus competencias quedaban confinadas al ECOSOC. Los debates más importantes que se daban en otros escenarios como el Consejo de Seguridad, y en menor medida la Asamblea General, parecían quedar fuera del alcance de las ONG. Pero, como se expone a continuación, en la práctica la situación es otra.

2.3 Mas allá de ECOSOC

Como lo señaló Paul Kennedy en su libro *El Parlamento de la Humanidad*, “los cínicos pueden preguntarse si la función del ECOSOC no es sencillamente la de actuar como parachoques de la ONU ante las preocupaciones e inquietudes de la Sociedad Civil” (2007, pág. 280). Pero más allá de las posibilidades que ofrece el estatus consultivo, las ONG han logrado integrarse profundamente en el día a día de la ONU. Cualquier persona que siga con interés las actividades de la organización o alguno de sus órganos puede constatar que es extraño el caso en el que a los funcionarios públicos

internacionales y oficiales de los distintos gobiernos no se les suma un ejército de ONG, *think tanks*, académicos, fundaciones, y expertos. Probablemente uno de los casos que mejor ilustran lo anterior es el de la Conferencia Sobre la Mujer de 1995, que contó con más de 17.000 asistentes, incluyendo cerca de 6.000 delegados de gobiernos, 4.000 delegados de ONG y más de 3.000 miembros de prensa (UN Women s.f, párr. 3). Este escenario no es ajeno a otros grandes eventos que lleva a cabo la organización regularmente.

En su respuesta al reporte del Panel de Personas Eminentes para las Relaciones Entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil, el entonces Secretario General Kofi Annan reconoció que “no hay nada en el artículo 71 que prohíba que la Asamblea General invite a las ONG a participar en sus sesiones y en el desarrollo de su trabajo” (UN Doc. A/59/354 2004, pág. 7). Contrario a la posición de quienes buscan restringir la participación de ONG al ECOSOC, las formas de proceder de la ONU reflejan una interpretación no restrictiva del artículo 71. Muchas de las agencias especializadas de la ONU, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), o la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se relacionan constantemente con ONG, e incluso tienen relaciones más estrechas que el propio ECOSOC. La OIT, por ejemplo, es la organización más inclusiva en sus procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas, debido a su sistema tripartito en el que representantes de gobiernos, sindicatos e industrias participan igualitariamente con poder de voto (Lery 1992, pág. 584).

En la Asamblea General, las ONG han logrado acceso indirecto por medio del trabajo que hacen con ECOSOC y otros órganos subsidiarios, pues muchas de las resoluciones allí discutidas reciben poca atención de la propia Asamblea, y la mayor parte del trabajo se ha hecho en esos órganos (Moloo 2012, pág 12). Sin embargo, esto no quiere decir que las ONG no han tenido oportunidad de dirigirse directamente a la Asamblea. En Noviembre de 1998, el Comité Económico y Financiero de la Asamblea General organizó un panel formal que incluía dos representantes de ONG, y en muchas otras sesiones especiales las ONG han tenido la posibilidad de dirigirse directamente a sus miembros para hacer un llamado a la discusión de temas como el desarme o el desarrollo.

Ahora, dada la aparente resistencia en contra de la participación de ONG más allá del ECOSOC y el limitado acceso que los propios Estados miembros de la ONU

tienen al Consejo de Seguridad, la existencia de interacciones entre ONG y el Consejo como órgano superior de la ONU pueden resultar sorprendentes para muchos. En febrero de 1997, tres ONG presentaron ante el Consejo de Seguridad su visión sobre la crisis humanitaria de la región de los Grandes Lagos de África¹⁰ (James 2004), y más recientemente, el Consejo de Seguridad ha puesto en práctica la *Fórmula Arria*¹¹ para consultar temas de derechos humanos con distintas ONG. Ésta fórmula consiste en sesiones informales que los miembros del Consejo de Seguridad pueden convocar con grupos de expertos que incluyen ONG, para consultar sobre temas específicos en los que se requiere experticia externa para tomar decisiones informadas. El Consejo de Seguridad lleva a cabo de 2 a 4 reuniones bajo esta fórmula cada mes, con una asistencia generalmente nutrida de parte de los Estados miembros (Woorward 2010, pág. 257).

A la luz de toda esta información, no es extremado decir que el estatus político de las ONG se ha visto sustancialmente beneficiado dada su activa participación en las diferentes escenarios internos de la ONU, o en conferencias y eventos mundiales. Estos actores trajeron nuevos puntos a las agendas, influenciaron a los Estados para tomar ciertas decisiones, se han involucrado en la redacción de resoluciones y acuerdos internacionales, e incluso se han encargado de monitorear el cumplimiento de compromisos adquiridos tanto por ONG como por Estados. Durante los últimos años, la diferencia entre los delegados gubernamentales y los representantes de diferentes ONG se ha visto tan disminuida que algunos académicos han llegado a hablar de la “diplomacia de las ONG” (Betsill y Corell, 2008), e incluso se han logrado distinguir roles específicos que éstos actores llevan a cabo en sus interacciones con la ONU.

2.4 Los roles de las ONG en su relación con la ONU

Existen tres roles específicos por los que las ONG se destacan en su relación con la ONU y con los Estados. En esta sección se expondrán dichos roles de forma teórica, y en la siguiente sección se hará una ilustración de cómo se ejecutan los mismos en la

¹⁰ Las tres ONG que hicieron dicha presentación fueron Oxfam international, CARE, y Médecins sans Frontières.

¹¹ El nombre de *Fórmula Arria* proviene de Diego Arria, Embajador de Venezuela ante la ONU, quien fue pionero en la implementación de ésta práctica (James 2003).

práctica. En primer lugar, las ONG cumplen una función importante al llamar la atención de los tomadores de decisiones y formuladores de políticas sobre problemáticas específicas. Este proceso es también conocido como la “configuración de agenda”, y es de gran importancia dado que a través del mismo se establece la prioridad de cada problemática. El segundo proceso es el de la formulación de las políticas; y el tercer proceso consiste en la asignación efectiva y suficiente de recursos para la implementación de las políticas previamente formuladas (Willets 1996, pág. 45). En teoría estos procesos están claramente diferenciados, pero en la práctica están estrechamente interrelacionados y son interdependientes.

