

EL PLURALISMO COMO PUENTE HACIA EL MULTILATERALISMO: EL INFORME DEL GRUPO DE PERSONAS EMINENTES ENCARGADO DE EXAMINAR LA RELACIÓN ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LA SOCIEDAD CIVIL, DE 2004

Montserrat Abad Castelos *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CUESTIONES CONSIDERADAS COMO PRIORITARIAS EN EL INFORME. III. LA VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS: ¿SON FACTIBLES? ¿SON ONEROSOS? ¿SON TRASCENDENTALES? IV. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Soplan vientos de cambio en las Naciones Unidas. Es un clima palpable, entre otros datos, a través de los Informes elaborados por el Secretario General de la Organización y por otra serie de ellos, encargados a distintos Comités de *Sabios* para que se pronuncien sobre los aspectos más necesitados de reforma en varios frentes que afectan a la actividad de la Organización. El Informe más aireado en los medios de comunicación en los últimos meses ha sido, sin duda, el emitido por *el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, el cual se titula “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, que fue presentado a principios de diciembre de 2004¹. Y, a su vez, las propuestas que más han trascendido de él a la opinión pública son las que tienen que ver con las reformas precisadas por el Consejo de Seguridad, particularmente en lo que atañe a la ampliación de su composición y a sus implicaciones². Pero el Informe que es objeto de reseña en esta nota también aporta planteamientos interesantes en relación con múltiples desafíos universales, y pese a que esté menos centrado en los aspectos relacionados directamente con la seguridad, su contenido se dirige igualmente a afrontar importantes retos para la humanidad.

En efecto, como parte de una pretendida reforma integral de las Naciones Unidas, el Secretario General encargó a un Grupo de personas eminentes el examen de las

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid.

© Montserrat Abad Castelos. Todos los derechos reservados.

¹ Doc. A/59/565.

² *Ibid.*, p. 74 y ss.; párrs. 244-260.

relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil³. Este Grupo, creado en febrero de 2003, estaba presidido por Fernando Enrique Cardoso, ex presidente de Brasil, y conformado por 12 miembros más: Bagher Asadi (Irán), Manuel Castells (España), Birgitta Dahl (Suecia), Peggy Dulany (Estados Unidos), André Erdős (Hungría), Asma Khader (Jordania), Juan Mayr (Colombia), Malini Mehra (India), Kumi Naidoo (Sudáfrica), Mary Racelis (Filipinas), Prakas Ratilal (Mozambique) y Aminata Traoré (Malí). Como es lógico, la procedencia profesional de los miembros del Grupo es dispar, encontrando representación en él tanto el sector gubernamental como el no gubernamental. El mandato del Grupo, en síntesis, se enfocaba hacia el examen de “la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, con el fin de formular propuestas al Secretario General sobre la manera de mejorar la interacción de la Organización con la sociedad civil, incluidos los parlamentarios y el sector privado”⁴. Para realizar su labor, el Grupo habría de realizar amplias consultas, contando en total con un plazo de doce meses para presentar sus propuestas al Secretario General.

El documento fue finalmente presentado en junio de 2004, con el título “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”. Es relativamente extenso: tiene ochenta páginas, sin contar los Anexos. Y su texto, que culmina con treinta propuestas concretas, gira en torno al estudio de una decena de cuestiones, cuyos aspectos principales se mostrarán en el epígrafe siguiente⁵. Ahora bien, junto a ellas, el Informe advierte que, en realidad, todo el conjunto de reformas propuestas pueden estructurarse en unos pocos pero grandes principios. De tal modo, que los cambios paradigmáticos que plantean se reducen a los siguientes: 1) que la Organización pase a proyectarse hacia el exterior; 2) que abarque a los numerosos grupos interesados, a través de nuevas alianzas; 3) que se establezcan vínculos entre los ámbitos y mundial; y 4) que las Naciones Unidas asuman una función más explícita para contribuir a reforzar la democracia para el sigloXXI⁶.

³ El Secretario General ya había destacado previamente la participación de la sociedad civil como un aspecto del proceso de reforma de las Naciones Unidas y su intención de crear dicho Grupo. Al respecto, puede verse Doc. A/57/387.

⁴ Más en concreto, las atribuciones en que tomaban cuerpo la misión que el Grupo tenía que desarrollar eran las cuatro siguientes:

- “Examinar las directrices, decisiones y prácticas existentes relativas al acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las deliberaciones y los procesos de las Naciones Unidas y su participación en ellos;
- Determinar cuáles son las mejores prácticas en el sistema de las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales con miras a encontrar nuevas y mejores formas de interacción con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil;
- Examinar la manera de facilitar la participación de los agentes de la sociedad civil en los países en desarrollo;
- Examinar cómo está organizada la Secretaría para facilitar, gestionar y evaluar la relación de las Naciones Unidas con la sociedad civil y difundir las experiencias recogidas al respecto (Anexo I, “Atribuciones y composición del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil”, A/58/817, p. 81).

⁵ El propio *Informe Cardoso*, así como varios documentos relacionados con él, están disponibles en la página web de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/spanish/reform/panel.htm>).

⁶ Doc. A/58/817, p. 9.

Asimismo, antes de examinar las cuestiones más sobresalientes del Informe, hay que dar cuenta de que éste tiene su propio glosario de términos. De este modo, figuran, entre otros, algunos que revisten particular interés para nosotros, como el de “ONG” o el de “sociedad civil”⁷. No obstante, en relación con éstos, el lector mínimamente familiarizado con estos temas quizá pueda sufrir una cierta decepción, en la medida en que más que con definiciones que aspiren a dar con la quintaesencia de cada concepto, nos encontramos con descripciones que sólo pretenden encerrar los principales elementos de referencia, y aun así no evitan dejar sembradas algunas dudas. Éste es el caso de la definición efectuada acerca del “sector privado”, en la cual se vacila sobre si las “fundaciones filantrópicas” derivadas de las donaciones que efectúan las empresas entran en esta categoría o en la de “sociedad civil” y, al mismo tiempo, se trata a los “medios de comunicación” como otra zona gris. Sin embargo, se trata de imprecisiones impuestas en gran medida por el propio carácter de algunas de las expresiones de referencia, que, como la de sociedad civil, son evolutivas, y cuyo contenido, también en gran parte por ello, dista de haber sido zanjado doctrinalmente⁸. Sirva de prueba a este respecto el *Anuario*

⁷ Por ONG se entiende “todas las organizaciones de relevancia para las Naciones Unidas que no son Gobiernos centrales o no fueron creadas por decisión intergubernamental, incluidas las asociaciones de empresas, los parlamentarios y las autoridades locales (...)”. A su vez, se utiliza el término de sociedad civil para referirse a “las asociaciones de ciudadanos (distintos de sus familias, amigos y negocios) que éstos integran voluntariamente con el fin de promover sus intereses, ideas e ideologías. El término no incluye actividades con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno (el sector público). Son de especial relevancia para las Naciones Unidas las organizaciones de masas (como las organizaciones de campesinos, mujeres o jubilados), los sindicatos, las asociaciones de profesionales, los movimientos sociales, las organizaciones de pueblos indígenas, las organizaciones religiosas y espirituales, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales que benefician al público”; A/58/17, pp. 14 y 15.

⁸ Pudiendo tan sólo precisarse, por ejemplo en relación con el de sociedad civil, que su principal interlocutor es siempre el Estado. Como afirma Luis Pérez-Prat, tras advertir que “a lo largo de la historia del pensamiento político, el concepto de sociedad civil ha significado precisamente lo opuesto de lo que en el momento presente se le pretende atribuir”, estamos en presencia de un concepto necesariamente acuñado en referencia al Estado, de longa data y cuyo *revival*, tras su desaparición a inicios del siglo XX (...) se ha producido en el seno de regímenes dictatoriales de América del Sur y Europa del Este. Un concepto sociológico que habla de liberación de fuerzas sociales en su seno, incluidas las del mercado, de sus relaciones autónomas, pero también de sus interacciones con la esfera estatal. Es un espacio de política también. No hay negación radical del Estado en el concepto de sociedad civil”; L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Sociedad civil y Derecho internacional*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004, pp. 25 y 27.

En otro documento relacionado con el Informe *Cardoso* también se daba cuenta de algunos problemas que se suscitaron para el Grupo en relación con las cuestiones definitorias; por ejemplo, en lo que ahora nos atañe, se planteaba la siguiente interrogante: “¿Cómo combinar una definición amplia e incluyen de la sociedad civil con el reconocimiento de su diversidad y la necesidad de reglas flexibles para su participación?”; “La sociedad civil y la gobernanza mundial”, *Documento de antecedentes preparado por Fenrrnando Henrique Cardoso* (www.un.org/spanish/reform/cardosopaper13june.htm); párr. 4.

Lo cierto es que el punto de referencia estatal a menudo se utiliza en exceso con respecto a las ONG. Como expresa C. Teijo, “la actuación de las ONG va mucho más allá, y consiste, no sólo en la relación entablada con los Estados para intentar determinar su comportamiento en el sistema internacional, sino también en el desarrollo de programas operativos propios que requieren de una capacidad logística autónoma, en la difusión de información y conocimiento, en la generación de identidades colectivas de las que participan diferentes sectores ciudadanos...; la actuación de las ONG, por tanto, no puede ser circunscrita a sus trazos más evidentes”; C. TEIJO GARCÍA, “Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional”, *Las ONG y la política. Detalles de una relación*, M. Revilla Blanco (ed.), Istmo, Madrid, 2002, pp. 172-247; p. 199.

sobre la *Sociedad Civil Global*, editado desde 2001 por la *London School of Economics and Political Science*, y cuyo propósito confesado es precisamente, no contribuir a proporcionar un concepto definitivo, sino constituirse en una plataforma permanente para un intercambio de ideas acerca del significado de la sociedad civil global⁹.

