
EL CRECIENTE PAPEL DE LAS ONG EN LAS NACIONES UNIDAS: MÁS ALLÁ DEL ESTATUS CONSULTIVO

JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE*

RESUMEN

Las ONG no son actores nuevos en el sistema de Naciones Unidas. Desde que la organización fue creada ha existido un mecanismo para reconocer un estatus consultivo con el Comité Económico y Social. En este artículo, en primer lugar, analizaremos las normas que rigen las relaciones entre la ONU y las ONG. Posteriormente, constataremos que la gama de actividades en las que pueden involucrarse ha crecido considerablemente. A pesar del limitado alcance de los procedimientos formales, se ha producido un crecimiento considerable en la participación de las ONG en todo el sistema de Naciones Unidas.

ABSTRACT

The NGOs are not newly arrived players in the United Nations System. Indeed, a mechanism to recognize consultative status with the Economic and Social Council has existed since the organization was formed. First, in this article we will study the rules governing the relationship between the NGOs and the United Nations. Later, we confirm that the range of activities in which they can involve has grown considerably. Despite the limited scope of formal procedures, there has been a substan-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialidad Ciencias Políticas. Este artículo se incluye en el desarrollo de la investigación denominada "La labor de las ONG en el marco de las Naciones Unidas: ¿Hacia un sistema más justo y democrático?", financiada por el Programa de becas de estudios científicos y técnicos, en la disciplina de Desarrollo y Cooperación Internacional, de la Fundación Bilbao Bizkaia Kutxa.

tial growth in the involvement of NGOs throughout the United Nations System.

RÉSUMÉ

Les ONG ne sont pas des acteurs nouveaux dans le système des Nations Unies. Depuis la création de l'organisation il existe un mécanisme pour reconnaître un statut consultatif avec le Comité Economique et Social. Dans cet article, en premier lieu, nous analyserons les normes qui régissent les relations entre l'ONU et les ONG. Postérieurement, nous constaterons que la gamme d'activités dans lesquelles elles peuvent s'insérer a augmenté considérablement. Malgré la portée limitée des procédures formelles, il s'est produit un élargissement considérable dans la participation des ONG dans tout le système des Nations Unies.

Introducción

Los estudios que analizan la labor de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en el marco del sistema de Naciones Unidas se han desarrollado básicamente —aunque no en un número acorde a la relevancia del tema— a partir de los noventa. Esta situación se ha producido pese a que la relación entre las ONG y la Organización de las Naciones Unidas ha existido desde su creación, como demuestra el artículo 71 de la Carta, y se ha ido reforzando progresivamente desde la década de los setenta. De todas formas, hay que señalar que ha sido a partir de los noventa cuando dicho vínculo ha conocido un salto cuantitativo y cualitativo.

Este desinterés relativo a la hora de explicar un hecho tan interesante se explica fundamentalmente por el predominio de visiones estatocéntricas en las Relaciones Internacionales que, al considerar al estado como único actor relevante, tenía como consecuencia lógica la minusvaloración del papel de otros actores, como era el caso de las ONG¹. De todas formas, ya no podía obviarse durante más tiempo la necesidad del estudio de la relevancia del papel de

1. GOETZ, Anne Marie; O'BRIEN, Robert; SCHOLTE, Jan Aart & WILLIAMS, Marc: *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 12-17; TEIJO GARCÍA, Carlos: "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional", REVILLA BLANCO, Marisa (Ed.): *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, pp. 191-196 y 242-247.

las organizaciones no gubernamentales para una mejor comprensión de la sociedad internacional.

Este artículo se inscribe dentro de una investigación más amplia en la que analizaremos la labor de las ONG en el marco de las Naciones Unidas, prestando una especial atención a si la creciente relación de las organizaciones no gubernamentales con la ONU nos conducirá al surgimiento de un orden internacional más justo y democrático. Para este objetivo más amplio, resultaría necesario, entre otras cosas, realizar un análisis crítico del controvertido concepto de sociedad civil global y, por supuesto, abordar la no menos espinosa cuestión de la legitimidad y representatividad de las ONG. Cabe destacar que la Carta de las Naciones Unidas, como en bastantes ocasiones señala la retórica habitual de las organizaciones no gubernamentales, empieza con un “Nosotros los pueblos” y no con un “Nosotros los estados”².