A. Configuración de agenda. Uno de los principales motivos para la existencia de ONG es el interés de ciertos grupos sociales por promover algún tipo de actividad de la que los gobiernos se ocupan ineficientemente, o no se ocupan en lo absoluto. En otras palabras, la razón de ser de muchas ONG es la de promover cambios políticos y sociales en pro de lo que consideran pertinente o “bueno”, y ofrecer soluciones para problemáticas que han superado la capacidad de respuesta (o el interés) estatal (no significa esto que no existan ONG con objetivos que pueden considerarse maliciosos en otros contextos). Por su parte, los gobiernos se ven cada vez más agobiados por los temas que se suman a sus agendas. Esta situación obliga a las estructuras estatales a centrar sus esfuerzos en enfrentar problemáticas con medidas de corto plazo, y a destinar sus recursos a respuestas reactivas, más que a crear agendas con objetivos de largo plazo.

Cuando de tomar decisiones se trata, la ONU se ve influenciada por dos agendas que funcionan de formas distintas. Una es la agenda del debate público, que responde a las preocupaciones más apremiantes de la opinión pública internacional, y otra es la agenda establecida formalmente por medio de los debidos procedimientos de la organización (Willets 1996, pág. 46). Es común que las agendas se influyeran entre sí, pero en muchos casos puede no haber sintonía entre los temas que cada una abarca, dadas las prioridades políticas de los diferentes actores. Las ONG internacionales tienen una importante ventaja a la hora de influenciar las diferentes agendas, dada su presencia en distintos países en los que puede ejercer presión a nivel local para el establecimiento de prioridades o de objetivos que también tienen alcance internacional. Temas como el cambio climático, la igualdad de género, o los derechos de las comunidades indígenas han sido liderados por distintas ONG. La discusión en torno a las políticas para el desarrollo, se inició con la creación de las instituciones de Bretton Woods y por la

iniciativa de distintos gobiernos; pero la redefinición de la misma se debe en buena parte al trabajo de las ONG (Willets 1996, pág. 46).

B. Formulación de políticas. Es probable que éste sea el proceso en el que las ONG tenga menor capacidad de incidencia. Aunque pueden dar sus recomendaciones y ejercer presión para el desarrollo de políticas, sus acciones no siempre tienen el efecto esperado en los responsables de su formulación. Éste proceso responde también a lineamientos y mandatos oficiales en los cuales las ONG poco tienen que ver, y las negociaciones intergubernamentales están dominadas por las delegaciones representantes. Sin embargo, estos actores se valen de su estatus consultivo y su acceso a otros escenarios informales, donde pueden interactuar con tomadores de decisiones y representantes de distintos gobiernos y órganos de la ONU.

Hacer lobby para la discusión temprana de temas específicos o preparar reportes basados en la autoridad de su experticia son otros de los mecanismos que las ONG suelen usar para influenciar la formulación de políticas (esto puede llegar a ser redundante con el proceso de configuración de agenda). En los mejores escenarios, los objetivos de las ONG están en línea con los de alguna delegación gubernamental que está dispuesta a usar su capital político y su posición como miembro oficial para promover dichos objetivos.

C. Implementación de políticas. Cuando los gobiernos están en gran medida comprometidos con una política y tienen los recursos y la experticia necesaria para su implementación, el impacto de las ONG puede ser mínimo o inexistente. Pero son pocos los casos en los que todos los factores convergen, y la ausencia de uno solo de éstos factores representa una oportunidad para que éstos actores aparezcan en escena.

Existen dos medios por lo cuales puede haber incidencia en la implementación de políticas. El primero consiste en exponer públicamente la ineficacia gubernamental a la hora de implementar una política a la que se ha comprometido previamente, con el fin de generar atención mediática al respecto y demandar coherencia. El segundo se da cuando la ONU comisiona a alguna ONG como agente operacional en el campo, para que sea la ejecutora de alguna política determinada en nombre de la organización, dada la experticia y experiencia que ésta pueda tener, o su conocimiento sobre el público objetivo.

2.5 Las ONG en acción

Tiene sentido para el presente análisis hacer una selección de algunos ejemplos de ONG que ilustran la capacidad de las mismas en el marco de la ONU y en el panorama de la gobernanza global. El primer ejemplo es Amnistía Internacional, una organización de alto crédito internacional en lo que a derechos humanos respecta. Esta ONG nació en 1961 con el objetivo de promover y defender los principios expuestos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y según su sitio web, hoy cuenta con más de siete millones de colaboradores alrededor del mundo (Amnesty International 2015).

Paul Kennedy resume el papel de esta ONG diciendo que “es difícil encontrar algún gobierno que no se haya visto incomodado de uno u otro modo por los informes de Amnistía: la URSS y China por tomar medidas enérgicas contra los disidentes, Gran Bretaña por sus abusos en el Ulster, Estados Unidos por la brutalidad policial, los Estados árabes por la crueldad de sus penas y la negociación de los derechos humanos esenciales a las mujeres, Sierra Leona por matanzas arbitrarias, Israel por uso excesivo de la fuerza en la franja de Gaza, o Indonesia por las desapariciones políticas” (Kennedy 2007, pág. 281).

Galardonada con el Premio Nobel de la Paz, esta organización se ha convertido en un “perro guardián” de los derechos humanos, lo que le ha merecido innumerables críticas, especialmente de los gobiernos que confronta y pone en evidencia. Esto se hace más relevante si se tiene en cuenta que en su informe del 2004 por ejemplo, solo Costa Rica, Dinamarca, Islandia, Noruega, Países Bajos y Nueva Zelanda quedaron exentas de señalamientos (Amnesty International 2004). El perfil de ésta organización contrasta en gran medida con el de la Cruz Roja, segundo ejemplo seleccionado para éste análisis.

A diferencia del método crítico y “acusatorio” de Amnistía Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja (o Media Luna Roja) busca distinguirse por su imparcialidad y su carácter mediador, y esta ONG se autodefine como “una organización independiente y neutral que se esfuerza por prestar protección y asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia” (International Committee of the Red Cross [ICRC] 2015). Ese carácter neutral la ha llevado a negociar con regímenes despreciables, que van en contra de todos los principios de la ONU, pero a su vez la ha vuelto un referente para la cooperación internacional, una autoridad en cuestiones humanitarias, y la organización guardiana de los protocolos de Ginebra.

