

Os novos actores globais no sistema de Nacións Unidas

Mónica Salomón

As Nacións Unidas son, e sempre o foron, un foro intergubernamental, no que as decisións tómanas os Estados membros, protagonistas indiscutidos do sistema. Non obstante, a participación de actores diferentes aos gobernos centrais nunca foi maior na actualidade. Estes actores, que cada vez están mellor organizados politicamente a nivel global, representan a unha sociedade civil cada vez máis puxante que reclama un papel nas estruturas e na xestión da gobernanza global e que, progresivamente, o vai conseguindo.

Antes que nada ¿quen son eses actores globais? Hai que dicir que a terminoloxía oficial das Nacións Unidas non nos é de grande axuda para identificalos. As distintas categorías de actores que non son gobernos centrais (“Estados”) ou non foron creadas por decisións intergubernamentais (“organizacións internacionais”) están todas colocadas no mesmo saco: o das Organizacións Non Governamentais (ONG). Así, pois, xunto ás organizacións que se definen a si mesmas coma ONG (organizacións non governamentais con fins altruístas), para as Nacións Unidas tamén son ONG, por exemplo, as asociacións de empresarios, de parlamentarios ou de autoridades locais, así como os sindicatos, as universidades e outras redes académicas. Esa confusión conceptual é un indicador, entre outros, do status marxinal que tradicionalmente tiveron os actores non pertencentes ao club de gobernos centrais que sempre foron as Nacións Unidas.

Pero dese magma de “ONGs” sobresaen algunhas categorías de actores globais (ou actores transnacionais con certa articulación global) claramente diferenciadas. En primeiro lugar están as ONG propiamente ditas e que se recoñecen a si mesmas como tales, ou sexa as organizacións non governamentais con fins altruístas que actúan a nivel global, trátase xa de federacións de ONG nacionais ou de ONG internacionais. A capacidade das ONG para articularse globalmente e formar “redes de política global” é moi alta. Naturalmente, a disparidade de obxectivos das ONG impiden a súa articulación nunha única rede mundial, aínda que hai redes de alcance universal co principal obxectivo de gañar espazos nas estruturas de gobernanza global e nas instancias de Nacións Unidas, como é o caso do Global Policy Forum ou da Conferencia de Organizacións non Governamentais en Relación Consultiva coas Nacións Unidas (CONGO)⁽¹⁾.

(1) O Global Policy Forum, organización non governamental con estatuto consultivo ante o ECOSOC, foi creado en 1993 co obxectivo de facer un seguimento das actividades de Nacións Unidas, promover a rendición de contas das decisións globais, educar e mobilizar á cidadanía global e actuar en prol da paz e a xustiza internacionais. CONGO foi creada en 1948 para fomentar a participación das ONG en Nacións Unidas.

Outro grande grupo de actores identificables é o constituído polas asociacións internacionais de gobernos locais. Este grupo reivindicou tradicionalmente un tratamento diferenciado, co argumento de que as autoridades locais –que nos últimos anos foron asumindo competencias cada vez máis importantes a medida que avanza os procesos de descentralización en todas partes do mundo– non son menos “goberno” que os gobernos centrais e, por conseguinte, deberían ter un estatuto propio en Nacións Unidas. As autoridades locais teñen uns propósitos e problemáticas con suficientes elementos en común como para que o obxectivo de falar cunha soa voz teña sentido. Velaí que, recentemente, deran un salto cualitativo importante no seu proceso de articulación política e crearan a primeira asociación de autoridades locais de alcance universal, Cidades e Gobernos Locais Unidos (CGLU) que, xunto co obxectivo de incrementar e facilitar a cooperación entre os seus membros, ten o de acadar unha maior influencia global para as autoridades locais, particularmente no entorno das Nacións Unidas⁽²⁾.

Un terceiro grupo diferenciado de actores é o das asociacións internacionais de parlamentarios, sendo a máis importante –en si mesma e polo grao de interacción que ten coas Nacións Unidas– a Unión Interparlamentaria⁽³⁾. Os parlamentarios non son gobernos pero si representantes electos, o que da unha particular lexitimidade ás súas reivindicacións de implicarse máis nas estruturas de gobernanza global. Recentemente (2002) a Unión Parlamentaria obtivo o estatuto de observadora na Asemblea Xeral, un estatuto que ata hai pouco só se concedía ás organizacións intergubernamentais. Podería identificarse aínda un cuarto grupo, a saber, o dos intereses empresariais. Aínda que non ten unha participación directa, visible e articulada no proceso político das Nacións Unidas (si ten, evidentemente, unha enorme capacidade de influencia en cuestións do seu interese a traveso de diversos mecanismos de presión que poden exercer sobre os gobernos centrais), recentemente as Nacións Unidas fixeron un esforzo por achegalos aos seus obxectivos e facelos partícipes das súas actividades, a traveso do Pacto Mundial lanzado en xullo de 2004.