Aún reconociendo la enorme importancia de estas cuestiones, en este artículo hemos preferido centrarnos en el estudio de la relación ONG/ONU como un paso previo para que, posteriormente, podamos abordar el objetivo más ambicioso de nuestra investigación. Como punto de partida analizaremos los mecanismos formales actualmente en vigor previstos para la participación de las ONG en el sistema de Naciones Unidas. Éste es, sin duda, un paso previo necesario pero por sí solo resulta insuficiente, por lo que en el siguiente apartado constataremos cómo la relevancia de la labor de las organizaciones no gubernamentales en la ONU ha ido más allá de lo previsto en dichos instrumentos formales.

Mecanismos formales para la participación de las ONG en la ONU

La incidencia de las ONG en la política internacional no es, desde luego, un fenómeno nuevo. En este sentido, cabe destacar que ya jugaron un papel relevante en la Conferencia de San Francisco que culminó con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas. Su labor culminó no sólo en la aparición

2. En este contexto, Marina Ottaway señala que el Foro del Milenio —además del dato significativo de su uso del “Nosotros los pueblos” como eslogan en todos sus documentos—, como proyecto de ONG, buscó maximizar el papel de este tipo de organizaciones, excluyendo a otras. La lista incluida presentó una amplia gama de ONG más que una extensa variedad de gente representada. Con bastante ironía, esta autora señala lo siguiente: “It is not obvious how this list translates into representation for “We, the peoples” rather than “We, the organizations”. OTTAWAY, Marina: “Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business”, *Global Governance*, Vol. 7, No. 3, July-Sept., 2001, p. 279.

del artículo 71 sino que también contribuyó a ampliar el abanico de temas de los que se ocupa la ONU, hasta llegar a ámbitos tales como la educación, la cultura, los aspectos sociales en sentido amplio y, sobre todo, los derechos humanos³. El citado artículo 71 ofrecía la base para el desarrollo de una relación jurídico-formal entre las ONG y el Consejo Económico y Social:

El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Podrán hacerse dichos arreglos con organizaciones internacionales y, si a ello hubiere lugar, con organizaciones nacionales, previa consulta con el respectivo Miembro de las Naciones Unidas.

En sí mismo, como puede apreciarse, el artículo 71 no proporcionaba demasiadas pistas sobre cómo se iban a desarrollar estos arreglos. Los mecanismos concretos fueron establecidos por medio de sucesivas resoluciones del Consejo Económico y Social. El gran aumento de la relación entre las ONG y la ONU desde los setenta⁴ y, muy especialmente, en la primera mitad de la década de los noventa, hizo necesaria una reforma que respondiera lo mejor posible a esta nueva situación. En este contexto se aprobó el 25 de julio de 1996 la Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social que rige actualmente el estatus consultivo de las ONG en dicha institución de Naciones Unidas. En esta resolución se establecen tres categorías de estatus consultivo:

- El estatus consultivo general: Para ONG que tratan la mayoría de los temas de los que se ocupa el Consejo Económico y Social y sus organismos subsidiarios, y que pueden realizar contribuciones sustantivas y sostenidas al logro de los objetivos de las Naciones Unidas.
- El estatus consultivo especial: Para ONG que tienen una competencia especial en tan sólo unos pocos ámbitos de actividad cubiertos por el Consejo Económico y Social y sus organizaciones subsidiarias.
- La lista: Para ONG que no tienen el estatus consultivo general o especial, pero que se considera que pueden realizar contribuciones útiles y ocasionales dentro de su competencia al trabajo del Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios u otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas.

3. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: "Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions", *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995, pp. 379-380.

4. En este contexto cabe entender la creación en 1975 de un Servicio de Enlace de Organizaciones no Gubernamentales que tiene como objeto promover las relaciones dinámicas de la ONU con las ONG.

En conjunto, la Resolución reconoce una serie de derechos a las ONG, según en la categoría en que se encuentren, en asuntos tales como el conocimiento de la agenda provisional, la asistencia a las reuniones, la presentación de informes escritos, o las presentaciones orales en las reuniones. Este procedimiento de consulta se define para el Consejo Económico y Social, para sus Comisiones y otras organizaciones subsidiarias, sus Comités ad hoc y, por último, otorga una serie de derechos con respecto a la participación de las ONG en las conferencias internacionales, incluido su proceso preparatorio, organizadas por las Naciones Unidas.