A pesar de las marcadas diferencias en la metodología que aplican estas organizaciones en su proceder, es claro que tanto la primera como la segunda interactúan explícitamente con los objetivos de la ONU, y más específicamente con la misión de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, que busca promover, proteger, y dirigir los esfuerzos en materia de derechos humanos, y actuar objetivamente ante los casos en los que se presentan posibles violaciones de los mismos (Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR] 2015). A estas organizaciones se suman otras ONG con misiones similares, como Médicos Sin Fronteras, Oxfam, Care International, Human Rights Watch, y Partners in Health, por mencionar algunas.

Otro campo que concentra una importante actividad de ONG es el de los asuntos medioambientales dada su importancia en las dinámicas de gobernanza global. Greenpeace es una de las organizaciones más representativas de este campo, y ha ganado notoriedad a nivel internacional por su habilidad para poner en evidencia tanto a gobiernos como a corporaciones multinacionales cuyas prácticas considera perjudiciales para el medio ambiente. Su estilo poco ortodoxo, que incluso ha llegado a violar leyes en muchas ocasiones, le ha merecido una reputación única a nivel internacional, y la atención de todo individuo y organización preocupada por las cuestiones ambientales.

Uno de los episodios más recordados de ésta organización fue el ocurrido con su buque *Rainbow Warrior*, hundido por los servicios secretos franceses en 1995, cuando buscaba impedir que entrara en el territorio de exclusión en el que Francia llevaba a cabo pruebas nucleares en el Pacífico Sur. El escándalo causó una ola de peticiones precedentes de todas partes del mundo, incluido el interior de Francia, abogando por la restricción de las pruebas nucleares, y como menciona Kennedy, “no cabe duda de que fue la alteración del clima político entre el Este y el Occidente lo que explica ante todo la firma del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, pero no es descabellado sostener que una organización intransigente había desempeñado en primera instancia un papel considerable en la transformación de la opinión pública” (2007, pág. 286).

En su página web, Greenpeace reconoce la importancia del papel de Naciones Unidas como coordinadora de la respuesta internacional a la amenaza que representa el cambio climático, pero también se muestra consciente del nivel de dificultad que representa intentar poner de acuerdo a 191 Estados diferentes que persiguen sus

intereses individuales, incluso cuando la evidencia sugiere que no actuar traería consecuencias desastrosas para todos.

Los objetivos de Greenpeace se alinean con la misión de dos importantes órganos de la ONU: el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), y la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (UNFCCC). Los informes generados por el IPCC son una importante base para las campañas internacionales de Greenpeace, y la UNFCCC es uno de los escenarios de lobby más importantes para la ONG, en los que sirven como contrapeso a los Estados y demás actores que no están interesados en asumir los costos que implicaría establecer medidas más responsables con el medio ambiente (Greenpeace 2015). A las labores de Greenpeace por la lucha a favor del medio ambiente se suman otra serie de ONG de talla internacional como World Wildlife Fund (WWF), World Resources Institute, y The Nature Conservancy entre muchas otras.

Los ejemplos mencionados son sólo una pequeña muestra del potencial que tienen las ONG como agentes de cambio y como fuerzas importantes para la gobernanza global tanto en las dinámicas de la ONU como fuera de ellas. Bien podría afirmarse que la organización ha funcionado como un elemento amplificador de ese potencial, cediendo espacios importantes a las ONG por medio de la creación de las diferentes clases de estatus consultivos y de las constantes interacciones que se dan en otros escenarios de la misma organización. No obstante, y como se ha resaltado continuamente a lo largo del presente análisis, es necesario tener presente que los intereses que pueden llegar a representar estos actores no son siempre positivos.

Si bien es cierto que aún existen limitaciones concretas para la participación de ONG, es claro que los avances en las últimas décadas han sido sorprendentes, y es muy probable que las circunstancias actuales de participación de ONG en los escenarios de gobernanza global dejen perplejo a cualquier activista internacional de la primera mitad del siglo XX.

3. EL DEBATE DE CARA A LA GOBERNANZA GLOBAL

A partir de los ejemplos expuestos anteriormente, no es exagerado afirmar que las ONG tienen un gran potencial como actores de la gobernanza global. En distintos escenarios, estos actores han probado sus capacidades para generar procesos de toma de decisiones más inclusivos, influenciar la configuración de la agenda internacional, y para incidir en la formulación e implementación de políticas. También han probado su capacidad nociva, y han demostrado que la ONU tiene un gran reto por delante en lo que respecta a la regulación de sus actividades. En cualquier caso, su poder como actores internacionales es claro.

A primera vista, la creciente participación de ONG en las dinámicas de gobernanza global parece dotar tanto a la ONU como al sistema internacional de mayor legitimidad y eficacia. Ese sin embargo, no es siempre el caso. En esta sección, se hará un análisis de las expectativas específicas que ha generado la participación de ONG en la ONU y en el sistema internacional, y de los retos que ésta implica. Se busca también abordar la discusión que se ha dado en torno al concepto de legitimidad y a la aplicación del mismo en lo que respecta a estos actores no estatales y a su papel en la gobernanza global.

3.1 Expectativas de la participación de ONG en la gobernanza global

En primer lugar, se ha llegado a asegurar que la participación de ONG en las dinámicas de gobernanza global podrían beneficiar el desarrollo de políticas internacionales (Comisión para la Gobernanza Global, 1995). Cuando los “problemas sin pasaporte” empiezan a afectar a múltiples comunidades sin distinciones geográficas y los Estados no pueden ofrecer soluciones de forma individual, éstos se ven en la necesidad de cooperar entre sí. Los arreglos que facilitan su cooperación hacen parte de las dinámicas propias de la gobernanza global. El trabajo de las ONG ayuda a identificar problemáticas que requieren la atención urgente de los Estados, y les brinda información que pueden usar para desarrollar políticas acordes. Según esta perspectiva, la participación de las ONG fortalece el poder de los Estados (Raustiala 1997, pág. 744).

En segundo lugar, se afirma también que las ONG tienen el potencial de hacer la gobernanza global más legítima. La incidencia de éstos actores en los debates

internacionales y en la toma de decisiones dota a los procesos de mayor legitimidad, porque implica mayor transparencia e inclusión. Más aún, las ONG obligan a los Estados a justificar sus decisiones, y a dar argumentos que respalden las mismas (Dany 2013, pág. 342). Se afirma también que las ONG tienen también la capacidad de mejorar la gestión pública internacional, reduciendo el déficit democrático del que sufren instituciones como la ONU, dado que actúan como puente entre la organización y los intereses del público general al que representan (Nanz y Steffek 2004, pág. 329). Ésta idea muestra a las ONG como un componente necesario para la democratización de la gobernanza global.