Lo cierto es que el documento *Cardoso* parte, directa e indirectamente, de varias premisas que es necesario tener en cuenta a modo introductorio. Ciertamente, en primer lugar, un punto de partida manejado tiene que ver, como es obvio, con el crecimiento exponencial, en su mayor parte de forma fáctica, de la participación de la sociedad civil en las actividades y en los foros de las Naciones Unidas. Enorme incremento éste, para el que los mecanismos institucionales de la ONU, que datan en su mayoría en lo que aquí respecta de 1945, no estaban preparados, y que están dando desde hace tiempo síntomas de “tirantez”.

En segundo lugar, otra asunción utilizada, de la que era necesario partir, es la relativa al cambio de contexto experimentado en las Relaciones internacionales desde el nacimiento de las Naciones Unidas. En efecto, si el verdadero *leit motiv* de la Organización, cuando se creó, fue evitar una tercera guerra mundial, y junto a ese objetivo primordial, sus propósitos, vigentes en gran medida en la actualidad, se situaban sobre un contexto oscilante entre la reconstrucción de Estados devastados por la gran contienda bélica y el horizonte ya avistable de la formulación jurídica y de la aplicación del principio de libre determinación frente al yugo colonial, el escenario de fondo en la actualidad es otro muy diferente. Realidad que se capta muy bien en el Informe objeto de este trabajo. Ciertamente, “ahora los desafíos abarcan desde el terrorismo hasta el unilateralismo y la guerra, desde las pandemias y el cambio climático hasta las crisis económicas y la deuda, desde las tensiones étnicas o sectarias hasta la delincuencia internacional y desde la universalidad de los derechos hasta el respeto de las diversas culturas”. Tanto es así, que, a mi juicio, en esta toma de conciencia radica uno de los méritos del Informe, esto es, en saber poner de relieve en particular la amenaza tan grave que representa el unilateralismo en todos los ámbitos de la vida internacional, aunque no sea en los autores de éste y otros Informes similares, desde luego, en quiénes haya que depositar las esperanzas de actuación frente al *fenómeno*... Ojalá esa percepción se contagiara a los Gobiernos de los Estados más poderosos y, muy especialmente a la *Hiperpotencia*, pues al fin y al cabo entre la doctrina y los expertos no es extraño ver temores como los apuntados aquí y análisis de las vías de reacción más adecuadas.

En tercer lugar, podría hablarse de una serie de reflexiones sobre aspectos íntimamente vinculados entre sí (pudiendo encontrarse incluso en algunos casos una relación de causa-efecto), a saber: las constataciones de que prolifera la apatía de los

⁹ H. ANHEIER, M. GLASIUS y M. KALDOR, “Introducing Global Civil Society”, *Global Civil Society 2001*, H. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor, Editors, Oxford University Press, 2001, pp. 3-22; p. 17. En esta dirección, véanse también los significados recientemente atribuidos al término por Mary KALDOR, directora del Programa para la Sociedad Civil Global en la *London School of Economics*, en “Cinco acepciones de la sociedad civil global”, *Claves de la Razón Práctica*, Número 149, enero-febrero 2005, pp. 30-34 e *id.*, *La sociedad civil global*, Tusquets, 2005.

ciudadanos con respecto a las instituciones democráticas tradicionales; que ese proceso corre en paralelo a la evidencia de que la economía, el comercio, las comunicaciones o incluso la cultura tienen cada vez un alcance más global; que ha crecido enormemente el apoyo a muchas organizaciones de la sociedad civil que tienen una *orientación política* (considerada ésta, según se mire, en un sentido amplio¹⁰); que la opinión pública mundial y las organizaciones de la sociedad civil tienen una influencia o, aun más, un *poder* creciente; y que todas esas realidades, algunas de ellas más nuevas que otras, tienen repercusiones para los procesos intergubernamentales, en general, y para las Naciones Unidas, en particular. En efecto, a pesar de que la mayor parte de esas aserciones ya habían sido mostradas desde el campo de la Sociología y de la Politología¹¹, el principal valor añadido en el Informe radica en el énfasis que se pone en la necesidad de obtener provecho de las nuevas oportunidades, en cuanto que “el establecimiento de relaciones con la sociedad civil, los parlamentarios y otros agentes ayuda a las Naciones Unidas a determinar las prioridades globales, mejorar su receptividad y rendición de cuentas y fortalecer su base de apoyo, con lo cual ganan gran capacidad para enfrentar esos desafíos”¹². Posibilidades que sólo se optimizarán si se elige bien en cada caso a los participantes de sociedad civil, y que por el contrario se frustrarán si los candidatos elegidos no reúnen los atributos adecuados. En definitiva, “no se trata de competir, sino de crear sinergias”, ya que “las oportunidades de colaborar con las Naciones Unidas fortalecen a la sociedad civil y ello, a su vez, potencia a la Organización al aumentar su

¹⁰ En este sentido, habría que partir de una cierta vinculación de las ONG, en general, con el espacio de *lo político* y erradicar así una imagen de falso *apoliticismo* que a veces se ha generado a su alrededor. En palabras de Marisa Revilla, “(...) Si concebimos la política como las acciones relacionadas con el ejercicio del poder, esto es, como las acciones que organizan la sociedad y que, por tanto, definen las normas, los asuntos, las instituciones y los actores que pueden intervenir, parecería evidente que, más allá de sus pretensiones de apoliticismo, sus acciones tienen significados políticos” (...); M. REVILLA BLANCO, “Zona peatonal: las ONG como mecanismos de participación política”, *Las ONG y la política. Detalles de una relación*, M. Revilla Blanco (ed.), Istmo, Madrid, 2002, pp. 15-65; pp. 16 y 17. Aun así, habría que introducir una prevención sobre la ampliación excesiva del concepto o del ámbito de *lo político*. Sea como fuere, en palabras de E. Neveu, “una concepción que sitúa a la política en todas partes hace imposible que se pueda distinguir su carácter específico”. Por tal razón, este autor adopta un punto de referencia conceptual diferente: “toma una carga política aquel movimiento que *hace un llamamiento a las autoridades políticas* (gobierno, autoridades locales, administraciones...) para que aporten, con una intervención pública, la respuesta a una reivindicación; que imputa a las autoridades políticas la responsabilidad de los problemas que están en el origen de la movilización”. Por consiguiente, acaba concluyendo que “la infinita variedad de los movimientos sociales impide que sean considerados políticos de un modo *a priori* y automático” (la cursiva pertenece al texto original); E. NEVEU, *Sociología de los movimientos sociales*, Editorial Hacer, Barcelona, 2002, p. 33.

¹¹ Como dejó claro el sociólogo alemán U. Beck en su libro publicado a mediados de los años ochenta sobre la *sociedad del riesgo*: “la modernización política *quita poder y limita a la política y politiza la sociedad*”. En otras palabras: el poder pierde espacio, la política se despolitiza y el ciudadano se politiza; *La sociedad del riesgo (Hacia una nueva modernidad)*, (Traducción de J. Navarro, D. Jiménez y M.R. Borrás), 1ª Edición en castellano (publicado originalmente en alemán, en 1986), Paidós, Barcelona, 1998, p. 248.

Queda claro, entonces, que se produce un cierto trasvase de esos elementos políticos que, en último término, se desplazan de un lugar a otro: dado que la política pierde parte de su espacio propio, la sociedad se politiza. A la sociedad van los componentes políticos que la misma política pierde. Y las ONG ofrecen uno de los cauces idóneos para la expresión de esa nueva politización.

¹² A/58/817, p. 29.

influencia sobre los problemas de hoy”¹³. En cualquier caso, en el texto se incluye un frase que, siendo concisa, es harto elocuente sobre el actual estado de la cuestión: “la vinculación eficaz con la sociedad civil y otros grupos interesados ha dejado de ser una opción, se ha convertido en una necesidad para que las Naciones Unidas puedan alcanzar sus objetivos y conservar su importancia en el siglo XXI”¹⁴.

No obstante, aunque seguramente no fuera a haber ningún malentendido, el Informe deja dicho cuál es el techo de la actuación de las entidades no gubernamentales en el ámbito de las Naciones Unidas. El límite se aclara al referirse a la diferencia entre los *procesos de deliberación*, “en los que se acoge a diversos conocimientos especializados”, y la *negociación oficial de acuerdos*, “que conserva un carácter intergubernamental”¹⁵.

II. LAS CUESTIONES CONSIDERADAS COMO PRIORITARIAS EN EL INFORME

1. Explotar la capacidad de convocatoria que tienen las naciones unidas y potenciar procesos de múltiples grupos interesados

El Informe parte en este ámbito de una asunción doble: por un lado, del potencial que tienen las Naciones Unidas de cara a reunir en su seno a todos los Gobiernos, “que ya pueden ser de países en guerra o situados en los dos extremos del espectro ideológico” (la *Cumbre del Milenio*, celebrada en el año 2000, puede ser emblemática para expresar esa vis atractiva universal), y, por otro lado, de la idea de que ya no existe ningún problema acuciante que los Estados puedan afrontar por sí mismos¹⁶. Ciertamente, los grandes retos (a cuyo tratamiento está ligada en gran medida la seguridad de la humanidad) sólo pueden ser manejados multilateralmente por los Estados, para lo cual precisan del respaldo institucional irremplazable de las Naciones Unidas. ¿Cómo trabajar si no, con visos de alcanzar la mínima eficacia, en pro de la disminución de la miseria, del hambre, del analfabetismo, de las enfermedades epidémicas, del cambio climático, de la degradación medioambiental, de los desastres naturales, del terrorismo...?