En la actualidad, alrededor de 2.300 ONG cuentan con estatus consultivo. Cabe destacar que una gran mayoría lo consiguieron a partir de los noventa, lo que no deja de ser un reflejo de lo intensa que se volvió esta relación en esa década. De todas formas, llama la atención que de las 131 ONG que hoy en día disfrutan de un estatus consultivo general, ninguna tenga su sede central en España. Sin embargo, en el otro lado de la balanza nos encontramos con unas cifras de participación algo más lógicas cuando hablamos de las organizaciones de categoría especial, con más de veinte ONG (de las casi 1.200 que gozan de dicho estatus) con sede en España. Además de las bajas cifras, siempre si hablamos de ONG con sede central en España, llama la atención que prácticamente todas han alcanzado su estatus consultivo actual a partir de la década de los noventa⁵.

Uno de los aspectos más curiosos de la Resolución 1996/31 es que en la misma, así como en las anteriores, no se incluye una definición precisa de ONG. Sin embargo, la ONU sí se atreve a dar una breve definición y una descripción de sus funciones en documentos de carácter más divulgativo:

Una organización no gubernamental es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar a implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud.”⁶

5. Se puede conseguir un listado de ONG con status consultivo con el Consejo Económico y Social en la siguiente dirección de internet: http://www.un.org/esa/coordination/ngo/special_page.htm. Para conseguir más información sobre estas ONG, ver la siguiente base de datos: http://www.unog.ch/ess_mission_services/ngo/ngosearch.asp.

6. Definición incluida en el apartado “¿Qué es una ONG?” del documento “Las ONG y el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas: Algunas preguntas y respuestas”. Disponible en la siguiente dirección en internet: <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm>

La consecución de una definición comúnmente aceptada de ONG es una tarea extremadamente difícil. Su misma denominación, organización no gubernamental, con su formulación negativa, no ayuda a conseguir dicha definición⁷. Esta naturaleza negativa del término puede interpretarse simplemente como una manera de resaltar la naturaleza no estatal de las ONG⁸, o bien, de manera más preocupante, puede llevar a definirse como actor en términos contrarios al poder público y ser un agente favorecedor de reformas neoliberales⁹.

En general, pese a las distintas visiones existentes sobre el significado del concepto ONG, una serie de características se suelen repetir en casi todas. Entre ellas cabe destacar las siguientes: i) organizaciones reconocidas legalmente en el país ii) autonomía, por lo menos a nivel institucional, con respecto a las administraciones iii) sin ánimo de lucro iv) valores asociativos y organización participativa v) participación del voluntariado pero también suele contar con profesionales contratados.

En la primera parte de la Resolución 1996/31 —artículos 1 a 17 incluidos— se establecen los principios que deben ser cumplidos para el establecimiento de la relación consultiva, pero no establece, como hemos señalado anteriormente, una definición concreta de ONG. Sin embargo, sí aborda la delicada cuestión de la garantía del carácter democrático de las ONG: sus objetivos y propósitos deberán estar conformes al espíritu, propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas (artículo 2); tendrán una sede establecida, con un director ejecutivo y un estatuto de carácter democrático (artículo 10); una naturaleza representativa y mecanismos adecuados de responsabilidad para sus miembros, lo que permitirá un control efectivo sobre sus políticas y acciones a través del ejercicio del derecho al voto u otros procesos de toma de decisiones transparentes y apropiados (artículo 12); y por último, señala que los recursos básicos deberán provenir en su parte principal de contribuciones de las filiales nacionales u otros componentes o de individuos pertenecientes a la ONG, además de la espinosa cuestión de la transparencia con respecto al origen y la cantidad de las donaciones externas (artículo 13).

En el contexto de este último artículo de la Resolución, se hace referencia a la delicada cuestión de la relación de las ONG, en teoría autónomas, con los poderes —y fondos— públicos. De todas formas, tampoco se involucran en

7. BRETT, Rachel: "The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations", *Political Studies*, XLIII, 1995, p. 96.

8. TEJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 175-176.

9. REVILLA BLANCO, Marisa: "Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política", REVILLA BLANCO, Marisa (Ed.): *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid, 2002, p. 20.

exceso en un tema tan polémico en la medida en que no les interesa limitar en demasía el acceso al estatus consultivo. Así, por ejemplo, en el artículo 12 de la Resolución se afirma que una organización que acepte que se designen algunos representantes nombrados por los gobiernos puede ser considerada como ONG, a efectos de poder conseguir el estatus consultivo, siempre que este hecho no interfiera en la libre expresión de puntos de vista en la organización.