En tercer lugar, las ONG actúan como fuerza opositora al protagonismo del Estado como figura central del sistema internacional, desafiando los principios de soberanía que éstos defienden con vehemencia, y que han determinado en gran medida la estructura de la ONU. Actualmente, estos actores han ganado presencia en áreas que antes se consideraban dominio exclusivo del Estado, y se han mostrado como una alternativa para defender los intereses de quienes no se sienten representados por los gobiernos o las instituciones estatales. Autores como Mathews han incluso llegado a hablar de un “desplazamiento de poder” (Mathews 1997), haciendo referencia al papel que jugaron las ONG en la transición de las naciones soviéticas hacia la democracia. También se ha demostrado su capacidad de poner a gobiernos bajo el escrutinio público, y en el ámbito de la gobernanza global esta capacidad bien podría funcionar como un sistema de *pesos y contrapesos* en pro de un equilibrio de poderes entre las ONG, los Estados, y los demás actores del sistema internacional.

Sin duda alguna, las ONG han alcanzado grandes logros en el ámbito político internacional, desafiando las ideas estado-céntricas que por tanto tiempo dominaron (y aún dominan, aunque en menor medida) el estudio de las relaciones internacionales. Estos actores jugaron un importante papel en el desarrollo de iniciativas en pro de la gobernanza global como la creación de la Convención contra la Tortura, el Tratado contra las Minas Antipersona, La creación de la Corte Penal Internacional (CPI), o el Protocolo de Kioto, entre otros. En muchos casos, han ejecutado su rol incluso en contra de la voluntad de los Estados. Tal fue el caso de la CPI, a la que Estados Unidos se oponía (Glasius, 2002).

Teniendo en cuenta el nivel de exposición que las ONG han ganado en diferentes escenarios como la ONU y el papel de fiscales que han tomado frente a la figura estatal, era apenas de esperarse que sugieran interrogantes respecto a su acelerada

integración a los procesos y debates de la organización, y a las consecuencias que esto podría traer para las dinámicas de gobernanza global. Estos interrogantes se han convertido en desafíos específicos para la progresiva inclusión de ONG en el sistema, y han levantado dudas razonables respecto a dicho proceso, como se muestra a continuación.

3.2 Los desafíos para la participación de ONG en la gobernanza global

Uno de los argumentos más comunes para criticar la participación de las ONG en la ONU y en la gobernanza global está relacionado con la idea de que estos actores son de alguna forma representantes de la *sociedad civil global*, y por ende dotan a la organización de mayor legitimidad. El otrora Secretario General Boutros Boutros-Ghali afirmó que “las organizaciones no gubernamentales son una forma básica de representación popular en el mundo de hoy. Su participación en organizaciones internacionales es, en cierto sentido, una garantía de la legitimidad política de esas organizaciones” (Boutros Boutros-Ghali 1994, citado por Willets 1996, pág. 311). A ésta opinión se sumó también Kofi Annan, que comparaba la “revolución de las ONG” con el “nuevo poder público global” (Annan 2000, citado por Moolo 2011, pág. 19). Incluso en el Reporte Cardoso se afirmó que “la sociedad civil global ahora posee poder real en nombre de los ciudadanos” y que “fomentar las relaciones con la sociedad civil puede mantener a la ONU en sintonía con la opinión pública global, y por lo tanto, mejorar su legitimidad”(Reporte Cardoso, 2004).

Muchos teóricos se han mostrado en contra de esas ideas. Es cierto que en la mayoría de los casos las ONG no son electas, no están fundadas sobre el principio de representatividad, y su carácter privado las libra de la obligación de rendir cuentas al público que supuestamente representan (aunque estas son características que comparten varios de los gobiernos representados en la ONU). En años recientes, estos hechos han llevado tanto a políticos como a funcionarios internacionales y académicos a cuestionar su legitimidad y su capacidad (o voluntad) de seguir las mismas reglas y principios que se exigen a los Estados, y que demanda la Carta de San Francisco.

Por ejemplo, Thomas Franck afirma que las ONG no lidian con el problema de legitimidad en este contexto dado que “de ningún modo son sustitutas de la representación directa de los pueblos en el proceso en el cual uno piensa cuando se habla de representación parlamentaria” (Franck 1998, pág. 151). Otros autores como

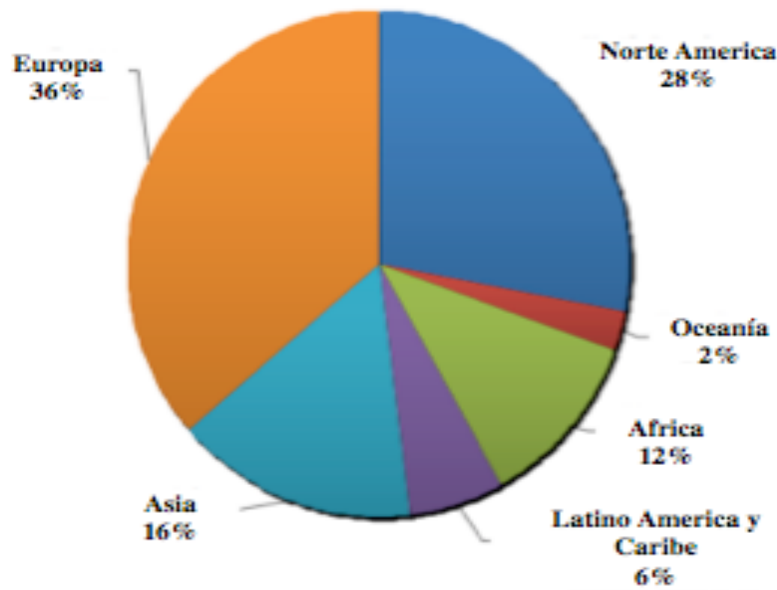
Kenneth Anderson, gran crítico del rol que se atribuye a las ONG como representantes de la sociedad civil global, sugieren que éste rol se ha asignado intencionalmente para disimular el déficit democrático de la ONU (Anderson y Rieff 2005). La revista *The Economist* se sumó también al debate, formulando una pregunta fundamental al respecto: “¿son las ONG, como muchos de sus defensores aseguran, verdaderas representantes de la sociedad civil internacional? O ¿acaso representan una peligrosa transferencia de poder hacia grupos de interés especiales que no han sido electos y que no rinden cuentas a nadie?” (*The Economist* 1999).