(2) Sobre a evolución das relacións entre as autoridades locais e as súas asociacións e o sistema de Nacións Unidas véxase SALOMÓN, Mónica e SÁNCHEZ CANO, Javier: *El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas*, Agenda ONU, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España, nº 7, 2004 (en prensa).

(3) A Unión Interparlamentaria, creada en 1894, é unha organización composta por grupos nacionais de parlamentarios (actualmente 138, máis cinco observadores) que funciona como centro de concertación a escala mundial.

(4) O Pacto Mundial, iniciativa lanzada polo secretario xeral Kofi Annan no foro Económico Mundial de Davos de xaneiro de 1999, funciona como unha “rede integrada de traballo” na que participan empresas (que ao subscribir o pacto aceptan cumprir un código de conduta que contén principios en materia de dereitos humanos, traballo, medio ambiente e loita contra a corrupción), a ONU e unha serie de axencias de Nacións Unidas (UNCTAD, ACNUR), ONG globais (Amnistía Internacional, Human Rights Watch, WWF) e sindicatos, baixo a coordinación da Oficina de Nacións Unidas para o Pacto Mundial en Nova York. A oficina coordina iniciativas conxuntas dos diferentes participantes para promover os obxectivos do pacto, así como o establecemento de foros de diálogo, foros educativos e redes e plataformas locais. Actualmente hai máis de 700 empresas de 54 países subscritas ao pacto.

A relación entre o sistema de Nacións Unidas e eses actores globais podería cualificarse de “mutuamente constitutiva”⁽⁵⁾. Dunha banda, os novos actores globais foron conquistando espazos no sistema (interestatal) de NNUU e dese xeito o transformaron: se a súa esencia intergubernamental se mantén, a influencia doutros actores –sobre todo nos casos en que están organizados a nivel global– é innegable.

Á súa vez, o sistema de NNUU influíu considerablemente na articulación e na lexitimación dos novos actores globais. A influencia foi tanto indirecta como directa. A influencia indirecta consiste, basicamente, en que o incentivo de participar en Nacións Unidas representou un estímulo importante para a configuración desas unidades políticas, algunhas das cales dificilmente existirían sen el ou non terían o alcance global que teñen (é, claramente, o caso de CGLU). Pero tamén dende diferentes instancias do sistema (especialmente dende a Secretaría Xeral e das secretarías das diferentes organizacións) incentivouse a participación e a articulación política dos actores por razóns de eficacia, para contar con interlocutores válidos e representativos que faciliten o desenvolvemento dun labor cada vez máis variado e complexo.

Se ben a vinculación ás Nacións Unidas de actores diferentes aos gobernos centrais é antiga (en palabras do actual secretario xeral “tan antiga como a propia Carta”⁽⁶⁾ e xa en 1975 a importancia das ONG no sistema xustificou a creación dun Servizo de Enlace coas Organizacións Non Governamentais⁽⁷⁾, nas dúas últimas décadas a súa presenza incrementouse notoriamente. Non é casual que iso coincidira coa fin da Guerra Fría.

A superación do conflito Este-Oeste permitiu centrar a axenda mundial –e por conseguinte a de Nacións Unidas– en novas prioridades e problemáticas, o que tivo efectos na natureza, as funcións e a maneira de actuar das NNUU, volvéndoas máis permeables á influencia doutros actores.

No que respecta ao primeiro aspecto, concluída a “guerra fría”, as NNUU estaban nunha posición moito máis favorable que anteriormente para explotar as súas potencialidades de “conciencia do mundo” e de liderar o proceso de procura de fórmulas de gobernanza global. En segundo lugar, e consecuentemente co seu novo papel, as Nacións Unidas pasaron tamén a asumir novas funcións, entre elas a da promoción de estándares internacionais no interior dos Estados (por exemplo en relación aos dereitos humanos), a intervención en conflitos interestatais (intervención humanitaria) ou a promoción da “nova axenda para o desenvolvemento” e, posteriormente, dos “obxectivos do milenio”.

(5) Véxanse as consideracións xerais sobre a mutua influencia de actores interestatais e actores transnacionais de RISSE, Thomas: *Transnational Actors and World Politics*, en CARLSNAES, W., RISSE, Th. e B. SIMMONS (eds): *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, 2002, pp255-273.

(6) Asemblea Xeral, “Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio”, Informe do secretario xeral, A/57/387 e corr. 1, 9 de setembro de 2002.

(7) O Servizo de Enlace coas Organizacións Non Governamentais das NNUU é unha unidade interaxencias financiada por unhas vinte axencias, programas, fondos e departamentos das NNUU xunto a unha serie de doantes bilaterais.