Asumiendo, por tanto, esa innegable realidad y que, en consecuencia, los *agentes clave* para participar en el tratamiento de cada cuestión serán lógicamente distintos, el Grupo de Personas Eminentes propone la inclusión de todos los grupos interesados (por tales hay que entender *los tres sectores*: la sociedad civil, el sector privado y el Estado¹⁷) en cada asunto de que se trate a través de la promoción de alianzas con todos ellos, concentrándose “en redes concretas más que en asambleas generalizadas”. De ahí que proponga la utilización de diferentes foros para las distintas etapas en el tratamiento de cada tema de trabajo, asumiendo también que cada uno de ellos tendrá participantes,

¹³ *Ibíd.*, p. 30.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 32.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 29.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 33.

¹⁷ Así son definidos en el glosario de términos; *ibíd.*, p. 14.

estilos de trabajo, grado de oficialidad y fines diferentes. En concreto, se propugna formalmente el empleo de cuatro foros: *mesas redondas interactivas* de alto nivel, con el objetivo de examinar el marco de las cuestiones; *conferencias mundiales*, que tendrían el fin de definir las normas y las metas buscadas; *alianzas entre múltiples interesados*, con el objeto de poner en práctica las nuevas normas y metas; y, por último, *audiencias de múltiples interesados*, a fin de supervisar el cumplimiento, analizar la experiencia, así como revisar las estrategias adoptadas.

Como puede observarse, alguno de estos foros presenta una nueva factura, mientras que con respecto a algún otro, como las Conferencias mundiales, lo que se proyecta, en puridad, es su reciclaje para que reciban un empleo muy concreto. Con razón, en el Informe se resalta el hecho de que “las conferencias conmemorativas de los aniversarios quinto y décimo no hacen más que transitar por el mismo terreno que la conferencia original con escasos resultados nuevos, e incluso, en ocasiones debilitan los acuerdos y compromisos anteriores”. La verdad es que así es. Se hace necesario utilizar *mejor* el poder de convocatoria de las Naciones Unidas. Por ello, es de lamentar que a veces se desgaste en esfuerzos baldíos, que se consumen en la enunciación de compromisos políticos, que, en muchos casos, ni tan siquiera llegan a la categoría de *soft law*¹⁸. En esta dirección, puede advertirse que desde el ámbito de las ONG y de un sector de la doctrina especialista se había realizado ya una visión muy crítica acerca de lo (poco o nada) conseguido por muchas Conferencias, algunas de las cuales incluso han llegado a ser tachadas de “regresivas”¹⁹. No obstante, también se han hecho críticas desde un punto de vista netamente constructivo. En esta línea, se ha llegado a efectuar alguna observación interesante. Así, tras un análisis de las cumbres más relevantes, M. Pianta ha concluido que las que tienen más posibilidades de abrirse realmente al diálogo con la sociedad civil global son las que sólo pretenden enmarcar las cuestiones que habrán de tratarse, mientras que, por el contrario las cumbres que tienen otras aspiraciones, como la instauración de nuevas políticas o el establecimiento de regulaciones tienden a cerrarse más a su influencia²⁰.

En suma, no se trata, por consiguiente, de desechar un instrumento tan valioso como las Conferencias mundiales, sino de utilizarlo “sobria y estratégicamente”. Y, en este sentido, considero que el Informe acierta de pleno al poner un botón de muestra, esto es, una cuestión que exige deliberaciones entre varios frentes, con múltiples interesados, y que sólo las conferencias mundiales pueden ofrecer: el reto contemporáneo de la migración²¹.

¹⁸ Categoría, por lo demás, controvertida donde las haya. Para un completo análisis acerca de sus posibles contenidos, véase el reciente estudio que A. MAZUELOS BELLIDO ha publicado en esta misma Revista: “*Soft law: ¿mucho ruido y pocas nueces?*”, *REEI*, Núm. 8, 2004.

¹⁹ Véase, por ejemplo, D. OTTO, “Holding up half the sky, but for whose benefit? A critical analysis of the fourth World Conference on Women”, *Australian Feminist Law Journal*, Vol. 6, 1996, pp. 7 y ss.

²⁰ M. PIANTA, “Parallel Civil Society Summits”, *Global Civil Society 2001*, H. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor, Editors, Oxford University Press, 2001, pp. 169-194; en especial, pp. 191 y ss.

²¹ Cfr. A/58/817, p. 37.

Todavía en la misma línea, se recomienda a la Secretaría General que innove estableciendo redes para la gobernanza, agrupando a personas de procedencias diversas con el objetivo de determinar cuáles pueden ser los posibles avances normativos sobre “prioridades globales emergentes”. En esta dirección, se propone la experimentación con un *ágora* global en Internet para realizar encuestas de opinión y crear así más conciencia sobre las cuestiones emergentes, así como la puesta en marcha de foros consultivos sobre ellas contando con la participación de múltiples grupos interesados para poder presentar posteriormente sus conclusiones ante foros gubernamentales²².

2. Invertir más en las alianzas con *todos* los que puedan ser útiles a las naciones unidas

El Grupo admite en su Informe que el término “alianza” propiamente dicho, no sólo se utiliza de manera excesiva, sino además con mucha frecuencia de modo incorrecto. Esto influye asimismo en que sea difícil acotar su definición de forma precisa. Pero dejando al margen una noción teórica al respecto, insiste en el que debe ser un elemento central: la igualdad entre las partes, que rara vez se cumple en la práctica, pero que toda alianza debería implicar²³. En el Informe también se repara en que “algunos agentes de países en desarrollo consideran que están en desventaja porque la participación en alianzas entraña tener acceso a recursos, redes e información a la que acceden más fácilmente de grandes organizaciones con sede en el Norte”²⁴.

En el Informe se pone el ejemplo de organismos del sistema de las Naciones Unidas que han prestado una atención especial a la creación de alianzas de múltiples interesados, en concreto del Banco Mundial (con más de setenta programas y un volumen de mil millones de dólares anuales) o la OMS (con otras setenta alianzas de múltiples interesados), y los beneficios que se pueden extraer del recurso a ellas. Pese a que, por supuesto, las alianzas no deben ser vistas como una panacea, sí pueden generar un cambio (de hecho, lo están produciendo, aunque sea de proporciones modestas, en las organizaciones que las utilizan) con efectos positivos. Por ello, el Grupo propugna que se conviertan en la “corriente dominante”, a la vez que la adopción de medidas concretas, como el establecimiento de un órgano nuevo, una dependencia de desarrollo de alianzas, dirigida por un funcionario de alto nivel.

Ahora bien, entre las coordenadas que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar las alianzas pueden entresacarse aquí algunas que actúan a modo de premisa y aun otras que reciben distinto peso en el Informe. Así, de entrada, habría que tener en cuenta que las alianzas no deben ser consideradas como estructuras de las Naciones Unidas, sino mecanismos establecidos con el fin de conseguir objetivos mundiales; que es importante conseguir que su articulación se realice de manera descentralizada; y que las Naciones Unidas *discriminen* entre sus distintos colaboradores. Asimismo, para continuar, debería tenerse en cuenta una serie de factores de los que, sin duda, dependerá el éxito de cada

²² *Ibíd.*, p. 37.

²³ *Ibíd.*, p. 40.

²⁴ *Ibíd.*

alianza, y de entre los cuales tal vez pueden seleccionarse aquí la definición precisa de los propósitos y las funciones o el reforzamiento de la participación del sector privado.

3. Concentrar la atención en los países, así como involucrar más a los parlamentarios y reconocer las contribuciones de las autoridades subestatales

Las dos proposiciones contenidas en el título de este epígrafe tienen algo importante en común: inciden en la trascendencia de ir desde *lo nacional* (en algunos casos, incluso desde *lo local*) a *lo internacional-global*. Por lo que respecta a la concentración en los países, y con el punto de mira siempre puesto en la promoción de las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, el Informe parte de la idea, certera, de que la eficacia de los procesos gubernamentales de las Naciones Unidas siempre pasa por su fundamentación en la realidad local. Esto es, se parte de la idea de que sólo teniendo en cuenta a las comunidades afectadas o potencialmente afectadas y a quienes trabajan con ellas podrá cosecharse éxito en las metas propuestas. De nuevo, nos encontramos con una afirmación que resume la filosofía de fondo: “las estrategias concebidas localmente para alcanzar los objetivos convenidos internacionalmente son más eficaces que las importadas de Nueva York o de otros lugares”. En efecto, “esas estrategias tienen en consideración las realidades, culturas y prioridades locales, cuentan con la adhesión de los destinatarios locales y el apoyo de la población y dan oportunidades de participación a los representantes elegidos”²⁵.

Al hilo de la atención, que a todas luces debe crecer, con respecto a los ámbitos estatales, también se hace hincapié en otra idea clave: la necesidad de corregir uno de los muchos desequilibrios actualmente existentes que afectan a los distintos Estados de la Sociedad internacional. Consiguientemente, se declara la necesidad de potenciar más la participación de los Estados ahora más postergados, es decir, los Estados *del Sur*. Esas recomendaciones más bien genéricas habrán de cimentarse sobre medidas concretas, también sugeridas en el Informe, tanto en el plano nacional como en el global. En ambos frentes son de resaltar varias necesidades. En el plano de las recomendaciones de tipo general, hay que apuntar la exigencia de incrementar la capacidad de las oficinas de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, transmitir sistemáticamente al personal en los países mensajes sobre los modos de aprendizaje de la sociedad civil y otros agentes y de ofrecerles apoyo, así como asegurarse de que el personal de las Naciones Unidas en los Estados colabora con las comisiones regionales para incorporar la experiencia de los agentes nacionales. Por lo que se refiere al plano de las medidas concretas, se relacionan varios focos de actuación. Un aspecto importante al respecto es la determinación y la difusión de la práctica ya conseguida en esta materia, especialmente de los casos en que se hayan producido innovaciones dignas de servir como modelo.