A la hora de juzgar cuestiones tan espinosas, el Comité sobre ONG del Consejo Económico y Social juega un papel clave. En efecto, dicho Comité se ocupa, entre otras funciones (artículos 60 a 63 de la Resolución ambos incluidos), del estudio de las solicitudes para conseguir un estatus consultivo —o en su caso la reclasificación en otra categoría— presentado por las ONG. También analiza los informes presentados cada cuatro años por las ONG de categoría general y especial sobre sus actividades en apoyo a la labor de la ONU y puede recomendar, en base a dicho informe, la reclasificación de una ONG. Este Comité está compuesto por 19 miembros nombrados por el Consejo, sobre la base de una representación geográfica equitativa, y se trabaja por consenso.

La labor de este Comité ha merecido opiniones diversas a la hora de abordar un tema tan decisivo como el grado de exclusión por motivos políticos. Algunos autores destacan que muy pocas ONG son rechazadas¹⁰, pero la amenaza de suspensión o retirada existe y es un factor que, al menos potencialmente, puede favorecer una cierta autocensura en su labor¹¹. De todas formas, la unanimidad que puede retrasar e incluso impedir la entrada por motivos políticos, funciona también como un paradójico mecanismo de protección para las ONG que ya disfrutan del estatus consultivo en la medida en que la suspensión o retirada del mismo también se tiene que aprobar por unanimidad, y resulta bastante probable encontrar un país que se oponga a una medida tan drástica, evitando de este modo que se lleve a la práctica¹².

De todas formas, el debate sobre temas tales como el carácter democrático de las ONG o su independencia de los poderes públicos resultan extremadamente complejos y delicados. Hasta qué punto las ONG con estatus consultivo cumplen

10. En este sentido, Peter Willetts señala que la hostilidad de gobiernos nacionales puede llevar a desafiar e incluso demorar la inclusión de algunas ONG, sobre todo por cuestiones relativas al activismo en temas de derechos humanos, pero señala que pocas no son aceptadas. WILLETTS, Peter: "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN", *Global Governance*, Vol. 6, Apr.-June, 2000, pp. 192-193.

11. BEIGBEDER, Yves: *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, pp. 35-36.

12. *Ibid.*, p. 36.

con los principios democráticos exigidos en la Resolución 1996/31 es un tema extremadamente problemático, sobre todo si tenemos en cuenta que esas exigencias no se plantean a los Estados miembros, no sólo como condición previa al ingreso sino también como requisito para seguir perteneciendo a la ONU. Sin duda, sería deseable, como ocurre en la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la existencia de una cláusula democrática que permita suspender algunos derechos e incluso expulsar a un Estado por incumplir sistemáticamente los derechos humanos¹³. El problema reside en juzgar cuándo se considera que un Estado los vulnera sistemáticamente. Según se ponga un estándar más o menos alto, o se juzgue con mayor o menor severidad, bastantes Estados habitualmente considerados democráticos pueden quedar en evidencia.

Por todo ello, en el sistema de Naciones Unidas existe un incentivo notable a tratar con flexibilidad la exigencia de cumplimiento de requisitos democráticos mínimos. El plantearse con más o menos seriedad un debate sobre cuestiones relativas a la democracia —abordando, por ejemplo, hasta que punto puede una ONG actuar libremente en un Estado claramente antidemocrático— puede volverse contraproducente para sus promotores en otro contexto político. Un buen ejemplo lo tenemos en la problemática situación creada para las ONG con estatus consultivo con la exclusión de España del sistema de Naciones Unidas a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta:

When the UN was formed, Spain, as a fascist country, was excluded from the UN membership even though it had not fought with the Axis powers. This policy split over into differences in attitudes to NGOs having relations with Spain. In October 1946 ECOSOC granted Category A status to the International Chamber of Commerce, even though it had a Spanish branch and one of its vice-presidents was Spanish. This led to a general decision in March 1947 that NGOs with Spanish members could be accepted if the individual members were not organised into a Spanish branch, if the branch was independent of the Franco government or if the branch was inactive. Some international NGOs complied and expelled their Spanish branches, but the International Bar Association and a few others lost their Category B status because they failed to do so. When the General Assembly lifted its diplomatic boycott of Spain in November 1950, ECOSOC followed suit and in March 1951 lifted the ban on NGOs with branches in Spain¹⁴.

13. Sobre la importancia de esta reforma introducida en el Tratado de Ámsterdam y el caso austriaco, ver ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 223-224 y 272-274.

14. WILLETTS, Peter: "Consultative Status for NGOs at the United Nations", WILLETTS, Peter (Ed.): *"The Conscience of the World". The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, Hurst & Co., London, 1996, p. 34.