Esas novas funcións supoñían unha actuación no terreo moito maior e deron lugar a unha vinculación cada vez máis importante con actores diferentes aos gobernos centrais (ONG, autoridades locais...) que á súa vez víronse estimulados para organizarse e poder falar “cunha soa voz”, en relación aos seus ámbitos de interese no sistema, é dicir, para crear redes globais de políticas. Ademais, o fin da guerra fría permitiu concentrar enerxías nunha tarefa pendente dende facía moito tempo: unha reforma a fondo das estruturas organizativas de NNUU. Pese a que os aspectos máis políticos da reforma –como por exemplo a composición do Consello de Seguridade– seguen sen concretarse, iso non quere dicir que non houbera cambios importantes. Así, por exemplo, no marco da racionalización de métodos de traballo de Nacións Unidas que está en curso, en moitos casos as novas regras do procedemento supuxeron unha apertura á interacción cos actores transnacionais.

Por último, é destacable o feito de que unha das principais “portas de entrada” dos actores diferentes aos gobernos centrais no sistema –e un incentivo importante para que decidiran organizarse politicamente– foron as grandes conferencias internacionais sobre temas sociais auspiciadas por Nacións Unidas durante a década dos noventa que, no referente ás NNUU, pasou a ser coñecida como “a década das grandes conferencias”⁽⁸⁾. Se revisamos rapidamente as temáticas desas conferencias⁽⁹⁾ entendemos ata que punto resultaba imposible pecharlles as portas á multiplicidade de actores interesados, tanto por razóns de eficacia (sen a súa cooperación non se houberan podido sacar adiante) como de lexitimidade democrática (a evolución ata unha democracia participativa obrigaba a ter en conta as opinións dos interesados).

En xeral, os actores globais aproveitaron ben a oportunidade de achegarse ao sistema a traveso da participación nas conferencias e loitaron por estender esa participación ao funcionamento cotiá das instancias das NNUU.

Os novos actores globais no proceso político das Nacións Unidas

A participación e influencia dos actores transnacionais globalmente organizados no proceso político das Nacións Unidas varía moito nas distintas fases do mesmo. Nalgunhas, o incremento da participación nos últimos anos foi notable. Noutras, os progresos acadados son moito máis modestos ou practicamente inexistentes. Por outra banda, tamén hai grandes diferenzas no nivel de articulación política global dos distintos actores e polo tanto nos logros acadados.

(8) Así, precisamente, titúlase unha obra de revisión e análise –escrita dende a perspectiva dun diplomático directamente implicado– das conferencias sociais de Nacións Unidas, a de ALVES, José Augusto Lindgren: *Relações Internacionais e temas sociais. A década das conferências*, FUNAG, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2001.

(9) Infancia (1990), medio ambiente (1992), dereitos humanos (1993), poboación (1994), desenvolvemento social (1995), muller (1995), asentamentos humanos (1996), alimentación (1996).

O papel dos novos actores transnacionais globalmente articulados na fase de **formación da axenda** do proceso político é importantísimo. É tamén nesta fase onde máis creceu, podería dicirse que de maneira proporcional á propia evolución e desenvolvemento das novas formas de facer política. As tarefas de sensibilización da opinión pública e dos gobernos centrais cara aos problemas globais, trátense xa de débeda, dereitos humanos, minas antipersona, medio ambiente ou xurisdicións penais internacionais e que sole levar eses problemas ao marco das Nacións Unidas –por exemplo reclamando que se convoquen conferencias nas que tratalos– non solen ser asumidas polos gobernos centrais senón por outras instancias da sociedade civil globalmente organizada.

Estas, de feito –e en particular as ONG– contan con bazas das que carecen aqueles. En primeiro lugar, teñen unha especialización nos temas de que se ocupan que acostuma ser superior á da maioría dos gobernos centrais incluso, en moitos casos, aos países desenvolvidos. En segundo lugar, a súa presenza e contacto directo cos interesados é importantísima. En palabras do secretario xeral, “a súa rede mundial [de ONG, definidas en sentido moi laxo] cada vez máis ampla, abarca organizacións de todo tipo, dende a comunidade de aldea ata as reunións mundiais nos Cumios e, practicamente, todos os sectores da vida pública, dende a prestación de microcréditos e o envío de abastecementos de socorro de emerxencia ata o activismo en pro dos dereitos humanos e o medio ambiente”⁽¹⁰⁾. Neste sentido, tamén os gobernos locais, na súa condición de “gobernos de proximidade” (principais responsables, na maioría dos casos, da satisfacción de necesidades básicas cidadás en materia de saúde, vivenda ou educación) quedan moi por diante dos gobernos centrais.