Parece claro también, como se recomienda a su vez en el Informe, que los coordinadores residentes y los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los países deberían “reestructurarse, coordinar e invertir como corresponde” para que las Naciones Unidas puedan crear las redes necesarias en relación

²⁵ *Ibíd.*, p. 44.

con una serie de acciones, como la designación de especialistas locales, la reorientación de la eficacia de los recursos informativos y de comunicación existentes en los países y el establecimiento de grupos consultivos de la sociedad civil como proyecto piloto en una serie de países para orientar la estrategia de las Naciones Unidas²⁶. A todo este respecto, puede señalarse que el PNUD ya ha establecido Comités consultivos de la sociedad civil en Botswana, así como a nivel mundial.

De igual modo, la captación de los parlamentarios nacionales debe ser bien recibida, a mi juicio, por dos motivos. En primer lugar, hay una razón que aparece directa e indirectamente varias veces referida en el Informe. Tiene que ver con la idea de que esa mayor intervención ha de incidir en un aumento de la legitimidad de la acción de las Naciones Unidas, por su mayor cercanía a los ciudadanos (y cuya importancia se deja ver en el propio título del Documento *Cardoso*: “Nosotros los pueblos...”). Además, en segundo lugar, hay otro argumento que, en mi opinión, puede tenerse en cuenta. Se conecta con el monopolio del poder ejecutivo, que se convierte en especialmente rampante en las Relaciones internacionales. La mayor participación de los demás poderes, así considerada, en abstracto, parece algo que debe ser valorado de manera muy positiva. En concreto, los Parlamentos nacionales pueden llegar a tener una mayor eficacia en su función de control gubernamental. Si los asuntos internacionales les resultan más cercanos y, en particular los de las Naciones Unidas, ejercerán de *contrapoder* real, previniendo y reaccionando frente a los abusos de los ejecutivos nacionales. Razón por la que vale la pena abogar por su mayor participación, la cual puede adquirir virtualidades distintas con respecto a los diferentes Estados, y dependiendo de circunstancias dispares, pues no sólo es conveniente que reaccionen los Parlamentos de las grandes Potencias (por ser éstas las que más capacidad de maniobra tienen en la escena internacional, aunque muchas veces no se muevan dentro de los márgenes de lo que el Derecho internacional permite), sino también los de Estados de nivel medio, para prevenir, lo que a menudo hacen, que se distancien de lo dispuesto por las normas existentes en diferentes ámbitos del ordenamiento internacional.

Para todo ello, es necesario llevar las Naciones Unidas a los Parlamentos nacionales, y los Parlamentos Nacionales a las Naciones Unidas. Tal vez así, quién sabe, podría incluso aspirarse a evitar la repetición de una experiencia como la vivida en el Congreso de los Diputados de nuestro país, en el año 2003, cuando el Gobierno de entonces conseguía el voto de los ciento ochenta y tres diputados de su partido político, a fin de aprobar el apoyo de España a la intervención militar en Iraq, ilícita desde la perspectiva jurídica internacional. Pero ¿cómo se puede conseguir el objetivo que se planteaba unas líneas más arriba? Involucrando a los parlamentarios de un modo más sistemático y estratégico en los trabajos de las Naciones Unidas y viceversa. Para ello, el Secretario General debería contar con la cooperación de la Unión Interparlamentaria y las asociaciones de parlamentarios. Además de realizarse referencias a distintos mecanismos que podrían ensayarse durante un período experimental, en el Informe se propone también la creación de una sede institucional para la participación de los parlamentarios en las Naciones Unidas. Se trataría de una pequeña dependencia, similar al Servicio de

²⁶ *Ibíd.*, p. 48.

Enlace con las ONG, que tendría, entre otras, las funciones de facilitar un servicio de información, favorecer un mayor atención de los Parlamentos nacionales a lo que acontece en el seno de la Organización o contribuir a la creación de más ocasiones para que los parlamentarios puedan participar en los foros de las Naciones Unidas.

Por último, el reconocimiento de las contribuciones especiales que pueden aportar especialmente las autoridades locales también ocupa un lugar en el Informe. Partiendo de su legitimidad democrática, así como de la experiencia relevante que han demostrado ofrecer (por ejemplo, en el marco del Protocolo de Kioto), se insta, entre otras medidas, a la adopción de una Resolución por la Asamblea General reconociendo el principio de autonomía, así como al recurso a un órgano representativo de aquéllas a efectos consultivos.

4. Fortalecer las funciones del consejo de seguridad a través de su relación con la sociedad civil

Con respecto a esta materia, igual que veíamos unas páginas más atrás, el *techo* se deja claramente situado en el Informe. La duda puede venir, si acaso, a la hora de valorar si se ha colocado o no a gran altura, como veremos el final de este apartado. Lo cierto es que, reproduciendo literalmente el pasaje correspondiente del Informe, se dice que “no sería apropiado pedir que se establezcan relaciones consultivas de carácter oficial”. Sin duda en este ámbito habrán tenido influencia las tendencias proyectadas de reforma del órgano, aunque formalmente hayan cristalizado todavía unos meses más tarde, en el *Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* (“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”).

Pero a pesar de que el horizonte ya esté perfectamente dibujado, y de que no incluya el estatuto consultivo, sino *sólo* el objetivo de “reforzar aún más su diálogo con la sociedad civil con el apoyo del Secretario General”, en el Informe se contienen una serie de recomendaciones que aunque pudieran ser consideradas modestas, su aplicación con carácter regular contribuiría, no sólo a acostumbrar al Consejo de Seguridad y a las organizaciones de la sociedad civil a mantener un diálogo que ha costado mucho iniciar, sino a obtener los indudables frutos que una relación más fluida y estable en ese sentido traería consigo. De hecho, a estas alturas ya es posible examinar con cierta retrospectiva, aunque haya pasado poco tiempo desde su instauración, y valorar la utilidad reportada por las vías de relación abiertas entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones de carácter no gubernamental. Estos canales son dos. Por un lado, hay que hacer mención de las reuniones oficiosas comenzadas en 1993 a iniciativa del antiguo representante de Venezuela ante el Consejo (de ahí que se conozcan por su apellido: “*consultas ‘Arria’*”), y que han dejado de ser tan esporádicas como al principio. A través de esta vía, las ONG se utilizan directamente por el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas en cuanto fuente de información, en lo que atañe a la situación registrada en ciertos conflictos armados y crisis humanas. Y, por otro lado, debe mencionarse la acción del *Grupo de Trabajo de ONG sobre el Consejo de Seguridad*, nacido en 1995, y que tanto se ha expandido desde

entonces, llegando a adquirir una infraestructura permanente. Los beneficios en ambos casos han sido destacados²⁷.

Por tanto, como adelantaba indirectamente, la mayor parte de las medidas que el Grupo propone no eran desconocidas en el marco de la actuación del Consejo, dejando a salvo, como veremos, una serie de seminarios que se proponen con carácter experimental y, por consiguiente, lo que de verdad sería novedoso, de formularse jurídicamente y de aplicarse en la práctica, sería su consolidación, a la vez que, cuando menos, la existencia de una planificación al respecto. En síntesis: un paso nada desdeñable (aun con los límites bien dibujados, referidos dos párrafos más arriba). Así, entre las medidas que deberían tomarse en torno a prácticas ya conocidas están las relativas a la mejora de la planificación y a la eficacia de las reuniones celebradas con arreglo a la fórmula *Arria* o el logro que supondría que las misiones sobre el terreno del Consejo de Seguridad se reunieran “periódicamente con los dirigentes locales de la sociedad civil, las ONG humanitarias internacionales y otros interlocutores, como los dirigentes empresariales”²⁸. No es baladí. Y ahí radica gran parte de la clave de la eficacia que pueda tener la acción del Consejo de Seguridad, dado que resulta imprescindible el conocimiento preciso de la realidad local, y esto le es algo difícil, si no imposible, de conseguir por sí solo. Así, en palabras de L. PÉREZ-PRAT, un buen conocedor de todo este ámbito, “la capacidad operativa de las organizaciones de la sociedad civil, sus inmejorables condiciones para desplegarse sobre el terreno, los conocimientos que por ello adquieren del decurso de las crisis internacionales, empiezan a ser insustituibles para su correcto manejo por el Consejo”²⁹.

Otra medida ya utilizada, pero que en el Informe se llama a su institucionalización es la de convocar comisiones de investigación independientes después de cada operación encomendada por el Consejo, como se hizo después de la crisis de Kosovo (incluso aunque en este caso el uso de la fuerza no hubiera sido, como es bien sabido, autorizado por el Consejo de Seguridad, sino sólo endosado con posterioridad). Estas Comisiones estarían compuestas por expertos de la sociedad civil para aportar pruebas y efectuar una valoración de las operaciones realizadas. A este respecto, se prevé también el establecimiento de un Comité global de política pública.

²⁷ Con respecto a todo ello, véase L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Sociedad civil...op. cit.*, pp. 178-184.

²⁸ A/58/817, p. 50.

²⁹ L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Sociedad civil..., op. cit.*, p. 184.