Por último, destacar que la mayoría de los organismos y programas integrados dentro del sistema de Naciones Unidas han establecido una gran variedad de mecanismos, más o menos diferenciados, para colaborar con las ONG. En definitiva, muchos organismos especializados han reconocido como entidades consultivas a organizaciones no gubernamentales que, por sus objetivos y actividades, guardan una relación estrecha con el mandato de dichos organismos especializados¹⁵. Por razones de espacio, tan sólo citaremos un caso especialmente interesante, el del Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (UNAIDS), en la medida que se trata del primer programa de la ONU en el que representantes de ONG participan en su órgano rector, la Junta de Coordinación del Programa, en calidad de miembros de pleno derecho y no como observadores.

Más allá de los mecanismos formales de participación: Avances en la labor de las ONG en las Naciones Unidas

Las ONG han buscado durante mucho tiempo ampliar el alcance de los mecanismos de participación formal en el Sistema de Naciones hasta llegar a instituciones como el Consejo de Seguridad y, sobre todo, a la Asamblea General. Esto no quiere decir que no haya existido una relación con ambas instituciones, principalmente, aunque no exclusivamente, a través de canales informales¹⁶. En el último proceso de reforma que culminó con la Resolución 1996/31, las ONG no consiguieron su pretendido acceso formal a la Asamblea General, pese a la existencia de precedentes tan interesantes como el de tres organizaciones no gubernamentales —si bien es cierto que muy particulares— que adquirieron un estatus de observador en la Asamblea General a través de distintas resoluciones aprobadas por dicha institución: El Comité Internacional de la Cruz Roja (Resolución 45/6 de 16 de octubre de 1990), la Soberana Orden Militar de Malta (Resolución 48/265 de 24 de agosto de 1994) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Resolución 49/2 de 27 de octubre de 1994).

Por otro lado, el Departamento de Información Pública (DIP) de las Naciones Unidas y las ONG también colaboran de forma muy intensa. Básicamente, esta relación permite que las ONG asociadas al DIP tengan acceso y difundan

15. Existe un interesante repaso de los distintos mecanismos existentes en el Informe del Secretario General “Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de Naciones” (A/53/170), de 10 de julio de 1998, pp. 5-9.

16. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: *Op. cit.*, p. 158; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 209-210.

información sobre los asuntos de los que se ocupa la ONU y posibiliten que el público comprenda mejor los objetivos de las Naciones Unidas. En la actualidad más de 1.400 ONG están asociadas al DIP, de las cuales 25 son españolas¹⁷.

La creciente interrelación entre las ONG y la ONU se enmarca dentro de un proceso en el que se está pasando de una relación “consultiva” meramente formal a otra más amplia, definida en bastantes ocasiones con una palabra mágica de uso creciente en toda organización internacional que se precie: “asociación”. La necesidad de un mayor contacto con la sociedad civil, encarnada en opinión de la mayoría de las organizaciones internacionales en las ONG, parece ser, o por lo menos así lo creen sus dirigentes y asesores, la receta milagrosa que resuelve sus problemas de legitimidad o más bien, de forma más realista, reduce la oposición a sus actividades. En definitiva, la ONU necesita garantizar una mayor participación de la sociedad civil y las ONG, que son consideradas su encarnación natural, para afrontar sus problemas de legitimidad política¹⁸. Sin embargo, no debemos olvidar que una relación muy estrecha con las Naciones Unidas puede comprometer la imagen y legitimidad de una ONG, sobre todo si recibe financiación de dicha organización¹⁹.

Sin embargo, los problemas de legitimidad de las Naciones Unidas no han sido el único factor que explica su creciente relación las ONG. La cooperación con las organizaciones no gubernamentales les permite aprovechar, entre otras, su dimensión de proveedoras de servicios, sobre la base de un contrato, y resulta un elemento fundamental para explicar la creciente implicación de las ONG en los programas y acciones de la ONU²⁰.

Las consideraciones de eficacia y ahorro económico, mejora de la legitimidad y la visibilidad de las Naciones Unidas, junto con la visión de las ONG como fuente de información fiable y de conocimiento experto, influyen considerablemente

17. Para más información, ver el directorio de las ONG asociadas con el DPI: <http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/ngodir.htm>

18. WAHL, Peter: “Tendencias globales y sociedad civil internacional ¿Una organización de la política mundial?”, *Nueva Sociedad*, nº 149, mayo-junio, 1997, p. 48.