En terceiro lugar, a lexitimidade destes actores é crecente. Cada vez máis os cidadáns optan por facer política a traveso destes novos actores (democracia participativa) e non a traveso das canles da política tradicional (democracia representativa), que son cada vez máis cuestionados. Pode, claro está (e é un argumento moi usado polos gobernos centrais) cuestionarse tamén a lexitimidade democrática dunhas organizacións cuns métodos de toma de decisións (e ás veces as súas contas) que son pouco transparentes ou con bases de apoio pouco claras, pero o certo é que na actualidade a sociedade civil politicamente organizada exprésase e actúa moito máis a traveso de ONG e outras “comunidades de interese” que no marco dos partidos políticos tradicionais, especialmente en relación a temas globais.

O recoñecemento paulatino por parte das instancias das NNUU –cun apoio importante do actual secretario xeral– da eficacia e a lexitimidade que aportan os novos actores á súa labor levou a que se lles permita participar cada vez máis nas fases iniciais do proceso político, xa sexa formal ou informalmente. Así, por exemplo, no ECOSOC –cunha relación cas ONG que actualizou a resolución 1996/3– as ONG con estatuto consultivo xeral (grandes ONG internacionais cunhas áreas de traballo que

(10) Asemblea Xeral, A/57/387 e corr. 1, op.cit.

cobren a maior parte da axenda do ECOSOC) ten a potestade de introducir temáticas na axenda do Consello e dos seus órganos subsidiarios.

Pola súa banda, o Banco Mundial, coincidindo coa chegada á presidencia de James Wolfensohn (quen ocupou o cargo entre 1995 e 2005), esforzouse por mellorar a conexión coas ONG –aínda que xa en 1982 se creara un Comité Banco Mundial-ONG– mellorando os procedementos consultivos e aumentando o número de ONG con estatuto de asesoras. Conseguiu así mellorar unha relación que de todos modos é moi tensa, tal como demostran os actos e manifestacións organizados polos representantes da sociedade civil paralelos aos eventos do Banco (e aos das Institucións Financeiras Internacionais en xeral).

Así mesmo, no Programa ONU-Hábitat valóranse especialmente as relacións cos “socios” e –o que é quizais máis significativo– estableceuse unha clara diferenciación entre as ONG e as autoridades locais, dándolles a estas últimas un peso especialmente relevante como asesoras da dirección executiva do programa. A nivel institucional, iso traducíuse na creación do UNACLA (Comité Consultivo das Autoridades Locais das Nacións Unidas) en xaneiro de 2000, o primeiro órgano consultivo formal integrado por autoridades locais nas NNUU. O UNACLA é un órgano consultivo do director executivo de Hábitat, quen designa aos seus membros (un máximo de vinte) entre autoridades locais ou membros de asociacións de autoridades locais.

Foi precisamente na súa condición de presidente do UNACLA que o alcalde de Barcelona, Joan Clos, tomou a palabra na sesión extraordinaria da Asemblea Xeral en Nova York para avaliar os progresos alcanzados na aplicación do Programa Hábitat (Istambul+5), sendo a primeira vez que un alcalde (na súa calidade de tal) era invitado a falar nun acto oficial da Asemblea Xeral⁽¹¹⁾.

Na **fase deliberativa** do proceso político, se ben o papel dos actores transnacionais globalmente articulados é menor que na formación da axenda, nos últimos anos houbo progresos considerables. Estes avances teñen que ver, basicamente, coa maior presenza dos novos actores nos órganos principais intergubernamentais do sistema –Consello Económico e Social, Asemblea Xeral e Consello de Seguridade– e coa maior permeabilidade doutros órganos intergubernamentais deliberativos en relación aos novos actores –que foron gañando presenza nas discusións, aínda que seguen sen ter dereito a voto.

Actualmente (marzo de 2005) hai 2.613 ONG acreditadas ante o ECOSOC nas tres categorías consultivas existentes: status consultivo xeral, status consultivo especial e de lista. Se ben indirecta, a influencia das ONG acreditadas no proceso deliberativo dos Estados Membros é considerable. Por outra banda, no ECOSOC creáronse nos últimos anos algúns órganos subsidiarios de carácter mixto no que participan, cóbado a cóbado, representantes de ONG, de gobernos e expertos xunto a funcionarios das NNUU.

(11) O discurso do alcalde Clos está reproducido en Agenda ONU, nº 4, 2001, pp191-194.

No caso da Comisión de Desenvolvemento Sostible, comisión orgánica do ECOSOC creada para supervisar a aplicación da Axenda 21, as ONG participan, a traveso dos chamados “diálogos”⁽¹²⁾, no proceso decisional. Outro exemplo é o recentemente constituído Grupo de Tarefas sobre a Tecnoloxía da Información e as Comunicacions, cun carácter novedoso que reside no feito de ser o primeiro órgano creado por unha decisión intergubernamental na cal todos os participantes (representantes de gobernos, da sociedade civil, de intereses privados ou das propias Nacións Unidas) teñen os mesmos dereitos e obrigas no que respecta ao funcionamento da organización⁽¹³⁾.