Sólo con observar el listado de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad cada año, se puede obtener una idea de la cantidad de ocasiones en las que los miembros de ONG se convierten en observadores de primera línea cuyo testimonio se hace enormemente valioso. Sin ir más lejos, durante el año 2004 el Consejo adoptó resoluciones sobre la situación en Guinea Bissau, Liberia (3), Oriente Medio (5), Burundi (2), Haití (3), Bosnia-Herzegovina (2), Sudán (4), Timor-Este (2), Costa de Marfil (3), Sáhara Occidental (3), Chipre (2), República Democrática del Congo (5), Afganistán (2), Sierra Leona (2), Eritrea y Etiopía (2), Somalia, Iraq y Kuwait (3), y Georgia (2). En el transcurso de 2005 (hasta el 28 de febrero), ha adoptado tres resoluciones, con respecto a Costa de Marfil, Oriente Medio y Georgia.

A su vez, el papel que ciertas ONG pueden ejercer de cara a prevenir conflictos o a fin de desvelar otros importantes aspectos, como los intereses económicos que existen tras muchas situaciones bélicas recientes y presentes, se ha puesto de relieve en múltiples ocasiones.

Por último, según anticipaba, se prevé también la instauración de una serie de seminarios, a título experimental, con el objeto de debatir asuntos importantes de actualidad que entren en la esfera de actuación del Consejo. Ésta es una práctica que ya se está llevando a cabo en el Banco Mundial sobre cuestiones nuevas, delicadas o especialmente complejas, siendo lo característico de este tipo de encuentros el que no se adoptan decisiones, sino simplemente notas de carácter interno, pese a que sin duda facilitan y enriquecen la adopción de decisiones.

En definitiva, otro aspecto relevante aquí, al menos desde la perspectiva de un debate doctrinal que acoja planteamientos de *lex ferenda*, puede ser calibrar si las propuestas realizadas presentan un defecto de la vanguardia deseable en un documento de estas características. Dicho en otras palabras, quizá quepa cuestionarse si el descarte inicial que se hace en el Informe *Cardoso* respecto a un hipotético *estatuto consultivo* de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad es o no oportuno. Jurídicamente, tal vez no hubiera sido inviable pensar en otra forma de participación de las organizaciones de la sociedad civil, pues aunque el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas ofrezca una base jurídica para concertar consultas en el seno del Consejo Económico y Social, no excluye que se puedan realizar desde otros órganos principales de la Organización. Además, puede tenerse en cuenta que en el Informe se promueven cambios para la extensión horizontal del estatuto consultivo a otros órganos como la Asamblea General. Y todavía podría aportarse otro argumento en el sentido de razonar que, pese a que pudiera avistarse algún obstáculo en la dirección apuntada, tal problema siempre podría ser sorteado por la vía de la reforma que, en último término, es lo que se está proyectando en todo este contexto. Sin embargo, a pesar de todo ello, también cabe aportar ideas, seguramente más sólidas, para sostener la postura contraria. Dos de ellas podrían ser las que se expresan a continuación, a saber: en primer lugar, que las directrices propuestas en el Informe ya suponen un progreso evidente con respecto a la situación actual; y, en segundo lugar, que es presumible pensar que la recomendación de un estatuto formal más elevado albergaría grandes dosis de utopía, sobre todo pensando en que son los Estados quienes tendrían que dar su aprobación.

5. Racionalizar y despolitizar el acceso a las naciones unidas y el sistema de acreditación

El estatuto consultivo de que disponen muchas ONG en el ámbito de las Naciones Unidas no funciona bien, y ello a pesar de que fue objeto de reforma en 1996, lo cual convierte, si cabe, a la situación actual en más criticable³⁰. Lo cierto es que los dos grandes defectos de actuación que padece el estatuto consultivo en su marco se pueden reconducir a dos: su lentitud y su politización. Como manifestaba en un estudio sobre las ONG, el primer inconveniente tiene un remedio asequible, si realmente hay voluntad de

³⁰ Como ya se ha adelantado, la base jurídica para esta participación de tipo consultivo se encuentra regulada en el artículo 71 de la Carta. Según esta disposición, “El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos para que representantes de los organismos especializados participen, sin derecho a voto, en sus deliberaciones y en las de las comisiones que establezca, y para que sus propios representantes participen en las deliberaciones de aquellos organismos”.

llegar a una solución, mientras que el segundo resulta mucho más difícil de evitar, no en vano es un fallo que suele acompañar a los órganos de naturaleza gubernamental del sistema³¹.

Lo que importa aquí es que el Informe *Cardoso* da las pautas para comentar la reforma que no hizo, y debía haber hecho, la Resolución 1996/31 sobre *Arreglos para la Celebración de Consultas con las Organizaciones No Gubernamentales*, y que tan merecidas críticas había recibido, justamente por lo que dejó de hacer³². En palabras de F.X. Pons, se trató de “una reacción tímida, de una auténtica oportunidad perdida, pues los nuevos arreglos no aportan soluciones innovadoras y, fundamentalmente, confirman las disposiciones preexistentes. No en vano estamos ante una simple versión actualizada de los arreglos y no ante una revisión a fondo que tuviera en cuenta las nuevas realidades del escenario internacional”³³.

¿Cuáles son, entonces, las claves que se ofrecen en el documento objeto de examen? Partiendo una vez más de la *consulta* como la fórmula más elevada de participación, aunque no la única, a que las organizaciones de la sociedad civil pueden aspirar en el ámbito de la Organización, incluso tras la reforma proyectada³⁴, se asumen a su vez otros dos planteamientos que sirven de base para todos los cambios que se habrán de promover ulteriormente: que el proceso de selección de las organizaciones de la sociedad civil debería realizarse en el ámbito técnico en vez de en el político, por una parte, y que su intervención se hace necesaria no sólo en el Consejo Económico y Social, sino en otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas.

³¹ M. ABAD CASTELOS, *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie? Las ONG en la nueva Sociedad global*, CIDEAL, Madrid, 2004, pp. 216 y ss.

³² “Principios que rigen la naturaleza de los arreglos para celebrar consultas”, Doc. E/1996/96, ECOSOC, *Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales*, Suplemento N. 1, 1996, Naciones Unidas, 1996.

En general, sobre ella véase F. X. PONS RAFOLS, “La actualización de las disposiciones que rigen el estatuto consultivo de las organizaciones no gubernamentales en las Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, Volumen XIV, 1998, pp. 381-416.

³³ También en palabras de F. X. Pons, “una nueva situación en el panorama internacional y en el de las organizaciones no gubernamentales requeriría una reformulación y adaptación de los principios vigentes. Pero no ha sido así. De hecho, y aunque es evidente que han sido los cambios en la sociedad internacional y el crecimiento exponencial de las organizaciones no gubernamentales y de su actuación los que han provocado esta actualización de las disposiciones, la discreción política estatal no deja de estar presente en el Preámbulo de la resolución 1996/31 que se limita a ‘tener presentes los cambios ocurridos en el sector no gubernamental’ sin introducir ninguna otra consideración ni calificación de orden política en relación a la explosión del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales (...) Reflexión preambular [que] se revela extremadamente pobre tanto si se tienen en cuenta los desarrollos más recientes como si se considera el espíritu de la propia disposición de la Carta de la que deriva el estatuto consultivo (...)”; *ibid.*, pp. 388, 389, 415 y 416.

³⁴ De hecho, no se mencionan siquiera otras posibles vías de más *alta intensidad* para involucrar a tales organizaciones, como, por ejemplo, la concertación; sobre este canal de participación, puede verse R. RANJEVA, “Les ONG et le mise en oeuvre du Droit international”, *R des C*, Tome 270, 1997, pp. 11-105; p. 47.

Entre las transformaciones que se defienden en el Informe estudiado se encuentra la de unificar los procedimientos de acreditación disponibles ante el Consejo Económico y Social, el Departamento de Información Pública y los que se articulan para cada Conferencia Mundial. La pérdida de tiempo y la duplicación de esfuerzos que supone la existencia separada de esos procesos de acreditación se evitaría con un proceso único ante las Naciones Unidas, del que podría encargarse un comité de la Asamblea General que ya existe en la actualidad.

En cuanto al proceso mismo del acceso y a su tramitación, el Informe pone de relieve el grave problema que se sufre con respecto a los plazos y a los costes³⁵, y aprovechando en parte el enfoque empleado para la acreditación concedida para las Conferencias mundiales (procedimiento que ha resultado ser, a todas luces, más rápido, más técnico y más transparente) insta a que se sigan unos pasos concretos. A la luz del Informe, podría interpretarse que la tramitación recomendada no supondría maniatar a los Estados, ya que, al fin y al cabo, éstos conservarían la competencia para establecer los criterios para la acreditación y para supervisar su aplicación, pero evidentemente sí tendría el efecto de tecnificar en parte el proceso, al constituirse una Dependencia de Acreditación en el seno de la Secretaría de la Asamblea General, que contaría con el asesoramiento de un órgano consultivo para determinar si un solicitante debe ser o no recomendado³⁶. En cualquier caso, este traslado de la tarea del examen de las solicitudes de un órgano intergubernamental a un órgano técnico debería estar acompañado de otra serie de medidas para mejorar otros aspectos, como por ejemplo la transparencia, según se prevé también en el propio Informe³⁷.

Pese a que el Informe acaba sin decantarse por el procedimiento de adopción de decisiones que debería adoptar uno de los comités o comisiones existentes, que podría ser el consenso, el sistema de votación o una combinación de ambos, sí se refiere en cambio a algunos aspectos concretos muy interesantes, aunque no acabe elevando sus reflexiones al rango de propuestas formales. En particular, me refiero al énfasis puesto en la pertinencia de cancelar las acreditaciones no merecidas. Para ello, sería preciso realizar exámenes periódicos y la supervisión de las contribuciones efectivamente realizadas de un modo sistemático para dar por terminada la participación de las ONG que hubieran demostrado tener una actitud pasiva por un período de cuatro años³⁸.