19. Las ONG, tal y como han señalado Noé Cornago y Felipe González, se enfrentan a una situación paradójica a la hora de conseguir los recursos necesarios. Si no quieren perder legitimidad por su dependencia de los fondos públicos o privados y no quieren situarse en una situación relativamente marginal, deben competir con otras ONG en el mercado y adoptar pautas cada vez más profesionalizadas. Por un lado, las otras ONG son competidoras pero, por otro lado, también tienen un incentivo claro para cooperar entre ellas para mejorar su situación e influencia en el “sector”. CORNAGO, Noé y GONZÁLEZ, Felipe: “Cooperación y conflicto entre ONG: estructura, intereses y confianza”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 11, otoño/invierno, 2003, p. 97.

20. GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G.: “Devolving responsibilities: a framework for analysing NGOs and services”, *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 443-455.

en el fomento de una colaboración más profunda. Un ejemplo muy ilustrativo lo tenemos en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. La ONU no puede permitirse contratar un experto que conozca las peculiaridades del caso de cada pueblo. Por todo ello, la cooperación con las ONG y movimientos indígenas, además de mejorar considerablemente su imagen ante la opinión pública, les ofrece un conocimiento de la situación más digno de confianza sin castigar más, mediante la contratación de expertos, las delicadas arcas de la ONU²¹.

Además, la acción de las ONG en el marco de la ONU no se ha limitado a los ámbitos que se consideraban más propios para su acción; esto es, los temas medioambientales, la cooperación al desarrollo y las cuestiones sociales en general. Así, se implican de forma creciente en asuntos cada vez más conectados con la seguridad que, durante mucho tiempo, se consideraban cerrados a su intervención. Este es el caso de su controvertida participación en los programas de ayuda humanitaria y de emergencia²².

En este artículo, por limitaciones de espacio, no podemos realizar un análisis sistemático —en todos los casos, programas y organismos del sistema— de cómo se ha profundizado la interrelación entre la ONU y las ONG, yendo más allá de lo previsto en los mecanismos formales. Por todo ello, en este apartado hemos optado por centrarnos en dos aspectos a nuestro juicio fundamentales: el papel de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas y su incidencia sobre el ordenamiento jurídico internacional.

Su participación en las conferencias mundiales organizadas por la ONU

La participación de las ONG en las conferencias internacionales y en su proceso preparatorio es ya un hecho plenamente consolidado, hasta el punto de que ya resulta imposible concebirlas sin su colaboración. Además, el alcance de la cooperación entre ambas ha ido más allá de lo establecido en los mecanismos formales. Así, la conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente de 1972 supuso, en su época, un hito en lo relativo a la participación de las ONG en las conferencias mundiales y, desde luego, en este caso y en otros posteriores fue mucho más allá de lo que resultaba previsible visto lo poco detallada

21. PASSY, Florence: "Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples", DELLA PORTA, Donatella; KRIESI, Hanspeter & RUCHT, Dieter (Eds.): *Social Movements in a Globalizing World*, Macmillan, St. Martin's Press, London and New York, 1999, pp. 154-155.

22. DUFFIELD, Mark: "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 527-542; SMITH, Edwin M. & WEISS, Thomas G.: "UN task-sharing: towards or away from global governance?", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 595-619.

que estaba la participación de las ONG con estatus consultivo en las conferencias mundiales organizadas por la ONU en la Resolución que regulaba el estatus consultivo de las organizaciones no gubernamentales (apenas un artículo y no muy desarrollado) antes de la entrada en vigor de la Resolución 1996/31.

Esta situación contrasta con lo que ocurre actualmente con la Resolución 1996/31, en la que las posibilidades de participación formal de las ONG (artículos 41 al 54 ambos incluidos), tanto en las conferencias como en su proceso de preparación, son mucho mayores que las previstas en la Resolución anterior. Los cambios producidos suponen un reconocimiento considerable —y en este sentido una consolidación— de los avances que se han ido produciendo en cuanto a la participación de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por la ONU desde los setenta hasta mediados de los noventa.

Esta experiencia ha cambiado la imagen que los funcionarios de Naciones Unidas tienen del papel de las organizaciones no gubernamentales en las conferencias mundiales y, en la actualidad, son plenamente conscientes de que atraer su atención es un factor relevante a la hora de evaluar el éxito del evento. La misma ONU ha señalado que las ONG que participan en las conferencias proporcionan: i) Información y conocimientos técnicos sobre las cuestiones en examen; ii) Vínculos entre las deliberaciones nacionales e internacionales sobre las cuestiones examinadas, promoviendo, así, la transparencia del proceso y la gestión responsable de los agentes que participan en él; iii) Un público interesado e informado, en el plano internacional, a los efectos de la aplicación y el seguimiento de las conclusiones de las conferencias²³.