Na Asemblea Xeral, a participación de actores globais nos procesos deliberativos tivo lugar, fundamentalmente, no marco das grandes conferencias convocadas baixo os seus auspicios, así como nas sesións de avaliación do estado da cuestión e o cumprimento dos obxectivos que solen celebrarse cinco e dez anos máis tarde.

A apertura aos actores non oficiais deuse de forma progresiva. Na Conferencia das Nacións Unidas sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento (“Cumio da Terra”), celebrada en Río de Janeiro do 3 ao 21 de xuño de 1992, a participación das ONG e outros actores non oficiais comezou coa preparación a conciencia da conferencia nun período preparatorio que se iniciou dous anos antes da súa celebración. Durante a conferencia, as posicións das numerosas ONG e demais actores diferentes dos gobernos non centrais, reunidos nun grande fórum paralelo, foron canalizadas con eficacia e tiveron unha influencia patente nos resultados finais, especialmente na Axenda 21, o plano de acción aprobado polos gobernos participantes.

Así, na Sección III da Axenda 21 sublíñase a necesidade de que todos os axentes influentes participen na aplicación da axenda e aparece por primeira vez o concepto de “grupos principais” (que inclúe á mocidade, as mulleres, os pobos indíxenas, as ONG, as autoridades locais, os sindicatos, as empresas, a comunidade científica e técnica e os agricultores), grupos cos que os gobernos se comprometen a lograr os obxectivos enumerados na axenda. Un ano máis tarde, na Conferencia Mundial sobre Dereitos Humanos (Viena, 14 a 25 de xuño de 1993), deuse un paso adiante: as ONG e os demais actores non oficiais foron admitidos ás deliberacións da conferencia intergubernamental, coa soa excepción de determinadas sesións do Comité de Redacción.

Tamén é significativo que en Viena o fórum paralelo se celebre no mesmo edificio que a conferencia intergubernamental (cando en Río ambos eventos se realizaran en locais separados), o que facilitou a conexión entre as dúas instancias. Un

(12) Os diálogos comezaron a celebrarse en 1998 sobre a base dunha recomendación formulada no 19º período extraordinario de sesións da Asemblea Xeral. A súa influencia nas decisións da Comisión é considerable. Así, por exemplo, o 80 % do programa de traballo internacional sobre turismo sostible, aprobado pola Comisión en 1999, baseábase en propostas formuladas e discutidas durante o diálogo sobre turismo celebrado entre as partes interesadas.

(13) O Grupo de Tarefas sobre a Tecnoloxía da Información e as Comunicacions celebrou a súa sesión inaugural o 20 de novembro de 2001. O seu principal obxectivo é contribuír ao liderado das NNUU na formulación de estratexias para o uso das tecnoloxías da información e a comunicación no proceso de desenvolvemento.

avance aínda máis importante en canto á imbricación dos actores non oficiais no proceso deliberativo tivo lugar en Hábitat II (Segunda Conferencia para os Asentamentos Humanos, Istambul, 3 a 14 de xuño de 1996), en que por decisión intergubernamental creouse o chamado “Comité II”, onde se celebraron audiencias públicas nas que as ONG, as autoridades locais e outros actores discutiron as súas respectivas posicións. Estas quedaron integramente recollidas en informes que foron dirixidos, pola mesma vía oficial que os documentos negociados polas delegacións intergubernamentais, á Asemblea Xeral.

A resultas disto, a influencia das recomendacións dos actores non oficiais no programa de acción xurdido da conferencia, o Programa de Hábitat, é significativa. Así mesmo, a Declaración de Istambul sobre os Asentamentos Humanos (documento político da conferencia) establece, no seu punto 12, que na aplicación do programa de Hábitat se seguirá a estratexia de “habilitación” e traballarase, para aplicar o programa, conxuntamente coas autoridades locais (senaladas como os socios máis próximos e esenciais), os parlamentarios, os sindicatos, as empresas e as ONG. Codificando a práctica xa establecida, a resolución 1996/31 do ECOSOC estableceu que as ONG acreditadas ante unha conferencia poden tomar a palabra nas reunións preparatorias e no propio evento, así como presentar comunicacións escritas.

A interacción entre as instancias oficiais e as non oficiais foi por conseguinte moito máis fluída nas seguintes conferencias. Por último, a innovación máis recente en canto á participación de actores diferentes a gobernos centrais nas grandes conferencias tivo lugar no Cumio Mundial sobre a Sociedade da Información (Xenebra, 10 a 12 de novembro de 2003)⁽¹⁴⁾ que conta cunha “mesa da sociedade civil internacional” que facilita os contactos entre gobernos centrais e outros actores.