En términos generales, las ONG no operan con un mandato público (Scholte 2004, pág. 231), y pocas se han referido explícitamente a la representación de la sociedad civil como uno de sus mandatos constitutivos. Un ex director ejecutivo de Greenpeace se refirió al respecto de la siguiente forma: “los gobiernos democráticos son elegidos y tienen la legitimidad democrática que organizaciones como Greenpeace no tienen. Nosotros gozamos de la legitimidad que nos dan quienes nos apoyan. Yo no reclamo legitimidad diferente a esa y no tengo la intención de hacerlo” (Peter Mechet 2000, citado por Marozzi 2000).

Suponiendo que las ONG sí fueran representantes legítimos de la sociedad civil global o al menos de cierta parte de ésta y sus intereses, habría entonces lugar para otra serie de interrogantes, como el alcance geográfico de su representatividad o la redundancia y sobrerrepresentación de ciertos intereses. El gráfico 2 muestra que para el 2009, el 63% de las ONG con estatus consultivo en el ECOSOC eran originarias de Europa y Norte América, mientras que el 37% venían del restante de la geografía mundial combinada. Esta situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que las regiones con mayor número de habitantes son a su vez lugar de origen del menor número de ONG con estatus consultivo en ECOSOC, como lo detalla el gráfico 3.

Gráfico 2

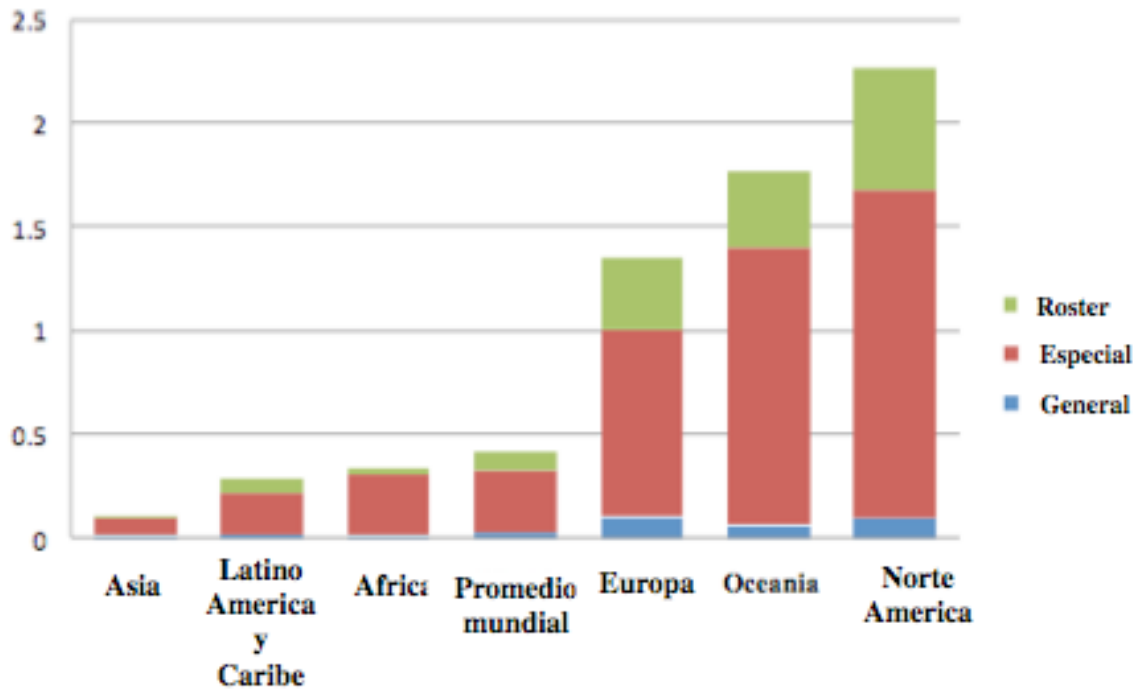
**ONG en estatus consultivo por región
(junio de 2009)**



Fuente: DESA/NGO Branch

Gráfico 3

**Número de ONG en estatus consultivo por millón de habitantes
(junio de 2009)**



Fuente: DESA/NGO Branch

¿Puede decirse entonces que hay una representación legítima de toda la sociedad civil, cuando hay una diferencia tan grande en la representación geográfica? Si bien es cierto que buena parte de los problemas más preocupantes del mundo como la migración, la violación de los derechos humanos, o el cambio climático no reconocen limitaciones geográficas, también es cierto que la diversidad en condiciones sociales, políticas y culturales que influyen en éstas problemáticas podría no verse reflejada en dicha representación.

Estas observaciones no pretenden cuestionar el poder ya demostrado que tienen las ONG para impulsar cambios sustanciales en la ONU y en las dinámicas de gobernanza global; pero sí ponen en tela de juicio la idea que se tiene de éstas como legítimas representantes de la sociedad civil global, y como la respuesta para el déficit democrático del que sufre la organización. Sin embargo, aunque las ONG no pueden considerarse como legítimas representantes de la sociedad civil global, esto no significa que sus actividades no favorezcan la legitimidad de la ONU.

3.3 La cuestión de la legitimidad

La legitimidad es entendida como “una percepción generalizada de que las acciones de una entidad son deseables o apropiadas en el marco de un sistema de normas, principios y valores socialmente construido” (Suchman 1995, pág. 574). Uno de los factores claves en la obtención de la legitimidad de una organización es su capacidad de reconocer los efectos que sus acciones tienen sobre audiencia y de anticipar los retos emergentes a los que deberá enfrentarse. Para cumplir este objetivo, la organización debe estar en capacidad de monitorear múltiples intereses y de involucrar a su público objetivo en los procesos de toma de decisiones, con el fin de proporcionar perspectivas culturales a sus responsables (Suchman 1995, pág. 574). Aunque por las razones expuestas anteriormente el presente trabajo no considera a las ONG como representantes del público objetivo de la ONU (la sociedad civil global), éstas sí personifican una gran diversidad de intereses, muchos de los cuales están débilmente representados en la ONU (Moloo 2012, pág 21).