Un aspecto clave para el análisis del papel de las ONG en las conferencias mundiales organizadas por Naciones Unidas es el desarrollo, tras la conferencia de Estocolmo de 1972 antes citada, de conferencias y foros paralelos. En muchas ocasiones, en estos foros alternativos, además de contar con una participación más numerosa, se suelen plantear propuestas más atrevidas e interesantes, atrayendo de este modo la atención de los medios de comunicación.

Por otro lado, la participación de las ONG tiene para éstas consecuencias que trascienden el proceso de preparación y el desarrollo de la conferencia. Así, este tipo de eventos, fundamentalmente a través del foro paralelo, han

23. A/53/170, p. 16.

permitido el trabajo en red de las organizaciones no gubernamentales. Dicha colaboración ha trascendido en bastantes ocasiones el tema puntual de la conferencia²⁴. Sin duda, las nuevas tecnologías de la información, fundamentalmente internet y el correo electrónico, han jugado un papel clave en la creciente relevancia de la acción de las ONG en el contexto internacional. Las nuevas tecnologías, como factor clave en la dimensión comunicativa de la globalización²⁵, facilitan la superación de las barreras físicas, incluidas las fronteras estatales, y permite relacionarse a gentes de distintos países que pueden organizarse, reflexionar y trabajar en común en base a valores y objetivos comunes.

La labor de las ONG no se limita a las grandes conferencias de gran impacto mediático y que concitan la atención del público. Las dos conferencias más relevantes de los noventa —la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995— concitaron una gran atención, participaron numerosas ONG —tanto en el foro oficial como en el alternativo— y consiguieron un considerable seguimiento mediático. Sin embargo, existen otras conferencias, con una relevante participación de ONG con un mayor componente técnico, que no atraen la atención de los medios de comunicación, sin que esto signifique que los asuntos tratados no sean políticamente importantes. Este es el caso, por ejemplo, de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre la Explotación de los Usos Pacíficos del Espacio Exterior de 1999²⁶.

La incidencia de las ONG en el ordenamiento jurídico internacional

Posiblemente, uno de los aspectos más llamativos de la relación de las ONG con las Naciones Unidas lo tenemos en su participación en la preparación, aprobación e incluso en la implementación de tratados y convenios internacionales. Las ONG son especialmente útiles para conseguir que cada vez más ciudadanos conozcan los compromisos adquiridos, incluidos tratados y convenios internacionales, en el marco de las Naciones Unidas, facilitando de este modo su cumplimiento.

24. CLARK, Ann Marie; FRIEDMAN, Elisabeth J. & HOCHSTETLER, Kathryn: "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women", *World Politics*, Vol. 51, No. 1, October, 1998, pp. 19-20; KECK, Margaret E. & SIKKINK, Kathryn: *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1998, pp. 122-124

25. FERRERO, Mariano y FILIBI, Igor: "Una propuesta para la comprensión de la actual sociedad mundial: rescatando la unidad y la diversidad como dialéctica teórica-práctica", *Inguruak*, n° 30, septiembre, 2001, pp. 107-108.

26. TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, p. 212.

De todas formas, la relevancia de su papel varía según los casos. Las ONG prestan una mayor atención a los tratados y convenios que se ocupan de temas relacionados fundamentalmente con el desarrollo y los derechos humanos²⁷. Si la capacidad de influencia de las ONG, ya sea en una negociación o para que un gobierno cumpla lo firmado, depende en gran medida de la posibilidad de atraer a la opinión pública, no resulta extraño que su importancia sea mayor en estos casos, aunque esto no quiere decir que su papel sea nulo en ámbitos más técnicos y con menos gancho.

Con el propósito de mejorar su capacidad de influencia en las negociaciones internacionales, en ocasiones, las ONG han conseguido disfrutar de un lugar “oficial” en la mesa. En efecto, en ciertos casos alguna ONG —debido a las dificultades económicas que plantea para los estados pequeños enviar emisarios a todas las negociaciones— ha conseguido que algún país le ceda efectivamente su representación. Este fue el caso, por ejemplo, de Nauru al ceder su puesto a dos ecologistas estadounidenses en los debates de la London Dumping Convention²⁸.

Ya hemos señalado anteriormente que la relevancia del papel de las ONG varía en cada caso, existiendo algunos ejemplos en los que su incidencia es particularmente importante. Este es el caso, sin duda, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, el Grupo de ONG realizó una labor de enorme importancia en su proceso de redacción²⁹, hasta el punto que se ha afirmado que su huella “se puede encontrar casi en cada artículo”³⁰. En lo que respecta a la implementación de la Convención, las ONG también están jugando un papel destacado³¹.