Aparte desta participación cada vez maior dos actores non oficiais nas conferencias intergubernamentais auspiciadas pola Asemblea Xeral, cabe mencionar o importante aumento que houbo nos últimos anos de interaccións oficiosas entre actores oficiais e non oficiais a través da celebración de mesas redondas e debates na Asemblea Xeral e as súas comisións principais.

Nas deliberacións oficiais do Consello de Seguridade participan unicamente os membros das delegacións dos Estados membros do Consello, altos funcionarios gobernamentais dos Estados membros e funcionarios das Nacións Unidas.

Sen embargo, nos últimos anos o Consello interactuou crecentemente con outros actores, a medida que a sensibilidade internacional en xeral e en Nacións Unidas en particular en relación a temas tales coma o papel dos actores non gobernamentais na prevención de conflitos, o mantemento da paz e a consolidación da paz foi crecendo.

Esa interacción tivo lugar, fundamentalmente, a traveso da chamada “fórmula Arria”, así chamada porque foi ideada polo embaixador de Venezuela ante as Nacións Unidas, Diego Arria. A “fórmula Arria” aplicouse por primeira vez en 1992,

(14) A conferencia celébrase en dúas fases. A segunda fase terá lugar en Tunisia do 16 a 18 de novembro de 2005.

cando o embaixador venezuelano convocou aos membros do Consello a unha reunión informal –fóra da orde do día– para oír testemuños dun sacerdote bosnio durante a crise na ex Iugoslavia. Dende entón, case todos os meses hai unha ou máis audiencias dese tipo (convocadas pola presidencia ou por outros membros), das que non se levanta acta pero que espertan grande interese entre as delegacións.

Aínda que nos primeiros anos as ONG estiveron excluídas do procedemento (debido á oposición, en particular, dos membros permanentes do Consello de Seguridade), en 1997 tres grandes ONG humanitarias (Oxfam, Médicos sen Fronteiras e CARE) participaron nunha sesión “fórmula Arria” do Consello e desde abril de 2000 se celebran regularmente sesións con ONG. En grande medida, a extensión “da fórmula Arria” ás ONG foi produto dun intenso traballo de *lobby* do “Grupo de Traballo das ONG sobre o Consello de Seguridade” creado a instancias do Global Policy Forum en 1995.

Os novos actores globais están gañando presenza tamén nas instancias de organismos especializados e programas. Moitas veces, o referente que se ten en mente é o da Organización Internacional do Traballo, na que os traballadores e os empresarios participan directamente na formulación das políticas e na toma de decisións na súa condición de membros de pleno dereito –xunto aos representantes gubernamentais– do Consello de Administración e da Conferencia Internacional do Traballo. Certo é, que ese modelo está lonxe de xeralizarse. Sen embargo, si poden consignarse avances nese sentido. Así, por exemplo, no órgano de coordinación do programa ONUSIDA (creado en 1996), xunto aos gobernos e organismos de Nacións Unidas participan cinco ONG.

Como é evidente, dada a natureza intergubernamental de Nacións Unidas, a participación de actores non oficiais na **fase de toma de decisións** é menor que en calquera das demais fases do proceso político. Os novos actores globais poden promover normativas, pero non son os responsables da súa adopción. Non obstante, a anterior é unha afirmación matizable. En primeiro lugar, a presenza de actores globais nas deliberacións inflúe necesariamente, aínda que indirectamente, na toma de decisións. Tanto é así que, a raíz do proceso de establecemento da Corte Penal Internacional (no que as ONG e outras instancias da sociedade civil tiveron un papel sensibilizador e informativo moi importante) falouse de “novas formas de negociar tratados internacionais”.

En segundo lugar, é patente a crecente capacidade dos actores globais para impedir acordos dos gobernos, sobre todo acordos impopulares ante a opinión pública. Nos últimos anos as ONG e outros actores globais representaron un serio obstáculo á toma de decisións nas Institucións Financeiras Internacionais (IFI). De feito, as interferencias das ONG no labor das IFI –a partires da interrupción do cumio da OMC en Seattle en 1999– convertéronse nun dos trazos característicos do sistema internacional actual.

En cambio, na fase de **aplicación das políticas**, as instancias de Nacións Unidas dependen en grande medida da colaboración de actores diferentes aos gobernos centrais, estean ou non globalmente articulados.