Pero sin duda el aspecto de mayor enjundia de todo este apartado es el relativo a las posibles nuevas categorías a través de las cuales podrían canalizarse las consultas efectuadas a las ONG. A pesar de que en el Informe se advierte que ésta es una cuestión

³⁵ Para un reproche mucho más duro y *menos correcto políticamente*, algo que uno se puede permitir de modo más fácil cuando está en la posición de observador a título doctrinal, véase J. D. ASTON, "The United Nations Committee on Non-governmental Organizations: Guarding the entrance to an politically divided house", *EJIL*, Vol. 12, Number 5, 2001, pp. 943-962.

³⁶ Cfr. A/58/817, p. 60.

³⁷ Como la publicación y difusión, también por medios electrónicos, de las solicitudes recomendadas y las no recomendadas con las razones justificativas en cada caso, así como la publicación de las actas de los debates gubernamentales en el sitio web de las Naciones Unidas.

³⁸ A/58/817, p. 62.

para la reflexión y el debate en los próximos años, se hace gala de un esfuerzo de adaptación a los nuevos tiempos, y a la rápida evolución que están experimentando las formas *organizacionales* de las ONG, en particular, y de la sociedad civil, en general, al proponer las tres siguientes: redes asociadas, asociados consultivos y asociados de apoyo a los programas. En primer lugar, las *redes asociadas* son “redes y comités transnacionales que abarcan un número significativo de organizaciones que se ocupan de una cuestión determinada o bien proceden de grupos interesados específicos”. A pesar de que en la actualidad ya actúan como moderadores y colaboran en la coordinación de múltiples aspectos, “para obtener un grado de acreditación más elevado, deberían contar con una dirección y una estructura de gobierno clara, así como con una composición transparente, y tendrían que abarcar una porción considerable de un grupo interesado en particular (por ejemplo, las organizaciones de género, las ambientales, las de derechos humanos o las de pueblos indígenas)”³⁹. Como se asume en el Informe, su reconocimiento oficial y su acreditación supondría un importante aliciente para su progreso, es decir, “serían incentivos para que se autoorganizaran y mejoraran su coordinación”⁴⁰. En segundo lugar, los *asociados consultivos* supondría la fusión de las distintas categorías actuales del Consejo Económico y Social⁴¹. Y, en tercer lugar, por *asociados de apoyo a los programas*, habría que entender las “organizaciones o grupos interesados que apoyan los programas de las Naciones Unidas, tales como las que actualmente participan en proyectos operacionales sobre el terreno”⁴².

Sea como fuere, debe añadirse que el Informe propone, creo que con buen criterio, que el Secretario General ponga en marcha un examen consultivo al respecto durante tres años para presentar propuestas a la Asamblea General. Lo cierto es que tanto ha crecido la sociedad civil en los últimos años que son muchas las formas de organización que ha podido adoptar. De hecho, la infraestructura *organizacional* de la *sociedad civil global* es, como se ha dicho, poco establecida y en estado de cambio constante, de tal modo que siempre se dan nuevas formas emergentes y otras caen en desuso⁴³. Parece que puede insistirse sobre esa idea de fluidez sin temor a exagerar, en el sentido de que los modos de organización de la sociedad civil están continuamente cambiando, y pocos permanecen invariables (no en vano, “el dinamismo es una característica crónica de la sociedad civil global”⁴⁴). Tanto es así, que expertos sobre estas cuestiones han querido enfatizar esa tesis de tal modo, que acaban manifestando que sólo puede permitirse una especulación al respecto, asumiendo, por tanto, la imposibilidad de predecir el futuro en este sentido.

³⁹ *Ibíd.*, p. 63.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Cfr. la idea en H. ANHEIER y N. THEMUDO, “Organisational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global”, *Global Civil Society 2002* (M. Glasius, M. Kaldor and H. Anheier, Editors), Oxford University Press, 2002, pp. 191-216.

⁴⁴ Pero, como añade J. Keane, “no el dinamismo del mar turbulento, sino una forma de dinamismo autorreflexivo caracterizado por la innovación, el conflicto, el compromiso, el consenso, así como la creciente conciencia de la arquitectura sincrética, las contingencias y dilemas de la propia sociedad civil global”; J. KEANE, “Reflexiones sobre la sociedad civil global”, *Hacia una sociedad civil global* (J. Vidal Beneyto, Dir.), Taurus, Madrid, 2003, pp. 69-117; p. 75.

Pero, eso sí, se han aventurado a pronosticar que cualesquiera que sean los contornos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los próximos 30 ó 40 años, es probable que existan tantas diferencias entre sí como entre la Sociedad de Naciones y la Unión Europea⁴⁵. Pero debe repararse en el dato de que en predicciones de cambio como esas no entran necesariamente cálculos acerca de la posible introducción de los elementos jurídicos, que ahora faltan y que, sin embargo, sí se proyectan en el *Informe Cardoso*, en los modos de estructuración y organización de la sociedad civil, en particular, de las ONG. No obstante, sobre el papel ya quedan propuestas concretas, como las que hemos visto antes que se contienen en el documento *Cardoso*, a las que hay que reconocer el doble mérito que llevan dentro: por un lado, el esfuerzo de corregir el desfase entre la realidad y el Derecho (o al menos de intentarlo), y, por otro lado, el hacerlo de una manera pragmática. De ahí que sus resultados, de llevarse a la práctica jurídica, puedan ser fructíferos.

Otro asunto en el que repara el Informe en el transcurso de sus comentarios y de la expresión de sus desiderata, pese a que tampoco lo eleven a la categoría de propuesta formal en esta sede, es el tema del carácter insuficientemente representativo de que adolece la presencia de las ONG en las Naciones Unidas. Como se reconoce en el propio texto, “la participación de las organizaciones de sociedad civil en las Naciones Unidas tiende a adolecer de desequilibrios bien conocidos. Las organizaciones representadas suelen tener su sede en los países del Norte; las que proceden del Sur tienden a actuar sobre todo en las grandes ciudades, y sus procedimientos de rendición de cuentas frente a las bases resultan poco claros. Los oradores son sobre todo hombres, de países del Norte y anglosajones. Y los grupos vulnerables aparecen subrepresentados”. Al final de esta explicación, se acaba reconociendo que “las Naciones Unidas no pueden imponer un mejor equilibrio, pero pueden fomentarlo, especialmente supervisando la representación vigente en la actualidad y debatiendo estas materias abiertamente con las redes pertinentes”⁴⁶.

Quizá hubiera sido de justicia que los autores del Informe aquí comentado hubieran erigido este ideal en una propuesta específica y formal en el plano de este mismo apartado, y esto por dos razones. Por un lado, hay que tener en cuenta que la competencia en materia de información y asesoramiento no es el único criterio tenido en cuenta en el diseño del estatuto consultivo de las ONG en las Naciones Unidas desde sus orígenes, sino que el carácter representativo que puedan tener supone el otro 50% que forma parte de la filosofía de tal estatuto, también desde sus inicios, al menos desde el punto de vista de la teoría jurídica. A este respecto, puede citarse lo afirmado en la Resolución 1996/31, cuando señala que los arreglos para celebrar consultas “deben estar inspirados en el principio de que tales arreglos tienen por objeto, por una parte, permitir al Consejo o a uno de sus órganos obtener información o asesoramiento autorizado de organizaciones dotadas de especial competencia en los asuntos con respecto a los cuales se hacen los arreglos para celebrar consultas y, por otra parte, permitir a las

⁴⁵ *Ibid.* p. 213. En una línea próxima, puede verse C. GÓMEZ GIL, *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*, Icaria, Barcelona, 2004, p. 212.

⁴⁶ A/58/817, p. 64.

organizaciones internacionales, regionales, subregionales y nacionales que representan a importantes sectores de la opinión pública expresar las opiniones de sus miembros”⁴⁷. Por otro lado, parece importante señalar que la mayor representatividad siempre redundará en una mayor legitimidad, en parte por lo dicho anteriormente (en este sentido, uno de los propósitos concebidos para el estatuto consultivo debería cumplirse en la práctica), pero en parte también por el hecho de que aunque existiera un silencio normativo en este sentido en el ámbito de las Naciones Unidas (que, como hemos visto, no lo hay), habría que reconocer que, a pesar de que es cierto que una gran dosis de la legitimidad que las organizaciones de la sociedad civil puedan tener se deba medir por (la bondad de) los objetivos que tienen asignados y por (la utilidad de) las funciones que efectivamente llevan a⁴⁸ cabo, no se puede desconocer que otra fuente de su posible legitimidad se asienta en su carácter representativo.

No obstante, aunque pueda echarse en falta la introducción de una propuesta particular en *esta* sede institucional, esto es, en el ámbito relativo al acceso a la acreditación, es necesario indicar que esa posible laguna queda cubierta en otras partes del Informe. Por una parte, hemos visto en el apartado II.3 de esta Nota, referido a la conveniencia de concentrar la atención en los países, así como de involucrar más a los parlamentarios, como en el Informe se concede gran importancia a la necesidad de corregir los desequilibrios actualmente existentes. Pero además, en otras partes de éste también se llega a impulsar que el Secretario General establezca, considerándolo además

⁴⁷ Parte II: “Principios que rigen la naturaleza de los arreglos para celebrar consultas”, Doc. E/1996/96, ECOSOC, cit., párr. 20.