Aunque es claro que las ONG pueden tener sus propios problemas de rendición de cuenta (pues una de las más grandes críticas en contra de éstas es que no rinden cuentas a nadie) y legitimidad, éstas pueden actuar como fuerza articuladora de los esfuerzos contra los “problemas sin pasaporte” que aquejan a distintas comunidades del

mundo y que la diplomacia tradicional no logra abordar eficazmente por sus propios medios. Así lo afirma también Anne-Marie Slaughter, quien dice que “las ONG juegan un rol vital en la movilización de individuos representando sus intereses específicos en formas en las que sus representantes electos no pueden” (Slaughter 2000, pág. 229).

Como se analizó en la parte inicial de éste trabajo, la representación y promoción de intereses específicos (o lobby) es una cuestión que genera preocupaciones respecto a la participación de ONG en la ONU, pues no puede saberse a ciencia cierta si los intereses que impulsan a una organización son genuinamente buenos, o si responden a agendas ocultas que pueden ir en detrimento de los principios de la ONU y ser nocivos para las dinámicas de gobernanza global. Pero la estructura actual de la ONU no permite que el temido efecto del lobby sobre la toma de decisiones sea el mismo que en los contextos domésticos. Esto se debe a que la ONU no cuenta con el mismo poder coercitivo con el que sí cuentan las instituciones oficiales domésticas, por lo que el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones que emanan de la organización depende de la voluntad de las partes, haciendo del lobby una herramienta menos útil para el logro de dichos objetivos, sean buenos o malos.

Por supuesto, esta situación no es de ningún modo garantía de una gestión más transparente, pero sin duda desincentiva el lobby corrosivo que tanto aflige a las estructuras de gobierno domésticas. Más aún, los motivos altruistas de muchas ONG como la Cruz Roja, Amnistía internacional, Médicos sin Fronteras, o Greenpeace se han probado una y otra vez, demostrando la buena voluntad de muchas organizaciones cuya principal herramienta de lobby se ha vuelto el mérito de sus argumentos, su reputación en lo que hacen, y la amenaza de la vergüenza pública a la que los gobiernos pueden ser expuestos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el debate sobre la legitimidad representativa de las ONG pasa a un segundo plano. El hecho de que éstos actores no actúen con la misma legitimidad que los representantes oficiales de gobiernos electos no significa que sus aportes no tienen valor para las discusiones en torno a la gobernanza global. En la mayoría de los casos, los debates que promueven las ONG son fundamentales y van en sincronía con los principios de la organización. Adicionalmente, las perspectivas que éstas ofrecen contribuyen al desarrollo de discusiones más informadas y a la toma de decisiones más acordes a la realidad de la sociedad global.

4. CONCLUSIONES

Por medio del anterior análisis, se ha evidenciado el creciente empoderamiento de las ONG en los escenarios de la ONU y en las dinámicas de gobernanza global. Es claro que el surgimiento de las ONG como actores relevantes en el sistema internacional ha sido un proceso complejo, y ha adquirido gran importancia en el estudio de las Relaciones Internacionales al desafiar las nociones estado-céntricas tradicionales y motivar el replanteamiento de la forma en la que las distintas teorías que componen la disciplina han abordado el tema.

Si bien es cierto que el fenómeno de las ONG no es nuevo en la historia de las relaciones internacionales, son acontecimientos propios del siglo XX como la creación de la Liga de las Naciones y de la ONU, o el acelerado proceso de globalización, los que han transformado las relaciones entre los diferentes actores del sistema internacional de una forma determinante. Cada vez más actores no estatales como las ONG están tomando parte en los procesos de toma de decisiones, y su surgimiento es algo que ni la ONU ni los Estados pueden ignorar si quieren permanecer como figuras relevantes de cara a los desafíos que trae el siglo XXI.

El reto que estos actores imponen, tampoco tiene precedentes. Tanto los Estados como las organizaciones internacionales deberán replantear sus estructuras con el objetivo de volverlas más aptas a la nueva realidad del sistema internacional, y para sacar el mayor provecho posible de éstos cambios. Es necesario diseñar esquemas de cooperación más incluyentes con los nuevos actores, y más eficaces en la ejecución de sus funciones. Como es de esperarse en un contexto tal, la labor de buena parte de los actores no estatales, que se hace en paralelo con la labor de la ONU, se vuelve redundante y en muchos casos contraproducente. A pesar de que esa es la naturaleza del sistema actual, es claro que iniciativas como el artículo 71 y la resolución 1296 deben incentivarse en aras de dotar al sistema actual de mayor capacidad de coordinación y eficacia.

Paul Kennedy señala esta situación como un reto interesante para los historiadores: ¿dónde exactamente podrá decirse que la ONU fue responsable del progreso cuando las acciones de tantos organismos suyos están tan entrelazadas con las de los actores no estatales? (Keneddy 2007). Muy probablemente esta pregunta no podrá responderse de forma satisfactoria, pero los Estados que financian la organización y el cuerpo profesional que la compone tienen el derecho a formularla, y llegará el

momento en que los estudiosos de la gobernanza global se vean obligados a diseñar mejores indicadores empíricos y otras herramientas analíticas para empezar a dar respuesta a esta cuestión, e ir más allá del adagio que dice que el éxito tiene muchos padres, pero el fracaso es huérfano (Weiss et al. 2009, pág. 138).

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que esa gran diversidad de actores, cada vez más relevantes en sus campos de acción, ha creado oportunidades para formar nuevas alianzas en la comunidad internacional y para fortalecer las antiguas, y el rol de la ONU como mediadora y facilitadora de esas alianzas es fundamental. La progresiva integración de estos actores en las dinámicas de la ONU es una acción necesaria, que ha sido reconocida en gran cantidad de oportunidades por diferentes personalidades de la comunidad internacional. Al respecto, el ex secretario general de la ONU Kofi Annan, dijo estar convencido de que “la ONU no logrará mucho en el siglo XXI a menos de que se ponga en contacto con estos actores y los convenza de que es una aliada útil, con la capacidad y la disposición para trabajar con ellos y ayudarlos a alcanzar sus objetivos”¹² (2014, párr. 3).

En definitiva, en el contexto global actual, donde los retos y las amenazas son tantas, ya no tiene sentido excluir actores que han llegado desarrollar capacidades y ocupar roles tan esenciales para hacerles frente. Una integración más intensa de los actores no estatales en la ONU contribuiría a la democratización de la gobernanza global y al fortalecimiento de sus procesos, generando un vínculo entre la organización internacional y la sociedad civil transnacional a un nivel distinto del que ofrecen los gobiernos, sin desmeritar el importante rol de los mismos como representantes de la soberanía estatal y el orden social que ésta implica. Las presiones para democratizar el sistema internacional y la ONU como escenario central del mismo son parte de un proceso social evolucionario que no sólo persistirá, sino que se intensificará. Sin embargo, este proceso debe llevarse a cabo con las precauciones que requiere la comprobada existencia de organizaciones con motivos perniciosos, que se camuflan con gran facilidad usando fachadas de ONG.