Actividades tales como a distribución de axuda humanitaria, a reconstrución postconflicto ou a realización de campañas de vacinación masivas non poderían levarse a cabo sen a cooperación de ONG, autoridades locais e outros actores que non son gobernos centrais. Algunhas instancias do sistema das Nacións Unidas, como o Banco Mundial ou o PNUD, dependen da colaboración con ONG para máis da metade dos seus proxectos. É máis: tal como se puxeron en evidencia en varios dos procesos de avaliación da aplicación de programas establecidos por conferencias intergubernamentais, estes actores acostuman obter resultados mellores que os gobernos centrais. Un dos exemplos máis coñecidos é o das Axendas 21 locais que, tal como se recoñeceu nas conferencias de seguimento de Nova York en 1997 e de Johannesburgo en 2002, desenvolvéronse cunha eficacia moito maior que os compromisos de nivel superior.

A consecuencia disto, as instancias de NNUU ocúpense cada vez máis de tarefas de coordinación entre diferentes actores. A Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), dependente da Secretaría Xeral, é un nexo particularmente eficaz entre os diferentes organismos de Nacións Unidas e a comunidade humanitaria, incluíndo o sector privado⁽¹⁵⁾. Así mesmo, as NNUU auspician a celebración de alianzas entre diferentes actores para alcanzar obxectivos concretos en áreas ben delimitadas.

As alianzas nacionais contra a fame promovidas pola FAO, as alianzas contra a pobreza forxadas polo PNUD e a “alianza de cidades” auspiciada polo Banco Mundial e Hábitat, son uns poucos dos numerosísimos exemplos destas novas formas de colaboración política en rede nas que participan actores moi diversos pero con obxectivos semellantes.

Os novos actores globais na reforma das Nacións Unidas

Cando en 1996 o ECOSOC revisou os seus procedementos de acreditación das ONG, fixo tamén unha recomendación á Asemblea Xeral para que examinara, no seu seguinte período de sesións “a cuestión da participación das ONG en todas as esferas do labor das Nacións Unidas”.

A resultas diso, un grupo de traballo da Asemblea Xeral sobre o fortalecemento do sistema das Nacións Unidas estableceu un subgrupo para estudar as cuestións relacionadas coas ONG. Este, sen embargo, houbo de disolverse sen ter chegado a ningún resultado a causa de discrepancias irresolubles entre os seus compoñentes. Mentres que os representantes de Estados do Norte pretendían limitar a apertura do sistema aos actores diferentes aos gobernos centrais á Asemblea Xeral, o Sur politicamente articulado (Grupo dos 77 e Non Aliñados) esixía que no grupo de traballo se

(15) O Pacto Mundial das NNUU, o Foro de Asociacións Comerciais e Humanitarias e a Cámara de Comercio Internacional colaboran con OCAH.

considerase tamén a participación doutros actores nas institucións de Bretton Woods e no Consello de Seguridade.

Para desbloquear a situación, a Asemblea Xeral pediu ao secretario xeral un informe sobre os arranxos vixentes coas organizacións non gobernamentais no sistema. O informe, feito público en xullo de 1998⁽¹⁶⁾, ademais de describir os diversos mecanismos existentes de vinculación coas ONG, enumeraba os beneficios que supuña para o sistema a colaboración con estes actores (flexibilidade, enfoques participativos, coñecementos especializados...) e sinalaba tamén as dificultades que entrañaba (número elevado e diversidade das organizacións, déficits organizativos, falta de independencia...), mostrándose sen embargo favorable a fortalecer a relación.

Non obstante, a única proposta neste sentido que se facía no informe consistía en que as organizacións recoñecidas polo ECOSOC puideran participar nos debates públicos da Asemblea, ocupando os lugares que estiveran dispoñibles na sala. Un segundo informe, de setembro de 1999⁽¹⁷⁾, (solicitado pola Asemblea a raíz do desencanto das organizacións implicadas co primeiro informe), o secretario xeral limitábase a recoller as opinións e reivindicacións dos distintos interesados, polo demais dúbidosamente representativa⁽¹⁸⁾.

Aínda que a Declaración do Milenio⁽¹⁹⁾ insistía na necesidade de reforzar a asociación co sector privado, a sociedade civil e os parlamentarios, a cuestión quedou paralizada ata que en decembro de 2002 a Asemblea Xeral deu luz verde á proposta do secretario xeral de crear un grupo de persoas eminentes encargado de examinar a relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil. O grupo, creado en febreiro de 2003, tiña a misión de examinar as prácticas actuais en relación á participación da sociedade civil en deliberacións e procesos de Nacións Unidas, de identificar as “melhores prácticas” no sistema de Nacións Unidas e outras organizacións internacionais e facer recomendacións concretas. O grupo foi presidido polo sociólogo e ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso.

