

LAS ONG EN LA DIPLOMACIA INTERNACIONAL. EL ENCUENTRO DE DOS MUNDOS

Por Alicia Kerber Palma*

"Tan mala como la impunidad es la intolerancia. Lo que necesitamos para asegurar nuestro futuro es moderación, es decir, prudencia. La prudencia, natural enemiga de los extremos es el puente de tránsito entre el autoritarismo y la democracia".

Octavio Paz

En los últimos años, la sociedad civil se ha convertido en un importante factor en la toma de decisiones tanto a nivel nacional como internacional, en donde su participación ya no es de manera indirecta o en antesalas o mesas de negociación menores, sino que su presencia ha permitido en ocasiones modificar las acciones de no pocos gobiernos

En la actualidad no existe dependencia oficial o foro internacional que no tenga en su entorno a alguna organización no gubernamental (ONG), por lo que los mecanismos de interlocución que se han utilizado para dialogar con ellas van desde su inclusión como parte de las delegaciones, hasta la intención de contenerlas con mayores o menores asignaciones.

Pero ¿qué son en realidad las ONG?, ¿cuales son sus objetivos?, ¿como han podido incorporarse al escenario internacional?, en ¿qué basan su credibilidad?

Como profesional del Derecho Internacional, he podido constatar que la apreciación de las ONG depende en gran medida del tema, y de la conveniencia que en su momento un gobierno quiera otorgarle a éste.

De igual manera, mi incursión profesional en el mundo de la diplomacia me permitió asomarme al mundo de la sociedad civil organizada, y apreciar su transformación, desde ser consideradas como enemigas del Estado a quienes debía de obstruírseles el acceso a cualquier tipo de información, hasta verlas convertirse en elementos indispensables de las mesas de discusión en foros internacionales.

* Lic. en Derecho por la Universidad Ibero Americana, Doctorante en Derecho Internacional por la Universidad Nacional Autónoma de México, y miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1991.

En este sentido me permitiría afirmar que el momento cumbre de las ONG para México, vino de la mano del movimiento zapatista, quien aprovechando los avances tecnológicos e informáticos, logró introducirse en las redes de comunicación de las organizaciones civiles internacionales, inundando al mundo con información diaria en tiempo real, y obligando al gobierno a replantear su posición con respecto a ellas, y a establecer nuevos caminos para la comunicación y negociación internacional.

A nadie escapa el peso político que a nivel internacional adquirió la activa participación de la organización *Por una Corte Penal Internacional*, cuyo trabajo tenaz coadyuvó a que el gobierno mexicano ratificara el Estatuto de Roma, reconociendo así la jurisdicción de un tribunal internacional en casos de crímenes de lesa humanidad, o el impacto político y jurídico que en su momento tuvo la ausencia de una calidad o característica migratoria para que ONG de derechos humanos pudieran tener acceso a territorio mexicano durante el proceso de negociación con el EZLN.

No obstante lo anterior, es precisamente esta coyuntura histórica, la que también nos permitiría apreciar la otra cara de las ONG, me refiero a aquellas que aprovechando las circunstancias, emergieron al mundo con la única intención de encontrar un espacio desde el cual obtener recursos y protagonismo, afectando la imagen de aquellas realmente comprometidas con objetivos concretos por los cuales luchan sin ánimo de lucro y en ocasiones poniendo en riesgo la integridad física de sus miembros.

Que son las ONG?

Varios son los términos que se han utilizado para referirse a las organizaciones que no son ni gubernamentales ni empresariales. Hay definiciones de tipo negativo como la de organizaciones no gubernamentales (la mas usada actualmente) o la de organizaciones no lucrativas. El problema con estos términos es que nos dicen lo que estas entidades no son, sin definir lo que sí son.

Desde nuestro particular punto de vista, y para una mayor comprensión del tema, pudiéramos referirnos a ellas simplemente como "organizaciones de la sociedad civil" (OSC), entendiendo con ello que no tratan de alcanzar el poder, (como es el caso de los partidos políticos que, a diferencia de los sindicatos y las cámaras, poseen intereses y actividades que van más allá de las

de sus miembros), y que reciben un alto porcentaje de ingresos de fuentes extranjeras.

Siendo un término tan amplio incluye temas de corte económico, político y social, así como a organizaciones diversas: de consumidores, de deudores, de observadores electorales, de derechos humanos, de desarrollo ciudadano, etc.

La mayor parte de las OSC surgen alrededor de objetivos de la sociedad civil y, en general, cubren los espacios en los que la acción del Estado se encuentra ausente, o en aquellos en donde no ha tenido la capacidad para dar respuesta inmediata a los reclamos de la ciudadanía.