Por último, las ONG pueden desempeñar un rol clave para que se tome la decisión de crear normas jurídicas. Posiblemente el ejemplo más destacado lo encontramos en la campaña internacional para prohibir las minas terrestres antipersonales en la que participaron muchas ONG, que jugó un papel muy destacado en la aprobación del Convenio de prohibición de las

27. ALGER, Chadwick, F.: “Strengthening Relations between NGOs and the UN System: Towards a Research Agenda”, *Global Society*, Vol. 13, No. 4, October, 1999, pp. 399-400; RITCHIE, Cyril: “Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO policy and operational coalitions”, *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1995, pp. 520-521; TEJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 216-219.

28. SPIRO, Peter J.: “New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions”, *The Washington Quarterly*, Vol. 18, No. 1, Winter, 1995, p. 50.

29. OESTREICH, Joel E.: “UNICEF and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child”, *Global Governance*, Vol. 4, No. 2, Apr.-June, 1998, p. 185; TEJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 216-217.

30. Citado en BRETT, Rachel: *Op. cit.*, p. 101

31. BRETT, Rachel: *Op. cit.*, pp. 102-103; RITCHIE, Cyril: *Op. cit.*, p. 521.

minas terrestres antipersonales, firmado en Ottawa en 1997³². La relevancia de la actuación de las organizaciones no gubernamentales en este proceso fue reconocida por la concesión ese mismo año del Premio Nóbel de la Paz.

Conclusiones

A la hora de analizar el papel de las ONG en el marco de las Naciones Unidas, no cabe duda de que su incidencia ha ido más allá de lo establecido en los mecanismos de colaboración. El estudio de los instrumentos formales de cooperación —ya sea con el Consejo Económico y Social o ya sean los distintos mecanismos establecidos con otros fondos, organismos y programas de la ONU— nos da una visión útil pero limitada del alcance de dicha cooperación. Dicha relación se ha profundizado tanto que la acción de las ONG ha trascendido los temas considerados más naturales para su acción —medio ambiente, desarrollo y cuestiones sociales en general— hasta el punto de intervenir cada vez más en asuntos en principio vedados para su acción, como eran fundamentalmente los relativos a la seguridad.

La creciente implicación de las ONG en cada vez más aspectos de la vida y el funcionamiento de la ONU no sólo se explica como un medio para aliviar los problemas de legitimidad de las Naciones Unidas. Las ONG, además de proporcionar en ocasiones un conocimiento experto que sería demasiado caro de obtener por medio de la contratación de personal, pueden actuar como proveedores de servicios, mediante contrato, para la ONU. La importancia de la actividad de las ONG en el marco de la ONU se observa claramente en el caso de las conferencias mundiales. Ya sea en las más importantes y de mayor impacto mediático como en las más técnicas, las organizaciones no gubernamentales juegan un papel decisivo en el éxito o fracaso de las mismas que trasciende lo previsto en los mecanismos de participación formales. Asimismo, su papel en la preparación, aprobación e implementación de acuerdos y tratados internacionales es una muestra todavía más clara de la profundidad de la relación ONG-ONU. Los casos de la Convención de los Derechos del Niño y el papel de la campaña para prohibir las minas antipersonales, que culminó con el Convenio de Ottawa, son dos ejemplos notorios de la importancia de las organizaciones no gubernamentales en estos temas.

32. MINGST, Karen & WARKENTIN, Craig: "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web", *Global Governance*, Vol. 6, No. 2, Apr.-June, 2000, pp. 246-251; TEIJO GARCÍA, Carlos: *Op. cit.*, pp. 217-218.

En definitiva, las relaciones entre las ONG y la ONU ya han alcanzado un muy importante grado de desarrollo y todas las previsiones apuntan a que dicho vínculo se reforzará todavía más en el futuro. La cuestión fundamental, a corto y medio plazo, reside en saber si esta relación nos va acercar al surgimiento de un orden internacional más justo y democrático o si, por el contrario, se limitará a legitimar con ligeros retoques una situación injusta. La construcción de una democracia, superando el marco tradicional del estado, a escala global resulta un reto apasionante. Sin duda, las ONG deben jugar un papel muy relevante en este proceso, aunque deben evitar caer en la tentación de convertirse en “nuestra voz” —en nuestros representantes sin haber sido elegidos— ante los poderosos. El riesgo de convertir el lema “nosotros los pueblos” en un “nosotras las organizaciones” es demasiado grande.