Además, ha de tenerse en cuenta que la representatividad exigida en la Resolución 1996/31 parece especialmente cualificada, pues no se contempla meramente en términos de concordancia entre los objetivos de representación marcados y los efectivamente logrados, sino, de modo que las organizaciones reconocidas como entidades consultivas deben reflejar, literalmente, “(...) en lo posible, en forma equilibrada, los principales puntos de vista o intereses en estas esferas de todas las áreas y regiones del mundo” (*ibíd.*, párr. 20, *in fine*).

Pero además, como adelantábamos la misma exigencia se encuentra en otros organismos y Organizaciones internacionales. Así, Cuando en 1995 se adoptaron las nuevas *Normas referentes a las relaciones de la UNESCO con las Organizaciones No Gubernamentales*, y hubo, por tanto, que proceder a una evaluación y a una reclasificación de las ONG con las cuales la UNESCO venía manteniendo relaciones, la *legitimidad democrática* fue precisamente uno de los tres criterios tenidos en cuenta, junto con la *representatividad geográfica* y la *calidad y regularidad de la cooperación con la UNESCO*. Más extensamente, véase el Capítulo IV, apartado II de este estudio y el Informe Sexenal presentado por el Consejo Ejecutivo a la Conferencia General sobre el apoyo prestado a la acción de la UNESCO por las Organizaciones No Gubernamentales (1995-2000), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 161ª Reunión, 161 EX/39, París, 17 de abril de 2001; pp. 9 y 10, párrs. 28-35.

Igualmente en las *Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la Organización de Estados Americanos* se afirma como primer requisito, el siguiente criterio: “la organización de la sociedad civil deberá gozar de reconocida reputación y representatividad en su esfera particular de competencia”; “Directrices para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA”, OEA/Ser.G; CP/RES. 759 (1217/99), 15 de diciembre de 1999; Anexo, párr. 8.a).

⁴⁸ Sobre ello, véase M. PÉREZ GONZÁLEZ, “Las Organizaciones No Gubernamentales en el ámbito de la Organización Internacional”, *REDI*, Vol. 29, 1976, pp. 299-325, p. 310 y J. M. SOBRINO HEREDIA, “La determinación de la personalidad jurídica de las Organizaciones internacionales No Gubernamentales: Contribución del Consejo de Europa”, *REDI*, Vol. XLII, Núm. 1, 1990, pp. 101-124; pp. 102 y 103.

como una “prioridad”, la compensación de los desequilibrios entre el Norte y el Sur, recabando el apoyo de los donantes, con el objetivo de incrementar la capacidad de las Naciones Unidas en la identificación de los agentes locales y en la consiguiente actuación conjunta, y estableciendo un fondo “para crear capacidad entre la sociedad civil de los países en desarrollo” a fin de participar y garantizar que su intervención “llegue a los procesos deliberativos mundiales”⁴⁹. Viene a retomarse así un proyecto previo, pero fracasado, que se había lanzado durante los trabajos preparatorios que culminaron en la adopción de la Resolución de 1996, de reforma del estatuto consultivo de las ONG en el ECOSOC⁵⁰.

III. LA VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS: ¿SON FACTIBLES? ¿SON ONEROSOS? ¿SON TRASCENDENTALES?

1. ¿Son factibles?

La verdad es que, en líneas generales, se podría contestar que sí. Por supuesto, hay que tener en cuenta que siempre se precisa la voluntad política de los Estados, y que ésta no sobra precisamente en tal ámbito. Lo reconozcan o no, los Estados son especialmente reacios a dar entrada a las ONG en muchos ámbitos en los que prefieren moverse a solas. De todas formas, también es cierto, y es un dato a tomar en cuenta, que alguna de las reformas instadas desde el Documento *Cardoso* podrían adoptarse o iniciarse por el propio Secretario General de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, esta posibilidad se manifiesta explícitamente en relación con la creación de alguno de los nuevos foros

⁴⁹ A/58/817, Propuesta 26, p. 72.

⁵⁰ Ciertamente, entonces se originó un intenso debate en relación con el mismo tema. En este sentido, dentro del Informe elaborado en 1994 por el Grupo de Trabajo encargado de elaborar la nueva versión de la Resolución se dejaba constancia de que éste era un aspecto por el que se había mostrado una inquietud, entre otras razones, a partir de otro Informe previo presentado por el Secretario General de la Organización, en el cual se incidía en el nuevo marco contextual del trabajo por realizar, que venía así condicionado por el enorme crecimiento de la sociedad civil y de sus implicaciones tanto para los Estados miembros como para las Naciones Unidas (para el Informe del Secretario General, véase E/AC.70/1994/5, Add.1). Esto dejaba una clara huella en el comienzo de la discusión preparatoria, al iniciarse ésta girando, en particular, alrededor de cuestiones vinculadas íntimamente con el aspecto que estamos viendo. Y que giraba en torno a los siguientes términos:

“(a) whether the evolution of civil society warranted a fundamental redesigning of the relationship between the United Nations and civil society; (b) an assessment of the extent to which the non-governmental organizations having relationships with the United Nations at present were truly representatives of civil society; (c) whether all non-governmental organizations should have the same rights and privileges regardless of the size of their constituency; and (d) how to ensure a representativity of non-governmental organizations in North/South terms”; Economic and Social Council, Substantive session of 1994, Agenda item 10, Non-Governmental Organizations, Doc. A/49/215- E/1994/99, párrafos 53 y 54.

En particular, se había insistido en la idea de que era necesaria una participación mayor por parte de las ONG procedentes de los Estados en desarrollo, planteada como es lógico por tales Estados, y basada en la propuesta de utilizar nuevos métodos de acción, como, por ejemplo, el establecimiento de un fondo económico para contribuir a tal intervención (cfr. *ibid.*, párr. 66 y ss). No obstante, finalmente no se operó ninguna reforma en tales sentidos, por lo cual se entiende que la nueva Resolución de 1996, al simbolizar una oportunidad perdida para ello, fuera objeto de justas críticas (véase, en este sentido, F.X. PONS, “La actualización de las disposiciones que rigen el estatuto consultivo...”, *Anuario de Derecho Internacional...* 1998, *loc. cit.*, p. 415.

propuestos. En concreto, se dice que “al tener carácter técnico y ocuparse de la aplicación y no de la formulación de nuevas políticas globales”, el Secretario General podría ser quien convocara por decisión propia las audiencias de múltiples interesados para supervisar el cumplimiento, analizar la experiencia y revisar las estrategias adoptadas⁵¹.

De todas formas, como se podrá imaginar el carácter más o menos practicable de estas medidas depende entonces de las personas concretas que ostenten responsabilidades en el seno de la Secretaría General de las Naciones Unidas. Personalmente, creo que alguien del talante de Kofi Annan es capaz de tomar iniciativas meritorias en este terreno, como cabe inferir a la vista de muchas iniciativas tomadas por él a lo largo de estos años o incluso de los Informes que ha encargado⁵². Lo cierto es que, con respecto al Informe *Cardoso*, el actual Secretario General elaboró otro Informe de respuesta, dirigido a la Asamblea General, en el cual se contienen observaciones positivas sobre algunas de las recomendaciones efectuadas y se hacen sugerencias concretas en relación con su aplicación⁵³. No obstante, dejando al margen ahora que durante el segundo de sus períodos está atravesando momentos particularmente difíciles, hay que tener en cuenta que en los momentos presentes le queda ya poco tiempo de mandato. Por tanto, aunque ya se estén llevando a cabo algunas de las medidas propuestas en el Informe *Cardoso*, está por ver, entonces, cuál será el perfil de su sucesor, para saber hasta qué punto los aspectos considerados aquí seguirán siendo valorados como prioritarios. Pero tal vez siempre quepa terminar con un poso esperanzado, al menos en la medida en que quién venga ya cuenta con una parte importante del trabajo hecho: la conciencia sobre la necesidad de la reforma, unas pautas concretas para efectuar los cambios, algunas medidas ya aplicadas... No es poco.

2. ¿Son onerosos?

Si esta interrogante recibiera contestación en términos absolutos, entonces habría que decir que sí. Un sí rotundo, además, pues traduciendo a cifras, en el Informe se estima que el presupuesto anual para todas las medidas propuestas sería de unos cuatro millones de dólares en financiación básica. Sin embargo, como se precisa en el mismo documento, de tal suma, alrededor de tres millones de dólares podrían conseguirse a través del ahorro alcanzado, por ejemplo, mediante los cambios propuestos en el proceso de acreditación⁵⁴. Además, esas cantidades se relativizan si se compara, como se hace también en el documento, con los gastos totales de la Organización, de tal modo que no

⁵¹ Cfr. A/58/817, p. 39.

⁵² Kofi Annan, además, ha tenido muchas veces la oportunidad de expresar lo que piensa de la sociedad civil. Así, por ejemplo, cuando en el año 2001 (designado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el *Año Internacional de los Voluntarios*), pronunciaba su discurso con ocasión de la celebración de la Conferencia Anual de las ONG, afirmaba que tanto éstas como el trabajo voluntario integran “la espina dorsal de la sociedad” y que juega “un papel crucial en la construcción de comunidades, en el apoyo a los programas de gobierno y en el diseño de las políticas de la ONU.

⁵³ “Informe del Secretario General en respuesta al Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil” (septiembre de 2004); Doc. A/59/354.

⁵⁴ Cfr. A/58/817, p. 74.

pasa de suponer el “1% del presupuesto que requiere el funcionamiento de las Naciones Unidas”⁵⁵.

3. ¿Son trascendentales?