En el ámbito internacional, y frente a este nuevo escenario que se consolida año con año, la diplomacia internacional se ve obligada a transformarse y a dejar de ser exclusiva de los Estados. Así las cosas, los organismos internacionales comienzan a rebasar la comunicación exclusiva con las Naciones, y a establecer contacto directo con los individuos del mundo, a través de las ONG y de sus redes de comunicación, superando así los límites establecidos dentro de sus mandatos que les prohibían incidir de forma directa en temas que, de otra forma, serían considerados de absoluto dominio interno y que, bajo el principio de no intervención, sería imposible abordar.

Por otra parte, ante la carencia de especialistas en todas los temas y subtemas tratados en los diferentes foros e instrumentos jurídicos internacionales así como a la escasez de recursos de los Estados para participar en las innumerables reuniones internacionales, las ONG empiezan a aparecer convertidas en asesores y centros de distribución de información para algunas naciones llegando incluso a realizar actividades de mediación entre las partes.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, su consolidación como factores de influencia en la negociación internacional se manifiesta con toda su fuerza durante la Conferencia de Río de Janeiro en donde las ONG demostraron su capacidad para influir en la elaboración de instrumentos internacionales más allá de las expectativas gubernamentales y en donde su voz tuvo mayor resonancia que los pronunciamientos de los Estados

En el ámbito nacional, las ONG jugaron un papel protagónico durante el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (mejor conocido como

TLC), cuando, organizaciones pertenecientes a los tres países impidieron que las negociaciones se llevaran bajo el tradicional esquema de puertas cerradas y presionaron para que el TLC contemplara disposiciones en materia de salud, seguridad, contaminación transfronteriza, protección al consumidor, inmigración, migración laboral, trabajo de menores y agricultura sustentable, entre otros temas.

Fue precisamente en este foro donde la oposición generada por las ONG de los tres países durante 1991, llegó a poner en peligro el proceso de "fast track" por parte del Congreso Norteamericano logrando que, después de varios meses de resistencia, la administración Bush capitulara, abriendo el acuerdo a aspectos laborales y ambientales de especial preocupación.

Acciones como ésta, han cambiado para siempre, el mundo de la negociación internacional, el cual había sido considerado un bastión reservado para y por los Estados, llegándose actualmente a acuñar el término de "**diplomacia ciudadana.**"

La tecnología al servicio de la sociedad

Un elemento fundamental para el posicionamiento de las ONG lo representa la revolución tecnológica, la cual ha marcado la pauta para las nuevas formas de relación sociedad-gobierno, en donde los intereses comunes buscan llevar a cabo acciones que traspasen las fronteras, rompiendo así la concentración de información ejercida con anterioridad por el Estado y el poder que ésta le daba.

En este sentido, los Estados se ven enfrentados a la imposibilidad de insertarse dentro de esta nueva dinámica mundial, al tener que ajustarse a sus característicos patrones formales y jerarquizados que en nada compiten con las redes de comunicación libres de estructuras de las ONG, en donde los individuos pueden interactuar libremente en torno a diferentes temas y objetivos.

Un aspecto fundamental es el relativo a las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales nacionales con las del exterior. La existencia de las redes que las vinculan entre sí, a través de los medios más modernos de comunicación y la designación de los puntos focales, hacen que su relación sea muy fluida y eficiente.

Las organizaciones más antiguas, como las de derechos humanos (La Federación de Ligas de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, etcétera), fueron construyendo sus filiales en todo el mundo, perfeccionando sus modos de comunicación y sobre todo de apoyo a éstas.

Esta ayuda la encontramos por dos vías: la primera respaldando sus casos y sus propuestas, a través de la emisión de los informes en donde los datos son aportados por la ONG nacional. La otra, financiando su participación activa en foros nacionales y extranjeros y además en el sostenimiento de las estructuras básicas.

Ante esta situación, las ONG han desarrollado relaciones con múltiples asociaciones del exterior, cada una con su propio lenguaje, sus redes sus prioridades, sus logros y sus dificultades. Han aprendido a distinguirse entre ellas y a discutir entre ellas. Se han especializado en temas de mutuo interés y han competido por los fondos. Esto es, han creado su propia forma de interacción.

Los interlocutores de las ONG son los medios de comunicación, la sociedad civil y el Estado, pero son los primeros en donde radica su fortaleza para impulsar el cambio. Las grandes personalidades son también soporte importante y en concreto, podemos decir, que en la generalidad hay un apoyo social a priori ante las críticas o la acción negativa del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, y más bien forzados por las circunstancias que por voluntad política, la Organización de la Naciones Unidas (ONU) les cedió un espacio de participación directa, tanto en la Asamblea General como en las conferencias mundiales más importantes al otorgarles su reconocimiento oficial a través de la expedición de un *status consultivo* por parte del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y de forma más directa del Comité para las ONG, existiendo criterios para registrarlas y fijar el marco en que pueden efectuar sus actividades.