Ahora, es fundamental tener en cuenta el rol que cumplen los Estados para lograr cambios significativos al interior de la organización,

y que puedan repercutir positivamente en la gobernanza global. Aunque las alianzas con actores no estatales son esenciales, debe reconocerse que éstos actores no

¹² Traducción libre del autor

cuentan con el poder, la autoridad, y la capacidad de tomar decisiones que se derivan de las estructuras estatales. Para lograr progresos significativos en el desarrollo de estructuras de gobernanza global fuertes y efectivas, es necesario contar con los Estados como parte de la ecuación. En este contexto, es claro que resolver los problemas de orden global no es una tarea fácil, pero para poder progresar en la labor es necesario que los distintos actores no estatales puedan hacer lo suyo sin mayores limitaciones, y que tanto la ONU como los Estados generen incentivos suficientes para que esta labor no cese.

BIBLIOGRAFÍA

Betsill, M. y Corell, E. (2010). *NGO Diplomacy: The influence of Nongovernmental Organizations in international environmental Negotiations*. Cambridge: MIT Press.

Jolly R., Emmerij L., y Weiss T., (2007). *El Poder de las Ideas: Claves para Una Historia Intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad*. Barcelona: Random House Mondadori.

Nye J., y Keohane R. (1971) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Rading: Adisson-Weasley.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

White, L. (1933). *The Structure of Private International Organizations: Their Purposes, Methods, and Accomplishments*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Willetts, P. (ed.) (1982). *Pressure Groups in the Global System*, London: Frances Pinter.

Capítulos en libro

Anderson, K. y Reiff, D. (2005). Global Civil Society: A Sceptical View. En H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor, (eds.) *Global Civil Society* (págs. 4-17). London: Sage. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=899771

- Bob R. (2001). Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory. En A. Bas y M. Noortman, *Non-States Actors in International Relations*. (págs. 12-27). Aldershot: Ashgate.
- Dany, C. (2013). The Ambiguity of NGO Participation in Global Governance. En C. Dany, *Global Governance and NGO Participation* (págs. 273-341). Oxon: Routledge.
- Franck, T. (1998). Remarks. En R. Hoffman (ed), *Non-State Actors as News Subjects of international Law* (págs.151-152). Berlin: Ducker & Humblot.
- Glasius, M (2002). Expertise in the Cause of Justice: Global Civil Society Influence on the Establishment of the International Criminal Court. En M. Glasius, M. Kaldod, y H. Amheier (eds) *Global Civil Society Yearboo 2002*. Oxford; Oxford University Press. Disponible en: <http://www.gcsknowledgebase.org/wp-content/uploads/2002chapter61.pdf>
- Gordenker, L. y Weiss, T. (1996). Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. En T. Weiss y L. Gordenker (eds), *NGOs the UN & Global Governance* (págs. 17-50). Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Keohane R. y Nye Joseph. (2000). Introduction. En J. Nye y J. Donahue, *Governance in a Globalizing World* (págs. 1-44). Washington: Brookings Institution Press.
- Leary, V. (1992). Lessons from the Experience of the International Labour Organization, en P. Alston (ed), *The united Nations and Human Rights* (págs. 580-620). Oxford: Clarendon Press.
- Missonu, E. (2013). International Non-Governmental Organizations. En E. Missoni y D. Alesani (eds), *Management of International Institutions and NGOs: Frameworks, practices and challenges* (págs 49-75). Oxon: Routledge.
- Shattuck, J. (1996). Human rights and Humanitarian Crises: Policymaking and the Media. En R. Rotberg y T. Weiss, *From Massacres to Genocide: The Media,*

Public Policy and Humanitarian Crises (págs 169-177). Cambridge: The World Peace Foundation.

Willets, P. (1996). Consultative Status for NGOs at the United Nations. En P. Willets (ed), *The Conscience of the World* (págs.. 31-62). Washington: Brookings Institution.

Woodward, B. (2010). Institutional Lawmaking. En B. Woodward, en *Global Civil Society in International Lawmaking and Global Governance: Theory and Practice* (págs. 253-334). London: Martinus Nijhoff Publishers

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Anan, K. (2002 Septiembre/Octubre). What is the International Community? Problems without Passports. *Foreign Policy*, no. 132, 30-1.

Arts, B. (2003). Non-State Actors in Global Governance: Three Faces of Power. *Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter*, No. 2003/4. 1-55. Disponible en: https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/85112/1/2003-04_online.pdf

Ataman, M. (2003). The Impact of Non State Actors in World Politics: A Challenge to Nation-States. *Turkish Journal of International Relations*, Vol. 2, no.1 42-66. Disponible en: <https://www.alternativesjournal.net/volume2/number1/ataman2.pdf>

Charnovitz, S. (1997). Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18 (2), 184-261.

Cutler, A. (2001). Critical Reflections on the Westphalian Assumptions of International Law and Organization: A Crisis of Legitimacy. *Review of International Studies*, no. 27, 133-150.

Martens, K. (2002). Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 13, no. 3, 271-285. Disponible en: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/homepages/martens/download/Voluntas.pdf>

Mathews, J. Power Shift, *Foreign Affairs* Vol. 76, no.1, 50-66. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-01-01/power-shift>

Moolo, R. (2012). The Quest for Legitimacy in the United Nations: A Role for NGOs? *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 16, Disponible en: <https://litigation-essentials.lexisnexis.com/webcd/app?action=DocumentDisplay&crawlid=1&doctype=cite&docid=16+UCLA+J.+Int%27l+L.+%26+For.+Aff.+1&srctype=smi&srcid=3B15&key=77b38a2f9c97c7d59b70b90c84d40fc4>

Nanz, P. y Steffeck, J. (2004). Global Governance, Participation, and the Public Sphere. *Government and Opposition*. Vol. 39, no.2, 314-35. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.2004.00140.x/full>

Nye J. y Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics: and Introduction. *International Organization*, Vol. 25, no. 3, 329-349. Disponible en: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales016.pdf

Otto, D. (1996). Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society. *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, no. 1, 107-141.