O informe do grupo de persoas eminentes, coñecido como “Informe Cardoso” e titulado “Nós os pobos: a sociedade civil, as Nacións Unidas e a gobernanza global”⁽²⁰⁾ fíxose público en xuño de 2004. As súas propostas artículanse en torno a catro eixes ou principios. O primeiro é proxectarse máis cara o exterior e desenvolver

(16) Asemblea Xeral, “Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas”, Informe do secretario xeral, A/53/170, 10 de xullo de 1998.

(17) Asemblea Xeral, “Opinión de los Estados Miembros, los miembros de los organismos especializados, las misiones de observación, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales de todas las regiones sobre el informe del secretario general sobre los arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas”, Informe do secretario xeral, A/54/329, 8 de setembro de 1999.

(18) Tan só responderon ao cuestionario uns vinte Estados, a maioría europeos, e a maior parte das ONG que o fixeron eran do Norte.

(19) Asemblea Xeral, “Declaración del Milenio”, resolución 55/2, 8 de setembro de 2000.

(20) Asemblea Xeral, “Nosotros los pueblos: las Naciones Unidas, la sociedad civil y la gobernanza global”, Informe do Grupo de Persoas Eminentes encargado de examinar a relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil, A/58/817, 11 de xuño de 2004.

o papel facilitador e aglutinador das Nacións Unidas para crear “redes de gobernanza”. O segundo consiste en abarcar, nos procesos deliberativos e nas actividades das Nacións Unidas, a maior cantidade posible de “grupos interesados”.

O terceiro principio é fortalecer os vínculos entre o local e o mundial, para pechar a fenda existente na actualidade entre a esfera deliberativa e a operacional para que as actividades operativas locais contribúan realmente a acadar os obxectivos globais e as deliberacións globais estean baseadas nas realidades locais. Por último, o cuarto principio consiste en fortalecer a gobernanza global e emendar os déficits democráticos aos que esta tende facendo un maior fincapé na democracia participativa.

En canto aos cambios institucionais concretos, o informe propón, entre outras cousas, crear unha Oficina de Alianzas e Participación dos Grupos Interesados, unificar os diferentes procedementos de acreditación de ONG e outros actores non oficiais existentes no sistema e estreitar os vínculos coas redes de parlamentarios e de autoridades locais, por exemplo establecendo órganos a nivel global semellantes ás comisións parlamentarias mixtas que funcionan nos Estados. No informe propónse tamén que a Asemblea Xeral permita a participación, debidamente planificada, de axentes distintos aos gobernos centrais, sobre todo aqueles capaces de ofrecer “insumos independentes de grande calidade”.

En canto ao Consello de Seguridade, a proposta do grupo consiste, basicamente, en mellorar o diálogo existente con outros actores, se ben tamén se fan algunhas outras propostas innovadoras, sobre todo a de establecer comisións de investigación constituídas por representantes da sociedade civil que avalíen, trala súa finalización, as misións do Consello. O informe non fai suxestións sobre a polémica cuestión das Institucións Financeiras Internacionais.

Tal como estaba previsto, as suxestións do informe Cardoso trasladáronse á Asemblea (xunto cun comentario do secretario xeral⁽²¹⁾) para a súa discusión e tivo lugar un debate do que non resultou ningún acordo. En febreiro do 2005, Brasil presentou unha proposta de resolución de contido bastante modesto. De aprobarse, estableceríase un mecanismo único de acreditación das ONG en Nacións Unidas e estas serían invitadas a participar nos principais comités da Asemblea Xeral. Así mesmo, se celebrarían audiencias informais cos interesados antes dos principais eventos. Sen embargo, non se prevé sequera a participación das ONG na sesión plenaria anual da Asemblea.

Así as cousas, non cabe esperar que se produza un salto cualitativo en canto á presenza dos actores diferentes aos gobernos centrais no sistema das Nacións Unidas a partires dunha decisión intergubernamental. O que sí cabe esperar é que prosiga, de maneira gradual e incrementalista, a penetración dos actores non oficiais nas diferentes instancias do sistema e nas distintas fases do proceso político de Nacións Unidas,

(21) Asemblea Xeral, Informe do secretario xeral en resposta ao informe do Grupo de Persoas Eminentes encargado de examinar a relación entre as Nacións Unidas e a sociedade civil, A/59/354, 13 de setembro de 2004.

a medida que o vaian esixindo as necesidades e que os novos actores fortalezan as súas redes de cooperación. Por razóns de democracia e de lexitimidade, frear ese proceso parece tan ilusorio como intentar poñer portas ao campo.

Mónica Salomón é doutora en Ciencias Políticas e da Administración pola Universidade Autónoma de Barcelona e profesora titular de Relacións Internacionais na mesma universidade. Actualmente é investigadora visitante no Núcleo de Estratègia e Relações Internacionais (Nerint) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil), onde desenvolve un proxecto de investigación sobre a acción exterior das autoridades locais.