A nivel regional, el proceso para integrar a las ONG dentro de la Organización de los Estados Americanos, ha sido más lento ya que no es sino hasta 1998 cuando se comienzan a examinar las formas de incrementar el grado en que las Organizaciones No Gubernamentales podrían participar más estrechamente en las actividades de la OEA, y después de intensas y agotadoras

negociaciones, se adoptan las *“Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”*, como una fórmula intermedia que sujeta dicha participación a requisitos y procedimientos orientados a preservar el carácter intergubernamental de la organización.

A nivel mundial existen miles de organizaciones civiles; solamente las reconocidas por las Naciones Unidas suman cerca de dos mil quinientas, mientras que en la Organización de Estados Americanos, se tiene un registro de aproximadamente cincuenta.

Sin embargo, y como lo mencionamos con anterioridad, existen ONG con obscuras intenciones, de allí que la sociedad también se haya pronunciado por contar con elementos que permitan confirmar su credibilidad. Por ello, con la finalidad de responder a las demandas de transparencia exigidas, existen ciertos aspectos que podrían ser cubiertos tanto por las legislaciones internas de los Estados como por los propios estatutos de las ONG, a fin de normar la relación que debe existir entre ambos. Entre estos rubros encontramos:

Fuentes de financiamiento.- Es un hecho reconocido que las ONG reciben financiamiento de organismos internacionales, fundaciones, empresas y partidos políticos y que en ocasiones sus recursos económicos rebasan los presupuestos de algunos organismos mundiales, lo que les permite fortalecer su actividad y su grado de especialización. Como ejemplo de ello baste citar que Amnistía Internacional ostenta un presupuesto mayor que el asignado a las fuerzas armadas de las Naciones Unidas

La sociedad civil que realiza aportaciones económicas a las ONG, tiene el derecho a saber que sus recursos están siendo destinados a los objetivos propuestos, certeza que también deben tener los Estados, sobre todo cuando se tiene información del financiamiento obtenido por organizaciones terroristas a través de Organizaciones civiles con fines supuestamente altruistas. Para ello no solo los Estados, sino las propias ONG deben coadyuvar para implementar mecanismos que permitan transparentar las fuentes de ingresos de las organizaciones sin que dicha información se convierta en un instrumento de supervisión por parte del Estado, sino en un mecanismo de seguridad jurídica para todas las partes involucradas.

Representatividad y la legitimidad.- Es necesario contar con instrumentos que permitan verificar que las organizaciones verdaderamente representan a grupos específicos de la sociedad civil y que su legitimidad queda acreditada por su experiencia, su profesionalismo y su seriedad.

Delimitación entre lo civil y lo político.- Este quizá sea uno de los puntos más difíciles de definir, ya que por lo general existe una retroalimentación entre ambos ámbitos, incluso algunos partidos políticos, con el animo de fortalecer su credibilidad y legitimar sus acciones, han llegado a apoyarse, como lo mencionamos, en ONG creadas y financiadas directamente por ellos..

Políticas públicas. En los últimos tiempos las ONG buscan incidir, de manera determinante, en la planeación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Cada vez es más frecuente la presencia de OSC en eventos donde se discuten políticas gubernamentales y, en donde su opinión tiene un peso muy específico. Una reglamentación sobre este aspecto, deberá estar acorde con las tendencias adoptadas en los diversos foros internacionales.

Acceso a fondos públicos y financiamiento internacional.- El primer tema puede ser cubierto a través de reconocimientos estatales con base en requisitos muy concretos y; el segundo, más difícil de detectar y, por lo tanto, de regular, podría quedar condicionado, por ejemplo, a la existencia de acuerdos de cooperación.

CONCLUSIONES

- La participación de la sociedad civil en el ámbito nacional e internacional, al igual que la globalización, no son una opción sino una realidad y por ello se debe encauzar y aprovechar. En este sentido, es fundamental reforzar el papel del Estado como agente principal y legítimo conductor de la actividad internacional, sin que esto le otorgue el monopolio exclusivo en la conducción de los temas actuales de política exterior, que de una forma u otra, son el resultado de las demandas ciudadanas.
- Pretender ignorar la voz de la sociedad civil, y descalificar su participación en temas de orden interno e internacional, puede provocar reacciones contrarias a las que sustentan estos

argumentos. No obstante, es necesario que tanto Estados como OSC delimiten sus campos de acción y establezcan reglas claras para su funcionamiento, a fin de que a partir de la diferencia, encuentre la complementariedad que permita dar respuesta a los múltiples reclamos de la sociedad.

- El hecho de que se hayan emitido lineamientos para la participación de las OSC, tanto en OEA como la ONU, es una prueba irrefutable de que la "diplomacia ciudadana" ha llegado para quedarse, y de que los Estados tienen que superar los esquemas jerarquizados y arcaicos de actuar en materia de política exterior.