Raustiala, K. (1997). States, NGOs, and International Environmental Institutions. *International Studies Quarterly*, Vol. 41, 719-40. Disponible en: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jstor.org%2Fstable%2F2600859&ei=uu-ZVbitAsPLsAXNhZS4CA&usg=AFQjCNFhr_e8T1NaoLWA-

11iCf4fdh56vQ&sig2=k_e3rkIKA6pTue0WCKbhZA&bvm=bv.96952980,d.b2w

Scholte, J. (2004). Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition*, Vol. 39, no. 2, 211-231. Disponible en: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/161152/mod_resource/content/1/Scholte%202004.pdf

Slaughter, A. (2000). Building Global Democracy. *Chicago Journal of International Law*, Vol 1, no. 2, 223-229. Disponible en: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=cjil>

Spiro, P. (2010). Accounting for NGOs. *Chicago Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, 161-169. Disponible en: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fchicagounbound.uchicago.edu%2Fcgi%2Fviewcontent.cgi%3Farticle%3D1179%26context%3Dcjil&ei=VQGaVamDPMrBtQWu6qnIBg&usg=AFQjCNE8T0LP3_qcrWqLuD9KdIAolraSLw&sig2=Qv-vxt_RowceQN0sBe_pyg&bvm=bv.96952980,d.b2w

Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, Vol. 20, no. 3, 571-610. Disponible en: <http://amr.aom.org/content/20/3/571.short>

Tallberg J., Sommerer T., Squatrito T., y Jönson C. (2014). Explaining the Transnational Design of International Organizations. *International Organization*, Vol. 68, 741-774. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2106660

Weiss T., Carayannis T., y Jolly R., (2009). The “Third” United Nations, *Global Governance*, no. 15, 123-142. Disponible en: http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bd6b50349-de4e-de11-afac-001cc477ec70%7D.pdf

Publicaciones periódicas no académicas

Naím, Moisés. What is a GONGO? En *Foreign Affaris* (2009, 13 de octubre).

Disponible en: <http://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/>

Naím, Moisés. Democracy's Dangerous Impostors. En *Washington Post* (2007, 21 de abril).

Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/20/AR2007042001594.html>

Marozzi, J. Whose World is it Anyway? En *The Spectator* (2000, 4 de agosto).

Disponible en: <http://archive.spectator.co.uk/article/5th-august-2000/14/whose-world-is-it-anyway>

The Non-Governmental Order. En *The Economist* (1999, 18 de diciembre). Disponible

en: <http://www.economist.com/node/266250>

Otros documentos

Amnesty International (2004). *Amnesty International Report*. Nueva York. Disponible

en: <https://www.amnesty.org/en/library/asset/POL10/004/2004/en/3acb66acd627-11dd-ab95-a13b602c0642/pol100042004en.pdf>

Amnesty International. *Who we are*. Recuperado el 13 de enero de 2015 de

<http://www.amnesty.org/es/who-we-are>

Comité internacional de la Cruz Roja. *Quienes somos*. Recuperado el 20 de enero de

2015 de <https://www.icrc.org/es/quienes-somos/cometido-y-mision-del-cicr>

Comission on Global Governance (1995). *The Report of the Comission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press.

Disponible en: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>

Greenpeace. *International Campaigns*. Disponible en:
<http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/climate-change/a/governments/un/>

James, P. (2003). *The Arria Formula*. Global Policy Forum. Disponible en:
<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/185-general/40088-the-arria-formula.html>

James, P. (2004). *NGOs and the Security Council*, Global Policy Forum. Disponible en:
<https://www.globalpolicy.org/security-council/40406-ngos-and-the-security-council.html>

League of Nations (1919). *Covenant of the League of Nations*. Disponible en:
<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=3dd8b9854>

Meidinger, E. (2001). Law Making by Global Civil Society: The Forest Certification Prototype, *Baldy Center for Law and Social Policy*, State University of New York. Disponible en:
<http://web2.law.buffalo.edu/faculty/meidinger/scholarship/GCSEL.pdf>

Naciones Unidas (1987). *Our Common Future*. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland). Disponible en
<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Disponible en
<http://www.un.org/es/documents/charter/>

National Intelligence Council (2007). *Nonstate Actors: Impact on International Relations and Implications for the United States*. Disponible en
http://fas.org/irp/nic/nonstate_actors_2007.pdf

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Nuestra labor*. Recuperado el 20 de enero de 2015 de <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx>

Organización Internacional del Trabajo. *Constitución*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

Organización Internacional del Trabajo (1919). *Constitución*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations. *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance*. Disponible en www.un-ngls.org/orf/Final%20report%20-%20HLP.doc

Peters A. Koechlin L., y Fenner G. (2009), Non State Actors as Standard Setters: Framing the Issue in an Interdisciplinary Fashion, *Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law*, Heidelberg. Disponible en: https://ius.unibas.ch/uploads/publics/9591/20100219154311_4b7ea37fbba74.pdf

Ralph Bunche Institute of International Studies (2009). *The UN's Role in Global Governance*, UN Intellectual History Project, Briefing note no. 15. Disponible en: <http://www.unhistory.org/briefing/15GlobalGov.pdf>

Ramesh, T. (s.f). *The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges*. Diposible en: http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/GlobalGovernance/Thakur_GA_Thematic_Debate_on_UN_in_GG.pdf

UN Doc. A/59/354 (2004). Report of the Secretary General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. Disponible en:

[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/F77BEFE7DDC2FB88C1256F5C005D9679/\\$file/A-59-354.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/F77BEFE7DDC2FB88C1256F5C005D9679/$file/A-59-354.pdf)

UN Watch (2009). *Cuban GONGOs Dominate NGO Speaker's List*. Disponible en: <http://blog.unwatch.org/index.php/2009/06/10/cuban-gongos-dominate-ngos-speaker-list/>

UN Women. *World Conference on Women*. Disponible en <http://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.

Union of International Associations. *Yearbook of International Organizations*. Recuperado el 25 de mayo de 2015 de <http://www.uia.org/yearbook>

Willetts, P. (2013). *The Voice of Which People? Transnational Advocacy Networks and Governance Networks at the United Nations*. London City University Working Papers on Transnational Politics. Disponible en: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/VOICE.PDF>

Women's International League for Peace and Freedom. *History*. Recuperado el 18 de enero del 2015 de <http://wilpfus.org/story/history>