La verdad es que contestar afirmativa o negativamente sin más, sería simplificador en exceso. Está claro que en el Documento de referencia se exhorta a tomar medidas de diverso calado, unas técnicas y otras que no son tal. Pero trascendentales son, sin duda, sus objetivos. En este sentido, debe ponerse énfasis en que el Informe *Cardoso* tiene, con razón, unas miras ambiciosas para la ONU; en otras palabras, se proyecta a superar su situación de crisis actual. Y ésta es una meta que se concibe en gran medida por medio del fortalecimiento y la canalización de la sociedad civil a través de *todo* el sistema de las Naciones Unidas. Empleando las palabras del propio Informe, las propuestas realizadas “tienen repercusiones que van mucho más allá de las relaciones de las Naciones Unidas con la sociedad civil. Inciden en los procesos de gobernanza global y en el futuro del multilateralismo”⁵⁶. ¿No es eso trascendental?

Como cualquier persona de la calle ya puede percibir, los grandes problemas de la humanidad no se pueden solucionar por los Estados de manera aislada, sino a través de la cooperación, en definitiva del multilateralismo. No obstante, el *unilateralismo*, que siempre ha estado presente en la sociedad internacional, continúa amenazándola en la actualidad, cuando teóricamente deberíamos vivir en una era de cooperación⁵⁷. En

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 74.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 77.

⁵⁷ El término *unilateralismo* (el cual, por cierto, no ha encontrado cabida entre el vocabulario académico español) es utilizado por la doctrina internacionalista, lógicamente, con ánimo de albergar una clara connotación negativa, y se viene aplicando de forma primordial respecto de algunas acciones emprendidas por determinados Estados. Sobre el fenómeno, puede verse W.M. REISMAN, “Unilateral Action and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention”, *E.J.I.L.*, Vol. 11, Number 1, pp. 3-18.

De algún modo, se podría decir que el unilateralismo siempre ha estado presente en la sociedad internacional. La ausencia de centralización que caracteriza la base social a la cual se aplica el ordenamiento internacional ha supuesto que los Estados, en general, no hayan caminado nunca demasiado unidos. No obstante, probablemente se trata de un fenómeno que deba calibrarse en función del estadio de progreso o de evolución en que se halle la Sociedad internacional en un momento dado y, asimismo, de su ordenamiento jurídico. Lógicamente, el unilateralismo no puede ser valorado de igual forma en la sociedad internacional clásica que en la contemporánea (y aún dentro de esta última, cabría distinguir varias etapas que provocarían, a mi juicio, la introducción de otra necesaria diferencia en la valoración). Pero en cualquier caso, está claro que en la Sociedad internacional actual, en cuyo marco normativo se ha arrebatado justamente el lícito recurso del *ius ad bellum* a los Estados, salvo en casos de legítima defensa, y también en cuyo seno se ha instaurado, al menos en el plano también de la teoría jurídica, una era de cooperación, los actos de unilateralismo deben suscitar un juicio de reprobación que no existía en el pasado o que, al menos, no podía producirse con igual intensidad.

La necesidad de contar con el deber de cooperación como punto de referencia ha sido estimada, de forma más o menos indirecta, por autores que, desde hace tiempo, vienen siguiendo la pista a los indicios de aquella realidad de tendencias unilaterales. Se consigue dejar de tal modo al descubierto, de manera además bien visible, el insignificante papel, tan sólo residual y además condicionado, que el actual ordenamiento internacional posibilitaría, dejando todavía algunos resquicios, pero por donde pudieran colarse, en la práctica, abundantes actitudes unilaterales, si no unilateralistas; M. PÉREZ GONZÁLEZ en

relación con estas ideas, debe destacarse otra reflexión efectuada en el Informe, porque es ilustrativa de la influencia que puede tener la sociedad civil: “es evidente que *el multilateralismo está cambiando*: cada vez más, su forma la determinan coaliciones *ad hoc* dirigidas a conseguir un objetivo determinado, cuyos integrantes coinciden en su opinión sobre este tema concreto, pero pueden diferir considerablemente sobre otros. El antiguo concepto de multilateralismo suponía, de hecho, un ‘omnigubernamentalismo’, en que todos los gobiernos convenían previamente una política y luego la aplicaban. El concepto actual es multilateral en todo el sentido de la palabra: abarca a muchas partes de diversas corrientes o de grupos interesados que influyen de distintas formas en la cuestión. Algunos foros tienen carácter *ad hoc* y no son universales, pero están integrados por personas de ideas afines que se unen para recabar apoyo a su causa. Las Naciones Unidas no fueron concebidas para prestar servicios a ese multilateralismo, pero así suele funcionar el mundo de hoy en día. Por tanto, para seguir siendo pertinentes, las Naciones Unidas deben internalizar ese nuevo concepto (...). Deben transformarse en una organización más abierta al exterior, dispuesta a establecer redes de colaboración”⁵⁸.

IV. CONCLUSIÓN

El Informe *Cardoso* ofrece, en síntesis, propuestas interesantes para corregir un desfase cuya rectificación me parece muy urgente. En particular, me refiero al

“El derecho de la cooperación: algunas reflexiones”, *La Cooperación Internacional*, F. Aldecoa Luzarraga (Coordinador), Servicio Editorial de la UPV, Bilbao, 1993, pp. 25-41; pp. 25 y ss. y A. REMIRO BROTÓNS, “Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional”, *REDI*, Vol. LI, 1999, pp. 11-57.

P.M. Dupuy se esfuerza, avanzando por una dirección así, en singularizar el alcance de la obligación general de cooperación respecto de los otros propósitos consagrados en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho deber no supone *sólo* uno de los tres pilares constitutivos que la Carta instaure como la nueva base del orden jurídico internacional de postguerra, sino que, en realidad, la cooperación llega a ser concebida como el principal instrumento para promocionar unas relaciones internacionales verdaderamente pacíficas y amistosas. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, la importancia que tiene el hecho de que no se albergue ninguna duda sobre su alcance consuetudinario en un plano, además, general; P.M. DUPUY, “The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law”, *EJIL*, Vol. 11, Number 1, 2000; pp. 19-29; p. 25. Otra cosa distinta, a menudo convertible en dificultad, es el alto nivel de abstracción que guarda todavía el principio que impone la necesidad de cooperación, primordialmente si se contempla en su sede universal. Pero a pesar de que una parte de su esencia sea etérea, es indudable que este deber ha de irradiar su proyección en cualquier ámbito de actuación interestatal.

Pese a la presencia de cierto unilateralismo en el comportamiento estatal de modo casi inherente a la sociedad internacional, es indiscutible que se ha producido un recrudescimiento del fenómeno en los últimos años. Existen discrepancias en torno a las fechas exactas a considerar como partida de una posible agudización de esta sempiterna tendencia de ciertos sujetos de Derecho internacional. De todas formas, sí parece haber consenso en detectar una particular intensificación muy reciente, que tal vez quepa situar después del fin de la guerra fría. Justo tras su término, las expectativas eran especialmente optimistas. Al desvanecerse la gran escisión ideológica que había enfrentado políticamente a toda la humanidad, se esperaban muchos cambios que apuntaran, en general, hacia una expansión del ánimo cooperador entre los Estados. Pero no pudo ser. Pueden citarse dos ámbitos de prueba en este sentido: el Derecho internacional económico y, sobre todo, lo acontecido en el plano del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

⁵⁸ Cfr. A/58/817, p. 78 (la letra cursiva pertenece al texto original).

desequilibrio existente entre el hecho y el Derecho en muchas de las esferas de actuación de la sociedad civil. Como es obvio, el cometido del Grupo de trabajo era contemplar los aspectos reformables desde la óptica de las Naciones Unidas. En este sentido, es comprensible que no reivindique ciertos elementos cuya regulación debería estar clara, pero cuya demanda habrá de provenir de modo principal desde el frente de las propias organizaciones de la sociedad civil, como las cuestiones relativas a su financiación, control y otras que llegan a afectar a su legitimidad.

Ahora bien, tal vez pueda echarse de menos una llamada de atención más detenida sobre ciertos temas cuya posibilidad de activación depende en gran medida de lo que hagan los Estados, como en lo que se refiere, por ejemplo, a la participación de las ONG en comités de protección de los derechos humanos, en la contribución a la creación y a la aplicación del Derecho internacional o en lo relativo al pobre estatuto que poseen estas entidades no gubernamentales más allá del que tiene carácter consultivo... En relación con ello, una de las dos propuestas que intenta simbolizar el liderazgo que las Naciones Unidas deben aportar tal vez pueda defraudar al lector, por resultar demasiado genérica, al manifestar simplemente que “los Estados miembros deberían alentar en todo el mundo, por medio de los foros de las Naciones Unidas, un *entorno normativo propicio* para la sociedad civil y más oportunidades de diálogo (...)”⁵⁹. En efecto, late aquí una cierta ambigüedad que contrasta, sin ir más lejos, con el perfil elevadamente técnico de otras propuestas, como aquellas en las que se recomienda la creación de una serie de órganos nuevos o la reclasificación de algunos existentes⁶⁰.

No obstante, me gustaría concluir afirmando que el Informe aquí examinado merece una valoración positiva en su conjunto. De hecho, ya su propia existencia puede suponer un revulsivo. Y quizá valga la pena quedarse con la idea de que si su contenido se aplicara, más o menos, una parte considerable de los problemas que hoy tiene la Organización de las Naciones Unidas podrían ser superados.

⁵⁹ *Ibíd.*, Propuesta 30, p. 76 (la letra cursiva es añadida).

⁶⁰ Véase, a este respecto, la Propuesta 24, en la p. 69, y, en general, las pp. 66 y ss. del Informe.